

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX



THÈSE PRÉSENTÉE POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR EN SCIENCE POLITIQUE
DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique
SCIENCES PO BORDEAUX
Laboratoire d'accueil : Centre Emile Durkheim

Par Bartolomeo CAPPELLINA

QUAND LA GESTION S'EMPRE DE LA JUSTICE :
De la fabrique européenne aux tribunaux

Sous la direction de M. Olivier COUSIN et Mme Cécile VIGOUR

Présentée et soutenue publiquement
Le 7 décembre 2018

Composition du jury :

M. Olivier COUSIN, Professeur, Université de Bordeaux, *directeur de thèse*

Mme Cécile VIGOUR, Chargée de recherche CNRS, Sciences Po Bordeaux, *directrice de thèse*

Mme Émilie BILAND-CURINIER, Maîtresse de conférences, Université Rennes II, *rapporteuse*

Mme Ève CHIAPELLO, Directrice d'études, École des Hautes Études en Sciences Sociales, *examinatrice*

M. Claudio M. RADAELLI, Professeur, University College London, *rapporteur*

M. Antoine VAUCHEZ, Directeur de recherche CNRS, Université Paris I, *président du jury*

RÉSUMÉ

Dans une perspective de sociologie de l'action publique, la thèse retrace la genèse, l'élaboration et la diffusion de principes, de pratiques et d'instruments de gestion et d'organisation des tribunaux dans les pays européens à partir des années 1970 et plus spécifiquement depuis 2000. Le changement gestionnaire résulte en partie d'un travail de production et de circulation internationale de pratiques et d'instruments assuré par des acteurs multipositionnés (magistrats, hauts fonctionnaires, chercheurs, consultants, experts) agissant entre les échelles européenne, nationale et locale. L'enjeu de la thèse est triple : comprendre comment cet objet d'action publique nationale - le fonctionnement et la gestion des tribunaux - est devenu un objet d'action publique européenne ; saisir les modalités différenciées de fabrication de cette expertise dans plusieurs instances du Conseil de l'Europe (y compris par la Cour européenne des droits de l'homme), de l'Union européenne, et parmi les réseaux de professionnels du droit; montrer comment les acteurs européens parviennent à diffuser leurs représentations de la justice et à transformer la gestion et l'organisation des tribunaux. L'analyse de la production de l'expertise dans les forums d'action publique européenne s'articule à l'étude des instruments comme traceurs de changement. Cette recherche s'appuie sur des matériaux variés (observations, entretiens, un questionnaire, archives en ligne). La démonstration repose sur l'analyse de l'expertise et de la politique européennes, et sur celle de configurations nationales et locales de changement dans les justices civiles française et italienne. La thèse montre par l'étude de dispositifs concrets – les statistiques comparatives, les dispositifs de contrôle de la qualité, les « bonnes pratiques » de gestion des affaires – que des changements gestionnaires s'observent dans la justice à tous les niveaux de l'action publique, indépendamment des configurations locales. Le rôle des circulations internationales se confirme, même si, dans les cas français et italien, les incitations au changement venant de l'Europe sont moins contraignantes que celles identifiées par les travaux sur les réformes de la justice en Europe orientale. D'autres facteurs de circulation sont mis en évidence. Différents modes d'appropriation de la gestion par les professionnels du droit – adhésion, contestation, contournement – s'observent selon leur carrière, la pression ressentie face au volume des affaires à traiter, les contraintes budgétaires, et le degré de pertinence reconnu à la gestion en tant que réponse d'action publique.

TITLE

When management meets Justice : from the European fabric to courts.

ABSTRACT

From the perspective of sociology of public action, the thesis reviews the genesis, development and diffusion of managerial principles, practices and instruments of courts' organization and management in European countries since the 1970s and more specifically since 2000. Managerial changes partly result from the international production and circulation of practices and instruments provided by multi-positioned professionals (magistrates, senior officials, researchers, consultants, experts), acting among the European, national and local scales. The aim of the thesis is threefold: understanding how this national public policy sector – the functioning and the management of courts – has become an object of European public action; depicting the fabric of expertise and policy in professional networks and in various bodies of the Council of Europe (including the European Court of Human Rights), and the European Union; disclosing how European actors manage to spread their representations of justice and transform courts' organization and management. The analysis of the fabric of expertise in the European forums is based on the study of instruments as tracers of change. This PhD research is based on various materials (observations, interviews, a survey, online archives). The demonstration is based on the analysis of European expertise and politics, and on national and local configurations of change in the French and Italian civil justice. The thesis shows through the analysis of concrete instruments – comparative statistics, quality control devices, "good practices" of case management – that managerial changes in justice are observed at all levels of public action, regardless of local configurations. The role of international circulation is confirmed, even though, in the French and Italian cases, the incentives for change coming from Europe are less compelling than those identified by the literature on justice reforms in Eastern Europe. Other circulation factors are underlined. Different ways of appropriation of management by legal professionals – exit, voice, loyalty – are observed according to their career, the pressure imposed by the volume of cases to be handled, budgetary constraints, and the degree of relevance recognized to management as a public policy response.

MOTS-CLÉS

Justice ; gestion ; forum d'action publique ; expertise ; Conseil de l'Europe ; Union européenne.

KEY-WORDS

Justice; management; policy forum; expertise; Council of Europe; European Union.

Remerciements

Je tiens d'abord à remercier mes directeurs de thèse, Cécile Vigour et Olivier Cousin, pour m'avoir conseillé et motivé tout au long du travail. Ils ont assuré un suivi d'excellence. Cécile Vigour mérite un remerciement spécial pour avoir obtenu le financement de cette thèse auprès du Conseil régional d'Aquitaine et pour avoir pris le risque de faire confiance à un Italien inconnu pour la réaliser.

Je remercie les membres du jury d'avoir accepté de lire mon travail et pour m'avoir, chacun à sa manière, inspiré pendant la réalisation de cette thèse. Je remercie Andy Smith et Cristina Dallara d'avoir fait partie de mon comité de suivi de thèse et pour les conseils avisés qu'ils m'ont fourni dans ce cadre.

Merci à toutes les personnes et organisations ayant participé à mon enquête, des experts européens aux professionnels des tribunaux français et italiens pour le temps et la disponibilité qu'ils et elles ont eue à mon égard.

Je suis reconnaissant envers le Centre Emile Durkheim pour m'avoir entouré d'un milieu de recherche dynamique et intégrateur, ainsi que d'un soutien administratif présent et efficace. Les axes, ateliers et séminaires du Centre ont été un lieu d'échanges très important pour ma socialisation au monde de la recherche pour lesquels je remercie l'ensemble des chercheurs et chercheuses qui y ont contribué. Je tiens à remercier particulièrement Viviane pour ses conseils méthodologiques au début de cette thèse.

La participation au projet collectif Manajustice dirigé par Cécile Vigour a été un autre moment central de ma formation de chercheur. Je remercie Laurence Dumoulin, Virginie Gautron, Jacques Faget, Pierre Vendassi et Martine Kaluszynski pour m'avoir appris plein de choses tout en me considérant comme partenaire et chercheur à part entière de l'équipe. Merci à Ramona Coman et au CEVIPOL de m'avoir accueilli pendant six mois et merci aux chercheurs du Centre Perelman pour les échanges inspirants que nous avons eus pendant ce temps à Bruxelles.

Les collègues qui ont animé mon quotidien à l'IEP et au CED resteront toujours dans mes pensées pour toutes les pauses de midi, pauses café, soirées passées ensemble à parler de la thèse et du reste : Clément, Camille, Amandine, Corentin, Damien, Laure, Coline, Victor, Hugo, Vincent, Maylis, Sina & Olivier, Julie, Laura, Benoît, Amélie,

Marine, Luis, Julie, Aurélie et les autres que j'ai sans doute oublié de citer sans le vouloir. Merci aussi pour leurs conseils à ceux qui m'ont aidé en relisant des parties de cette thèse : Clément, Coline et Bessie.

Grazie a Marco ed ai suoi colleghi di Bologna senza i quali non mi sarei mai appassionato al mondo della ricerca ed a quello della giustizia. E grazie a Cristina, senza la quale, non sarei mai venuto a conoscenza di questo progetto.

Infine, un grande grazie alla mia famiglia per avermi sempre sostenuto in questo progetto, che è stato anche un progetto di migrazione. Accettando di vedermi poco senza mai lamentarsene, mia madre, i miei fratelli, mia nonna, mia zia e tutti coloro che ho lasciato in Italia, hanno reso speciali i rari momenti che abbiamo passato insieme durante la realizzazione della mia tesi. *Last but not least*, un ringraziamento speciale per Veronica, per essere sempre stata al mio fianco in tutto il percorso di questa tesi, tollerando la distanza ed i sacrifici personali e di coppia che si rendono talvolta necessari per condurre in porto un lavoro di questa portata.

Liste des abréviations et des acronymes

CCJE : Conseil consultatif des juges européens (Conseil de l'Europe)

CEDH ou Convention : Convention européenne des droits de l'homme

CEE : Communauté économique européenne

CEPEJ : Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Conseil de l'Europe)

Checklist : *Checklist* pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux, instrument de la CEPEJ

CNR : Centre National de la Recherche Italien

CoE : Conseil de l'Europe

CSM : *Consiglio Superiore della Magistratura*

DFID : Agence de développement britannique

DG Justice : Direction Générale de la Justice de la Commission Européenne

EFQM : European Foundation for Quality Management

ENCJ : Réseau européen des Conseils de la Justice (*European Network of Councils for the Judiciary* dans la version anglaise)

ENM : École Nationale de la Magistrature

ETPT : Emplois en équivalents temps plein travaillés. C'est l'unité de décompte dans laquelle sont exprimés à la fois les plafonds d'emplois et les consommations de ces plafonds. Ce décompte est proportionnel à l'activité des agents mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année.

FSE : Fonds social européen

IHEJ : Institut des Hautes Etudes sur la Justice (français).

IRSIG-CNR : Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche / Institut de recherche sur les systèmes judiciaires du Conseil national des recherches italien

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

NCSC : *National Center for State Courts*, centre de recherche et de formation des tribunaux étasuniens (non fédéraux)

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

PHAROS : Infocentre pour le pilotage harmonisé pour l'organisation des services de la Justice

PPPD : Purchasing power parity dollar / dollars à parité de pouvoir d'achat

Rapport QM : Rapport sur le *Quality Management*, instrument du Réseau des Conseils de la Justice

RGPP : révision générale des politiques publiques.

UE : Union Européenne

USAID : Agence de développement des États-Unis

WODC : *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*, centre de recherche et documentation du ministère de la Justice néerlandais.

Sommaire

Remerciements	3
Liste des abréviations et des acronymes	5
Sommaire	7
Introduction	13
I. Les forums comme cadre d'analyse d'un espace européen d'action publique	17
II. Retracer l'élaboration et la circulation d'instruments	22
1. Étudier « la qualité de la justice » et ses transformations.....	24
2. Analyser l'instrumentation gestionnaire au prisme des circulations	27
Chapitre 1. – Sociohistoire et circulation du référentiel gestionnaire dans la justice	33
I. Un nouveau référentiel pour les services publics à l'origine de l'approche gestionnaire dans la justice	35
1. La justice, un service public à réformer comme les autres ?.....	36
a. Modernisation et rationalisation des services publics : le nouveau management public en perspective	36
b. Un modèle de changement appuyé sur une instrumentation spécifique : l'efficacité néo-managériale et ses instruments	39
II. Tribunaux américains, Banque Mondiale et « soutien à la démocratisation » aux fondements du management de la justice	41
1. Magistrats, réseaux judiciaires et centres d'expertise au cœur des « innovations » gestionnaires	41
a. L'établissement du paradigme de la gestion du temps judiciaire aux États-Unis	42
b. Changer la culture judiciaire par le management	44
c. Quantifier la qualité du travail des tribunaux	46
2. Chercheurs et organisations internationales comme vecteurs d'un nouveau modèle d'administration judiciaire	47
a. La Banque Mondiale, entrepreneur international du management dans la justice	48
Encadré 1.1. Circulation d'acteurs dans le « petit monde » du management judiciaire washingtonien	50
b. Une importation aux effets différenciés : chercheurs marginaux et tournant néerlandais comme têtes de pont du management judiciaire en Europe.....	54
Encadré 1.2. Socialisation aux travaux américains et émergence d'un entrepreneur européen de changement des tribunaux.....	55
Encadré 1.3. Les réformes néerlandaises comme carrefour de la consultance internationale en matière de modernisation de la justice.....	60
III. La transformation du modèle d'administration de la justice entre réduction des moyens et davantage de responsabilité	62
1. La redéfinition de la justice : du changement conceptuel à une nouvelle logique de fonctionnement	63
a. Un dilemme, un triptyque et un mot-valise au cœur du changement conceptuel de la justice	63

b. Indépendance, responsabilité et qualité de la justice en France entre appropriations par les praticiens et logique de service public	65
c. Une forte indépendance et une forte rationalisation des moyens : les tribunaux italiens entre ressources limitées et modernisation	70
Conclusion	75
Chapitre 2. – Les forums d’action publique et la fabrique européenne de l’administration de la justice	78
I. Cartographier un espace d’action publique hétérogène.....	80
1. Le choix des cas d’étude : rendre compte de la complexité en privilégiant les nœuds les plus centraux dans l’espace	80
Figure 2.1. Les relations entre organisations internationales et nationales dans l’espace transnational d’action publique en matière de qualité et d’efficacité de la justice.	82
Tableau 2.1. Différences statutaires, d’objectifs et de moyens entre le Conseil des juges, la CEPEJ et le Réseau des Conseils de la Justice	85
II. Le Conseil de l’Europe et le principe de « délai raisonnable » comme espace d’appropriation de l’approche gestionnaire	86
1. Les normes européennes, cadre d’une justice équitable et efficiente.....	86
2. Les multiples encadrements du procès équitable dans un délai raisonnable par une organisation internationale en réseau.....	90
a. Les comités d’experts, appui épistémique au travail politique et judiciaire du Conseil de l’Europe	91
b. L’efficacité de la justice, point d’attention pour l’État de droit au Conseil de l’Europe	92
3. Des professionnels divers pour parler à plusieurs publics.....	96
a. Le Conseil des juges européens comme forum professionnel : dégager des principes communs de conduite pour une profession hétérogène	97
b. La Commission pour l’efficacité de la justice : développer des techniques et méthodologies pour aider les tribunaux.....	100
Encadré 2.1. Les experts du premier groupe Évaluation de la CEPEJ	103
c. Le Réseau européen des Conseils de la Justice : coopération et échange de pratiques au sommet de l’administration de la justice	108
Conclusion	111
Chapitre 3. – Les représentations de la justice des experts européens.....	114
I. Décomposer les forums par les acteurs : De quoi « une bonne justice » est-elle le nom ?	117
1. Logiques différentielles du travail à l’international : normes et pratiques des normes comme registres d’action	118
2. D’un fond commun à une différenciation des représentations : logiques normatives et d’agencement dans la production des savoirs	121
a. Une représentation commune de la justice : l’article 6 de la CEDH, norme intériorisée par les experts européens.....	121
Tableau 3.1. Critères d’évaluation de la qualité de la justice et préférences des experts européens selon leur affiliation (en effectifs)	123
Tableau 3.2. Critère le plus important d’évaluation de la qualité de la justice selon l’affiliation des experts.....	124
Tableau 3.3. Réponses à la question « Qu’est-ce qu’un bon système de justice pour vous ? » selon l’affiliation de l’expert.....	125
b. La profession comme facteur de structuration des représentations de la justice et de sa qualité.....	126

Tableau 3.4 Critères d'évaluation de la qualité de la justice selon la profession des experts européens.....	127
II. Les représentations en interaction : la production des savoirs dans le jeu collectif.....	130
1. L'organisation du travail des experts : enjeux de composition et contrôle sur le mandat comme cadre pour les controverses	131
2. Représentations professionnelles en tension, courtiers et généralistes au cœur du travail des experts	135
a. La justice comme pouvoir, la justice comme service : fabrique d'un équilibre au Conseil des juges	135
Encadré 3.1. Rédiger un Avis au Conseil des juges : observations lors d'une réunion du groupe de travail.....	136
b. Augmenter la compréhension réciproque : le Réseau des Conseils de la Justice comme espace de rencontre entre modèles de la profession judiciaire	140
Encadré 3.2. Groupes de réflexion et d'échange pour s'attaquer à des problèmes débattus localement par les Conseils de la justice.....	141
c. Les généralistes et le changement des indicateurs prégnants dans la fabrique de l'efficacité de la justice.....	145
Encadré 3.3. Le Rapport CEPEJ : des indicateurs de moyens aux ratios de performance	147
Encadré 3.4. Les bonnes pratiques de la CEPEJ : entre travail personnel et collectif	150
Conclusion	152
Chapitre 4. – La fabrique des instruments européens et leur circulation.....	155
I. Retracer les représentations collectives d'un concept hétérogène : la fabrique de la qualité de la justice.....	158
Tableau 4.1. Les forums européens et leurs instruments.....	159
1. La remise en question de l'efficacité comme finalité des décisions judiciaires dans le forum professionnel	160
2. L'équilibre entre deux mondes à l'épreuve du temps : définir la qualité dans le forum des coalitions épistémiques.....	168
a. Une niche de non-magistrats pour inscrire les savoirs gestionnaires dans les bonnes pratiques de la justice	169
b. La réappropriation des savoirs gestionnaires dans une approche intégrant les attentes des professionnels du droit.....	174
Tableau 4.2. Résumé des indicateurs de la <i>Check-list</i>	177
c. Le feu vert à la gestion dans « l'histoire sans fin » de la définition de la qualité de la justice	180
Figure 4.1. Transition gestionnaire dans le groupe Qualité entre 2008, 2010 et 2013.	181
II. La circulation des instruments gestionnaires européens : effets de légitimation sur l'action publique et ses acteurs	185
1. Les instruments européens comme contributions aux débats nationaux... ..	186
a. Un forum professionnel européen comme appui aux forums professionnels nationaux en matière de réformes	186
Tableau 4.3. Nombre de citations par année dans les articles de presse pour le Conseil des juges, la CEPEJ et le Réseau des Conseils de la Justice (2002-2017) .	189
b. Forum des coalitions épistémiques et légitimation par la circulation des instruments. ..	190

2.	L'instrumentation statistique : un terrain fertile pour affirmer une logique gestionnaire dans la justice	198
a.	La statistique pour imiter les entreprises tout en faisant de la politique	199
b.	Les indicateurs statistiques comme vecteurs de changement.....	203
	Figure 4.2. Mécanismes reliant l'usage des statistiques au changement de l'action publique.....	204
	Conclusion	205
Chapitre 5. – L'espace européen de justice et l'appropriation des instruments gestionnaires par l'UE.....		208
I.	L'espace européen de liberté, de sécurité et de justice : un cadre en devenir	211
1.	La boucle de la coopération judiciaire entre intergouvernementalisme et nouveaux modes de gouvernance	212
	Figure 5.1 Les quatre phases de l'eupéanisation dans la coopération judiciaire ..	214
a.	Commission, gouvernements et professionnels aux prises avec la coopération pénale et civile	215
b.	Les droits de l'homme et la nouvelle gouvernance : une coopération aux marges des États	218
2.	De la coopération judiciaire à la recherche d'une justice efficace pour les entreprises et l'État de droit.....	220
II.	Légitimer l'action publique par les indicateurs : la Commission Européenne et la quête d'une gouvernance européenne de la justice.....	227
1.	Des statistiques pour inciter les États au changement	227
	Tableau 5.1 Répartition des indicateurs du Tableau de bord de l'UE et du Rapport CEPEJ (résumé) selon le type d'indicateurs	231
	Tableau 5.2 Comparaison du <i>Rapport</i> de la CEPEJ et du <i>Tableau de bord</i> de l'UE	234
	Encadré 5.1 Une boîte à outils de bonnes pratiques pour inspirer les changements	236
2.	Résistances et adaptations du <i>Tableau de bord</i> comme ressource de légitimité.....	239
	Tableau 5.3 Les changements dans les indicateurs du Tableau de bord de la justice de l'UE (2014-2018).....	244
	Conclusion	249
Chapitre 6. – La circulation et l'appropriation inégale de la gestion dans les tribunaux français et italiens		252
I.	Les circulations transnationales au cœur de l'emprise gestionnaire des tribunaux	254
1.	Les entrepreneurs de changement, vecteurs du changement des tribunaux italiens.....	254
a.	Un forum composite d'entrepreneurs de changement.....	255
	Figure 6.1. Tableaux statistiques utilisés dans le pilotage de la justice civile par le ministère de la Justice italien	257
b.	Des règles communes pour dynamiser la gestion des affaires	259
c.	L'Europe comme ressource pour diffuser les bonnes pratiques gestionnaires grâce aux consultants.....	263
	Encadré 6.1. Objectifs et mesures à mettre en œuvre dans le projet « Diffusion des <i>Best practices</i> »	265

2.	La justice française, une organisation hybride ? Valider le changement gestionnaire par le recours à l'Europe	270
a.	L'internationalisation et la numérisation de la justice française comme vecteurs d'une managérialisation accrue	271
b.	Intégrer les expériences européennes au registre de la « qualité de la justice » français 275	
	Encadré 6.2. Axes et ressources du « Manuel sur la qualité de la justice »	276
II.	L'appropriation inégale de la gestion dans des trajectoires de circulation non européennes	279
	Tableau 6.1. Caractéristiques des juridictions comparées en France et en Italie, et facteurs explicatifs des changements observés	279
1.	Changer la tête pour changer le corps : la figure du président gestionnaire 281	
a.	Le président est-il encore un juge ? Le chef de juridiction comme « accélérateur de particules »	282
b.	Renforcer les liens faibles et se doter de ressources pour promouvoir la gestion dans les tribunaux.....	288
2.	La gestion face à la crise budgétaire : ressource ou fausse panacée ?.....	293
a.	S'approprier les chiffres comme ressource pour mobiliser la hiérarchie	293
b.	Quand le fatalisme s'en prend à la gestion : la crise comme condition de critique des instruments gestionnaires	297
	Conclusion	303
	Conclusion	306
	Bibliographie.....	314
	Sources internet	342
	Annexes.....	345
	Annexe 1. Les indicateurs de la Banque mondiale en matière de justice.....	345
	Annexe 2. Les indicateurs de la LOLF pour la justice judiciaire en 2006 et en 2017	347
	Annexe 3. Questionnaire utilisé auprès des experts des forums européens	349
	Annexe 4. Introduction de l'Avis n°11 (2008) du Conseil des juges	357
	Annexe 5. Questionnaire pour la formation aux enquêtes de satisfaction des usagers des tribunaux élaboré par le groupe Qualité de la CEPEJ	359
	Annexe 6. Standards en matière de qualité dans le Tableau de bord de la Justice de l'UE	365

Introduction

Cette recherche traite de l'adoption par la justice des pays européens de pratiques et d'instruments gestionnaires, inspirés notamment de la gestion d'entreprise. Depuis au moins quarante ans, un discours sur le coût trop important et sur les dysfonctionnements fréquents des administrations publiques a guidé de nombreuses réformes qui ont changé et continuent de transformer leur fonctionnement et le travail de leurs professionnels. La justice en particulier en a fait l'objet malgré son statut particulier, notamment dans les pays d'Europe du Sud¹.

Cette thèse retrace dans une perspective de sociologie de l'action publique, la genèse, l'élaboration et l'affirmation de principes, de pratiques et d'instruments gestionnaires qui ont orienté le changement du cadre organisationnel, des modes d'élaboration des décisions de justice, ainsi que les principes régissant l'activité des tribunaux. Elle montre que l'échelle européenne a été un espace majeur de la production et de la circulation de pratiques et d'instruments gestionnaires dans la justice. En complément des travaux qui ont traité l'europeanisation de la justice par la conditionnalité dans les pays d'Europe orientale au moment de leur accès à l'Union européenne², ce travail teste l'hypothèse de la circulation de pratiques et d'instruments gestionnaires par le biais d'acteurs européens en prenant la justice civile française et italienne comme cas d'étude.

Cette recherche rend compte du processus de changement des tribunaux par un entonnoir théorique et empirique qui retrace l'analyse de la fabrique européenne d'action

¹ VAUCHEZ Antoine, *L'institution judiciaire remotivée : le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie. 1960-2000*, Paris, LGDJ, 2004 ; VIGOUR Cécile, « Réformer la justice en Europe. Analyse comparée des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie », *Droit et Société*, 56-57 (1), 2004, p. 291-323 ; Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007 ; VIGOUR Cécile, *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion.*, Bruxelles, De Boeck, 2018.

² DELPEUCH Thierry et Margarita VASSILEVA, « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires », *L'Année sociologique*, 59 (2), 2009, p. 371-402 ; COMAN Ramona, « The normative power of the EU and contentious Europeanization: The case of judicial politics », *Journal of European Integration*, 36 (6), 2014, p. 533-548 ; DALLARA Cristina, « Ten years of EU-driven judicial reforms in Southeastern Europe: The EU leverage and domestic factors at stake », *Southeastern Europe*, 40, 2016, p. 385-414.

publique en matière d'administration de la justice jusqu'à l'étude du changement dans les tribunaux français et italiens. La thèse repose sur l'analyse de la construction et de la circulation d'un nouveau registre de légitimation du fonctionnement de la justice et sur l'instrumentation qui l'accompagne. Ce registre se fonde sur une représentation de la justice qui intègre la recherche d'efficacité et la logique du service à l'utilisateur au principe du procès équitable comme étalon d'une justice de qualité. L'étude de l'élaboration de nouveaux « cadres d'interprétation du monde »³ de la justice dans le contexte européen se fait en restituant le système complexe d'acteurs étatiques, intergouvernementaux et non étatiques qui participent à la définition des concepts, instruments et pratiques judiciaires par l'action publique à ce niveau. Pour Christine Musselin et Catherine Paradeise, la reconnaissance des qualités est le produit d'un travail de qualification, où s'affrontent divers intérêts visant à cristalliser telle ou telle autre définition sociale d'une personne ou d'un produit⁴. Cette thèse reconstruit ce processus de définition incessant, en s'intéressant aux intermédiaires – professionnels du droit, hauts fonctionnaires, politiques, chercheurs, consultants – qui participent à cette qualification de la justice à tous les niveaux d'action publique.

Le but n'est pas de produire un portrait des acteurs et des activités menées au niveau européen pour transformer l'administration de la justice, mais de combler le manque de travaux de recherche assumant une approche transnationale du changement de la justice. Cette thèse montre que les instances européennes, telles le Conseil de l'Europe, l'Union européenne ou les réseaux professionnels, ont joué un rôle d'incitation au changement des modèles de régulation de la justice qui n'a pas été suffisamment approfondi par la littérature sur les réformes de la justice. Pour ce faire, l'analyse de l'élaboration et de la circulation de nouveaux référents de régulation du fonctionnement des tribunaux s'ancre sur l'étude des instruments comme traceurs de changement. L'usage de statistiques, de bonnes pratiques de gestion des affaires, de dispositifs d'évaluation de la qualité du service à l'utilisateur est en effet au cœur du changement gestionnaire des tribunaux. Comme le suggère une importante littérature en sociologie de la gestion et en sociologie de l'action publique, focaliser notre objet d'analyse sur ces techniques de régulation permet

³ MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, p. 189-208.

⁴ MUSSELIN Christine et Catherine PARADEISE, « Le concept de qualité : où en sommes-nous ? », *Sociologie du Travail*, 44 (2), 2002, p. 257.

de mieux cerner les transformations du cadre d'interprétation des qualités de la justice, ainsi que les modifications intervenues dans les réseaux d'acteurs et les actions qu'ils ont menées pour affirmer leur représentation de celle-ci dans l'action publique⁵.

Cette recherche s'appuie sur des matériaux variés : les archives documentaires et la presse disponibles en ligne, les observations de réunions d'experts et auprès des tribunaux, les entretiens semi-directifs menés auprès d'experts au niveau européen et des professionnels du droit au niveau local. Au niveau européen, plusieurs journées d'observation ont été réalisées entre décembre 2014 et décembre 2016, lors des réunions des trois forums européens inclus dans l'analyse : la Commission pour l'efficacité de la justice (CEPEJ du Conseil de l'Europe, 17 jours), le Conseil consultatif des juges européens au sein du Conseil de l'Europe (8 jours), le Réseau européen des Conseils de la Justice⁶ (5 jours). Un questionnaire et des entretiens semi-directifs ont été réalisés en complément de ces observations. Le questionnaire portant sur les parcours de carrière et sur les représentations de la justice des experts européens a collecté entre décembre 2014 et août 2016 les réponses de 58 experts des trois forums susmentionnés⁷. 45 entretiens semi-directifs ont été menés auprès d'acteurs engagés à l'international : des experts de la CEPEJ, du Conseil des juges, du Réseau des Conseils de la Justice, des fonctionnaires de la Commission européenne, de la Banque mondiale et de professionnels d'autres institutions travaillant en lien avec ces forums (tribunaux, ministères de la Justice, instituts de recherche, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, d'autres réseaux de professionnels du droit).

Un deuxième volet d'enquête de terrain a été réalisé entre avril 2016 et janvier 2017 dans deux tribunaux français et deux tribunaux italiens. 21 entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des professionnels du droit – magistrats (10), greffiers (7) et avocats (4) – pour évoquer les changements intervenus dans leur manière de travailler au sein du

⁵ LASCOUMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement », *Politique et Sociétés*, 26 (2-3), 2007, p. 73-89.

⁶ Le terme de Conseil de la Justice est celui retenu à l'échelle européenne pour décrire toutes les autorités indépendantes du pouvoir exécutif et législatif responsables de l'administration des juges et/ou de la justice. Il inclut à la fois les Conseils supérieurs de la magistrature (ex. France, Italie), les services indépendants d'administration des cours (ex. pays scandinaves) et les institutions hybrides entre les deux (ex. le Conseil de la Justice belge ou néerlandais).

⁷ Les fonctionnaires de l'Union européenne travaillant dans l'unité « Politiques de la justice et de l'État de droit » de la Direction générale Justice de la Commission européenne avaient été contactés. Ils ont systématiquement refusé de répondre au questionnaire, soutenant qu'ils ne pouvaient pas exprimer leur propre opinion, car cela aurait été contraire à leur code de conduite interne.

tribunal, les instruments mis en œuvre, et leurs représentations de ces changements. Le choix des pays s'est fait en raison des similitudes reliant deux pays de droit romano-germanique assez proches au niveau de leur organisation de la justice. Les deux pays sont caractérisés par une emprise gestionnaire croissante, mais avec une temporalité et une ampleur contrastées d'implantation de principes et d'instruments gestionnaires. Une emprise ministérielle de ces changements plus forte en France peut se comparer à un modèle plus épars de changement en Italie, permettant de tester la variable des circulations transnationales au prisme des configurations différenciées des deux pays.

La thèse est organisée en trois moments. Le premier correspond à une sociohistoire du développement des savoirs et des instruments gestionnaires conçus pour la justice montrant comment, à partir de leurs origines américaines, ces derniers ont circulé vers le continent européen (cf. chapitre 1). Les organisations internationales et le milieu de la recherche sont des vecteurs majeurs de cette circulation. La Banque mondiale et certains instituts de recherche européens socialisés à l'instrumentation américaine ont validé les modèles de gestion des tribunaux orientés vers la quantification de l'activité et l'approche intégrant la dimension de la performance dans l'évaluation des tribunaux, en s'en faisant promoteurs en Europe. À partir des années 1990 et plus encore des années 2000, ces savoirs et instruments se retrouvent dans les réformes de la justice mises en œuvre dans certains pays européens – les Pays-Bas, la France, et plus tardivement l'Italie⁸.

Le deuxième moment correspond à la construction d'un espace européen de débats et d'expertise en matière de gestion des tribunaux (cf. chapitre 2). Parallèlement aux processus réformateurs en cours dans les pays européens, les savoirs et instruments gestionnaires ont été intégrés parmi les solutions préconisées à l'égard des pays membres du Conseil de l'Europe qui ne respectaient pas le principe juridique du procès équitable dans un délai raisonnable. Un espace d'expertise européen mobilisant des professionnels du droit, des chercheurs, des hauts fonctionnaires et des experts en management des pays européens s'est ainsi structuré autour de la question de savoir comment adapter le fonctionnement des tribunaux pour qu'ils répondent à la demande de justice des citoyens selon certains standards de prestation communs à l'ensemble des administrations publiques. La thèse analyse comment les différents groupes d'experts constitués à l'échelle européenne ont reformulé les représentations sur le fonctionnement attendu des

⁸ JOBERT Bruno et Pierre MULLER, *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

tribunaux, en encadrant l'activité de ces derniers par les principes de qualité du service rendu et d'efficacité dans la gestion du travail par les professionnels (cf. chapitre 3). Ces principes se retrouvent dans les instruments – les statistiques comparatives, les dispositifs de contrôle de la qualité, les « bonnes pratiques » de gestion des affaires – que les groupes d'experts européens proposent comme modèles pour adapter l'organisation des tribunaux à ces finalités (cf. chapitre 4).

Le troisième moment porte sur la circulation des savoirs et des instruments élaborés dans cet espace d'expertise. La thèse montre l'effet structurant que la reformulation européenne des principes encadrant l'activité judiciaire a eu tant sur l'action publique européenne et nationale, que sur les tribunaux. L'Union européenne s'est saisie des travaux des forums d'experts pour créer un espace de dialogue et de pression sur les pays membres en matière de gestion des tribunaux (cf. chapitre 5). Elle inscrit ce dialogue au sein de sa stratégie globale de garantie de l'État de droit et de développement économique par la compétitivité de l'espace public en faveur des entreprises. Au niveau national, à partir des cas de la France et de l'Italie, la thèse montre que la gestion des tribunaux mobilise de plus en plus d'instruments permettant de tendre vers les objectifs d'efficacité et de contrôle de la qualité, souvent liés à l'objectif d'une réduction des coûts (cf. chapitre 6). Les tableaux de bord statistiques, les bonnes pratiques de gestion des affaires, l'évaluation quantitative et qualitative du travail des magistrats, l'évaluation des services des tribunaux par les usagers font tous partie du quotidien du travail judiciaire. Un certain nombre de ces instruments adaptent au contexte national ou local des modèles issus de l'Europe, comme le montrent plusieurs indicateurs statistiques de performance des tribunaux français et italiens, les pratiques de gestion des affaires des tribunaux italiens ou l'inscription des bonnes pratiques européennes dans la refonte des indicateurs d'évaluation de la qualité du service pour les tribunaux français.

I. Les forums comme cadre d'analyse d'un espace européen d'action publique

De nombreux cadres théoriques s'offrent au chercheur qui se pose la question de savoir comment les idées, les normes et les visions du monde se forment, s'établissent et

exercer une influence sur l'action publique⁹. Plusieurs travaux qui se réclament d'une perspective néo-institutionnaliste, ont développé des concepts abordant la manière par laquelle certains savoirs et modèles d'organisation collective sont établis comme valides et légitimes pour l'action publique et en s'établissant comme institutions¹⁰. Selon ces approches, la dimension cognitive des idées et leur partage entre les acteurs participant au façonnement des politiques publiques (néo-institutionnalisme sociologique), la maximisation des intérêts des acteurs en interaction (néo-institutionnalisme rationnel) et la sédimentation de règles et pratiques influençant le comportement des acteurs (néo-institutionnalisme historique), structureraient leur attitude vis-à-vis des choix d'action publique et leurs positions dans la production des décisions¹¹. Parallèlement, le développement d'une approche théorique en termes de sociologie de l'action publique a replacé les acteurs qui participent aux processus de production des savoirs et des décisions au centre de l'analyse.

Plusieurs conceptualisations des scènes, instances et acteurs multiples qui peuplent l'action publique ont été développées dans le courant de recherche de la sociologie de l'action publique. Réseaux¹², nébuleuses¹³, communautés de politiques publiques¹⁴, champs¹⁵, arènes¹⁶, forums sont des concepts qui tentent de décrire ces espaces collectifs

⁹ SAURUGGER Sabine, « Constructivism and public policy approaches in the EU: from ideas to power games », *Journal of European Public Policy*, 20 (6), 2013, p. 888-906 ; GENIEYS William, Marc SMYRL et Peter A HALL, *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.

¹⁰ En suivant la célèbre définition de March et d'Olsen, une institution est un ensemble de règles formelles et informelles, de pratiques enracinées et de cartes mentales pesant dans la détermination des dynamiques propres à la sphère politique. Voir, MARCH James G. et Johan P. OLSEN, *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989 ; PALIER Bruno et Yves SUREL, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 7-32.

¹¹ HALL Peter A et Rosemary R TAYLOR, « Political science and the three new institutionalisms », *Political Studies*, 44 (5), 1996, p. 936-957.

¹² LE GALÈS Patrick et Mark THATCHER, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995 ; RHODES Roderick A. W., « Policy network analysis », in Robert E. GOODIN, Martin REIN et Michael MORAN (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 425-448.

¹³ TOPALOV Christian, *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

¹⁴ STONE Diane, « Global public policy, transnational policy communities, and their networks », *Policy Studies Journal*, 36 (1), 2008, p. 19-38.

¹⁵ SAPIRO Gisèle, « Réseaux, institutions et champ », *CIEL-Ulb-Ug*, Le CRI, 2006, p. 44-59 ; Didier GEORGAKAKIS (dir.), *Le champ de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012.

¹⁶ DUDLEY Geoffrey et Jeremy RICHARDSON, « Why does policy change over time? Adversarial policy communities, alternative policy arenas, and British trunk roads policy 1945-95 », *Journal of European Public Policy*, 3 (1), 1996, p. 63-83 ; BERGERON Henri et Constance A. NATHANSON, « Construction of a policy arena: The case of public health in France », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 37 (1), 2012, p. 5-36.

où l'action publique se fabrique. Celui de forums a été retenu, car il met au centre de l'analyse d'un côté les enjeux et les règles de fonctionnement qui lui sont spécifiques, et de l'autre, à la suite de Bruno Jobert, la dialectique existant entre le changement des matrices cognitives et le jeu des acteurs¹⁷.

En cela, le concept de forums nous paraît préférable à celui de réseaux ou communautés de politique publique. Si les deux approches sont voisines, notamment si l'on considère certaines formulations et typologies de réseaux proposées par Marsh et Rhodes¹⁸, l'inflation théorique et conceptuelle dont le concept de réseau a fait l'objet depuis trente ans expose à des risques de mésinterprétation, notamment quant à l'usage du concept de réseau pour décrire les relations entre public et privé, qui n'est pas au centre de notre analyse. La notion de nébuleuse, tout en offrant un terme à forte connotation imaginaire qui décrit bien un monde complexe d'acteurs, reste d'un emploi trop flou dans la discipline pour offrir un cadre théorique d'analyse satisfaisant.

La notion de champ a été largement utilisée pour théoriser l'action des professionnels du droit à l'international, notamment par Yves Dezalay dans ses travaux sur les avocats, le champ juridique et le droit des affaires, et par Antoine Vauchez sur l'Europe du droit. Ce dernier caractérise le droit et les juristes comme des acteurs essentiels dans l'intégration de l'Union européenne. Il qualifie ce corps international de juristes de « champ faible » ou de « nébuleuse », au motif qu'il est caractérisé par des frontières poreuses d'accès, mais suffisamment attractif pour les juristes européens en raison des capitaux symboliques dont cet espace est porteur¹⁹. La théorie des champs rend compte de l'intrication des acteurs en compétition au sein d'espaces sociaux en retraçant leur socialisation, leurs trajectoires personnelles, et leurs carrières professionnelles. Elle dévoile ainsi la circulation transnationale et trans-sectorielle d'idées et de modèles par les espaces interstitiels permettant la convergence entre secteurs et pays différents²⁰. En

¹⁷ Bruno JOBERT (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; FOUILLEUX Ève, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, p. 277-306 ; BOUSSAGUET Laurie, « Forums », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 283-289.

¹⁸ MARSH David et Roderick A. W. RHODES, *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

¹⁹ VAUCHEZ Antoine, « The force of a weak field: Law and lawyers in the government of the European Union (for a renewed research agenda) », *International Political Sociology*, 2 (2), 2008, p. 128-144.

²⁰ VAUCHEZ Antoine, « Interstitial power in fields of limited statehood: Introducing a "weak field" approach to the study of transnational settings », *International Political Sociology*, 5 (3), 2011, p. 340-345.

revanche, les espaces analysés dans cette thèse ne se prêtent pas à une caractérisation en termes de champ. Non seulement les frontières de l'espace d'action publique sont très poreuses, mais les capitaux symboliques sont relativement faibles comparés à ceux des cours européennes tant du Luxembourg que de Strasbourg. L'absence de facteurs structurants de manière constante les relations dans l'espace, *a contrario* de ce qu'Antoine Vauchez montre pour la justice des communautés européennes, rend difficile leur conception en tant que champ, y compris dans sa version faible. C'est pourquoi nous préférons une approche plus orientée vers le questionnement de l'action publique par la décomposition des lieux de sa production, tel celui de forum.

Les cas empiriques ont été sélectionnés grâce à une cartographie des acteurs s'intéressant au fonctionnement de la justice à l'échelle européenne (cf. chapitre 2). Ont été inclus les instances ou groupes dont le mandat faisait explicitement référence au travail d'expertise sur l'organisation et l'efficacité des tribunaux, et sur la base de leur importance relative dans l'espace, telle qu'identifiée par une enquête exploratoire et par la littérature en la matière²¹. En adaptant le modèle sectoriel développé par Ève Fouilleux pour étudier la réforme de la politique agricole commune²², nous proposons d'envisager l'espace européen en matière d'administration de la justice réparti en trois types de forums.

Le premier type de forum est celui des professionnels. Composé uniquement de magistrats, il se caractérise par un fond commun de représentations sur la justice orientées plutôt autour de la défense de normes encadrant la profession (indépendance, autonomie) que de son changement. Le Conseil consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe incarne ce modèle. Par ses positions, ce forum joue un rôle plus important dans l'action publique en matière d'indépendance de la justice et des juges, enjeu primordial en Europe de l'Est, que par sa capacité à influencer le débat sur le changement des pratiques et des instruments gestionnaires au sein des tribunaux.

Nous qualifions le deuxième type, qui se différencie du modèle de B. Jobert et d'É. Fouilleux, de forum de coalitions épistémiques. Il se caractérise comme étant un lieu de

²¹ DALLARA Cristina et Daniela PIANA, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU*, London, Ashgate, 2015.

²² BOUSSAGUET Laurie, *La pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz, 2008 ; È. FOUILLEUX, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune »..., *op. cit.*

débat à l'intersection du forum scientifique (lieu d'élaboration des idées selon des critères scientifiques), du forum des professionnels et du forum des communautés de politiques publiques (« lieu de réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments²³ ») propres au modèle traditionnel d'analyse par les forums. Pour la justice, un forum composé uniquement de chercheurs où l'impératif du raisonnement scientifique est la règle n'est pas identifiable au niveau européen. En revanche, plusieurs espaces où des formes de raisonnement scientifique, des points de vue professionnels et des réflexions plus politiques se mêlent ont été identifiés. Nos exemples empiriques d'analyse portent sur la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) au sein du Conseil de l'Europe – un comité d'experts constitué à la fois de magistrats, de hauts fonctionnaires et de chercheurs – et sur le Réseau européen des Conseils de la Justice – une organisation non-gouvernementale réunissant des professionnels, également très divers, siégeant dans ces institutions au sein des pays de l'Union européenne.

Le forum de coalitions épistémiques renvoie aux concepts théorisés respectivement par Paul A. Sabatier et Peter M. Haas. Si la notion de forum permet de reconstruire le jeu des acteurs dans les changements cognitifs qui peuvent avoir lieu en son sein, les coalitions de cause²⁴ et communautés épistémiques²⁵ présentent d'autres avantages. Elles permettent de penser la participation des acteurs composant le forum à la fabrication de connaissances partagées (communauté épistémique), à partir d'une structure de coalitions d'acteurs hétérogènes qui ne partagent pas forcément les mêmes croyances normatives et perceptions du monde (coalitions de cause). Ces notions renvoient aussi à la deuxième forme d'action caractérisant ce forum, la traduction de ces croyances et visions du monde dans des instruments qui cristallisent une position collective se présentant plus « experte » que politique.

Les similitudes de ces approches théoriques s'arrêtent ici. Comme indiqué plus haut, l'analyse en termes de forums semble la plus adaptée pour comprendre la conformation de l'action publique européenne en matière d'administration des tribunaux. En effet, elle met en avant les divergences existant entre les acteurs qui les animent et la

²³ *Ibid.*

²⁴ SABATIER Paul, « The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 1998, p. 98-130.

²⁵ HAAS Peter M., « Introduction: Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, 46 (1), 1992, p. 1-35.

manière dont celles-ci se recomposent en ne supposant pas ces acteurs collectifs en tant que communautés partageant des idées et des visions du monde, comme le souligne la littérature en sociologie de l'expertise à l'international²⁶.

Le troisième type de forum, qui est l'objet des chapitres 5 et 6, est celui du « politique »²⁷ ou « des communautés de politiques publiques »²⁸. Il inclut les institutions qui mettent en place les programmes concrets d'action publique. Notre analyse s'intéresse ici à l'Union européenne, et en particulier à la Commission européenne, comme lieu d'appropriation politique de l'instrumentation produite par les autres forums au début des années 2010. Ainsi, l'Union européenne s'est saisie d'un domaine d'action publique sur lequel elle n'avait pas de compétence antérieurement. Ce faisant, elle a reconfiguré le champ des alternatives légitimes de changement de l'administration judiciaire en validant l'instrumentation gestionnaire comme solution aux problèmes des tribunaux, particulièrement pour les pays les plus touchés par la crise économique de 2008.

II. Retracer l'élaboration et la circulation d'instruments

Dans la littérature adoptant une approche cognitive de l'action publique, plusieurs concepts ont été élaborés pour tracer les changements des politiques publiques, des cadres de gouvernement qui rendent possible leur élaboration, et des acteurs plus ou moins variés qui participent à ces processus. L'approche néo-institutionnaliste des « trois I » – les idées, les intérêts, les institutions – a marqué la recherche anglo-saxonne dans plusieurs secteurs, notamment en matière d'action publique européenne²⁹. Dans le champ français de la recherche, Pierre Muller et Bruno Jobert suggéraient d'envisager l'action publique dans une conception plus large des rapports État-société à travers le concept de référentiel – une « idéologie molle », fruit de la rencontre entre représentations et images concurrentes qui structurerait par la suite le changement des politiques publiques en

²⁶ ROBERT Cécile, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne », *Politique européenne*, 32 (3), 2010, p. 7-38 ; NORMAND Romuald et Monique VINCENT-DALUD, « Sciences de gouvernement de l'éducation et réseaux transnationaux d'experts : la fabrication d'une politique européenne », *Éducation et sociétés*, 29 (1), 2012, p. 103-123 ; DEMORTAIN David, « La légitimation par les normes : experts transnationaux, Commission européenne et la régulation des aliments nouveaux », *Sociologie du Travail*, 50 (1), 2008, p. 1-14 ; DEMORTAIN David, « Experts and the production of international policy knowledge: do epistemic communities do the job? », in Annabelle LITTOZ-MONNET (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, New York, Routledge, 2017, p. 236-285.

²⁷ L. BOUSSAGUET, *La pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre...*, *op. cit.*

²⁸ FOUILLEUX Ève, *La politique agricole commune et ses réformes*, Paris, L'Harmattan, 2003.

²⁹ B. PALIER et Y. SUREL, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action »..., *op. cit.*

déterminant leur espace d'application et en hiérarchisant leurs objectifs³⁰. Une critique souvent avancée à l'encontre de cette approche porte sur sa globalité. Essayant de fournir un cadre général d'explication des relations entre société et politique, le concept de référentiel finit par être difficilement adaptable à un cadre d'enquête à la fois plus restreint (car sectoriel) et hétérogène, puisqu'il porte sur les relations entre niveaux de gouvernement extranationaux.

Nous proposons de nous référer au concept général de représentation pour figurer les visions du monde et les idées dont les acteurs sont porteurs. Les concepts de référent et de référentiel, utilisés dans la littérature sur les forums d'action publique, figent les cadres cognitifs limitant les choix des acteurs dans des normes intériorisées. Par contre, le concept de représentation permet de considérer ces cadres d'interprétation du monde par les acteurs comme le résultat d'un processus d'accumulation d'expériences et de savoirs qui est en devenir et qui peut être remis en cause par la rencontre avec autrui. Alors que le référentiel fixe une photographie de la politique et des idées dominantes à un moment donné, notre approche aborde l'analyse du changement des politiques publiques en traçant les changements intermédiaires de celles-ci par l'analyse de l'élaboration et de la circulation des instruments, considérés comme des avatars des idées et des débats entre les acteurs qui font les politiques publiques. En procédant ainsi, on déconstruit les composantes qui constituent ce que Pierre Muller et Bruno Jobert appellent un référentiel. De plus, on évite de tomber dans le piège de sa définition (continuellement remise en cause), tout en soulignant la complexité, la variabilité et la nature fondamentalement hybride des éléments qui contribuent à sa définition³¹.

L'approche par les instruments développée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès permet de tracer les ressorts principaux de changement de l'action publique en matière d'administration de la justice. Se focalisant sur les instruments comme techniques de régulation de l'action publique, cette perspective théorique ajoute ainsi un quatrième I à l'étude de l'action publique considérée comme « une dimension aussi déterminante dans les changements observables que les intérêts et les mobilisations des acteurs, leur organisation et leurs croyances³² ». Si les instruments sont porteurs d'une logique propre ou chargés par les acteurs d'une certaine représentation au moment de leur circulation

³⁰ B. JOBERT et P. MULLER, *L'État en action...*, *op. cit.*

³¹ È. FOUILLEUX, *La politique agricole commune et ses réformes...*, *op. cit.*, p. 44.

³² P. LASCOUMES, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement »..., *op. cit.*

dans l'action publique, l'approche de sociologie pragmatique des sciences et technique souligne justement selon nous, que leur élaboration relève aussi d'un « agencement » entre acteurs, dispositions et dispositifs³³ sur lequel il est important de revenir. Dans ce travail on développe à la fois la dimension de l'assemblage de représentations qui se fait dans l'élaboration des instruments, puis celle des représentations et des significations dont les instruments sont porteurs après leur définition et dans leur usage dans l'action publique.

1. Étudier « la qualité de la justice » et ses transformations

L'analyse des forums met en avant la construction collective de représentations de la justice et le rôle des différents groupes d'acteurs dans ce travail de qualification³⁴ ; l'étude des instruments permet de retracer des changements dans l'action publique au sens plus large. Le quotidien des réunions rassemblant les experts au sein des forums européens s'alimentent de débats sur les éléments constituant la ou les qualités de la justice. Du fait du caractère normatif ou évaluatif du concept de qualité³⁵, ce dernier est particulièrement révélateur des basculements des représentations de ce qui est considéré constitutif de la mission et du fonctionnement de la justice au sein des forums européens. Il s'agit aussi d'un concept-valise au sein duquel plusieurs autres concepts, parfois en superposition, peuvent s'insérer. C'est pourquoi la thèse s'attache particulièrement à retracer ses évolutions et le sens que cette expression revêt au cours du temps et selon les acteurs. Ainsi, les concepts de qualité, d'efficacité, d'indépendance, de responsabilité sont mobilisés dans les interactions entre les experts européens pour encadrer le fonctionnement de la justice et les solutions envisagées pour intervenir dessus.

Le concept d'indépendance – la garantie d'autonomie des juges vis-à-vis des pressions émanant du pouvoir politique, de la société civile et des supérieurs hiérarchiques – est considéré traditionnellement comme partie intégrante de cette qualité. En effet, il représente un des fondements du principe d'égalité des citoyens devant la loi sur lequel les sociétés européennes d'après-guerre ont été construites³⁶. Ce principe

³³ MUNIESA Fabian, Yuval MILLO et Michel CALLON, « An introduction to market devices », *The Sociological Review*, 55 (2), 2007, p. 2.

³⁴ C. MUSSELIN et C. PARADEISE, « Le concept de qualité : où en sommes-nous ? »..., *op. cit.*

³⁵ BIDET Alexandra et Florence JANY-CATRICE, « Quantifier les qualités », *Revue française de socio-économie*, 19 (2), 2017, p. 19-26.

³⁶ HELMKE Gretchen et Frances ROSENBLUTH, « Regimes and the rule of law: Judicial independence in comparative perspective », *Annual Review of Political Science*, 12 (1), 2009, p. 345-366 ; GAROUPA Nuno

d'indépendance pensé comme une garantie pour les citoyens, et spécialement pour les minorités, a été contrebalancé à partir des années 1990 par le principe d'*accountability* (responsabilité ou redevabilité³⁷). Ce principe a été introduit dans le secteur public des pays anglo-saxons suite aux privatisations de services publics inspirées du nouveau management public au cours des années 1970³⁸. Dans la longue vague des réformes gestionnaires, ce principe est devenu non seulement le fondement du contrôle du public sur le secteur privé assurant un service public, mais aussi un principe requalifiant le droit des citoyens vis-à-vis du respect de certains standards de service et de comportement de la part des services publics et de leurs agents³⁹. La gestion, par ses dispositifs de contrôle sur l'activité de l'organisation, s'inscrit parmi les solutions à adopter pour renforcer la responsabilité au sein des administrations publiques.

L'application de ce principe dans la justice caractérisée par la garantie de l'indépendance a été largement discutée par la littérature. En effet, dans de nombreux pays, une partie des juges perçoivent les formes plus précises de contrôle s'exerçant sur eux – les statistiques d'activité ou les contraintes budgétaires –, comme une limite à leur indépendance⁴⁰. Les Conseils de la Justice sont souvent analysés en fonction de l'équilibre qu'ils assurent entre la garantie d'indépendance et l'interface qu'ils représentent pour les gouvernements en matière de responsabilité, surtout lorsque leurs compétences incluent la responsabilité de l'administration des tribunaux⁴¹. Le concept de qualité de la justice intégrait aussi traditionnellement l'évaluation du « produit final », les décisions⁴².

et Tom GINSBURG, « Guarding the guardians: Judicial Councils and judicial independence », *American Journal of Comparative Law*, 57, 2009, p. 103-137.

³⁷ CONTINI Francesco et Richard MOHR, « Reconciling independence and accountability in judicial systems », *Utrecht Law Review*, 3 (2), 2007, p. 26-43.

³⁸ Bruce L.R. SMITH et D.C. HAGUE (eds), *The Dilemma of Accountability in Modern Government. Independence versus Control*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1971.

³⁹ POLLITT Christopher et Geert BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2004.

⁴⁰ DOUGLAS James W et Roger E HARTLEY, « The politics of court budgeting in the States: Is judicial independence threatened by the budgetary process? », *Public Administration Review*, 63 (4), 2003, p. 441-454 ; F. CONTINI et R. MOHR, « Reconciling independence and accountability in judicial systems »..., *op. cit.* ; SAPIGNOLI Michele, *Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell'opinione dei magistrati italiani*, Milano, CEDAM, 2009.

⁴¹ VOERMANS Wim et Pim ALBERS, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, Strasbourg, Council of Europe, 2003 ; GAROUPA Nuno et Tom GINSBURG, « The comparative law and economics of judicial Councils », *Law and Economics Working Papers*, 2008.

⁴² Pascal MBONGO (di.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007.

Pour Benoît Frydman, les décisions constituent un bon indicateur pour suivre le changement de registre de qualité associé à l'activité judiciaire. L'histoire de la justice après la Révolution française montre d'après lui qu'un premier registre de qualité relevait de l'exactitude de la décision, interprétée selon la fidélité à la volonté du législateur et par le contrôle de légalité exercé par la hiérarchie judiciaire⁴³. Le tournant de fin de siècle aurait affirmé une nouvelle conception du droit et de la justice comme instrument de régulation ayant pour fonction d'apporter des solutions aux conflits d'intérêts qui surgissent dans la société. Ce ne serait plus l'idée d'un contrôle sur l'exactitude de l'interprétation de la loi qui importerait, mais un contrôle portant sur une erreur manifeste d'appréciation dans la balance des intérêts en jeu⁴⁴. Les cours suprêmes deviennent le nouveau modèle de contrôle de la qualité de la justice de par leur contrôle sur le bien-fondé de l'interprétation des situations de la part des juges.

Le tournant d'affirmation des droits de l'homme ajoute une autre forme de contrôle sur les décisions des juges. Ils ne doivent pas seulement bien argumenter leurs décisions, mais ils doivent aussi rendre compte du respect de toutes les procédures. Cette notion procédurale de la qualité se réfère en particulier aux principes de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme⁴⁵ garantissant le droit à un procès équitable (qualité traditionnelle⁴⁶) dans un délai raisonnable (qualité procédurale). Le contrôle de la qualité se fonde dans ce modèle procédural sur le contrôle du processus de production de la justice, élargi du juge au tribunal et à l'ensemble du système judiciaire. C'est dans ce modèle de qualité de la justice que le tournant gestionnaire de la justice américaine et les débats des forums européens analysés dans cette thèse s'inscrivent.

Dans ce cadre d'interprétation de la qualité, le concept d'efficacité entendu comme la capacité à augmenter la productivité ou la performance⁴⁷, est rajouté aux critères de

⁴³ FRYDMAN Benoît, *Le sens des lois. Histoire de l'interprétation et de la raison juridique*, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant, 2005.

⁴⁴ FRYDMAN Benoît, « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », in Pascal MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 18-30.

⁴⁵ Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation Française, 2002 ; B. FRYDMAN, « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice »..., *op. cit.*, p. 27.

⁴⁶ Même si la prévision d'un juge tiers inscrit dans le principe du procès équitable se distingue du modèle traditionnel de justice inquisitoire en vigueur dans de nombreux pays européens au XX^{ème} siècle (France et Italie, jusqu'en 1989, incluses). La notion de qualité traditionnelle devrait donc se restreindre au domaine civil.

⁴⁷ MATHIS Klaus, *Efficiency Instead of Justice?*, New York, Springer, 2009.

responsabilité du juge. Ce dernier doit non seulement bien interpréter la loi et justifier son interprétation de la situation sociale qu'il juge, mais aussi s'efforcer de dépenser le moins de ressources possibles (financières et en temps) et les utiliser pour le plus grand nombre d'autres décisions. Les instruments de gestion de leur côté, portent la promesse de pouvoir aider les magistrats à répondre à cette pression et renforcent le contrôle du respect par ces derniers des nouveaux critères de qualité empruntés à l'efficacité.

L'analyse des représentations des experts en matière de qualité de la justice est ensuite associée à l'étude des instruments qu'ils privilégient. Ce choix est le résultat d'un processus d'argumentation conduit par ces experts afin de faire accepter une des nombreuses représentations possibles de la justice⁴⁸ et de la véhiculer dans l'action publique. Ces représentations s'inscrivent ainsi dans les instruments, qui deviennent porteurs de celles-ci au moment de leur circulation dans l'action publique.

2. Analyser l'instrumentation gestionnaire au prisme des circulations

Comme le suggèrent Éve Chiapello et Patrick Gilbert, les instruments de gestion offrent un cadre d'analyse idéal pour articuler les dimensions *macro* et *micro* des changements. C'est pourquoi la thèse introduit la trajectoire *macro* de l'élaboration et de la circulation des instruments gestionnaires à partir de leur élaboration initiale aux États-Unis. Par cette sociohistoire du changement gestionnaire de la justice, le chapitre revient sur les conditions – dans les années 1970 – ayant amené les cours américaines à prendre l'initiative d'adapter l'organisation bureaucratique de leur administration par des outils issus du monde de la gestion. Le chapitre montre ensuite les agents de la circulation internationale de cette instrumentation. L'analyse des parcours de carrière de nombreux experts internationaux en matière d'administration de la justice témoigne du rôle joué par les organisations internationales économiques (notamment la Banque mondiale), par l'agence de développement américaine, et par des centres de recherche européens (notamment néerlandais) dans l'appropriation de ce modèle gestionnaire de la justice américaine et dans sa circulation vers le continent européen. Dans un esprit d'introduction, le chapitre revient sur les réformes de la justice entre les années 1990 et les années 2000, aux Pays-Bas puis en France et en Italie, pour montrer la commune

⁴⁸ BOUSSARD Valérie, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, 43 (4), 2001, p. 533-551.

révision du modèle bureaucratique d'administration de la justice et leur différente appropriation du modèle gestionnaire selon les configurations locales de changement.

Le deuxième chapitre poursuit l'analyse des lieux polycentriques et des acteurs multiples et internationaux qui ont contribué à l'élaboration et à la circulation d'instruments gestionnaires dans la justice en introduisant l'analyse des forums européens. Une cartographie des nombreux espaces européens de débat en matière d'administration de la justice justifie le choix des cas sur lesquels repose l'analyse. À partir du socle commun de normes – celles de la Convention européenne des droits de l'homme – sur lesquelles tous ces forums fondent leurs débats, deux forums distincts sont identifiés par leur différente composition, par le type d'arguments mobilisés par leurs experts et en raison des représentations qu'ils inscrivent dans leurs instruments. Un forum des professionnels, de composition homogène et véhiculant une représentation modérément critique de la gestion (le Conseil des juges) est opposé à un forum des coalitions épistémiques. Ce dernier est un lieu de débat entre professionnels issus de mondes différents (magistrats, hauts fonctionnaires, chercheurs...) qui s'incarne dans deux groupes d'experts (la CEPEJ du Conseil de l'Europe et le Réseau des Conseils de la Justice). Tant les missions inscrites dans ces groupes d'experts au moment de leur création, que les représentations véhiculées par une partie des experts participant à ce forum, permettent de l'identifier comme l'espace névralgique d'instrumentation gestionnaire de la justice au niveau européen.

Le chapitre 3 rend compte des modes de débat et de production de sens sur la justice spécifiques à chacun de ces forums, en analysant les représentations de la justice que se font les experts qui les composent tant au niveau des individus que de l'interaction collective. La profession des experts est identifiée comme le facteur principal déterminant les représentations de la justice qu'ils véhiculent dans les forums. L'équilibre entre ces professionnels au sein des groupes d'experts est aussi crucial pour l'inscription des représentations dans les instruments qu'ils élaborent.

Le chapitre 4 fait le lien entre les débats internes aux forums européens autour de la notion de qualité de la justice et la construction d'une instrumentation spécifique pour soutenir ces divers registres de qualité. Il analyse spécifiquement quelques-uns des instruments les plus prégnants conçus dans les forums – un avis sur la qualité des décisions pour le forum professionnel et deux dispositifs de gestion de la qualité pour le

forum des coalitions épistémiques. Les instruments analysés restituent pour chaque espace concerné des formes différentes d'assemblage des registres de qualité. Un processus d'ancrage de la qualité sur le principe de procès équitable, une hybridation entre ce dernier et les principes gestionnaires d'efficacité et de qualité du service à l'utilisateur, et un registre entièrement inspiré d'un modèle de qualité du service tel que développé pour et par les entreprises peuvent s'associer aux instruments produits par les forums européens. Un autre exemple, les statistiques judiciaires européennes développées par la CEPEJ, montre que les instruments peuvent incarner et véhiculer des représentations dépassant les attentes de leurs producteurs. Ces dernières apparaissent aux yeux des experts comme un cadrage commun permettant aux pays européens de se confronter sur un pied d'égalité.

Le chapitre 5 montre que la circulation des statistiques européennes vers le forum européen des communautés de politiques publiques incarné par la Commission européenne a renforcé l'esprit gestionnaire inscrit dans cet instrument. Le chapitre 5 situe cette appropriation des instruments gestionnaires dans l'histoire longue de la création d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Suite à de nombreux échecs dans l'intégration de cet espace, les instruments gestionnaires permettent à la Commission d'élargir sa compétence de supervision sur les pays dans un domaine, l'administration de la justice, dont elle était auparavant exclue. La Commission européenne réadapte les statistiques à ses finalités d'action publique : elle les utilise à la fois pour classer les États vis-à-vis de critères conformes aux intérêts des entreprises et pour faire pression sur certains pays membres afin de promouvoir des changements.

Le chapitre 6 montre que ces changements à l'international s'accompagnent de dynamiques pour partie similaires dans les cas français et italien, où les statistiques et la gestion de la qualité des procédures sont devenues un dispositif central dans la régulation des choix d'action publique tant par le politique que par une partie des professionnels du droit. Le chapitre est organisé en deux parties. La première analyse des projets d'innovation gestionnaire en juridiction mobilisant les instruments européens tant à l'échelle nationale, qu'à celle des tribunaux. La deuxième propose des pistes alternatives d'explication de la circulation d'instruments gestionnaires suite aux terrains réalisés dans deux tribunaux français et deux tribunaux italiens. Trois critères sont identifiés comme influençant le degré d'appropriation de la gestion : la taille des organisations concernées,

la capacité d'initiative des chefs de juridiction et les conditions matérielles de l'organisation.

Ainsi, cette thèse étudie d'une part les configurations d'acteurs et les représentations qui animent les différents forums au cours du temps, et d'autre part l'instrumentation de l'action publique au sens de « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale⁴⁹ » entendue ici au sens large d'ensemble des acteurs qui participent à la direction et au fonctionnement de la justice.

En s'insérant dans le débat en matière d'instruments, de principes et de logiques d'action, de dispositions, cette thèse défend les apports théoriques et empiriques de l'analyse de l'action publique par les instruments. Elle reconnaît toutefois la justesse de certaines des critiques avancées à son encontre quant à la place trop limitée réservée à l'élaboration cognitive de l'instrumentation, comme le souligne Daniel Benamouzig avec son concept de motifs cognitifs⁵⁰. Défini comme une « composition objectivée de bonnes raisons », ce concept met en évidence la dimension cognitive (les procédures de raisonnement, par exemple les opérations logiques ou mathématiques d'ordonnement des argumentaires typiques des économistes) au fondement des différentes occurrences par lesquelles ces bonnes raisons se traduisent dans des outils spécifiques (rapports, tableaux, statistiques, etc.). N'abordant pas la question de l'usage et de la circulation des outils, le motif cognitif ne répond toutefois pas à nos finalités analytiques. Cette recherche vise à montrer les déterminants de l'élaboration et de l'usage de ces outils gestionnaires. Intégrer l'analyse des représentations des acteurs qui les élaborent à celle des instruments d'action publique semble plus adapté pour surmonter les limites de l'approche en termes d'instruments, tout en maintenant ses points forts. L'analyse de la fabrique de la gestion

⁴⁹ LASCOUMES Pierre et Patrick LE GALES, « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », in Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 12-13.

⁵⁰ BENAMOZIG Daniel, « Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs? », in HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 95-118. Pour les concepts de dispositions et de principes d'action voir respectivement LAHIRE Bernard, *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan, 2002 ; BOLTANSKI Luc et Laurent THEVENOT, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

de la justice s'associe ainsi à l'analyse des choix politiques découlant de son adaptation et de son usage dans l'action publique.

L'apport de cette thèse est triple. La recherche montre les effets structurants que l'élaboration et la circulation d'instruments gestionnaires par des groupes d'acteurs internationaux incluant des professionnels du droit, hauts fonctionnaires, chercheurs, experts en management ont produit sur l'action publique européenne. L'Union européenne est devenue l'un des principaux récipiendaires de l'instrumentation gestionnaire élaborée par les groupes d'experts du Conseil de l'Europe et par les réseaux de professionnels, intégrant ces instruments dans ses activités de diagnostic, de recommandations et d'incitations au changement vers les pays européens.

Deuxièmement, dans l'analyse de la fabrique d'instruments gestionnaires, la thèse identifie les facteurs de légitimation des représentations véhiculés par les experts, à partir de la capacité d'illustrer sa propre idée selon des codes accessibles à l'ensemble des experts. Ces codes varient selon les forums analysés. Ils dépendent des parcours professionnels et des expériences réformatrices dont les experts sont porteurs. L'acceptation collective d'un instrument dépend aussi de la perception quant à son adaptation au mandat reçu par le forum qui l'élabore, qui tend à être plus contraignant pour les experts mobilisés dans le cadre du Conseil de l'Europe. Ainsi, la représentation inscrite dans les instruments produits dans le Réseau des Conseils de la Justice tend à varier de manière plus importante sur la base des professionnels impliqués dans leur élaboration par rapport à la CEPEJ, même si les deux présentent une variabilité de représentations au cours du temps qui justifie leur association analytique dans un même forum.

Troisièmement, cette recherche montre que la circulation transnationale des pratiques et des instruments gestionnaires a des effets sur les dynamiques locales et nationales de changement, légitimant des solutions envisagées à l'échelle des tribunaux ou du ministère, ainsi que sur les entrepreneurs de changement qui les portent. Les cas des justices civiles française et italienne montrent la pertinence de cette hypothèse sur la circulation transnationale, tout en rappelant qu'elle n'est qu'un des multiples facteurs facilitant la circulation de pratiques et d'instruments gestionnaires dans les tribunaux. D'autres facteurs de circulation sont identifiés. Différents modes d'appropriation de la gestion par les professionnels du droit – adhésion, contestation, contournement –

s'observent selon leur carrière, la pression ressentie face au volume des affaires à traiter, les contraintes budgétaires, et le degré de pertinence reconnu à la gestion en tant que réponse d'action publique.

Chapitre 1. – Sociohistoire et circulation du référentiel gestionnaire dans la justice

Restituer les modalités de constitution et de fonctionnement de l'espace européen d'administration de la justice, et ses contributions à l'action publique, requiert de se pencher sur les origines de cet espace et des savoirs qui y circulent. Ce travail consiste à produire une sociohistoire du débat sur les critères déterminants de la qualité de l'administration judiciaire. Ces critères relèvent de deux grands domaines. Le premier est celui de la doctrine judiciaire qui porte notamment sur le contrôle de la décision judiciaire, au niveau de sa conformité à la loi, de sa proportionnalité aux intérêts en jeu, et du respect des droits de la défense et des garanties du procès équitable (indépendance du juge, garantie du contradictoire entre les parties)⁵¹. Le deuxième est le domaine gestionnaire issu des réformes des services publics mises en place dans les États européens à partir des années 1970. Fondée sur l'évaluation de l'administration et du fonctionnement de l'institution judiciaire, cette conception de la qualité de la justice se nourrit de concepts gestionnaires tels l'efficacité et l'efficience organisationnelles (la capacité d'atteindre les objectifs par un usage optimal des ressources), la performance (le fonctionnement analysé en termes de prestations mesurables) et la logique de service aux usagers (qui reprend la logique de service au client du monde marchand).

La thèse approfondie dans ce chapitre, qui constitue le fil rouge de l'ensemble de ce travail est celle d'un glissement des critères traditionnels de fonctionnement des juridictions d'inspiration bureaucratique – l'organisation et le contrôle des activités dans un cadre de respect des procédures et des lois – vers des principes de fonctionnement inspirés des entreprises – l'optimisation de la mise en œuvre des ressources humaines et matérielles⁵² – dont l'adaptation à la justice fait encore débat. L'enjeu est de comprendre

⁵¹ COLOMBET Hélène et Alice GOUTTEFANGEAS, « La qualité des décisions de justice. Quels critères ? », *Droit et société*, 83 (1), 2013, p. 155-176 ; FRYDMAN Benoît, « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », in Pascal MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007.

⁵² SERVERIN Évelyne, « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, Dalloz, 2011, p. 37-56.

et les modes de réappropriation et les pondérations entre de notions aussi variées que pouvoir régalien, qualité de la décision, indépendance et autonomie des magistrats, qualité de l'organisation, efficacité de la justice et des magistrats, performance, service public...

Ce chapitre montre la manière dont ces principes étrangers au monde de la justice jusque dans les années 1970 ont été introduits et adaptés au monde des tribunaux. La sociohistoire des changements de l'administration judiciaire laisse apparaître que ce processus et cette pondération entre principes et pratiques bureaucratiques et gestionnaires, ont suivi des parcours nationaux spécifiques tout en trouvant leur origine aux États-Unis. Le chapitre teste l'hypothèse de la circulation des savoirs, des instruments et des acteurs comme facteur principal dans l'affirmation des savoirs gestionnaires en tant que ressources pour changer les juridictions dans le contexte européen. Cette hypothèse se focalise sur les acteurs et pratiques internationaux. Néanmoins, ce cadre d'analyse, rend compte de la complexité des changements gestionnaires des juridictions. Il montre leur articulation avec les dynamiques contextuelles (configurations locales et nationales), et notamment les jeux d'échelles entre national, transnational et international. La démonstration distingue trois moments clés.

Premièrement, la prise en considération des problèmes d'organisation des tribunaux comme un problème public s'inscrit dans le cadre plus général des réformes du secteur public dites néo-managériales⁵³. Après en avoir rappelé les principes et caractéristiques transversales, centrés sur la recherche d'efficacité de l'organisation étatique par la décentralisation, la privatisation, la responsabilisation des structures intermédiaires et l'évaluation systématique des performances⁵⁴, la mise en conformité de la justice à une instrumentation gestionnaire est illustrée par le cas des premières expériences étasuniennes visant à réduire les coûts et délais de procédure.

Deuxièmement, le chapitre retrace les dynamiques de circulation de l'instrumentation étasunienne dans le contexte européen. La consolidation à l'échelle

⁵³ VIGOUR Cécile, « Professions in Policy and Knowledge Transfer: Adaptations of Lean Management, and Jurisdictional Conflict in a Reform of the French Public Service », *International Journal of Sociology*, 45, 2015, p. 112-132 ; LANGBROEK Philip, « Organization Development of the Dutch Judiciary, between Accountability and Judicial Independence », *International Journal of Court Administration*, 2 (2), 2010, p. 21-30.

⁵⁴ BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, 35 (2), 2007, p. 9-29.

internationale de ces savoirs gestionnaires et notamment leur importation en Europe reposent sur la circulation d'une série d'instruments et d'acteurs entre le *National Center for State Courts* américain, la Banque Mondiale et certains instituts de recherche européens. L'analyse comparée des *Trial Court Performance Standards* développés aux États-Unis d'une part et le cadre d'évaluation des systèmes judiciaires de la Banque Mondiale et du « Programme pour le renforcement de l'organisation judiciaire » aux Pays-Bas d'autre part, montre la continuité entre ces trois instruments et le rôle crucial joué par certains acteurs, pour la plupart des chercheurs en droit et en administration, dans l'adaptation de ces savoirs aux nouveaux contextes d'emploi.

Enfin, il faut rappeler brièvement les caractéristiques organisationnelles des tribunaux des pays européens au moment du tournant gestionnaire et de l'établissement d'un espace européen d'expertise en la matière. À la fin des années 1990, ce tournant s'inscrit dans deux mouvements. D'un côté, plusieurs chantiers de réforme de l'organisation judiciaire voient le jour dans plusieurs pays européens (Pays-Bas, Angleterre, Belgique, France). Ces réformes concernent l'administration des tribunaux, en visant sa rationalisation et l'introduction d'une logique de service parmi ses professionnels. Les réformes mises en œuvre entre la fin des années 1990 et les années 2000 dans certains pays – France, Pays-Bas, Italie – ont donné lieu à des débats européens la décennie suivante, qui ont montré la nature non uniforme de ces réformes et des principes gestionnaires introduits. Elles mettent en évidence les facteurs structurants des différences entre changements nationaux, notamment le clivage entre politique et magistrats, et les dynamiques d'appropriation des changements par ces derniers.

Ce chapitre conduit le lecteur sur l'ensemble du parcours de transition de la justice d'un modèle bureaucratique à un modèle gestionnaire d'administration tout en pointant les principaux facteurs de changement dans la circulation d'acteurs, de pratiques et d'instruments. Ainsi, il ouvre la voie à une analyse plus fine de ce processus et de ses modes de production sur le continent européen, notamment sa dimension internationale.

1. Un nouveau référentiel pour les services publics à l'origine de l'approche gestionnaire dans la justice

Quand un fonctionnaire d'État pense aux modèles de gestion d'un tribunal, d'un hôpital ou d'une université, il lui est peut-être difficile d'imaginer que leurs caractéristiques s'inspirent directement des modèles des entreprises. Comme l'a formulé

un magistrat lors d'une réunion entre experts en matière d'efficacité de la justice : « les tribunaux ne produisent pas des chaussures ». Il voulait ainsi souligner que les services publics produisent des biens particuliers, sur la base de normes et de valeurs qui encadrent son action et qui ne sont en aucun cas celles des entreprises. Si des emprunts de modèles de gestion publics et privés ont toujours existé⁵⁵, on peut en effet distinguer le modèle dit bureaucratique et le modèle gestionnaire. Le premier se fonde sur un ensemble de règles portant sur le contrôle de l'activité d'une organisation publique, ses personnels et l'aménagement de ses services qui visent à établir et garantir leur bon fonctionnement. Pour le deuxième, l'établissement d'objectifs et leur atteinte (ou pas) par l'emploi optimal des ressources matérielles et humaines de l'organisation, sont centraux⁵⁶. Si le bon fonctionnement du premier s'évalue sur la base du respect des normes, celui du deuxième se fonde sur la capacité à atteindre les objectifs de manière efficiente et efficace.

1. La justice, un service public à réformer comme les autres ?

Les changements gestionnaires de la justice et le rôle joué par les circulations internationales de pratiques et instruments ne peuvent être isolés des changements plus globaux qui concernent l'ensemble des administrations étatiques, au-delà des frontières européennes. La science politique s'est employée à partir des années 1980 à décrire et à expliquer les changements des administrations bureaucratiques, dans leur forme organisationnelle ordonnée, prévisible et légale – fondement des États modernes selon Max Weber⁵⁷ – par des modèles issus du monde des entreprises et de la science des organisations.

a. Modernisation et rationalisation des services publics : le nouveau management public en perspective

Les changements de l'administration étatique au XX^{ème} siècle ont modifié progressivement normes et pratiques des agents publics à petite échelle, par secteurs et selon des formes de changement loin d'avoir été cohérentes. Emblématique en est le fameux modèle d'organisation de la poubelle (*garbage can*) théorisé dans les années 1970

⁵⁵ BEZES Philippe, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009 ; HIBOU Béatrice, *La Bureaucratiation du monde à l'ère néo-libérale*, Paris, La Découverte, 2012.

⁵⁶ É. SERVERIN, « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice »..., *op. cit.*

⁵⁷ P. BEZES, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? »..., *op. cit.* ; WEBER Max, *Économie et société/1 Les catégories de la sociologie*, Paris, Agora, 1995.

par Cohen, March et Olsen et qui produirait des décisions aléatoires, résultat d'agendas instables et systèmes de participation à la décision non structurés. C'est en partie en réponse à ce constat d'un manque d'efficacité du modèle d'organisation des administrations publiques et donc, d'un manque de légitimité du modèle bureaucratique par rapport à ceux en vigueur dans les entreprises qu'à la fin des années 1970 et surtout dans les années 1980 et 1990, de nouveaux modèles de changement des administrations se sont développés, labélisés ensuite par l'appellation de « nouveau management public ».

Identifié parfois comme un ensemble d'idées⁵⁸, comme une idéologie conçue pour l'exportation⁵⁹ ou comme un agenda de réforme, le label de nouveau management public regroupe à la fois les caractères structurants d'un large ensemble de réformes développées dans plusieurs pays à différents moments sur une période de plus de vingt ans, ainsi qu'une instrumentation spécifique qui les a accompagnées et qui a été parfois validée, sinon produite, par des organisations internationales, comme l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique et la Banque Mondiale⁶⁰. Par son ampleur, Christopher Hood place le nouveau management public parmi les cinq grandes tendances d'évolution des administrations publiques de l'époque néo-libérale avec « moins de gouvernement », « privatisation ou quasi-privatisation », « automation », et « internationalisation »⁶¹.

S'agissant des caractères structurants de cette idéologie de réforme des administrations, on distingue deux mouvements successifs. Le premier, développé surtout dans les pays anglo-saxons dans les années 1980 et résumé par l'article séminal de Christopher Hood (1991), identifie l'introduction dans le secteur public de sept composantes : *managers* libres de prendre des décisions par le haut ; l'établissement de standards et de mesures de la performance ; l'insistance sur les résultats plutôt que sur les procédures ; le passage à des unités de travail plus réduites avec des objectifs spécifiques et interconnectés pour rendre plus efficient le travail global ; l'introduction de la concurrence ou de la compétition dans les marchés publics pour réduire les coûts ; l'usage de pratiques de gestion du privé (flexibilité du travail et des rétributions à la place de

⁵⁸ HOOD Christopher, « A public management for all seasons? », *Public Administration*, 69 (1), 1991, p. 3-19.

⁵⁹ SULEIMAN Ezra, *Dismantling democratic states*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 2003.

⁶⁰ HOOD Christopher et Guy PETERS, « The middle aging of new public management: Into the age of paradox? », *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 14 (3), 2004, p. 267-282.

⁶¹ C. HOOD, « A public management for all seasons? »..., *op. cit.*

l'éthique du service public) ; l'accent sur la réduction des coûts par la discipline dans l'usage des ressources⁶².

Un article de Patrick Dunleavy de 1994, ajoute aux composantes identifiées par Hood trois types de changements : par la compétition (dérégulation, logique du prestataire de services-client...); par la désagrégation (création d'agences, d'institutions de régulation et d'inspection ; budgets par objectifs ; évaluations par la comparaison et par les consommateurs) ; et le changement par l'incitation (salaires basés sur la performance, ajustement des salaires aux dividendes plutôt qu'à l'inflation, privatisation des biens ou services publics compétitifs sur le marché)⁶³. Le changement structurel porte donc sur le déplacement des formes de contrôle sur l'administration : celle-ci passe d'un modèle caractérisé par le contrôle *ex ante* des procédures et procédés, fondé sur les relations hiérarchiques et les principes de légalité et d'éthique à un modèle de redevabilité managériale où le contrôle porte sur les résultats, les relations sont contractuelles et les principes étant la transparence et la compétitivité⁶⁴.

Pourtant, l'accent sur l'hyperspécialisation, l'efficacité et la réduction des coûts dans les réformes des années 1980-1990 a produit des résultats contrastés. Les pays qui ont largement mis en œuvre le modèle néo-managérial de changement n'auraient pas des performances meilleures que ceux qui s'étaient montrés réticents, au-delà des critiques sur les coûts transitionnels élevés des changements et sur l'augmentation des inégalités sociales⁶⁵. Ce constat aurait conduit à une remise en question de certains principes de changement de l'administration des années 1980-1990 et à leur adaptation, par la suite labélisé par certains auteurs comme un « post-nouveau management public » ou « *whole-of-government* ».

Ce deuxième mouvement de changement, comme son nom le suggère, ne se caractérise pas davantage par une doctrine cohérente et structurée, mais comme une nouvelle couche de réformes répondant aux défauts et aux conséquences imprévues du nouveau management public, tout en ne modifiant pas ses caractères structuraux. Les

⁶² *Ibid.*

⁶³ DUNLEAVY Patrick, « The globalization of public service production », *Public Policy and Administration*, 9 (1), 1994, p. 36-52.

⁶⁴ CHRISTENSEN Tom et Per LÆGREID, « Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM », *European Political Science Review*, 3 (1), 2011, p. 125-146.

⁶⁵ CHRISTENSEN Tom et Per LÆGREID, *Transcending New Public Management*, London, Ashgate, 2007.

directives principales de ces réformes visent à renforcer la coordination et l'intégration entre et au sein de services publics fragmentés par les réformes précédentes. L'usage de partenariats public-privé, de réseaux d'experts et de consultants transversaux ; l'implication plus grande des usagers et de la société civile par la création de forums d'usagers, de questionnaires de satisfaction, et l'inclusion d'organisations à but non lucratif dans les politiques publiques relèvent de cette recherche d'une plus grande coordination par l'établissement de finalités et de normes communes à la qualité et à l'efficacité des services publics.

b. Un modèle de changement appuyé sur une instrumentation spécifique : l'efficacité néo-managériale et ses instruments

Les réformes administratives qui se sont succédées des années 1970 à nos jours peuvent se résumer à quatre processus principaux qui ont eu une incidence différente tant dans le temps que dans l'espace : *marketization* (la mise en concurrence du secteur public et la contractualisation des services) ; *privatization* (l'alignement des services sur les standards du privé ou le recours à des entreprises privées pour assurer des services publics) ; *corporatization* (l'adoption de modèles d'entreprise dans la fonction publique, la désagrégation des unités de production et la décentralisation des pouvoirs décisionnels) ; *managerialization* (l'accent sur l'efficacité, l'évaluation et la gestion des coûts)⁶⁶. Ce dernier processus a eu le plus d'effets sur les professionnels des différents secteurs publics, et notamment ceux de la justice, car il porte directement sur la manière dont ceux-ci organisaient et évaluaient leur travail, en bousculant les critères sectoriels de qualité du travail par l'inclusion de l'efficacité parmi ses composantes principales⁶⁷.

Une approche en termes d'instrumentation de l'action publique⁶⁸ montre que le processus de managérialisation repose principalement sur le déploiement dans la fonction publique de dispositifs typiques des entreprises. C'est le cas, au niveau macro, de la

⁶⁶ GALETTO Manuela, Paul MARGINSON et Catherine SPIESER, « Collective bargaining and reforms to hospital healthcare provision: A comparison of the UK, Italy and France », *European Journal of Industrial Relations*, 20 (2), 2014, p. 131-147 ; C. VIGOUR, « Professions in Policy and Knowledge Transfer: Adaptations of Lean Management, and Jurisdictional Conflict in a Reform of the French Public Service »..., *op. cit.*

⁶⁷ *Ibid.* ; BEZES Philippe, « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193 (3), 2012, p. 16-37.

⁶⁸ HALPERN Charlotte, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

refonte du système d'allocation de crédits des États sur la base des performances (ce qui en nécessite la mesure) plutôt que de la dépense préalable. C'est aussi visible, au niveau micro, dans la production de chiffres et de mesure du rendement des agents dans tous les services de la fonction publique pour en objectiver le coût et l'efficacité eu égard aux objectifs qui leur sont assignés.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en France est représentative de la pénétration d'une perspective gestionnaire au plus haut degré de l'administration, qui influence en cascade tous les secteurs publics. Fondée sur des missions, programmes et actions, chacun assorti d'indicateurs de mesure de la performance des gestionnaires de crédits, elle vise des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de gestion des dépenses⁶⁹. Les réactions et résistances des agents de la fonction publique à ces dispositifs de mesure ont été largement traitées par la littérature et de manière transversale par secteurs publics (médecins et infirmières, policiers, enseignants, travailleurs sociaux, magistrats) et entre pays (Royaume-Uni, France, Suède, Danemark, Pays-Bas, Allemagne...) ⁷⁰.

Concernant l'étude des dynamiques de changement, une partie de la littérature met en évidence le rôle important que jouent, dans la diffusion des recettes néo-managériales, les organisations internationales, et pour l'Europe, notamment l'Organisation pour la coopération et le développement économique avec son groupe d'experts PUMA (*Public Management*) et le projet SIGMA (*Support for Improvement of Governance and Management*). Au cours des années 1990 et 2000, cette expertise internationale a défendu l'efficacité supposée d'une série de principes, de connaissances et de pratiques néo-managériales pour aider à l'adoption de nouvelles normes dans l'administration publique. Elle est parvenue à promouvoir un grand nombre de réformes néo-managériales dans les pays d'Europe centrale et orientale en s'appuyant sur des organisations susceptibles de conditionner l'octroi d'aides financières à la mise en œuvre de ces principes et recettes, telles la Banque Mondiale et l'Union européenne⁷¹.

⁶⁹ É. SERVERIN, « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice »..., *op. cit.* ; MUNIESA Fabian et Dominique LINHARDT, « Trials of explicitness in the implementation of public management reform », *Critical Perspectives on Accounting*, 22 (6), 2011, p. 550-566.

⁷⁰ Voir notamment la revue de la littérature du dossier-débat de *Sociologie du Travail*, 53 (3), 2011 dirigé par Philippe Bezes et Didier Demazière sur le *New Public Management* et les professions de l'État.

⁷¹ HADJIISKY Magdaléna, « SIGMA : un programme international de renforcement des capacités administratives en terres européennes (1992-2012) », *Revue française d'administration publique*, 161 (1), 2017, p. 73-88.

Pourtant, dans une approche circulatoire des changements de l'action publique, les modalités d'influence des acteurs internationaux tiennent tout autant aux dispositions et aux intérêts professionnels des acteurs locaux qu'aux configurations et enjeux du contexte dans lequel ils opèrent⁷². Comme l'a souligné Philippe Bezes, en France, la haute administration s'est appropriée la nouvelle gestion publique et en a fabriqué une version légitime⁷³. Un constat similaire peut être fait quant aux origines des premiers instruments gestionnaires de la justice. Cette appropriation gestionnaire par la haute administration judiciaire a eu lieu en premier aux États-Unis dans les années 1970. La prochaine section illustre les dynamiques spécifiques par lesquelles des acteurs judiciaires ont adapté l'instrumentation managériale aux tribunaux étatsuniens, avant de montrer comment cette appropriation a pris forme au niveau international parmi un plus large éventail d'acteurs et d'institutions.

II. Tribunaux américains, Banque Mondiale et « soutien à la démocratisation » aux fondements du management de la justice

La sociohistoire de l'emprise des tribunaux des pays européens par la gestion nécessite deux passages obligés pour en comprendre le cheminement. Le premier porte sur les dynamiques de production de l'instrumentation gestionnaire de la justice qui plonge ses racines dans les cours américaines. Le deuxième concerne la manière dont certains acteurs et administrations judiciaires du continent européen se sont appropriés ses instruments.

1. Magistrats, réseaux judiciaires et centres d'expertise au cœur des « innovations » gestionnaires

Les enjeux de qualité de la décision judiciaire ont été depuis toujours au cœur des préoccupations des professionnels de la justice. Ceci explique une structure de l'organisation judiciaire sur plusieurs niveaux d'appel pour assurer le contrôle juridique des décisions. Le rôle central dévolu à la justice comme régulateur des problèmes sociaux, politiques et économiques des sociétés modernes dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle

⁷² LOZAC'H Valérie, « La déclinaison des doctrines du new public management dans l'administration est-allemande », *Revue française d'administration publique*, 141 (1), 2012, p. 207-222.

⁷³ P. BEZES, « État, Experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 »..., *op. cit.*

a porté les sociologues du droit à nommer ce phénomène « judiciarisation de la société »⁷⁴. Au-delà du débat sur l'expansion globale du pouvoir judiciaire par rapport au politique, ce processus marque un accroissement considérable de l'activité des tribunaux en termes d'affaires à gérer⁷⁵. Les préoccupations relatives à la qualité se sont ainsi élargies à la problématique de la gestion des dossiers judiciaires. Le développement des premiers instruments gestionnaires de la justice aux États-Unis s'inscrit dans ce contexte.

a. L'établissement du paradigme de la gestion du temps judiciaire aux États-Unis

Aux États-Unis, très tôt, de nombreux acteurs se sont intéressés aux questions d'efficacité de l'organisation administrative des tribunaux, car ce pays a connu plusieurs moments d'engorgement des tribunaux dû à l'accroissement du nombre d'affaires dans le contexte de politiques plus répressives. Pendant la prohibition, le *Chief Justice*⁷⁶ Taft propose de renforcer la coordination et le partage de solutions permettant d'améliorer l'administration des tribunaux. En 1922, le Congrès crée la *Conference of Senior Circuit Judges*, devenue par la suite la *Judicial Conference of the United States* rassemblant le *Chief Justice* des États-Unis, les juges en chef de chaque cour d'appel fédérale et de certains tribunaux locaux fédéraux. Le but de cette conférence nationale est de cadrer l'action publique en matière d'administration des tribunaux fédéraux américains⁷⁷. Cet effort se poursuit en 1939 avec la création d'une agence fédérale, l'*Administrative Office of the United States Courts*, supervisée par la *Judicial Conference* et en charge de la mise en œuvre des programmes de gestion administrative, politique et financière des cours fédérales américaines.

1971 est l'année zéro du management de la justice⁷⁸. En premier lieu, il est marqué par la publication d'un ouvrage, *Managing Courts*, par Ernest Friesen, directeur du bureau administratif des cours américaines déjà cité, et par Nesta et Edward Gallas, l'une

⁷⁴ TATE C Neal et Torbjörn VALLINDER, *The Global Expansion Of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1995 ; STONE SWEET Alec, « Judicialization and the construction of governance », *Comparative Political Studies*, 32 (2), 1999, p. 147-184 ; Jacques COMMAILLE, Laurence DUMOULIN et Cécile ROBERT (dir.), *La juridicisation du politique*, 2^{ème} édition, Paris, LGDJ, 2010.

⁷⁵ COMMAILLE Jacques, « La justice entre détraditionnalisation, néo-libéralisation et démocratisation : vers une théorie de sociologie politique de la justice », in Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 293-321.

⁷⁶ Le *Chief Justice* est au sommet de la magistrature américaine et le président de la Cour suprême.

⁷⁷ [<http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/governance-judicial-conference/about-judicial-conference>], dernier accès le 24 juillet 2017.

⁷⁸ VERZELLONI Luca, *Dietro alla cattedra del giudice : pratiche, prassi e occasioni di apprendimento*, Bologna, Pendragon, 2009.

professeure d'administration publique, l'autre directeur de la cour du comté de Los Angeles⁷⁹. Il s'agit de la première tentative de mettre à plat les connaissances existantes en matière de gestion des tribunaux sous forme d'un manuel scolaire pour former les étudiants intéressés par l'administration des tribunaux. Deux institutions jouent ensuite un rôle crucial : le *National Center for State Courts* (Williamsburg, Virginia) – un *think tank* créé en 1971 par les réseaux du barreau et des cours d'État américaines (donc non fédérales) à l'initiative du *Chief Justice* Warren E. Burger, et composé de chercheurs juristes et non juristes, ainsi que de magistrats détachés – et l'*Institute for Court Management* (Denver, Colorado), un centre de formation sur la gestion des tribunaux créé un an auparavant par le même *Chief Justice* et qui a fusionné avec le *National Center* en 1986⁸⁰.

Les premiers instruments de gestion judiciaire inspirés du secteur privé (notamment de la gestion des stocks de produits) ont été développés dans ces centres souhaités et financés par les professionnels du droit. Reposant sur un usage intensif des statistiques des affaires, ils sont diffusés par des textes et des formations spécialisés. Notamment, l'étude séminale *Justice Delayed* publiée par le *National Center for State Courts* en 1978, dirigée par le juge Kenneth Chantry et par le chercheur spécialiste en politiques publiques, Thomas W. Church Jr., met pour la première fois au centre de l'analyse la longueur des procès des cours des États fédérés⁸¹.

L'étude teste de manière empirique les raisons les plus communes évoquées par les professionnels du droit pour justifier la longueur des procès aux États-Unis dans les années 1970 : un nombre excessif d'affaires par rapport au personnel à disposition, ou celui des cas complexes à traiter. Cette recherche portant sur 21 cours métropolitaines étasuniennes montre que ces deux facteurs n'expliquent pas la durée des procès dans l'ensemble des tribunaux ; l'indicateur de durée des procédures mobilisé est le *disposition time* qui définit le temps en jours du moment de la saisine de l'affaire jusqu'à sa conclusion. Selon cette étude, la variable explicative serait plutôt à rechercher dans la « culture judiciaire locale » (*local legal culture*), c'est-à-dire l'attitude des juges, des procureurs et des avocats vis-à-vis du temps du procès et les dispositions prises

⁷⁹ FRIESEN Ernest C., Edward C. GALLAS et Nesta M. GALLAS, *Managing the Courts*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1971.

⁸⁰ Les deux institutions fusionnent dès 1986, partageant ainsi recherches et personnel.

⁸¹ CHURCH Thomas Jr. *et al.*, *Justice Delayed. The Pace of Litigation in Urban Trial Courts*, Williamsburg, VA, National Center for State Courts, 1978.

localement pour gérer les affaires en cours, comparées au moyen d'un indicateur de performance construit par l'étude – le *backlog index* – qui met en relation le nombre d'affaires résolues sur l'année avec le nombre de nouvelles affaires entrées. L'étude préconise donc d'augmenter les capacités de contrôle sur les affaires par un contrôle systématique de leur traitement, de la saisine de la juridiction à leur conclusion judiciaire. Cela revient à identifier les pratiques d'enregistrement et d'orientation des affaires maximisant la capacité de gestion par les professionnels. Cette étude de 1978 constitue une étape majeure dans l'élaboration de modèles et d'instruments gestionnaires pour les tribunaux étasuniens au cours des années suivantes.

b. Changer la culture judiciaire par le management

Les premiers travaux sur la gestion active des affaires (*active case management*) développés dans les années 1980 marquent la réappropriation, dans l'univers judiciaire, des principes de gestion utilisés pour maximiser l'efficacité de stockage et de distribution des produits⁸². Dix ans après *Justice Delayed*, une nouvelle étude du Centre, dirigée de nouveau par un chercheur formé en politiques publiques et en sciences de l'organisation, Barry Mahoney, affirme de manière très nette que « la culture judiciaire peut être changée et [qu']une amélioration significative peut s'obtenir grâce à une application attentive des principes du management⁸³ ». Ce rapport souligne l'importance d'un leadership fort au sein des cours pour établir et faire respecter des standards partagés pour la gestion du temps du procès. Deux ans plus tard, un autre rapport publié par le *National Center for State Courts*, où Barry Mahoney figure parmi les auteurs, fait le point sur les standards de gestion du temps judiciaire et le niveau de performance à atteindre en s'appuyant sur des études de cas : *Courts that succeed* en est le titre⁸⁴.

Cette publication est liée à deux projets menés par le Centre. Le *Trial Court Performance Standards* établit des standards de performance pour les cours de justice sur la base d'indicateurs communs. Le *Caseflow Management Project* s'intéresse à la gestion

⁸² Une source intermédiaire d'inspiration pour cette adaptation de principes de gestion de produits à celui de services provient de la médecine mentale où « l'intervention doit être aussi rapide que possible. En gros, on a cherché à appliquer le même principe aux cours » (entretien avec une ancienne chercheuse du *National Center for State Courts*, 9 février 2016).

⁸³ Barry MAHONEY (ed.), *Changing Times in Trial Courts*, Williamsburg, VA, National Center for State Courts, 1988, xi. Traduction personnelle.

⁸⁴ HEWITT William, Geoff GALLAS et Barry MAHONEY, *Courts that Succeed*, Williamsburg, VA, National Center for State Courts, 1990.

du flux d'affaires et à la diffusion de bonnes pratiques en la matière. La comparaison des instruments que le Centre a développés pour le monde judiciaire, avec les principes du *benchmarking* (étalonnage) établis par le célèbre manuel de Robert Camp, *Business Process Benchmarking*, montre l'ampleur des changements proposés par les travaux du Centre, et leurs points communs avec ce référent important du management privé. Selon la synthèse qu'en fait Frederickson, le *benchmarking* suppose de :

- Définir l'étalon, c'est-à-dire le processus-clé de production avec la plus large opportunité d'amélioration (*Justice Delayed & Changing Times* identifient la culture judiciaire locale et les pratiques de gestion du temps des affaires)
- Identifier les entreprises aux processus de production les plus avancés et les analyser (*Courts that succeed* met en valeur les cours qui réussissent)
- Déterminer l'écart de performance avec les autres entreprises (*Trial Court Performance Standards* et l'adoption d'indicateurs communs de performance)
- Construire un consensus sur le besoin d'améliorer les processus de production pour réduire l'écart (*Changing Times* et l'établissement d'un leadership fort pour changer les pratiques de gestion dans les tribunaux)
- Établir les étalons de performance qui permettent de réduire l'écart, notamment par la mesure de la performance. Les mettre en œuvre et si nécessaire, réformer l'organisation (*Trial Courts Performance Standards* et *Caseflow Management* comme nouveaux étalons à atteindre, instruments de mesure et pratiques à développer)
- Mettre à jour les étalons pour rester compétitifs (un projet de 2005, *CourTools*, met à jour les standards de ces projets des années 1980-1990)⁸⁵.

À ce regard, l'ensemble des instruments produits par le *National Center for State Courts* ne se limite pas à introduire des éléments managériaux dans la culture judiciaire des tribunaux et des professionnels de la justice américaine. Par l'adaptation des principes du référent managérial plus à la mode à l'époque de l'élaboration des divers instruments

⁸⁵ FREDERICKSON H. George, « Easy innovation and the iron cage: best practice, benchmarking, ranking, and the management of organizational creativity », *Kettering Foundation Paper*, (June), 2003. Le contenu entre parenthèses est ajouté par nos soins.

– le *benchmarking* – les chercheurs du *National Center* visent un changement radical des méthodes et des normes de travail des tribunaux américains.

c. Quantifier la qualité du travail des tribunaux

Parmi ces projets, le *Trial Court Performance Standards* émerge par l'ampleur de l'investissement financier et d'énergie réalisé par les juridictions, ainsi que pour ses similarités avec les expériences européennes ultérieures – le système néerlandais déjà mentionné et le projet Évaluation de la CEPEJ détaillé ci-dessous. Ce projet américain, développé entre 1987 et 1990 et testé dans des cours entre 1990 et 1995, est officiellement recommandé par l'ensemble des associations professionnelles de juges américains pour une plus large diffusion en 1999. C'est un système de définition et de mesure de la performance des tribunaux de première instance des États fédérés. Il énonce 22 normes de qualité que les tribunaux devraient satisfaire, et qui sont déclinées en 68 indicateurs de mesure de la performance ; les deux se réfèrent à cinq catégories : accès à la justice ; rapidité de traitement des affaires ; égalité, impartialité et intégrité ; indépendance et responsabilité du tribunal ; confiance des usagers⁸⁶.

À travers ces indicateurs, les chercheurs du Centre proposent non seulement de mesurer les productions obtenues en termes d'affaires traitées (*output*) en fonction des ressources à disposition (*input*), mais aussi de considérer plus largement la manière dont ces prestations influencent la perception du travail de la cour auprès des usagers (*outcome*). Cela sanctionne le passage d'une logique centrée sur le respect de la procédure et sur la qualité juridictionnelle, à un modèle centré sur le service rendu et sur une conception du droit individuel à une justice qui place au même niveau pour l'utilisateur, l'éthique et l'intégrité des juges et leur capacité à prendre rapidement leurs décisions en recourant à des techniques de gestion des affaires. La phase d'élaboration de ces indicateurs a été suivie par une consultation de nombreux professionnels du droit et de chercheurs spécialistes de ce secteur. Si les normes de qualité n'ont pas suscité de critiques, les usages potentiels des indicateurs mesurant les performances des cours en fonction de ces normes ont fait craindre aux juges un pouvoir plus contraignant du

⁸⁶ DEPARTMENT OF JUSTICE – BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE, *Trial Court Performance Standards and Measurement System*, Washington, DC, U.S., 1995.

gouvernement, surtout si la logique de la comparaison entre cours déterminait par la suite les ressources financières allouées.

Lors de la phase d'expérimentation et d'extension du projet, les chercheurs du *National Center* ont cherché à désamorcer cette critique en insérant un avertissement dans l'introduction :

« *L'utilisation des standards à des fins de comparaisons entre les juridictions ou à des fins d'accréditation des juridictions n'est ni prévue, ni recommandée [...] de même, les standards ne sont ni prévus pour l'évaluation individuelle des juges, ni adaptés à cette utilisation.*⁸⁷ »

À partir de 1994, *l'Institute for Court Management* assure des formations sur le programme à destination des juges et administrateurs des cours, y compris étrangers. En 2002, Anne-Lise Sibony estime à 1 500 les professionnels formés aux standards de performance et à 40% la proportion des juridictions des États fédérés utilisant ce système. Cela montre l'ampleur du projet et ses effets structurants sur l'évaluation des juridictions aux États-Unis. Surtout, 75 professionnels du droit et experts européens (en sociologie des organisations notamment) sont aussi recensés parmi les inscrits aux formations de *l'Institute for Court Management* à cette époque⁸⁸.

Avant de se pencher sur les liens entre ces développements américains du management judiciaire et ses homonymes européens, il est important d'illustrer comment cette approche d'évaluation de la justice orientée vers la quantification et le *benchmarking* a été promue à l'échelle internationale dans les activités de la Banque Mondiale en matière de développement.

2. Chercheurs et organisations internationales comme vecteurs d'un nouveau modèle d'administration judiciaire

L'analyse porte ici sur les processus par lesquels la circulation et l'internationalisation des savoirs, acteurs et pratiques se réalisent et les usages qui en sont faits à l'échelle nationale pour modifier l'action publique. Cette approche permet de suivre le chemin qu'empruntent ces savoirs et dispositifs, les acteurs qui les portent ;

⁸⁷ SIBONY Anne-Lise, « Quelles leçons tirer des expériences étrangères ? », in Emmanuel BREEN (dir.), *Évaluer la justice*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002, p. 77-144, p. 92. Traduction de l'original, *Trial Court Performance Standards and Measurement System...*, p. 1, par l'auteur.

⁸⁸ A.-L. SIBONY, « Quelles leçons tirer des expériences étrangères ? »..., *op. cit.*

d'analyser la manière dont ils se forment et se reformatent lors de leur circulation dans les différents espaces hybrides qui encadrent l'action publique (cabinets ministériels, commissions parlementaires, organisations internationales, réseaux d'expertise, *think tanks*...) ⁸⁹. L'argument exposé est que le management judiciaire américain doit sa circulation à l'international à deux types d'acteurs principalement. D'une part, c'est une organisation internationale non-spécialiste de la justice, la Banque Mondiale, qui adopte les instruments du management de la justice dans ses projets dans un contexte de politique de l'organisation dominé par ailleurs par le prisme néo-managérial. Par ailleurs, c'est la circulation par la formation de chercheurs étrangers en visite aux États-Unis qui a permis aux principes de changement et aux instruments d'analyse et d'intervention sur les pratiques de se mondialiser en s'implantant dans les réflexions menées dans d'autres pays.

a. La Banque Mondiale, entrepreneur international du management dans la justice

En 1994, David Trubek et ses collègues observaient dans un article séminal que les professionnels du droit et les juristes qui participaient à des réseaux et des institutions d'expertise internationale devenaient plus centraux dans leur champ légal national que ceux ancrés exclusivement dans le champ du droit national ⁹⁰. L'international peut donc représenter une ressource pour les acteurs désireux de changer l'action publique nationale, car il garantit une légitimité savante et apparemment neutre susceptible de renforcer leurs positions par rapport aux concurrents locaux. D'autre part, la recherche a depuis longtemps souligné le rôle central des juristes dans la construction de régimes supranationaux (Union européenne) et transnationaux (Accord de libre-échange nord-américain, Organisation mondiale du commerce...) qui affectent le pouvoir et la légitimité des États nationaux et de leurs systèmes légaux ⁹¹. Elle souligne aussi comment les démarches d'internationalisation constituent un passage nécessaire pour affirmer des

⁸⁹ VAUCHEZ Antoine, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 59 (2), 2013b, p. 9-16.

⁹⁰ TRUBEK David M., Yves DEZALAY, Ruth BUCHANAN et John R. DAVIS, « Global restructuring and the law: studies of the internationalization of legal fields and the creation of transnational arenas », *Case Western Reserve Law Review*, 44, 1994, p. 407-498.

⁹¹ *Ibid.* ; Julie BAILLEUX et Antoine VAUCHEZ (éd.), *Exploring the transnational circulation of policy paradigms : law firms, legal networks and the production of expertise in the field of competition policies*, Florence, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014.

paradigmes d'action publique, que ce soit en matière d'économie⁹², de droit⁹³, ou d'administration⁹⁴. Pour cette raison, il est important de montrer comment le management judiciaire, avant d'être importé et réapproprié sur le continent européen, a déjà fait l'objet d'une assimilation et d'une validation dans les enceintes du « Washington consensus », l'ensemble d'organisations qui gravitent autour de la capitale étatsunienne, et notamment par la Banque mondiale.

En ce sens, il s'agit ici de montrer comment les savoirs et instruments développés dans le contexte florissant des *think tanks* et départements administratifs américains, notamment le *National Center for State Courts*, sont repris par la Banque mondiale. Le *National Center for State Courts* avait déjà mené une intense activité internationale par les formations dispensées auprès des professionnels du droit aux pratiques et instruments qu'ils développaient. D'un côté, des groupes de visiteurs étrangers se formaient auprès du Centre aux principes de management des cours, et se rendaient dans des cours étatsuniennes pour des démonstrations pratiques⁹⁵. D'un autre côté, les chercheurs du Centre étaient impliqués dans des activités d'expertise et de coopération dans des pays tiers, notamment dans le cadre de mandat de l'USAID, l'agence étatsunienne d'aide au développement, et d'autres agences similaires des pays européens, notamment celle du Royaume-Uni. La porosité des frontières entre les organisations participant à ce champ d'action publique (Agences de développement, Banque mondiale, Fonds monétaire international, Organisation pour la coopération et le développement économique...) dans leurs activités de coopération locales est un premier vecteur de diffusion des travaux du *National Center for State Courts* et de son approche managériale à l'organisation judiciaire au niveau international.

⁹² DEZALAY Yves et Bryant GARTH, « Le "Washington consensus". Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néo-libéralisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 121 (1), 1998, p. 3-22.

⁹³ COHEN Antonin et Antoine VAUCHEZ, « The social construction of law: The European Court of Justice and its legal revolution revisited », *Annual Review of Law and Social Science*, 7 (1), 2011, p. 417-431 ; VAUCHEZ Antoine, *L'Union par le droit : l'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013a.

⁹⁴ M. HADJIISKY, « SIGMA : un programme international de renforcement des capacités administratives en terres européennes (1992-2012) »..., *op. cit.* ; STONE Diane et Stella LADI, « Global public policy and transnational administration », *Public Administration*, 93 (4), 2015, p. 839-855.

⁹⁵ Des partenariats ont aussi été établis. Par exemple, selon une ancienne chercheuse du Centre, c'est l'envoi en formation au Centre d'une quinzaine de jeunes magistrats qui a permis à la Corée du Sud, dix ans plus tard, de développer son système d'administration judiciaire d'avant-garde en gestion et technologie (entretien, 9 février 2016).

Au début des années 1990, les agences de développement des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Allemagne sont les premiers acteurs impliqués par leurs dons dans les réformes judiciaires des pays post-communistes en transition vers la démocratie. Mais comme l'illustre Thierry Delpeuch, pour la fin de la décennie, les institutions financières internationales jouent un rôle prépondérant par le financement des changements structurels de ces pays⁹⁶. C'est en effet à cette époque que la Banque mondiale s'intéresse aux réformes de la justice, car le développement d'une justice efficiente, indépendante et autonome est considéré comme un prérequis pour un système économique solide et fiable pour les investisseurs, et donc comme un bon retour d'investissement pour les prêts et les crédits que la Banque mondiale octroie aux pays. Alors que dans les pays d'Europe de l'Est, la Banque mondiale monte des projets concernant l'État de droit, l'indépendance et l'autonomie des juges, une partie apparemment plus technique sur les changements des pratiques administratives des tribunaux visant à une plus grande efficacité est souvent ajoutée aux projets afin d'en dépolitiser la nature et de favoriser l'acceptation par les élites politiques locales⁹⁷.

Tout en restant « une petite activité au sein de la Banque⁹⁸ », ses interventions concernent surtout l'infrastructure des tribunaux, le plus souvent en contexte post-conflit. Au-delà des prêts pour financer la rénovation des bâtiments judiciaires, la Banque mondiale a aussi centré son action sur le développement d'une meilleure infrastructure informatique dans les juridictions en vue d'une plus grande efficacité, grâce aux méthodes modernes de gestion des procédures (*active case management*) mises en place aux États-Unis au cours des années 1980 et dans plusieurs pays de *common law* dans la décennie suivante (Canada, Australie, Royaume-Uni).

Encadré 1.1. Circulation d'acteurs dans le « petit monde » du management judiciaire washingtonien

Linn Hamnergren, diplômée en science politique de Stanford, puis titulaire d'un doctorat dans la même discipline à la University of Wisconsin-Madison (1974), après avoir enseigné pendant 10 ans à l'Université, devient consultante, puis gestionnaire pour l'USAID dans des projets de réforme de la justice en Amérique latine (Pérou, Costa Rica, Salvador). Devenue *fellow* d'USAID à Washington (1996), elle intègre en 1998 la Banque mondiale comme spécialiste du management du secteur public où elle

⁹⁶ DELPEUCH Thierry et Margarita VASSILEVA, « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires », *L'Année sociologique*, 59 (2), 2009, p. 371-402.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Entretien avec un fonctionnaire de la Banque mondiale, 9 février 2016.

reste jusqu'en 2008 ; elle s'y s'occupe surtout d'État de droit et de gouvernance des institutions judiciaires (pilotage, évaluation et développement d'indicateurs). Consultante indépendante à partir de 2009, elle met depuis son expérience dans le secteur des réformes de la justice à disposition de plusieurs gouvernements, cabinets de consultants et *think tanks*, y compris européens (*Hague Institute for Innovation of Law*, *Netherlands Institute for Advanced Studies in Social Sciences*).

Heike Gramckow, formée en droit et sciences criminelles (1985, Université de Hamburg), réalise une thèse en criminologie (1986-1994). Elle s'installe à Washington où elle entreprend une carrière de chercheuse dans le domaine du droit et des politiques criminelles dans plusieurs instituts de recherche (*Jefferson Institute for Justice Studies*, 1989-1994 ; *American Prosecutors Research Institute*, 1997-2000). Elle intègre ensuite le *National Center for State Courts*, dont elle devient la vice-Directrice de la section internationale. À ce titre, elle participe à plusieurs programmes de réforme des institutions judiciaires en Europe de l'Est, Afrique, Moyen-Orient et Asie, financés par les agences de développement étasunienne (USAID) et britannique (DFID). En 2008, elle intègre le *Justice Reform Practice Group* de la Banque mondiale comme conseiller-expert en matière de modernisation et de management des tribunaux. Elle publie de nombreux recueils de bonnes pratiques sur la gestion des flux des affaires et sur les services aux justiciables. En 2016, elle prend sa retraite, mais reste active en tant qu'experte indépendante en matière d'organisation et de management des institutions judiciaires.

Ingo Keilitz, docteur en psychologie de la Kansas State University (1972), intègre l'Institut pour le handicap mental et le droit du *National Center for State Courts*, Institut qu'il dirige entre 1981 et 1990. C'est alors un acteur central de l'adaptation des méthodes de gestion des patients de la médecine mentale à celui de la gestion des affaires judiciaires ; il participe à la rédaction des *Trial Court Performance Standards* et à ses révisions successives dans les années 2000. Il se reconvertit en spécialiste du management judiciaire et notamment de la mesure des performances en devenant directeur de l'*Institute for Court Management* et vice-Président du *National Centre for State Courts* entre 1990 et 1995. En 1996, il crée son cabinet de conseil dans le domaine du management et de la mesure de la performance judiciaires, *CourtMetrics*. Il poursuit son activité d'expert en management de la justice en participant à de nombreux projets de coopération pour l'USAID, le *National Centre for State Courts*, la Banque mondiale et d'autres acteurs du champ du développement international (1999-2015). Il se consacre depuis à la recherche dans des universités américaines et australiennes.

Pour mener ses projets de développement des infrastructures judiciaires et d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des cours, la Banque mondiale intègre des experts du secteur judiciaire dans différentes unités organisationnelles au début des années 1990. Ces spécialistes y restent parfois de courtes périodes et ont différents profils

– juristes surtout, mais aussi chercheurs en science politique avec une longue expérience de participation à des projets de développement et de réforme des institutions judiciaires. Ils se structurent dans les années 2000 dans un groupe thématique, le *Justice Reform Practice Group*. Ce dernier fait partie du *Law and Justice Institutions Group*, qui regroupe l'ensemble des activités transversales réalisées par la Banque dans ce secteur d'action publique⁹⁹. Sous le chapeau de l'État de droit, ses activités touchent notamment à la réforme du fonctionnement des institutions judiciaires tant au niveau de leur rôle et de leur finalité, que du point de vue de l'organisation. Pour cette dernière, les *counsels* de la Banque identifient comme terrains de recherche et de coopération avec les autorités des pays financés : la gestion des performances (mesure de la durée des procédures, gestion des affaires, capacité d'exécution des décisions) et des ressources (matérielles, informatiques, humaines et financières), la promotion de modes alternatifs de résolution des conflits (médiation, arbitrages) et la formation des professionnels du droit.

Si l'approche de la Banque mondiale à la justice ne peut se réduire aux aspects organisationnels des institutions judiciaires, ceux-ci constituent une partie importante de son activité, notamment dans les projets développés en Amérique latine au cours des années 1990. En 1999, deux publications de la Banque mondiale dirigées par Maria Dakolias et Edgardo Buscaglia, conseillers légaux de la Banque, sont consacrés à une étude comparative quantitative des indicateurs de performance des tribunaux de commerce incluant huit pays en développement dont six d'Amérique latine et deux d'Europe de l'Est, ainsi que trois pays de contrôle, Singapour, reconnu à l'époque pour son niveau d'efficacité, la France et l'Allemagne, pays inspirateurs des systèmes juridiques des pays en développement comparés dans les études. Le premier rapport présente le cadre méthodologique de la comparaison et mesure les données brutes selon un certain nombre d'indicateurs d'efficacité : la durée des procédures, le *clearance rate* (rapport entre affaires traitées et entrantes sur l'année), et le *congestion rate* (rapport entre affaires pendantes-entrantes et traitées). Le deuxième montre les facteurs qui influencent principalement ces indicateurs d'efficacité judiciaire¹⁰⁰.

⁹⁹[<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:23138640~menuPK:1974078~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html>], dernière consultation, 24 juillet 2017.

¹⁰⁰ Revenir sur les conclusions de ces études serait trop long et n'est pas indispensable pour l'argumentation. Voir, BUSCAGLIA Edgardo et Maria DAKOLIAS, *Comparative International Study of Court Performance Indicators*, Washington DC, World Bank, 1999 ; DAKOLIAS Maria, *Court Performance around the World*, Washington, DC, World Bank, 1999.

Ces études servent ensuite de base à la conception d'un instrument plus vaste de comparaison des pays – la base de données légales et judiciaires de la Banque mondiale – utilisée comme instrument interne par les conseillers de la Banque dans les différents projets de coopération où ils sont impliqués. Les conseillers utilisent cette grille d'évaluation de la performance des tribunaux pour identifier les problèmes d'efficacité¹⁰¹. La centralité d'indicateurs issus des travaux du *National Center for State Courts*, comme le *clearance rate* (appelé *backlog index* dans le jargon du Centre), illustre comment l'approche en termes de mesure et d'évaluation des performances, déjà utilisée par les experts du Centre dans leurs collaborations avec les agences de développement, s'est implantée dans les modalités d'action de la Banque mondiale. Les portes tournantes entre le Centre spécialiste du management judiciaire de Williamsburg (Virginia, à deux heures de Washington), les sièges d'USAID et de la Banque mondiale dans la capitale des États-Unis, illustrés par les exemples de l'encadré 1.1 en sont un facteur explicatif majeur. Le focus sur le retour financier des activités de la Banque en est un autre. Comme le rappelle en entretien un ancien expert pour la Banque :

« Le mandat de la Banque nous interdisait de nous intéresser aux questions qui pouvaient être politiques sur la justice. Il ne faut pas oublier que, toute organisation internationale qu'elle est, la Banque mondiale, c'est d'abord une banque. Elle est là pour vendre des produits financiers aux pays et que dans ces statuts, et logiquement aussi pour son business, elle ne va pas commencer à dire que, sur le statut des juges, et sur la discipline, etc., il faudrait ceci ou cela... Non, ça ne rentre pas dans son schéma¹⁰² ».

Étudier l'efficacité des tribunaux à travers l'évaluation des performances et la promotion de changements dans leur gestion permet à la Banque de dépolitiser l'enjeu de réformer la justice. Dans certains cas, comme le rappelait Thierry Delpeuch, la thématique de l'efficacité peut fonctionner comme un cheval de Troie pour mettre en œuvre des changements plus conséquents sur le plan politique dans des pays où les garanties en matière d'État de droit ne seraient pas conformes aux normes des démocraties occidentales¹⁰³. Ensuite, la capacité financière de la Banque, mais aussi des agences de

¹⁰¹ Voir l'Annexe 1 pour la liste des indicateurs utilisés par la Banque pour cette base de données.

¹⁰² Entretien avec un ancien détaché à la Banque mondiale, 26 janvier 2016.

¹⁰³ T. DELPEUCH et M. VASSILEVA, « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires »..., *op. cit.*

développement actives à l'échelle internationale et les formes de conditionnalité au changement qui découlent de ces financements (notamment, pour la Banque mondiale qui accorde des prêts) expliquent la large diffusion des principes du management judiciaire dans les pays qui collaborent avec la Banque.

b. Une importation aux effets différenciés : chercheurs marginaux et tournant néerlandais comme têtes de pont du management judiciaire en Europe

La situation diffère en Europe de l'Ouest. Disposant de systèmes de droit romano-germanique à l'exception du Royaume-Uni, avec une organisation bureaucratique ancienne (au sens de professionnels qualifiés d'un savoir spécialisé et disposant d'une forte autonomie), ces pays semblent présenter des organisations judiciaires plus difficiles à réformer selon ce nouveau modèle gestionnaire. En l'absence de projets menés avec les institutions de financement internationales, il s'agit d'examiner les dynamiques ayant favorisé la diffusion des principes managériaux dans les tribunaux européens. Si des parcours parallèles de changement peuvent être identifiés dans certains pays, notamment ceux du Sud et la France, une partie des changements introduits dans l'administration des tribunaux européens au cours des années 1990-2000 peut être mise en relation avec l'influence cognitive des modèles développés outre-Atlantique. Cette influence cognitive peut s'illustrer par deux dynamiques contextuelles qui s'alimentent l'une l'autre. D'une part, on observe la circulation directe des savoirs et d'acteurs spécialistes du domaine judiciaire entre les deux continents. D'autre part, l'institutionnalisation d'une approche économique de la fonction publique favorise la diffusion d'instruments managériaux et le développement d'une approche en termes d'économie de la justice dans les cercles gouvernementaux et de recherche de plusieurs pays européens.

Sur le premier point, le développement d'une discipline d'étude et de recherche en matière d'administration de la justice en Europe (*court administration* aux États-Unis) est beaucoup plus tardif qu'outre-Atlantique et s'affirme seulement à la fin des années 1990 comme une sous-discipline des études sur l'administration publique¹⁰⁴. Les études sur l'administration des tribunaux relèvent plutôt de niches de recherche au sein

¹⁰⁴ LANGBROEK Philip, « Towards a socially responsive judiciary? Judicial independence and accountability in the constitutional contexts of Italy, the USA and Netherlands », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, Dalloz, 2011, p. 63-86.

d'instituts et de laboratoires qui se consacrent de manière transversale au droit, à la justice et aux politiques judiciaires, comme l'Institut des hautes études sur la justice en France – créé en 1990 à l'initiative de la Cour de Cassation et du Conseil Constitutionnel – ou en Italie l'Institut de recherche sur les systèmes judiciaires – institué en 1996 au sein du Conseil National de la Recherche. Dans les deux cas, les études sur le fonctionnement de la justice, son administration et sa modernisation se situent dans une perspective plus générale d'études sur la justice en tant qu'institution et valeur. L'approche est moins pragmatique et appliquée que dans les centres étasuniens déjà analysés, *a fortiori* en France.

En même temps, les biographies des acteurs les plus impliqués dans la promotion d'une approche gestionnaire dans la justice en Europe révèlent l'importance de leur socialisation aux travaux réalisés par le *National Center for State Courts* et aux pratiques de gestion introduites dans les cours américaines à partir des années 1980. L'encadré 1.2 illustre un exemple de ces dynamiques de socialisation par la circulation directe d'un chercheur européen, Marco Fabri, auprès des centres de recherche américains spécialistes du management judiciaire au début des années 1990. Cette socialisation le conduit à être l'un des entrepreneurs les plus actifs de changement de l'administration des tribunaux, en Italie et sur le continent européen, par de multiples activités de recherche, de formation auprès des professionnels et d'expertise internationale en matière de management judiciaire et de nouvelles technologies.

Encadré 1.2. Socialisation aux travaux américains et émergence d'un entrepreneur européen de changement des tribunaux

Diplômé en sciences politiques de l'Université de Bologne (1984), Marco Fabri poursuit ses études avec un master en gestion d'entreprise où il développe une attention particulière aux questions organisationnelles et aux nouvelles technologies. Élève des sociologues de la justice Carlo Guarnieri et Giuseppe Di Federico, il entreprend l'étude de la justice et de son administration grâce à une bourse d'étude du Conseil National de la Recherche italien, avec laquelle il se rend à l'*Institute for Court Management*, à Denver, pour deux séjours de 9 mois entre 1989 et 1993. Aux États-Unis, il suit un master en administration de la justice et observe le quotidien du travail des tribunaux et des parquets américains. En 1995, il séjourne deux mois au *National Center for State Courts* à Williamsburg. En 1996, il intègre l'Institut de recherche sur les systèmes judiciaires (IRSIG-CNR) qui vient d'être créé à Bologne par le professeur Di Federico afin de développer les recherches italiennes consacrées à la justice – jusqu'alors dominées par les juristes, dans une perspective institutionnelle et surtout organisationnelle.

Suite aux travaux portant sur la réforme de la procédure pénale italienne, passée au début des années 1990 d'un modèle inquisitoire à accusatoire, Marco Fabri fait partie des premiers chercheurs en Europe à s'intéresser à la question de l'innovation organisationnelle, gestionnaire et technologique des tribunaux des pays européens. En 1999, il est parmi les membres fondateurs du Groupe d'étude permanent sur l'administration de la justice au sein du Groupe européen pour l'administration publique, principale association européenne de recherche dans ce secteur, dont les congrès se tiennent dans un premier temps tous les deux ans. Les collaborations transnationales qui s'y tiennent, débouchent sur les premiers travaux comparatifs européens sur l'administration de la justice dans une perspective gestionnaire et sur le défi que représente le changement vers des modèles managériaux pour les tribunaux européens : *The Challenge of Change for European Judicial Systems*, publié en 2000 avec le chercheur néerlandais Philip Langbroek, ouvre la voie à une série de travaux comparatifs publiés dans plusieurs pays et abordant la justice du point de vue de ses pratiques de gestion et d'évaluation¹⁰⁵.

Poursuivant son activité de chercheur sur ces thématiques à l'IRSIG-CNR, il est par la suite souvent mobilisé en tant que formateur des magistrats et du personnel des tribunaux en matière d'organisation et d'administration judiciaire en Italie. Il est aussi sollicité comme expert en management judiciaire par plusieurs organisations internationales : la Banque mondiale (1998-2002), le Conseil de l'Europe (2004-2017), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (2010), et l'Union européenne (2014-2017).

Alors que la justice italienne reste dans les années 2000 plutôt réticente à l'introduction de principes gestionnaires, l'exemple néerlandais déjà mentionné pour l'ampleur des changements introduits illustre les effets nationaux plus profonds de ces dynamiques circulatoires. Depuis 1975, le ministère de la Justice néerlandais dispose d'un centre qui vise à informer les politiques de justice par la recherche et la documentation, le *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* (WODC). Développant déjà une approche en termes d'évaluation des politiques publiques et orienté surtout sur les politiques criminelles, à la fin des années 1990, le centre s'intéresse à l'étude de la gestion des affaires dans les tribunaux. Il est notamment mobilisé comme évaluateur des

¹⁰⁵ Voir notamment : FABRI Marco et Philip LANGBROEK, *The Challenge of Change for Judicial Systems: Developing a Public Administration Perspective*, Amsterdam, IOS Press, 2000 ; Emmanuel BREEN (dir.), *Évaluer la justice*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit et justice », 2002 ; JEAN Jean-Paul, Marco FABRI, Philip LANGBROEK et Hélène PAULIAT, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005 ; Marco FABRI et Francesco CONTINI (eds), *Justice and Technology in Europe. How ICT is Changing the Judicial Business*, Amsterdam, Kluwer Law International, 2001 ; Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation Française, 2002.

premières réformes concernant les tribunaux du travail et les tribunaux municipaux, qui ont fusionné avec les tribunaux de district en 1996, afin de réorganiser les personnels et de réaliser des économies d'échelle.

Symptôme du tournant vers les questions organisationnelles au sein du ministère de la Justice néerlandais, en 1998, l'étude du centre de recherche du ministère, *Une question de temps. Le temps de traitement dans les affaires civiles (hors famille)*¹⁰⁶ dirigée par Roland Eshuis examine les modèles et pratiques des juridictions néerlandaises pour identifier celles qui permettent d'accélérer le traitement des affaires civiles. Cette étude s'inscrit dans le contexte des discussions entamées au niveau politique sur la réforme de l'organisation des tribunaux néerlandais et notamment sur la mise en place d'un système de gestion de la qualité fondé sur un système de mesure commun des performances.

Fin 1998, suite au rapport parlementaire Leemhuis un vaste « Programme pour le renforcement de l'organisation judiciaire » est lancé, qui prévoit aussi la création d'un Conseil supérieur de la justice avec des compétences de gestion des moyens et des budgets de la justice. Cette autonomie professionnelle et gestionnaire s'accompagne d'un investissement budgétaire du ministère et du développement d'outils plus fins de mesure et d'évaluation du travail des tribunaux afin de renforcer la reddition des comptes entre tribunaux et Conseil, et entre Conseil et ministère. Ce programme s'inspire également de l'idée d'un management intégral des juridictions par la participation d'un directeur/manager du tribunal non magistrat, au conseil de direction du tribunal dirigé par son président. Les magistrats et les personnels reçoivent une formation au modèle d'excellence de la Fondation européenne pour la gestion de la qualité (connue sous l'acronyme EFQM), une organisation dont le siège est à Bruxelles et dont l'activité principale porte sur la certification des entreprises en matière de management. Cette sensibilisation et une réflexion interne à la magistrature conduisent à la définition consensuelle d'une série de standards de qualité dans la gestion du fonctionnement des tribunaux partagés entre les tribunaux¹⁰⁷.

¹⁰⁶ ESHUIS Roland J.J., *Een kwestie van tijd; onderzoek naar de doorlooptijd in handelszaken*, Den Haag, WODC, 1998.

¹⁰⁷ NG Gar Yein, « Pays-Bas », in Marco FABRI, Jean-Paul JEAN, Philip LANGBROEK et Hélène PAULIAT (dir.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 303-320.

En 1999, l'étude *Les systèmes de qualité pour le judiciaire. Une revue de la littérature internationale*¹⁰⁸, coordonnée par N. J. Baas et Bert Niemeijer, présente comme référence pour les réflexions en cours aux Pays-Bas les instruments et pratiques développés aux États-Unis en matière de gestion et de mesure de la qualité de l'administration des tribunaux. Le directeur de l'équipe, Bert Niemeijer, est un sociologue du droit de l'Université d'Amsterdam qui a été *fellow* de l'Université de Wisconsin-Madison dans les années 1990, et donc familier de l'instrumentation américaine. Il a notamment fait partie de l'équipe qui s'est rendue aux États-Unis pour étudier la mise en place des *Trial Court Performance Standards* et s'en inspirer pour développer le système de mesure de la qualité de l'administration des tribunaux aux Pays-Bas¹⁰⁹. Un des chercheurs qui a participé à sa mise en place aux Pays-Bas reconnaît l'influence des travaux américains sur les instruments néerlandais développés depuis :

« On avait observé des évolutions intéressantes en cours aux États-Unis. Des ressources tout à fait pertinentes étaient distribuées par le US National Center for State Courts. En effet, ce Center a été une des sources d'inspiration quand ici aux Pays-Bas, entre 1998-2002, on a cherché à développer le premier système de mesure pour contrôler la qualité des services dans chaque tribunal¹¹⁰ ».

Comme aux États-Unis, le modèle de gestion de la justice néerlandaise développé en 2002 centre l'évaluation de son fonctionnement sur la mesure par le chiffre et la satisfaction des usagers et des professionnels. Les indicateurs sont construits sur la base de trois sources et la coopération avec les magistrats des juridictions néerlandaises : le modèle de la Fondation européenne pour la gestion de la qualité, celui des *Trial Court Performance Standards* et les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme quant à la notion du procès équitable dans un délai raisonnable. Les juges ne sont pas évalués individuellement. Les indicateurs, établis en faisant des moyennes pour l'ensemble de la juridiction, portent sur cinq grandes catégories : impartialité et intégrité des juges ; rapidité de traitement des procédures ; uniformité d'application de la loi ;

¹⁰⁸ BAAS N J et E NIEMEIJER, *Kwaliteitsystemen voor de rechtsprekende macht. Een internationale verkenning*, Den Haag, WODC, 1999.

¹⁰⁹ A.-L. SIBONY, « Quelles leçons tirer des expériences étrangères ? »..., *op. cit.*, p. 110.

¹¹⁰ Entretien avec un ancien fonctionnaire du ministère de la Justice néerlandais, 7 mars 2016, traduit de l'anglais par l'auteur.

compétence des juges ; comportement des juges¹¹¹. Les données sont collectées à la fois par le recueil statistique de chaque tribunal et par des enquêtes de satisfaction auprès des usagers.

Les indicateurs relatifs au comportement des juges mettent en évidence l'influence des modèles transversaux/généraux de qualité du service envers une clientèle tel que prôné par la Fondation européenne pour la gestion de la qualité. Plusieurs indicateurs mesurant la qualité judiciaire aux Pays-Bas sont labélisés « satisfaction des parties » – respectivement « le juge permet aux parties de prendre la parole pendant l'audience », « le juge écoute les différents points de vue pendant l'audience », « le juge s'imagine dans la situation des parties », « le juge explique la procédure de l'audience », « le juge explique comment l'affaire sera traitée par la suite », « explication de la décision », « compréhension de la décision¹¹² ». Ces indicateurs rappellent l'approche en termes de « relation-client » qui s'est enracinée au cours des années 1990 dans le secteur privé. Ces indicateurs n'attestent pas du fait que le juge ait bien compris la situation ou qu'il ait pris une décision de bonne qualité du point de vue légal et procédural, mais que la manière dont il a géré son travail et ses relations avec les parties ont généré de la satisfaction (ou au contraire de l'insatisfaction) auprès de celles-ci¹¹³.

Des continuités avec les *Trial Court Performance Standards* se retrouvent en matière de rapidité de traitement des procédures. Le temps moyen de traitement des affaires – développé en une typologie beaucoup plus fine des affaires aux Pays-Bas par rapport au modèle monolithique des États-Unis – et les indicateurs sur le respect du calendrier et de l'horaire d'audience sont au cœur des indicateurs développés par les deux systèmes d'évaluation.

Deux volets qui prolongent ce nouveau système de mesure de la qualité établi en 2002, sont introduits dans les tribunaux néerlandais entre 2002 et 2005 et perfectionnés jusqu'en 2008. Le premier, connu sous le nom de *Lamicie model*, porte sur la mesure des performances de traitement des affaires et détermine le financement des juridictions sur la base de leur charge de travail et de leur performance relative, par la définition d'un

¹¹¹ *Ibid.*, p. 111.

¹¹² ALBERS Pim, *Evaluating Judicial Systems. « A Balance between Variety and Generalisation »*, Strasbourg, Council of Europe, 2003, Appendix F, p. 28. Traduit de l'anglais par mes soins.

¹¹³ Pour une perspective sur la diffusion de cette approche dans le secteur privé, voir GIRY Benoît, « La faute, la panne et l'insatisfaction. Une socio-histoire de l'organisation du travail de traitement des réclamations dans les services du téléphone », *Sociologie du Travail*, 57 (3), juillet 2015, p. 277-298.

temps et d'un coût standard de traitement par type de cas¹¹⁴. Le deuxième, dénommé *RechtspraakQ* à partir du mot *rechtspraak* (loi, juridiction) et de l'initiale Q pour *Quality*, est un système complexe d'évaluation et d'autorégulation permettant la mise en œuvre de la grille établie en 2002. L'évaluation tient compte non seulement des normes et règles de conduite établies par les tribunaux eux-mêmes, des réclamations possibles envers le service rendu, mais aussi des évaluations du respect de ces normes par des chercheurs, magistrats ou consultants extérieurs (audits, évaluation par les pairs) et de la mise en place d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers et du personnel¹¹⁵.

L'État néerlandais a investi massivement des ressources humaines et financières dans le développement d'un modèle de gestion des tribunaux centré sur l'efficacité et la qualité de l'organisation au moyen d'un usage intense des nouvelles technologies de l'information, comme cela avait été fait aux États-Unis et dans d'autres secteurs publics durant les décennies précédentes¹¹⁶. Cet engagement a entre autres pour effet de former de nombreux professionnels néerlandais, non seulement praticiens du droit, mais aussi chercheurs non juristes, aux enjeux organisationnels de la justice imposant la *court administration* dans le champ académique, au-delà des frontières du centre de recherche ministériel. La création d'une chaire sur l'administration de la justice à l'Université d'Utrecht, occupé depuis 2008 par Phillip Langbroek, en est un exemple. Certains des professionnels ayant participé à la mise en œuvre des réformes s'affirment aussi parmi les experts mondiaux du domaine de la modernisation de la justice en circulant entre le système judiciaire néerlandais et les organisations internationales où ils mobilisent leurs expériences pour contribuer au travail d'expertise qui a lieu dans ces espaces.

Encadré 1.3. Les réformes néerlandaises comme carrefour de la consultance internationale en matière de modernisation de la justice

Dory Reiling est aujourd'hui une juge à la retraite du Tribunal de district d'Amsterdam. Diplômée en droit de l'Université d'Utrecht en 1978, elle a pendant sa carrière de juge travaillé sur des questions variées, conduite par les affaires qu'elle a suivies à

¹¹⁴ CONTINI Francesco, Richard MOHR et Marco VELICOGNA, « Formula over function? From algorithms to values in judicial evaluation », *Oñati Socio-Legal Series*, 4 (5), 2014, p. 1099-1116.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Les Pays-Bas sont identifiés par la littérature comme un des élèves les plus prompts à embrasser la doctrine néo-managériale anglo-saxonne et à s'être approprié ses instruments dans de nombreuses réformes touchant tant les administrations locales que les services de santé, l'éducation et comme on le montre ici, la justice. Voir par exemple HENDRIKS Frank et Pieter TOPS, « Local public management reforms in the Netherlands: fads, fashions and winds of change », *Public Administration*, 81 (2), 2003, p. 301-323 ; ENDERS Jürgen et Don F. WESTERHEIJDEN, « The Dutch way of New Public Management », *Policy and Society*, 33 (3), 2014, p. 189-198.

s'intéresser des missiles de croisière, du trafic de femmes-esclaves et à raisonner sur des principes du travail judiciaire comme la valeur de preuves matérielles ou l'indépendance du juge. Au cours des années 1990, elle s'approche de plus en plus des nouvelles technologies de l'information pour en comprendre le potentiel d'utilisation pour la justice, en participant dès sa création en 1993 à la plate-forme d'automatisation du judiciaire néerlandais. Elle se construit une carrière d'experte sur ces questions en exerçant comme consultante pour le judiciaire et en éditant au début des années 2000 plusieurs contributions sur les technologies de l'information et la justice qui la font connaître au-delà des frontières de son pays en collaborant avec l'Institut de recherche italien IRSIG et l'Institut australien pour l'administration judiciaire. Elle participe aux différents chantiers de modernisation de la justice des Pays-Bas et elle entre en contact avec Maria Dakolias et Linn Hambergren de la Banque mondiale qui l'intègrent au *World Bank's Judicial Reform Practice Group* pour lequel elle travaille entre 2004 et 2007. Rentrée au Pays-Bas, elle travaille au Conseil de la justice sur des projets de support aux cours par les nouvelles technologies. Elle obtient un doctorat de l'Université Libre d'Amsterdam avec un travail résumant ses connaissances sur les effets des supports technologiques sur l'amélioration de l'efficacité du travail des cours. En 2011, elle participe en tant qu'experte extérieure à la rédaction de l'Avis n°14 sur la justice et les technologies de l'information du Conseil consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe et poursuit son activité de consultante internationale étant à la retraite de la carrière interne au système judiciaire néerlandais.

Les Pays-Bas se situent ainsi à l'avant-garde en Europe sur ces questions dès le début des années 1990 par une approche qui tient à l'adaptation du secteur judiciaire à des normes de gestion déjà implantées dans d'autres services de l'État. Cette pression transversale dérivant d'une ligne politique néo-managériale adoptée par les gouvernements néerlandais au cours des années 1990, se traduit sur trois aspects principaux pour la justice : une pression sur les délais, l'introduction d'une instrumentation spécifique d'origine anglo-saxonne qui a été réappropriée et adaptée au contexte néerlandais par les professionnels des tribunaux et les chercheurs impliqués au cours des réformes, et une attention accrue aux principes du procès équitable qui se renforcent à la fin de la décennie par l'action de la Cour européenne des droits de l'homme.

Si dans plusieurs pays européens, les réformes de la justice des années 2000 s'inscrivent dans un contexte de restrictions budgétaires et de réorganisation des rapports

de pouvoir entre justice et politique¹¹⁷, le cadre normatif de la Convention européenne pour les droits de l'homme est souvent mobilisé par les entrepreneurs de changements nationaux comme principe inspirateur et standard de référence que les services judiciaires devraient atteindre grâce aux réformes gestionnaires. Avant de s'attacher à l'étude des différentes manières par lesquelles les normes et pratiques développées au niveau européen influencent le changement du référent d'administration de la justice vers des principes, voire un modèle gestionnaire, il paraît important de fournir au lecteur les dernières pièces du puzzle socio-historique permettant de résumer l'étendue du changement gestionnaire des tribunaux des origines néo-managériales, à ses aboutissements plus récents. Une ouverture sur les réformes gestionnaires mises en place dans les pays européens à partir des années 1990 complète ce premier chapitre, et fera l'objet d'un traitement plus développé dans le chapitre 6.

III. La transformation du modèle d'administration de la justice entre réduction des moyens et davantage de responsabilité

Comme nous l'avons indiqué, les changements de la justice s'appuient sur plusieurs registres (conceptuel, normatif, d'instrumentation) et sur plusieurs niveaux en dialogue et en échange continu (les magistrats, les tribunaux, le politique, les réseaux et organisations internationaux). Dans cette section conclusive du chapitre, l'enjeu n'est pas de retracer les configurations réformatrices porteuses de cette ouverture des tribunaux à de nouveaux principes de gestion dans les différents contextes nationaux, qui ont déjà fait l'objet de nombreuses recherches¹¹⁸. Il s'agit d'une part de montrer comment le débat sur le changement des tribunaux se constitue autour de la redéfinition d'une série de principes encadrant l'activité judiciaire dans toutes les démocraties d'Europe occidentale ; et d'autre part de mettre en évidence la polysémie de ces termes, et les acceptions et instruments divers qui en découlent dans certains pays, notamment en France, en Italie et aux Pays-Bas. En effet, certains professionnels de ces pays jouent un rôle clé au sein des

¹¹⁷ À propos de la Belgique, de la France et de l'Italie, VIGOUR Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 63-64, 2006, p. 425-455.

¹¹⁸ Voir VIGOUR Cécile, « Réformer la justice en Europe. Analyse comparée des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie », *Droit et Société*, 56-57 (1), 2004, p. 291-323 ; VIGOUR Cécile, « Veto players and interest groups in lawmaking: A comparative analysis of judicial reforms in Italy, Belgium, and France », *Comparative Political Studies*, 47 (14), 2014, p. 1891-1918 ; VAUCHEZ Antoine et Laurent WILLEMEZ, *La Justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007 ; J.-P. JEAN, M. FABRI, P. LANGBROEK et H. PAULIAT, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité...*, *op. cit.*

instances européennes dédiées à ces questions, et leurs modèles de gestion de la justice contrastés entrent de fait en tension, à la CEPEJ notamment (cf. ci-dessous). Cela donne plus de chair à l'argumentaire plutôt théorique avancé jusqu'à présent et fournit une base nécessaire pour comprendre certaines des dynamiques de changement par les circulations internationales d'acteurs et instruments dont il sera question par la suite.

1. La redéfinition de la justice : du changement conceptuel à une nouvelle logique de fonctionnement

Les initiatives de changement multiples en matière d'administration de la justice dont on a rendu compte jusqu'à présent s'appuient sur une sémantique variée qui tend à alterner concepts fortement ancrés dans la tradition de l'administration judiciaire tels l'indépendance et l'autonomie, la qualité, le procès équitable, avec d'autres concepts nouveaux tels l'efficacité, la performance, le management, le service. Ces nouveaux concepts, loin de se limiter à changer la rhétorique en matière de justice ont largement influencé les critères mêmes de définition de l'activité judiciaire et modifié en conséquence le fonctionnement des institutions et le travail de leurs professionnels.

a. Un dilemme, un triptyque et un mot-valise au cœur du changement conceptuel de la justice

La nouvelle sémantique gestionnaire est introduite par le biais d'une remise en question de la superposition de certains principes de l'administration judiciaire. Cette remise en question peut s'observer sur trois plans conceptuels différents, mais interreliés. Le premier est celui de l'ancien dilemme entre indépendance et responsabilité (*accountability*)¹¹⁹. En 1950, Herbert Simon et ses collègues définissaient le terme *accountability* par « la combinaison de méthodes, procédures et forces qui déterminent quelles valeurs devraient être véhiculées par les décisions administratives¹²⁰ ». À partir des années 1990, le concept de responsabilité légale qui était traditionnellement associé à ces deux principes cadrant l'activité des professionnels du droit a été étendu par l'inclusion dans la notion de responsabilité de son volet managérial¹²¹. Au cœur des réformes néo-managériales dans tous les secteurs publics, la responsabilité managériale

¹¹⁹ ATCHISON Amy B., Lawrence Tobe LIEBERT et Denise K RUSSELL, « Judicial independence and judicial accountability: A selected bibliography », *Southern California Law Review*, 72, 1999, p. 723-810.

¹²⁰ SIMON Herbert A., Donald W. SMITHBURG et Victor A. THOMPSON, *Public Administration*, Piscataway : NJ, Transaction Publishers, 1991, p. 156.

¹²¹ CONTINI Francesco et Richard MOHR, « Reconciling independence and accountability in judicial systems », *Utrecht Law Review*, 3 (2), 2007, p. 26-43.

ou gestionnaire s'intéresse à l'usage efficient et efficace des ressources pour réaliser les résultats des services publics. Les professionnels du droit à partir des années 1990 ont donc vu s'ajouter à l'encadrement déontologique de leur indépendance, de leur intégrité et du respect de la légalité dans leurs actes, une pression au rendu de leurs décisions tenant compte également de l'emploi des ressources (notamment de leur temps) et de la relation avec les justiciables.

Le deuxième plan est celui de la saisie de l'importance du troisième élément du triptyque régissant la notion de procès équitable : une décision autonome et indépendante du point de vue juridique, prise publiquement, et dans un délai raisonnable.

Enfin, l'approche gestionnaire dans l'administration judiciaire s'appuie sur la redéfinition d'un mot-valise dont le contenu est flottant selon le contexte d'emploi. Le concept de qualité dans ses multiples déclinaisons (juridique, gestionnaire, de service) représente le troisième terrain d'affirmation de la nouvelle sémantique et de l'instrumentation mises en œuvre dans les tribunaux. La définition de la qualité de la justice fait spécialement débat au début des années 2000 ainsi que l'objet de multiples travaux en Europe par les professionnels du droit (magistrats, universitaires) et les chercheurs en science des organisations spécialistes de la justice¹²².

Les normes régissant l'organisation judiciaire sont issues d'arrangements nationaux renouvelés dans le temps entre principes qui répondent à des logiques très différentes : une perspective juridictionnelle imposant des critères légaux de garantie pour les justiciables encadre les professionnels du droit dans leurs décisions, tandis qu'une logique organisationnelle justifie des formes de contrôle par le centre (le ministère) sur les choix des juridictions. Cette tension s'est traditionnellement traduite dans une organisation scindée entre des professionnels (juges, procureurs, avocats) qui font vivre le droit, qui sont plutôt autonomes et indépendants dans leur travail, et des professionnels (greffiers, *Rechtspfleger*, parfois huissiers) qui s'occupent de l'administration de la justice et dépendent de l'exécutif pour leur pratiques et procédures d'encadrement. Dans plusieurs pays, les professionnels du droit ont des missions qui chevauchent les deux

¹²² Voir Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (éd.), *La qualité de la justice...*, *op. cit.* ; J.-P. JEAN, M. FABRI, P. LANGBROEK et H. PAULIAT, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité...*, *op. cit.* ; Emmanuel BREEN (dir.), *Évaluer la justice...*, *op. cit.* ; DOELEN Frans VAN DER, *On the Quality of the Judiciary, Judges and Courts*, ministère néerlandais de la Justice, 2000 ; M. FABRI et P. LANGBROEK, *The challenge of change for judicial systems: developing a public administration perspective...*, *op. cit.*

mondes du droit et de l'administration. Les chefs de juridiction, tout en s'appuyant sur la hiérarchie administrative des greffiers, sont responsables de l'organisation de leurs juridictions dans presque tous les pays issus du modèle napoléonien. Si la France, l'Italie et l'Espagne conservent encore ce caractère, d'autres pays (Pays-Bas, Portugal) ont fait récemment le choix de séparer plus nettement les missions juridictionnelles des fonctions administratives en créant des systèmes dyarchiques où un gestionnaire (*court manager*, greffier en chef, administrateur judiciaire) est associé au chef de juridiction pour la gestion de l'équipement, des ressources humaines et du budget des tribunaux¹²³.

Ces changements relèvent d'un courant modernisateur qui a investi les organisations judiciaires de plusieurs pays européens au cours des années 1990. Une rationalisation et une modernisation de la justice relatives à ses procédures, à son organisation sur le territoire et aux pratiques de gestion des affaires et personnels apparaissent la décennie suivante dans plusieurs pays. Elles introduisent une logique de service dans ce qui était le plus souvent conçu à l'époque, notamment par les professionnels du droit, comme un pouvoir régalien. Afin de mieux restituer le passage des tribunaux d'une logique de pouvoir régalien à celle de service public, par le biais d'une modernisation de leur gestion et d'une rationalisation de leur organisation, nous présentons ici brièvement les cas des réformes advenues en France et en Italie en la matière. Les deux pays issus du modèle napoléonien de droit civil (en opposition au droit commun de *common law*), France et Italie présentent plusieurs points communs quant à l'organisation de leurs tribunaux et à l'*ethos* professionnel de leurs magistrats. Il est ainsi intéressant de montrer les dynamiques différentes par lesquelles une logique et une instrumentation gestionnaires ont été introduites dans les deux systèmes en modifiant les pratiques et les représentations des professionnels du droit dans leur travail.

b. Indépendance, responsabilité et qualité de la justice en France entre appropriations par les praticiens et logique de service public

En France, l'équilibre entre les principes d'indépendance et de responsabilité est au cœur des réflexions de l'organisation judiciaire depuis que le principe de séparation des pouvoirs est apparu dans les constitutions des pays européens. Une tension de fond a

¹²³ J.-P. JEAN, M. FABRI, P. LANGBROEK et H. PAULIAT, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité...*, *op. cit.*

toujours existé entre l'exigence d'assurer l'impartialité des magistrats dans leurs décisions par leur indépendance du pouvoir exécutif et le besoin d'assurer une certaine rationalisation de l'organisation judiciaire, notamment du point de vue budgétaire et gestionnaire, reposant sur le gouvernement de la machine bureaucratique de la justice¹²⁴. Dans le cas français, cette préoccupation est présente dans les cercles du ministère de la Justice dès la Révolution de 1789¹²⁵ ; elle reste au cœur des débats, qu'il s'agisse des longues controverses sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature ou de la récente création de l'Inspection générale de la justice¹²⁶ réunissant tous les services rattachés au ministère de la Justice (judiciaires, pénitentiaires, protection de la jeunesse) et suivant de nombreuses réformes qui avaient déjà fusionné l'inspection des services du ministère, du greffe et des juridictions judiciaires.

L'indépendance et l'autonomie des magistrats sont assurées par le Conseil supérieur de la magistrature dont la composition a donné lieu à plusieurs réformes ces vingt dernières années cristallisant le contraste entre justice et politique, notamment sous la présidence Sarkozy entre 2007 et 2012¹²⁷. La responsabilité du service public de la justice est affirmée dans le Code de l'organisation judiciaire (art. L 781-1) depuis 1978 qui confirme la responsabilité de l'État en cas de faute lourde (définie comme le ou les faits traduisant l'inaptitude à remplir la mission dont l'organisation est investie) ou de déni de justice¹²⁸. Il n'est donc pas surprenant que la définition de cette mission ait été au centre du débat tant dans le monde judiciaire que dans le monde politique. À titre d'exemple, les rapports Arthuis-Haenel (1991), Fauchon-Jolibois (1996) et Devedjian (2000) ont animé le débat politique sur la mission, le coût et le fonctionnement de la justice, en incitant à une modernisation gestionnaire des tribunaux français. Le monde judiciaire à cette époque dialogue avec le monde académique et politique dans un effort d'appropriation de cette modernisation ce qui engendre plusieurs travaux de recherche. Une mission de recherche « droit et justice » financée par la Chancellerie (le ministère de la Justice français) encadre une série de travaux sur la question au début des années 2000

¹²⁴ F. CONTINI et R. MOHR, « Reconciling independence and accountability in judicial systems »..., *op. cit.*

¹²⁵ CHAUVAUD Frédéric, *Le juge, le tribun et le comptable : histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours, 1789-1930*, Paris, Anthropos, 1995.

¹²⁶ Créée par le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

¹²⁷ VIGOUR Cécile, *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion.*, Bruxelles, De Boeck, 2018.

¹²⁸ Maryse DEGUERGUE (dir.), *Justice et responsabilité de l'État*, Paris, PUF, 2003 ; DEGUERGUE Maryse, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », *Revue française d'administration publique*, 125 (1), 2008, p. 151-167.

où des magistrats – Jean-Paul Jean et Hubert Dalle – proposent d’intégrer l’héritage culturel d’un système emprunté à la théorie du juge naturel, du droit écrit, de la maîtrise de la conduite du procès civil confiée aux avocats des parties à un registre permettant de maximiser l’efficacité¹²⁹. Ce registre est celui de la qualité du service rendu que les deux magistrats proposent de décliner en trois dimensions : la qualité comme service public (accueil et écoute des justiciables) ; la qualité du procès (accès à la justice ; débats contradictoires ; droit à un procès équitable dans un délai raisonnable) ; la qualité de la justice en tant qu’institution régulatrice de la société (confiance envers la justice et ses professionnels)¹³⁰.

Le droit au procès équitable dans un délai raisonnable constitue en effet une source de pression importante pour les tribunaux français à cette époque. Sur un total de 282 violations constatées par la Cour européenne des droits de l’homme contre la France depuis son existence en 1959 en matière de délai raisonnable, 251 ont été prononcées dans la période entre 1998 et 2008¹³¹. Les condamnations persistantes du pays contribuent à imposer la question du respect des délais et la recherche de l’efficacité comme priorité pour le politique et une partie des professionnels du droit. Deuxièmement, les changements transversaux dans la gestion du système budgétaire de la fonction publique française (LOLF adoptée le 1^{er} août 2001) fournissent une occasion de changement. La responsabilité financière dans l’administration des juridictions est transférée aux chefs de juridictions lors de l’entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances en 2006. L’attention portée à l’efficacité et à l’usage des ressources dans les juridictions s’en trouve renforcée. Les efforts de maîtrise du budget de la justice, très faiblement encadrés auparavant, le sont désormais par des indicateurs, dont les chefs de juridictions doivent rendre compte à la Chancellerie¹³². Ces indicateurs (voir Annexe 2) traduisent une logique globalisante et quantitative de la performance des juridictions qui est désormais mesurée

¹²⁹ JEAN Jean-Paul, « De quelques principes directeurs pour faire avancer le débat sur l’évaluation et la qualité de la justice auprès des professionnels de la justice », in Marco FABRI, Jean-Paul JEAN, Philip LANGBROEK et Hélène PAULIAT (éd.), *L’administration de la justice en Europe et l’évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 405-416.

¹³⁰ Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (dir.), *La qualité de la justice...*, *op. cit.*

¹³¹ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Overview 1959-2015 ECHR*, Strasbourg, European Court of Human Rights - Council of Europe, 2016 ; COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L’HOMME, *Dix ans de la « nouvelle » Cour européenne des droits de l’homme 1998-2008 – Bilan et perspectives*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 2008.

¹³² VIGOUR Cécile, « Choix politiques et inertie des dépenses. L’augmentation et les efforts de maîtrise du budget de la justice (1980-2010) », in Philippe BEZES (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 451-489.

dans leur capacité de production de décisions vis-à-vis des moyens mis à leur disposition. Cette « pression par le chiffre » est devenue un des facteurs marquants du fonctionnement des juridictions à partir de 2006 et une des occupations principales des chefs de juridictions, notamment dans les grands tribunaux qui risquent l’engorgement par le nombre d’affaires entrantes.

Comme l’illustre cet extrait d’entretien réalisé dans le Tribunal de Fleuve¹³³ en France, la pression par le chiffre et la responsabilisation de gestion ont modifié la manière dont les professionnels eux-mêmes pensent leur organisation :

« Le nombre de magistrats, de fonctionnaires... les agents ayant produit ce nombre de décisions, le nombre d'affaires en stock, les délais de traitement... tous ces chiffres-là, on ne les utilisait pas avant la LOLF. On était sur des statistiques d'activité. À côté de ça, il a fallu également avoir la mise en place d'un contrôle interne de gestion et du contrôle interne comptable. [...] C'est-à-dire que la procédure, le traitement d'un service doit être décliné en fonction de tous les actes et toutes les missions et de qui fait quoi. [...] Tous ces aspects-là, on ne le connaissait pas auparavant. On est nommé sur un poste, on est dans une chaîne, on a un annuaire et puis voilà, on ne s'inquiète pas de savoir si notre signature va être retracée pendant des années en termes de responsabilité¹³⁴. »

Les formes de contrôle sur l’organisation ont été rendues plus prégnantes par une fixation des responsabilités des agents. En même temps, la pression relative à une maîtrise budgétaire de la justice a nuancé ce regain de contrôle sur les agents. Ainsi, le recours aux travailleurs contractuels, dans certains cas, se concilie mal avec le degré de probité requis des professionnels du droit, encore ancrés dans un idéal professionnel bureaucratique de dépositaires d’un savoir spécialiste et de titulaires d’une mission d’intérêt public :

« On est dans des situations d'effectifs tendus, on peut avoir des effectifs réduits et évidemment on n'aura pas le binôme nécessaire [pour assister le magistrat]. Ou bien, on n'aura même pas de titulaire, mais de vacataire, un agent temporaire. C'est la grosse problématique que nous avons

¹³³ Tous les noms de ville ont été changés pour préserver l’anonymat des enquêtés et des tribunaux, sauf dans les cas où les projets dont on parle ont déjà fait l’objet d’autres publications.

¹³⁴ Entretien avec la greffière du TGI de Fleuve, 13 septembre 2016.

ici, où nous avons des traitements de contentieux importants, notamment en matière pénale et ce traitement est assujéti à des enregistrements informatiques sur des applicatifs très spécifiques, pour lesquels il faut des habilitations. Mais compte tenu que nous n'avons pas les effectifs conséquents, on a des agents temporaires. Et dans des services où la confidentialité est essentielle, on est obligé de mettre des vacataires. [...] Et donc ils ont accès à nos procédures, à tous les faits qui se sont passés dans le ressort, alors qu'ils ne sont pas fonctionnaires et ils n'ont pas prêté serment¹³⁵. »

Si cette pratique est encore ponctuelle et précaire dans les tribunaux français, le dépassement de la frontière entre organisation bureaucratique publique et un modèle gestionnaire qui s'appuie sur des ressources et objectifs à la fois plus contraints et plus flexibles est ici manifeste.

Enfin, un autre exemple illustrant les changements majeurs du cadre organisationnel du travail des tribunaux vient de la diversification des tâches des magistrats occupant des fonctions de direction. Comme cela a été présenté longuement par le président du Tribunal de Fleuve en France lors d'un entretien, s'il y a trente ans les dossiers sur la table du président d'un tribunal étaient ceux dits de « contentieux noble » (état civil, mariages, référés...), aujourd'hui une place importante est occupée par des dossiers relatifs à la « démarche qualité », au « référentiel temps de travail », à l'« évaluation des juges », à l'« enquête de satisfaction des usagers¹³⁶ ». Hormis ces responsabilités gestionnaires accrues, la sélection des profils des chefs de juridictions reste de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature. Si ce dernier, considère toujours des critères traditionnels comme importants, tels l'ancienneté et la qualité juridique, il évalue de plus en plus l'importance d'expériences gestionnaires dans la sélection des chefs de juridictions, en validant ainsi des parcours de carrière non purement judiciaires. Tel est le cas du président du Tribunal de Fleuve qui, suite à un début de carrière comme juge du siège et à un premier détachement hors juridiction, a dirigé un gros service (plus de 300 employés) pour la Chancellerie avant d'être nommé à la présidence de ce Tribunal de grande taille (voir Chapitre 6).

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ Entretien avec le Président du Tribunal de Grande Instance de Fleuve, France, 14 décembre 2016.

Ces changements, qu'une partie de la magistrature s'est réapproprié au niveau cognitif, comme nous le verrons plus clairement dans les chapitres suivants, restent donc contestés par certains professionnels bousculés dans leur quotidien par des pressions et des effets pervers qu'ils peinent à accepter et qui ont modifié leurs attentes et représentations de la profession judiciaire et de la carrière dans la magistrature¹³⁷.

c. Une forte indépendance et une forte rationalisation des moyens : les tribunaux italiens entre ressources limitées et modernisation

Comme dans le cas français, l'équilibre entre indépendance et responsabilité a fait l'objet de plusieurs changements au fil du temps en Italie. Une première période de contrôle bureaucratique de la justice et de ses professionnels par l'exécutif au début du royaume italien qui a connu des dérives autocratiques, pendant le fascisme, a été suivie dans les années 1960 à 2000 par l'affirmation en plusieurs étapes d'une forte indépendance des juges, des procureurs et des tribunaux, comme moyen de garantie contre d'autres potentielles dérives autoritaires¹³⁸. L'institution du *Consiglio superiore della magistratura* en 1959 vise à matérialiser les pouvoirs et l'indépendance de la magistrature inscrits dans la Constitution de 1948 comme contre-pouvoir du politique, dans une phase de relative instabilité politique suivant la mort du principal leader politique d'après-guerre Alcide De Gasperi (1954). Ce rapport entre indépendance et responsabilité confère la primauté à la première jusqu'aux années 2000 quand la magistrature, accusé d'être devenue une « tour d'ivoire » élitiste et politisée¹³⁹, subit des pressions importantes au changement. D'un côté, les gouvernements Berlusconi, qui souhaitent soumettre le pouvoir judiciaire à des formes plus importantes de contrôle par le politique, remettent en question la composition du Conseil supérieur de la magistrature et s'efforcent de responsabiliser la magistrature sur le plan légal (notamment le parquet). Ces réformes ayant échoué, c'est un gouvernement du parti adverse – le parti démocratique – qui par la loi de 2015 sur la responsabilité civile des magistrats dans

¹³⁷ BASTARD Benoît, David DELVAUX, Christian MOUHANNA et Frédéric SCHOENAERS, *Justice ou précipitation*, Rennes, PUR, 2016.

¹³⁸ MAGALHAES Pedro C, Carlo GUARNIERI et Yorgos KAMINIS, « Democratic Consolidation, Judicial Reform, and the Judicialization of Politics in Southern Europe », in Richard GUNTHER, Nikiforos P. DIAMANDOUROS et Dimitri A. SOTIROPOULOS (éd.), *Democracy and the state in the new Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 138-196 ; GUARNIERI Carlo, *Giustizia e politica. I nodi della Seconda Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹³⁹ J.-P. JEAN, M. FABRI, P. LANGBROEK et H. PAULIAT, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité...*, op. cit., p. 296.

l'exercice de leurs fonctions, réoriente l'équilibre entre indépendance et responsabilité sur ce plan¹⁴⁰.

Deuxièmement, sur le plan gestionnaire, les condamnations multiples de l'Italie par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation du délai raisonnable dans le procès – beaucoup plus nombreuses que dans le cas français¹⁴¹ – mettent la pression sur les juridictions et, en partie, sur les politiques pour intervenir sur le fonctionnement des tribunaux. Ainsi, même en présence de politiques volatiles sur la question en raison d'intérêts de court terme envers une justice lente de la coalition de centre-droit au pouvoir entre 2001 et 2006, puis entre 2008 et 2011, les années 2000 marquent la poursuite d'une perspective gestionnaire à l'égard des juridictions. Cet effort avait débuté dans les années 1990 avec les réformes de la carte judiciaire et l'introduction des juges de paix, sur lesquelles d'autres lois se greffent en 2012 et 2014. Si la loi Pinto de 2001 nationalise le contentieux en matière de délai raisonnable par une voie de recours contre la durée excessive des procédures, d'autres interventions plus structurées se développent selon deux versants.

Le premier, transversal à tous les secteurs publics, poursuit depuis les années 1990 un effort de modernisation des administrations par l'usage intensif des nouvelles technologies de l'information. Plusieurs projets indépendants ont vu le jour dans les juridictions italiennes entre les années 1990 et le début des années 2000 aboutissant à un système complexe et inégal où certains tribunaux ont tiré des bénéfices importants sur le plan de l'efficacité grâce à des applicatifs informatiques performants facilitant le travail des personnels (registres électroniques, gestionnaires d'archives, etc.), alors que d'autres ont échoué dans leurs efforts. Il en résulte un paysage judiciaire hétérogène¹⁴².

Le deuxième est celui des réformes visant à rendre plus efficient l'usage des ressources (de plus en plus faibles) attribuées aux juridictions. La réforme du juge unique

¹⁴⁰ Loi n°18 du 27 février 2015, qui prévoit que le magistrat agissant avec mauvaise volonté ou ayant commis une faute grave dans l'exercice de sa fonction (y compris la déformation ou dénaturation des faits par interprétation), sera responsable des dommages matériels et financiers en résultant.

¹⁴¹ En suivant le même mode de calcul que pour le cas français, l'Italie a été condamnée par la Cour de Strasbourg en matière de violation du délai raisonnable du procès 992 fois entre 1998 et 2008. Ce chiffre passe à 1 189 pour la période entre 1959 et 2016. L'Italie vient donc en tête pour le nombre de violations de l'article 6 de la Convention des droits de l'homme. Cf. COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Dix ans de la « nouvelle » Cour européenne des droits de l'homme 1998-2008 – Bilan et perspectives...*, *op. cit.* ; EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Overview 1959-2015 ECHR...*, *op. cit.*

¹⁴² J.-P. JEAN, M. FABRI, P. LANGBROEK et H. PAULIAT, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité...*, *op. cit.*, p. 295-296.

de 1999 impose aux tribunaux de première instance la présence d'un seul juge professionnel par collège et introduit également la possibilité du juge monocratique (en opposition au modèle collégial) pour de nombreux types d'affaires au civil. Ensuite, la loi du 25 juillet 2005, dite Castelli, établit une forme de contrôle supplémentaire sur les magistrats par une évaluation quadriennale qui repose sur la préparation juridique, la quantité et la qualité de travail judiciaire, la qualité de la rédaction, la participation au bon fonctionnement de la juridiction (disponibilité, suivi de formation, contribution à la résolution des problèmes organisationnels, etc.). La mesure du travail judiciaire par les statistiques est donc introduite comme mode d'évaluation pour les magistrats en affirmant ainsi la responsabilité gestionnaire parmi les normes de référence pour le travail des professionnels du droit.

La modernisation par l'introduction progressive des nouvelles technologies de l'information s'est poursuivie de manière plus cohérente et centralisée à partir de 2010. Elle a conduit à une gestion de plus en plus dématérialisée des procédures, dans l'élaboration des décisions comme dans leur suivi et leur archivage, ce qui relève d'une tendance commune à tous les pays européens. L'observation du quotidien des tribunaux italiens illustre l'ampleur de ces changements, en bonne partie similaires à ceux intervenus en France dans la même période. Les magistrats ne sont plus obligés de se rendre à la bibliothèque du tribunal pour consulter les codes et les décisions antérieures ; ils peuvent accéder directement aux bases de données juridiques en ligne. Ces logiciels réalisent par des algorithmes une synthèse des antécédents pertinents selon les critères définis par les magistrats. Ils leur simplifient le travail de recherche, le plus souvent réalisé par des assistants. Ainsi, en Italie une démarche de réorganisation des personnels des tribunaux dite « bureau du procès » vise à ce que chaque juge soit désormais à la tête d'une unité composée d'un assistant juridique et d'un assistant administratif. Le juge peut aussi produire ses décisions à partir de modèles correspondant à des fichiers préformatés qui réduisent le temps consacré à chaque affaire, notamment les plus répétitives. Enfin, mais de manière différente de son voisin transalpin, suite à la réforme du *Processo civile telematico* (2014), les magistrats du civil peuvent avoir accès aux dossiers judiciaires à partir de leur ordinateur, retrouver l'historique de la procédure et les documents envoyés par voie électronique par les parties.

Ce témoignage collecté auprès d'une greffière du tribunal italien de Ponte illustre la manière dont la logique de rationalisation et de service a changé la manière de travailler dans les tribunaux italiens suite aux réformes « à coût zéro » des gouvernements de centre-gauche après 2013, portant sur une rationalisation de la carte judiciaire et la dématérialisation de la procédure.

« Le premier changement important qui me vient à l'esprit est celui de l'absorption des sections détachées du Tribunal à [...] et à [...]. C'était un cauchemar avec le ministère qui n'aidait pas en retardant ses indications et qui évidemment ne donnait pas des fonds supplémentaires. On a dû s'arranger comme on pouvait avec nos ressources. [...] Pour le civil, dont je m'occupe, on avait créé une section dite "trancher", c'est-à-dire qu'on a mis des magistrats et des greffiers pour régler toutes les affaires qui venaient des sections détachées. Et on l'a fait en respectant les dates d'audiences qui avaient été déjà fixées, avec des efforts énormes, on parle de milliers de dossiers... Donc, les usagers n'ont eu aucun problème, car on a respecté les dates. Ils ont juste dû venir à Ponte à la place de [...] ou [...]¹⁴³. »

Mais d'autres effets pervers de la rationalisation sont soulignés par une autre greffière du même tribunal :

« Dans la rationalisation d'autres services de l'État, comme la Croix Rouge, on a récupéré des personnels. Comme le ministère de la Justice était celui qui, dans l'absolu, en avait le plus besoin, on a reçu des gens en mobilité. [...] cela n'a pas eu que des effets positifs. Depuis des années, on attendait une requalification du personnel. On était dans la justice les seuls à ne pas l'avoir eue parmi toutes les administrations de l'État. Donc ces gens venus d'autres administrations ont occupé des postes de fonctionnaire, de greffier, que le personnel de bas niveau espérait occuper en changeant de niveau. Donc cela n'a pas été très bien accueilli par tout le monde. Ça soulage d'un côté d'avoir plus de personnel, mais ça a parfois dégradé l'ambiance de travail¹⁴⁴. »

L'usage des nouvelles technologies et la dématérialisation des procédures sont en revanche perçus comme des changements dont l'appropriation a certes demandé du temps

¹⁴³ Entretien avec une greffière du Tribunal de Pont, Italie, 10 mai 2016. Traduit par nos soins.

¹⁴⁴ Entretien avec une greffière du Tribunal de Pont, Italie, 5 mai 2016. Traduit par nos soins.

pour les personnels, mais qui ont apporté des bénéfices dans l'organisation du travail du Tribunal.

« Vous avez vu en entrant cette espèce de cabinet dans le couloir juste en face du bureau du Président ? Eh bien, jusqu'à il y a quelques années, vous y auriez vu une longue file d'avocats en face qui arrivait à l'ascenseur [distant d'à peu près 25m]. C'était le centre de réception des dossiers. Il y avait deux personnels dédiés, mais elles n'y arrivaient pas, ça faisait des queues monstrueuses. C'était indécent. Vous savez, pour les avocats, le temps c'est de l'argent et ils avaient à attendre deux heures pour chaque procédure. [...] Avec la réforme [du Processo civile telematico (2014)], tous les actes du procès sont transmis par voie informatique, sauf l'acte d'introduction qui reste non obligatoire. [...] Et donc on a pu supprimer cette cage qu'on appelait « front office » et libérer deux personnels pour autre chose. Enfin, vous voyez comme c'est calme aujourd'hui avec la procédure dématérialisée. On a réorganisé les bureaux. Chaque juge a désormais une assistante, ou une assistante pour plusieurs juges, cela dépend de la charge des juges, qui aide les magistrats dans toutes les activités d'audience et autres, par exemple en répondant aux questions des avocats sur l'avancée de la procédure et sur les problèmes avec le Telematico, car ils ne se sentent pas tous très sûrs quant à la manière de l'utiliser. C'est du temps qu'on perd en s'occupant de ces questions, mais pour le moment on n'a pas trouvé mieux...¹⁴⁵ ».

D'autres interventions législatives ces dernières années ont visé à réduire le contentieux, face à la surcharge de travail des tribunaux dont témoignent les statistiques. Une loi de déjudiciarisation de certains types de contentieux civil est adoptée en 2014 (le D.L. 132/2014) qui prévoit notamment le transfert en arbitrage (procédure alternative de résolution des différends où les parties nomment un arbitre tiers pour résoudre le contentieux) ou en négociation assistée (où les avocats jouent le rôle de médiateurs entre les parties) de toutes les procédures civiles en cours ne relevant pas d'enjeux de droits constitutionnels, de droit du travail ou de droit social. Pour les divorces non contentieux en l'absence d'enfants mineurs et d'enjeux économiques importants, la procédure peut désormais être enregistrée dans les mairies, sans nécessiter de procédure en Tribunal. Si la réduction du nombre de procédures a été importante suite à ces réformes, les gains de

¹⁴⁵ *Ibidem.*

temps pour les magistrats l'ont été moins, car le temps par affaire dédié aux divorces non contentieux était déjà très rapide et parce que la large majorité des affaires orientées sur les arbitrages et les négociations sont revenues dans les tribunaux après un échec dans la définition des différends par cette voie alternative. Si les gains en termes d'efficacité ont été réduits, ces réformes sacralisent la logique gestionnaire comme norme de référence pour les politiques publiques en matière de justice. La rationalisation et la modernisation des ressources, l'externalisation et la privatisation de l'activité, l'introduction de formes plus contraignantes de contrôle sur l'activité des professionnels relèvent toutes du registre gestionnaire d'administration des services publics qui, dans d'autres pays européens, tels les Pays-Bas analysés plus haut, ont pris des formes encore plus importantes d'adhésion (management intégral, définition du budget sur la performance...).

Conclusion

Le chapitre a développé une sociohistoire des changements gestionnaires de la justice afin de donner un premier aperçu des origines et des dynamiques ayant contribué à la managérialisation des tribunaux des pays européens. Ce chapitre a montré par les circulations d'acteurs, de savoirs et d'instruments que ces changements s'ancrent dans deux dynamiques. La première réside dans l'adaptation des principes du nouveau management public, et notamment de la managérialisation, comme nouvelle norme d'encadrement des pratiques d'organisation et de contrôle de la fonction publique en général et des tribunaux en particulier. Aux États-Unis, l'adaptation des principes gestionnaires utilisés dans les différents services publics (notamment dans la santé) du monde judiciaire est survenue dans des centres spécialisés créés par l'élite judiciaire afin de pallier la pression croissante du nombre d'affaires. Cette adaptation impliquant la quantification du travail des tribunaux a abouti à un modèle de diagnostic, d'évaluation et de gestion des cours américaines qui rappelle fortement le *benchmarking* utilisé dans les entreprises privées de l'époque.

La deuxième dynamique que nous avons mise en évidence correspond à l'importation vers l'Europe de ces principes et instruments conçus au cours des années 1980 et 1990. Celle-ci a d'une part pris appui sur les étroites collaborations entre les centres spécialisés américains, l'agence de développement américaine USAID et les

autres organisations washingtoniennes, notamment la Banque mondiale. Ces organisations dont le rayonnement est international dans les pays en développement et les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale deviennent vecteurs des méthodes et instruments de gestion des tribunaux américains ; ce volet des réformes de la justice est conçu comme une contrepartie technique aux projets de nature plus fortement politique concernant l'équilibre entre pouvoirs et l'indépendance de la justice par rapport au politique. D'autre part, la circulation cognitive s'appuie sur le passage de chercheurs européens dans ces centres américains et la diffusion plus facile de leurs travaux par internet. Elle facilite l'établissement de la *court administration* comme discipline au cours des années 1990 dans certains pays européens. Si cette discipline reste plutôt marginale dans la recherche sur la justice en Europe (notamment en France et Italie), dominée largement par les juristes, elle est parfois parvenue à trouver un débouché dans les cercles ministériels, qui souhaitaient réformer l'organisation judiciaire par un plus grand contrôle sur son activité, comme aux Pays-Bas à la fin des années 1990.

Si le cas néerlandais illustre l'implantation des recettes gestionnaires de changement des tribunaux dans les plus hautes sphères de la décision politique, il reste un cas particulier parmi les pays réformateurs, car il a abouti à un investissement financier conséquent de la part de l'État au tournant des années 2000. Or, la situation la plus commune dans les pays européens est celle de contraintes budgétaires croissantes, visible à des dates variables. Un des facteurs facilitant la diffusion d'une approche gestionnaire à la justice dans les pays européens, comme en témoigne aussi le cas français avec la Loi organique relative aux lois de finances, émane des possibilités que celle-ci offre en matière de contrôle de l'usage des ressources budgétaires et humaines des juridictions.

Afin de compléter la présentation et l'analyse sociohistoriques des changements gestionnaires, qui se poursuivra dans les chapitres suivants de la thèse, une synthèse des changements gestionnaires des tribunaux des pays de l'Europe occidentale, s'appuyant notamment sur la présentation des cas néerlandais, français et italien, a montré les dynamiques à l'œuvre dans les réformes des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. L'approche gestionnaire promouvant une rationalisation et une modernisation des ressources et des formes de contrôle supplémentaires sur les professionnels a été mise en œuvre selon des modalités et par des acteurs différents suivant les pays. Si aux Pays-Bas les changements ont été massifs et relativement concentrés dans le temps, en impliquant

largement les professionnels du droit dans leur mise en œuvre, en France et Italie, les changements ont demandé plus de temps. En France, les professionnels du droit se sont appropriés les changements en adossant l'approche gestionnaire à des principes – la logique de service public et la redéfinition de la qualité de la justice – qui se présentent moins en rupture avec les principes bureaucratiques précédemment en place. En Italie, les changements ont suivi un parcours plus accidenté en raison de la difficile collaboration entre magistrature et politique et de projets assez hétérogènes sur le territoire.

Dans les trois cas, les variables explicatives du succès de la mise en œuvre résident dans les tensions budgétaires et l'appropriation des changements gestionnaires. Le faible niveau des premières rend plus facile la collaboration entre politique et magistrature comme on peut le voir pour le cas néerlandais, alors que des fortes tensions à ce niveau ralentissent les processus réformateurs comme cela a été le cas en Italie. L'initiative d'appropriation des changements par les magistrats bénéficie d'une relative centralisation de ces efforts qui permet une diffusion plus homogène des nouvelles pratiques et représentations du travail dans le corps des magistrats et d'autres professionnels du droit (voir cas français). La dernière partie de la thèse (cf. chapitre 6) développe davantage cette première analyse sur les changements locaux des tribunaux en testant plus spécifiquement la variable des circulations internationales d'acteurs et d'instruments, laissée de côté pour le moment afin de présenter les parcours principaux de réforme dans les pays.

Chapitre 2. – Les forums d’action publique et la fabrique européenne de l’administration de la justice

Le chapitre précédent a montré que l’analyse des lieux de production des idées et des supports qui les matérialisent, les instruments, et leur circulation dans l’action publique est une approche pertinente pour saisir les changements de l’action publique dans leur complexité à une échelle internationale et transnationale. Ce chapitre présente plus en détails le cadre d’analyse adopté pour étudier et expliquer les effets de la construction d’une Europe du droit et de la justice sur l’élaboration et la circulation de savoirs, pratiques et instruments gestionnaires pour la justice.

Les forums d’action publique constituent le cadre d’analyse de la « dynamique des idées », des lieux de production à ceux de leur institutionnalisation qui est au cœur de ce chapitre¹⁴⁶. Contrairement aux travaux des chercheurs qui ont établi ce modèle d’analyse, cette thèse vise à analyser des lieux polycentriques et des acteurs multiples et internationaux qui ont contribué à l’élaboration et à la circulation d’instruments gestionnaires dans la justice. La question se pose de comment tracer les changements qui ne s’inscrivent pas dans un seul contexte national spécifique¹⁴⁷. Ainsi, l’analyse de la production et de la circulation par les forums s’articule à l’étude des instruments comme traceurs de changement de l’action publique¹⁴⁸. Nous montrons par des dispositifs concrets que le changement gestionnaire de la justice est présent à tous les niveaux de l’action publique intervenant dans la vie politique des pays européens, au-delà des configurations nationales et locales de changement. Ce cadre d’analyse a pour objectif de fournir un apport complémentaire aux travaux comparant les réformes nationales de la justice¹⁴⁹. L’hypothèse que nous formulons est qu’une partie

¹⁴⁶ FOUILLEUX Ève, *La politique agricole commune et ses réformes*, Paris, L’Harmattan, 2003, p. 35.

¹⁴⁷ Bruno JOBERT (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L’Harmattan, 1994 ; FOUILLEUX Ève, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, p. 277-306.

¹⁴⁸ LASCOUMES Pierre, « Les instruments d’action publique, traceurs de changement », *Politique et Sociétés*, 26 (2-3), 2007, p. 73.

¹⁴⁹ VIGOUR Cécile, « Réformer la justice en Europe. Analyse comparée des cas de la Belgique, de la France et de l’Italie », *Droit et Société*, 56-57 (1), 2004, p. 291-323 ; PIANA Daniela, « Réformes judiciaires et État de droit. Analyse comparée des pays de l’Union européenne », *Droit et société*, 95 (1), 2017, p. 177-198 ; FICET Joël, « Trajectoires de réforme de la carte judiciaire et managérialisation de l’État. Analyse comparée des politiques de territorialisation de la Justice en France et en Belgique », *Revue internationale de politique*

consistante de ces changements relève de la circulation transnationale des pratiques et des instruments gestionnaires produits à l’échelle européenne. Pour le montrer, il nous faut d’abord analyser le travail d’appropriation de la gestion réalisé au sein des forums européens.

Le chapitre cartographie précisément les principaux forums européens d’action publique en matière d’administration de la justice, ainsi que leurs fondements normatifs et conceptuels. La question de la réappropriation et du développement d’un cadre normatif préexistant – celui des textes du Conseil de l’Europe, de la Cour européenne des droits de l’homme et de l’Union européenne – est présentée comme la raison essentielle de constitution de forums européens en matière d’administration de la justice. Ce chapitre s’attache donc à analyser le poids de ce « chemin » de valeurs et normes inscrites dans les textes fondateurs des organisations internationales européennes sur les mandats et le fonctionnement des forums européens. L’analyse des forums comme lieux de débat et de production de savoirs sera abordée au chapitre suivant, où leur action est envisagée comme un des facteurs favorisant la montée en puissance des savoirs et pratiques gestionnaires dans les tribunaux des pays européens. Le cadre normatif et le rôle important exercé par l’Union européenne dans l’action publique en ce domaine, sont discutés dans les chapitres suivants de par son développement plus récent en la matière.

L’analyse des forums internationaux commence ici en restituant dans une perspective sociohistorique les prémisses institutionnelles ouvrant à la création des trois groupes d’experts au cœur des élaborations gestionnaires de la justice comparées dans la thèse. Le premier est le Conseil des juges européens. Ce groupe de magistrats des pays membres du Conseil de l’Europe a été constitué pour produire des savoirs et des avis aux politiques sur les professionnels du droit et leur rôle dans le fonctionnement de la justice. Le deuxième est la CEPEJ. Au sein du Conseil de l’Europe également, elle est le principal récepteur à l’échelle européenne d’une approche de la justice focalisée sur l’optimisation de sa gestion et sur l’évaluation de ses capacités et prestations. Elle s’inscrit dans la continuité des expériences réformatrices et d’instrumentation en cours en Europe à cette époque présentées dans le chapitre 1. Enfin, le Réseau européen des Conseils de la Justice est une association européenne fondée par les Conseils de la Justice des pays européens, qui vise à renforcer la coopération entre ces institutions tout en fournissant des avis à l’Union européenne sur son activité politique en matière de justice.

comparée, 18 (4), 2011, p. 91-118 ; DALLARA Cristina, *Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe*, London, Springer, 2014.

L’introduction socio-historique sur les origines de ces forums d’action publique rend manifeste à la fois le socle commun de normes d’encadrement à partir desquelles les forums agissent et leur tripartition (théorique) entre un forum des professionnels du droit plutôt homogène (composé par le Conseil des juges européens), un forum des coalitions épistémiques, où l’action publique est le résultat de la rencontre de différentes formes d’expertise (CEPEJ et Réseau des Conseils de la Justice), et un forum des communautés de politiques publiques, où les instruments produits par les deux premiers forums sont véhiculés et les décisions prises des politiques (Commission européenne, gouvernements nationaux, présidents de tribunal...).

I. Cartographier un espace d’action publique hétérogène

Le prisme théorique des forums européens d’action publique que l’on a présenté en introduction de cette thèse représente à nos yeux la meilleure manière de rendre compte d’un espace de relations complexe où de nombreuses expertises s’entrecroisent. Ces configurations peuvent prendre la forme plus structurée des gouvernements nationaux et des organisations supra et internationales¹⁵⁰, ou celle moins structurée de réseaux de professionnels et de scientifiques. Les réseaux professionnels de magistrats sont nombreux, au-delà de ceux qui ont été institués au sein des organisations supra et internationales. Sauf à se limiter à l’étude de cet espace d’expertise européen par le biais d’une approche quantitative ou purement descriptive de leurs compositions et productions, une sélection de quelques cas d’étude autour desquels construire l’analyse de leur manière d’influencer l’action publique devient nécessaire.

1. Le choix des cas d’étude : rendre compte de la complexité en privilégiant les nœuds les plus centraux dans l’espace

Pour justifier le choix de nos trois cas d’étude – le Conseil des juges, la CEPEJ et le Réseau des Conseils de la Justice – il faut avant tout situer ces trois groupes d’experts dans l’espace complexe d’acteurs internationaux qui s’est constitué à l’échelle européenne sur le sujet de l’administration de la justice. En se limitant à ceux que nous avons rencontrés au fil de l’enquête de terrain, on peut identifier le Conseil des Barreaux de l’Union européenne,

¹⁵⁰ Notamment, l’Union européenne (en particulier, la Commission et les Réseaux de coopération en matière civile et pénale), la Banque mondiale, l’Organisation de coopération et développement économiques et le Conseil de l’Europe, avec ses nombreux organes et comités participant à l’action publique en matière de justice (Comité des ministres, Cour européenne des droits de l’homme, Comité consultatif des juges européens, et des procureurs européens, Commission pour l’efficacité de la justice, mais aussi Commission de Venise et Comité de coopération juridique).

les deux principales associations syndicales des magistrats – l’Association européenne des magistrats et Magistrats européens pour la démocratie et les libertés – la Fédération européenne des juges administratifs, le Réseau européen de formation judiciaire, l’Union européenne des greffiers de justice, l’Union internationale des huissiers de justice, le Réseau européen des Conseils de la Justice, l’Institut européen de l’expertise et des experts. Deux autres réseaux internationaux méritent mention par leur implication à l’échelle internationale dans la diffusion de pratiques et d’instruments en matière d’efficacité de la justice : l’*American Bar Association* qui a participé activement à l’élaboration des instruments du *National Centre for State Courts* étudié au chapitre précédent, et l’*International Association for Court Administration*. Cette dernière, dont le siège est à Arlington, en Virginie (États-Unis), rassemble à la fois des professionnels et des scientifiques, notamment américains et européens. Ils participent à l’édition de la seule revue spécialisée en matière d’administration de la justice et de management judiciaire – l’*International Journal for Court Administration* – où certains chercheurs européens jouent un rôle important, notamment Philip Langbroek qui en est l’éditeur exécutif depuis 2008. D’autres chercheurs déjà mentionnés pour leur implication dans les forums européens, comme Marco Fabri et Pim Albers, siègent au comité éditorial.

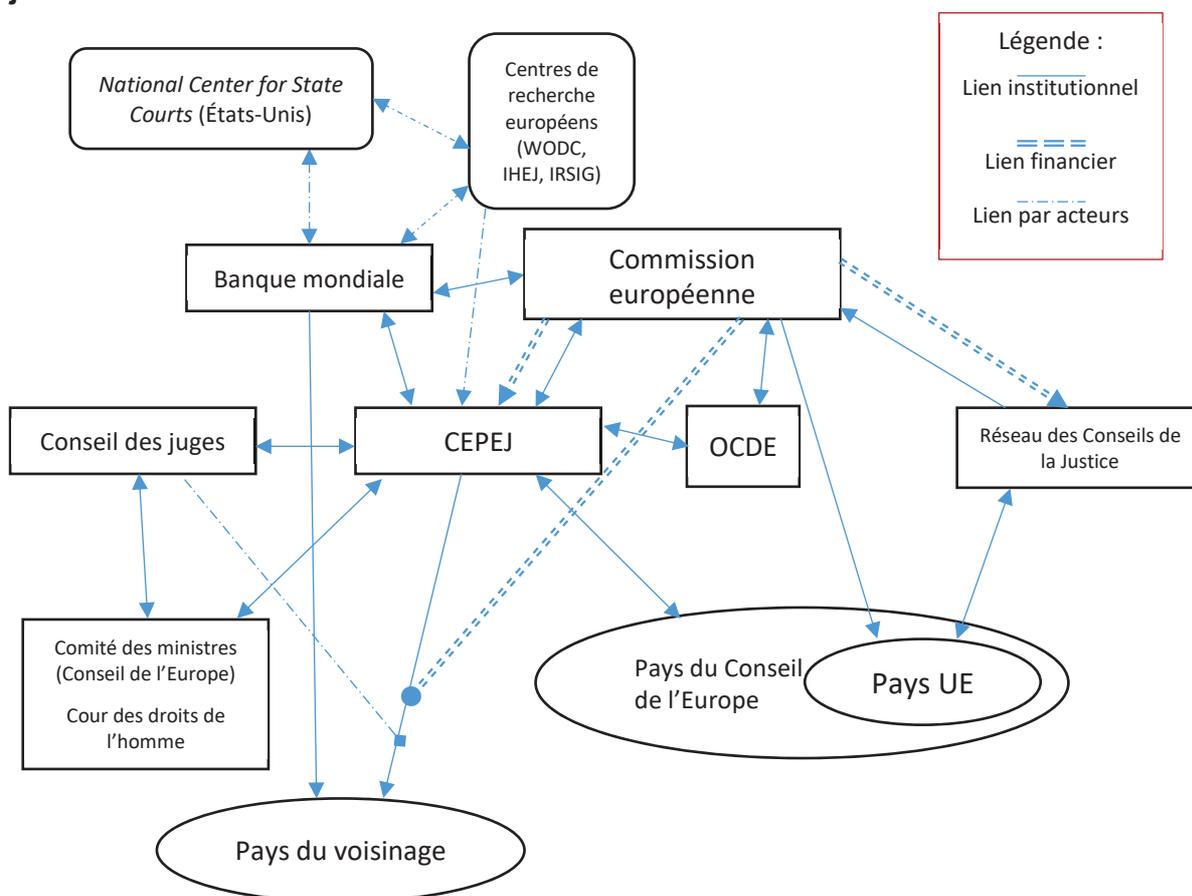
La complexité de cet espace transnational d’acteurs collectifs et de relations ne pourrait pas être appréhendée dans son ensemble, sinon en se limitant à une cartographie et à une description de leur action, comme d’autres l’ont déjà proposé avant nous¹⁵¹. La figure 2.1 offre une représentation simplifiée de cet espace, centrée sur les acteurs collectifs principalement impliqués dans le façonnage de l’action publique en matière d’administration de la justice au niveau européen. Elle met en évidence les types de relations (institutionnelles, financières, par multipositionnalité des acteurs) entre ces différents réseaux et organisations. Cette figure montre à quel point les relations dans cet espace d’action publique transnational et multi-niveau sont intriquées. Les liens institutionnels¹⁵² relient entre elles les organisations plus structurées, celles qui participent au forum de communautés de politique publique (Commission européenne, Banque mondiale, Conseil de l’Europe et gouvernements

¹⁵¹ DALLARA Cristina et Daniela PIANA, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU*, London, Ashgate, 2015.

¹⁵² Liens sanctionnés par des coopérations formelles entre les organisations, que cela soit sous forme d’échange d’informations, de projets réalisés ensemble ou d’autres types de rapports prévoyant des accords contractuels ou réglementaires entre les organisations.

nationaux). Des liens financiers¹⁵³ montrent la relation entre ce forum plus central à l’action publique et les forums labélisés professionnels et des coalitions épistémiques, où les savoirs et les idées sont discutés et certifiés comme valides pour l’action publique. Enfin, les liens par multipositionnalité et circulation des acteurs se révèlent très intenses parmi les acteurs participant à ces deux derniers types de forums. Cela permet de formuler une hypothèse quant à l’importance de ces circulations sur la diffusion d’approches similaires entre les forums analysés.

Figure 2.1. Les relations entre organisations internationales et nationales dans l’espace transnational d’action publique en matière de qualité et d’efficacité de la justice.



Source : données collectées par l’auteur.

Le premier chapitre a montré les liens et la circulation des premiers centres de développement du management judiciaire aux États-Unis à la Banque mondiale et certains centres de recherche européens. Dans ce chapitre, nous reprenons le fil de cette histoire, en montrant comment l’ancrage de ces savoirs managériaux dans certains contextes académiques et nationaux, ainsi que dans des normes juridiques structurant l’espace

¹⁵³ Liens sanctionnés par des contrats qui prévoient un échange entre prestations d’expertise (coopération, informations, etc.) et des ressources financières.

européen, est un facteur important permettant d’expliquer la pénétration de ces savoirs dans l’expertise européenne réunie dans les forums, qui sera analysée dans les prochains paragraphes. Pour cela, il importe ici de revenir sur les caractéristiques principales de cet espace européen en matière d’administration de la justice, et les normes et pratiques déjà établies en son sein au moment où les savoirs gestionnaires sont introduits dans le fonctionnement de la justice des pays européens à la fin des années 1990. Les trois groupes d’experts sur lesquels nous centrons notre analyse des forums européens en charge de l’élaboration des solutions d’action publique sont ensuite présentés du point de vue de leurs statuts et règles formelles de fonctionnement. Cette introduction aux forums est approfondie dans les chapitres suivants par la comparaison de leurs experts et représentations, des modes de production des savoirs et de l’instrumentation produite.

Deux de ces groupes d’experts, la Commission européenne pour l’efficacité de la justice (CEPEJ) et le Conseil consultatif des juges européens (Conseil des Juges) font partie de la même division du Conseil de l’Europe, celle sur la coopération judiciaire et juridique. Elles partagent un secrétariat permanent qui fait le lien entre les différentes activités des comités qui composent la division¹⁵⁴. Bien que les deux aient au centre de leur mandat la rédaction de bonnes pratiques, celles-ci prennent des formes variées en raison de leurs contenus et de leurs publics respectifs. Les différences les plus visibles sont résumées dans le tableau 1 ci-après.

Les moyens à disposition des deux comités pour travailler sur des sujets proches comme l’administration des tribunaux et le rôle des professionnels de la justice, ainsi que leurs approches, sont donc assez différents. D’un côté, la Commission pour l’efficacité de la justice développe des activités beaucoup plus larges, en s’appuyant sur des moyens, des compétences et des profils professionnels plus diversifiés. La CEPEJ recueille et rédige ainsi des bonnes pratiques, participe à des coopérations avec les pays membres et a mis en place un rapport biennal d’évaluation des performances des systèmes judiciaires, qui est son produit phare. De l’autre, le Conseil des juges est un organe composé uniquement de juges en activité, dont le budget est plus limité et le lien plus étroit avec l’organe exécutif du Conseil de l’Europe (le Comité des ministres). Ce dernier, rédige des avis annuels – des répertoires des principes fondamentaux et des bonnes pratiques sur un sujet qui varie chaque

¹⁵⁴ Hormis la Commission pour l’efficacité de la justice et du Conseil des juges, la division compte le Conseil consultatif des procureurs. Avant le remaniement administratif de janvier 2015, un comité directif pour la coopération juridique doté de son propre secrétariat était à la tête de la division. Ce dernier fait partie aujourd’hui d’une division assez hétérogène appelée « Normes et politiques communes ».

année. Ces avis peuvent servir de base à l’élaboration de recommandations par le Comité des ministres, elles aussi non contraignantes, mais dotées d’une plus forte visibilité et valeur politique. Cependant, les différences entre les deux comités ne se réduisent pas à leurs structures formelles : elles recouvrent également et surtout l’élaboration de bonnes pratiques.

Le Réseau des Conseils de la Justice est au contraire une association internationale sans but lucratif créée en 2004 par un groupe restreint de Conseils de la Justice (les Néerlandais et les Belges en ont été les promoteurs initiaux). Il s’est rapidement élargi à l’ensemble des Conseils de la Justice ou organes similaires¹⁵⁵ des pays de l’Union européenne, ainsi qu’aux ministères de la Justice des pays ne disposant pas d’un Conseil de la Justice, qui siègent en tant qu’observateurs, mais participent aux activités du Réseau. Ce dernier développe aussi ses activités principalement en matière de rédaction de bonnes pratiques. Le siège du Réseau et de son secrétariat est à Bruxelles, mais ses réunions se tiennent le plus souvent de manière itinérante selon la disponibilité de chaque Conseil de la Justice pour les héberger dans son propre siège.

Si ces trois groupes d’expert présentent des compétences et des compositions différentes, les trois ont des règles de fonctionnement assez similaires et adhèrent à des principes et normes d’encadrement communes. L’enjeu est maintenant de resituer le travail des groupes d’experts, leurs configurations et contributions à l’action publique en étudiant les normes européennes en matière de fonctionnement de la justice, notamment à partir des conventions du Conseil de l’Europe qui est le premier à avoir abordé cette thématique au niveau européen.

¹⁵⁵ En incluant à la fois les Conseil supérieurs de la Justice du modèle dit latin, et les organes en charge de l’administration de la justice et des services judiciaires typiques du modèle scandinave et anglo-saxon. Pour la distinction, voir VOERMANS Wim et Pim ALBERS, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, Strasbourg, Council of Europe, 2003 ; PIANA Daniela, *Magistrati. Una professione al plurale*, Roma, Carocci, 2009.

Tableau 2.1. Différences statutaires, d'objectifs et de moyens entre le Conseil des juges, la CEPEJ et le Réseau

	Composition	Compétences	Thématiques	Méthodes de tra
Conseil Consultatif des Juges Européens	1 juge en activité par pays membre (47) en tant qu'expert	Comité <i>ad hoc</i> chargé de la rédaction d'avis pour le Comité des ministres sur le statut des juges ; Coopération avec les autres instances CoE sur des sujets proches.	Prééminence du droit, séparation des pouvoirs, indépendance de la justice, État de droit et impartialité des juges ; Administration et gestion des tribunaux ; Compétences des juges.	1 plénière 2 réunions du groupe d pour la rédaction d'avis 2 réunions de bureau re Mandat d'activité défini 2 ans par le Comité des ministres.
Commission Européenne Pour l'Efficacité de la Justice	Magistrats, fonctionnaires, juristes, chercheurs, statisticiens agissant en tant qu'experts des pays membres (47) ou à titre scientifique Depuis 2015, chaque pays peut désigner 2 experts représentant le pays en couvrant les frais pour le deuxième	Comité autonome chargé d'améliorer le fonctionnement des systèmes judiciaires ; Mise en place d'une structure d'évaluation des systèmes judiciaires ; Assistance aux pays membres ; Coopération avec les autres instances du Conseil de l'Europe sur des sujets proches.	Accès à la justice ; Fonctionnement des tribunaux ; Statut et rôle des professionnels de la justice ; Administration de la justice et gestion des tribunaux ; Utilisation des TIC.	2 plénières 3 groupes de travail et réunions par an 2 réunions de bureau re Autonomie dans la programmation des act dans leur promotion (so approbation du Comité ministres)
Réseau Européen des Conseils de la Justice	Conseils de la Justice des pays de l'UE (membres magistrats et non-magistrats, administration) Ministères de la Justice des autres pays UE en tant qu'observateurs	Association qui vise à améliorer la connaissance et la coopération entre institutions judiciaires dans le cadre de l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice Coopération avec les institutions de l'Union européenne et les autres organisations nationales et internationales.	Conseils de la Justice, Indépendance et responsabilité, coopération judiciaire ; Management, délais de justice et modes alternatifs de résolution des différends ; Rapport au public et à la société ;	1 plénière 2 groupes de travail thé se retrouvant ~2 fois pa 2 réunions par an du bu exécutif qui donne la d aux activités sous appro de l'assemblée générale

Source : développé à partir de l'Annexe 1 de la Res(2002)12 pour la CEPEJ, de l'Annexe B du Programme cadre d'action globale pour le 2014-2015 du Comité des ministres pour le Conseil des Juges, et des Statuts du Réseau Européen des Conseils de la Justice de 2007, révisés

II. Le Conseil de l’Europe et le principe de « délai raisonnable » comme espace d’appropriation de l’approche gestionnaire

Le Conseil de l’Europe est une organisation internationale intergouvernementale. Son action dépend donc de l’orientation que lui donnent les pays membres. Son champ d’activité concerne de nombreux domaines de la vie en société, notamment ceux qui sont identifiés par la Convention européenne des droits de l’homme : la vie démocratique, les droits individuels, l’État de droit. Le Conseil de l’Europe se caractérise par la production de nombreux préceptes normatifs sur lesquels les États membres se sont mis d’accord. Ces préceptes peuvent prendre la forme de conventions et chartes qui sont des instruments juridiques contraignants pour les États qui les ont établies. Ils peuvent consister en des recommandations et résolutions non contraignantes produites par l’organe exécutif du Conseil de l’Europe, le Comité des ministres. Ces dernières visent à promouvoir un cadre et des bonnes pratiques – par exemple, concernant des secteurs aussi différents que la politique linguistique éducative, ou le statut des juges.

1. Les normes européennes, cadre d’une justice équitable et efficiente

La question de l’équilibre entre la finalité de garantir une réponse judiciaire à tous les citoyens qui la demandent et la nécessité de le faire de la manière la plus efficiente possible, c’est-à-dire à un coût et dans un temps le plus réduit possible, est au cœur des préoccupations des institutions judiciaires européennes à l’aube du XXI^{ème} siècle. Cela est vrai en partie pour l’Union européenne, dont la Cour de justice est soumise elle aussi à une pression pour rendre une justice de qualité, bien que ses préoccupations restent jusqu’à présent centrées sur la dimension juridictionnelle plus qu’organisationnelle. Les politiques publiques en matière d’administration, et *a fortiori* d’administration de la justice, ne relèvent pas des secteurs d’action publique européenne. Par conséquent, l’engagement de la Commission, du Conseil et du Parlement européens sur ces questions a été assez limité jusqu’à la crise économique de 2011, dont nous reviendrons sur les conséquences ultérieurement. Au contraire, la Cour européenne des droits de l’homme et le Conseil de l’Europe constituent des acteurs que l’on peut supposer importants dans la diffusion d’une approche gestionnaire dans la justice déjà à partir des normes qui encadrent leur mission et les pratiques de leur administration.

Au niveau des normes, l’activité de la Cour européenne des droits de l’homme repose sur trois principes cardinaux : le respect des principes démocratiques, l’État de droit et les droits des individus réaffirmés suite à la Deuxième Guerre mondiale, dits droits de l’homme. Le principe de l’État de droit prime ici, car c’est dans le cadre de ce principe multiforme que l’efficacité de la justice a été inscrite parmi les normes de référence pour les tribunaux européens et nationaux, et qu’elle a été sanctionnée au niveau normatif. L’État de droit est un principe qui, dans son sens premier remontant aux temps de la *Magna Carta* anglaise (1215), affirme la primauté des lois et normes sur le pouvoir politique, ainsi que leur stabilité dans le temps. Le principe a évolué et inclut de plus en plus d’éléments contribuant à assurer le respect des lois et des institutions par et pour les citoyens. En 2006, Rachel Kleinfeld résumait l’étendue prise par ce principe dans l’usage qui en est fait par les organisations internationales, en identifiant cinq composantes : faire en sorte que l’État respecte les lois, assurer l’égalité face à la loi, garantir le respect de la loi et de l’ordre public, produire une justice efficiente et impartiale, respecter les droits de l’homme¹⁵⁶.

Le Conseil de l’Europe et la Cour européenne des droits de l’homme, créées en 1953 dans son sillage, ont été les principaux promoteurs de l’État de droit, et de l’importance d’une justice efficiente et impartiale dans l’Europe de la reconstruction. L’article 6 sur le droit à un procès équitable de la Convention européenne des droits de l’homme – seule norme contraignante pour les pays membres du Conseil de l’Europe et pierre angulaire de la Cour de Strasbourg – affirme ce principe. En prévoyant que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial », la Convention ouvre la voie à de nombreux recours présentés à la Cour européenne des droits de l’homme contre la trop longue durée des procès dans plusieurs pays européens. Parmi plus de 18 500 décisions de justice prises par la Cour entre 1959 (date de son entrée en fonction) et 2015, 41% concernent l’article 6 de la Convention, et 22% la seule violation de la norme sur le délai raisonnable des procès¹⁵⁷. Dans une perspective historique et purement quantitative, le contentieux sur l’efficacité de la justice est donc le plus important parmi tous ceux que la Cour de Strasbourg a eu à traiter.

L’amélioration de l’efficacité des tribunaux constitue une priorité normative pour le Conseil de l’Europe. Le cadrage opéré par ce dernier se décline aussi dans une série de

¹⁵⁶ KLEINFELD Rachel, « Competing definitions of the rule of law », in Thomas CAROTHERS (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad*, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2006, p. 31-74.

¹⁵⁷ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Overview 1959-2015 ECHR*, Strasbourg, European Court of Human Rights - Council of Europe, 2016.

recommandations de son Comité des ministres, principal organe exécutif de l’organisation¹⁵⁸. Ces documents identifient le développement des modes alternatifs de règlement des litiges (en particulier la médiation et la conciliation)¹⁵⁹, la simplification des procédures¹⁶⁰, une meilleure organisation du travail¹⁶¹ et le recours aux nouvelles technologies comme moyens d’améliorer l’efficacité¹⁶². Plusieurs textes insistent aussi sur le rôle des professionnels et les garanties statutaires et déontologiques qui doivent encadrer ces dispositifs¹⁶³. Ces normes constituent le socle sur lequel l’espace européen d’expertise européen en matière d’administration de la justice a été bâti au cours des années 2000.

Au niveau des normes, le principe d’efficacité de la justice est revendiqué et défendu comme étant au cœur de la définition d’une justice équitable par l’organisation de Strasbourg et par la Cour européenne des droits de l’homme. Si certains auteurs soutiennent que les perceptions de surcharge, inefficacité, durée excessive rentrent dans le domaine du subjectif et du relatif, il n’empêche que la Convention elle-même oblige la Cour européenne des droits de l’homme à juger sur le préjudice que l’efficacité de l’organisation qu’est le tribunal a impliqué pour la qualité de la décision. Cette obligation a été définie de manière claire par l’arrêt *Golder c. Royaume-Uni*, du 21 février 1975¹⁶⁴ : « l’article 6 énonce des droits distincts mais dérivant de la même idée fondamentale et qui, réunis, constituent un droit unique [...] le droit à un tribunal se double d’une série de garanties prescrites, notamment, quant à l’organisation et à la composition du tribunal et quant au déroulement de l’instance ; le tout forme, en bref, le droit à un procès équitable¹⁶⁵ ». D’autres arrêts de la Cour précisent que par le principe de délai raisonnable « la Convention souligne l’importance qui s’attache à ce que la justice ne soit pas administrée avec des retards propres à compromettre l’efficacité et la crédibilité¹⁶⁶ ».

¹⁵⁸ PHAM Christine, « La Convention européenne des droits de l’homme, fil directeur pour la recherche de normes de qualité de la justice », in Emmanuel BREEN (dir.), *Évaluer la justice*, Paris, PUF, 2002, p. 197-222.

¹⁵⁹ R(86)12 du 16 septembre 1986 ; R(98)1 du 21 janvier 1998 ; R(99) 19 du 15 septembre 1999 ; R(2001)9 du 5 septembre 2001 ; R(2002)10 du 18 septembre 2002.

¹⁶⁰ R(87)18 du 17 septembre 1987.

¹⁶¹ R(94)12 du 13 octobre 1994 relative à l’indépendance, l’efficacité et le rôle des juges ; R(95)12 du 11 septembre 1995.

¹⁶² R(2001)2 et 3 du 28 février 2001.

¹⁶³ R(94)12 du 13 octobre 1994 ; Charte européenne sur le statut des juges de 1998 ; R(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ; R(2000)21 du 25 octobre 2000 sur la liberté d’exercice de la profession d’avocat. Voir aussi, JEAN Jean-Paul et Hélène PAULIAT, « L’administration de la justice en Europe et l’évaluation de sa qualité », *Daloz périodique*, mars, 2005, p. 598-607.

¹⁶⁴ Voir, EDEL Frédéric, *La durée des procédures civiles et pénales dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l’Homme*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l’Europe, 2007.

¹⁶⁵ Les paragraphes cités sont les § 28 et 36.

¹⁶⁶ Arrêts *Vernillo c. France*, du 20 février 1991, § 38 ; *Katte Klitsche de la Grange c. Italie*, du 27 octobre 1994, § 61.

Ainsi, l’efficacité peut se comprendre comme un des éléments qui constituent la qualité de la justice, au sens de ces éléments qui définissent les attentes des citoyens vis-à-vis de la fonction sociale et du fonctionnement des tribunaux. Les travaux préparatoires de la Convention ne fournissent pas d’information sur l’origine de la prescription du délai raisonnable du procès. Mais certains considèrent que le comité d’experts de la Commission des droits de l’homme aurait voulu consacrer par cette expression la maxime de droit britannique du *justice delayed is justice denied* (une justice tardive équivaut à un déni de justice¹⁶⁷). Ainsi, la protection des droits à un procès équitable des citoyens passe autant par l’accès aux tribunaux, la représentation par un avocat compétent et l’exécution des décisions, que par le fait que tout cela soit réalisé dans un temps relativement rapide, dont la définition dépend des circonstances du pays et de l’affaire en question¹⁶⁸. Cette définition contingente du délai raisonnable ouvre à l’interprétation que celui-ci varierait tant dans l’espace (de pays en pays), que dans le temps (d’une époque à une autre). Cela renvoie à l’idée, déjà soulevée en introduction, que tant la notion de qualité de la justice, que celle d’efficacité sont en constant changement.

L’effectivité de la protection réservée par la Cour européenne des droits de l’homme au principe du délai raisonnable comme élément de garantie et de crédibilité de la justice peut s’observer à partir d’une analyse de ses propres pratiques de gestion. Dès 1999, pour répondre à la pression croissante du nombre d’affaires, la Cour intervient sur ses propres pratiques. En 1998, le Protocole n°11 amendant le fonctionnement de la Cour et signé par les États membres, supprime le filtrage des affaires entrantes par la Commission des droits de l’homme. L’année suivante, une augmentation importante du nombre d’affaires présentées devant la Cour risque de la submerger, comme les tribunaux nationaux dont les affaires saisies à Strasbourg remontent. Une majorité des requêtes individuelles à la Cour européenne concerne d’ailleurs la lenteur des procédures judiciaires, qui s’associe souvent à l’incapacité des tribunaux nationaux de traiter un contentieux toujours plus volumineux¹⁶⁹.

La problématique de Strasbourg est alors d’assurer des décisions de qualité dans un contexte d’accroissement du nombre des affaires, souvent répétitives. Tous les présidents

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ GREER Steven, *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 197-198.

¹⁶⁹ Sur 837 affaires traitées entre 1959 et 1998, 177 sont jugées en 1999 et 695 l’année suivante, cristallisant une tendance à l’accroissement du nombre d’affaires qui dépassent 1 000 par an après 2005. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Overview 1959-2015 ECHR...*, *op. cit.* ; SICILIANOS Alexandre, « La “réforme de la réforme” du système de protection de la CEDH », *Annuaire français de droit international*, 49 (1), 2003, p. 611-640.

qui se sont succédé ont admis le double défi pour la Cour : augmenter la productivité sans porter atteinte à la qualité de son travail¹⁷⁰. La Cour européenne des droits de l’homme est ainsi confrontée au même défi que les cours et tribunaux nationaux. Les solutions envisagées, issues de rapports et réformes, conduisent après 2010 au recours à des techniques néo-managériales dans la gestion de la Cour et à limiter davantage le droit de requête individuelle affirmée par le Protocole n°11 de 1998. Parmi d’autres, le rapport Woolf de 2005 (le même juriste en charge du rapport de réforme des tribunaux anglais précédemment cité) recommande entre autres l’externalisation des affaires par la déclaration unilatérale : ce dispositif permet au pays d’imposer un règlement à l’amiable au requérant individuel si l’accord est considéré raisonnable par le greffe de la Cour. La politique du chiffre serait aussi devenue l’élément central de gestion de la Cour par les présidents qui se sont succédés depuis 2000¹⁷¹. Face à l’arriéré croissant d’affaires, des critères quantitatifs de mesure de la performance du travail de la Cour ont été mis en place, notamment sous la présidence de Luzius Wildhaber (1998-2007). La « capacité de production » a commencé à être évaluée en termes de chiffres absolus d’affaires à traiter et de réduction de l’arriéré des affaires pendantes (*backlog*). Des réformes promouvant le juge unique et des affaires « prioritaires » se sont ajoutées au jugement en comité, traditionnellement utilisé par la Cour¹⁷².

2. Les multiples encadrements du procès équitable dans un délai raisonnable par une organisation internationale en réseau

Au-delà des préceptes de l’article 6 sur un procès équitable dans un délai raisonnable, plusieurs autres normes moins contraignantes ont été établies au fil des années par le Conseil de l’Europe. Organe composé des ministres des Affaires étrangères des pays membres (47) qui se réunissent tous les six mois, et de délégués suppléants se réunissant toutes les semaines, le Comité des ministres donne une suite légale aux travaux réalisés par une vaste nébuleuse de comités d’experts, qui fournissent une base épistémique au travail politique de l’organe exécutif. Ces comités d’experts peuvent prendre la forme d’organes consultatifs agissant directement sur mandat du Comité des ministres, ou la forme de comités *ad hoc* qui

¹⁷⁰ LAMBERT ABDELGAWAD Élisabeth, « La mesure de la performance judiciaire de la Cour européenne des droits de l’homme : une logique managériale à tout prix ? », *Revue française d’administration publique*, 159 (3), 2016, p. 824.

¹⁷¹ LAMBERT ABDELGAWAD Élisabeth, « Quelques leçons de la lecture comparée des discours d’ouverture de l’année judiciaire des présidents de la Cour européenne des droits de l’homme », in Élisabeth LAMBERT ABDELGAWAD et Pascal DOURNEAU-JOSETTE (dir.), *La Cour européenne des droits de l’homme dans la presse*, Nemesis., Bruxelles, 2015, p. 141-163.

¹⁷² É. LAMBERT ABDELGAWAD, « La mesure de la performance judiciaire de la cour européenne des droits de l’homme : une logique managériale à tout prix ? »..., *op. cit.*

ont un mandat thématique souvent large établi par le Comité des ministres et qui ont plus de latitude pour définir leurs activités.

a. Les comités d’experts, appui épistémique au travail politique et judiciaire du Conseil de l’Europe

Les comités d’experts ont une fonction d’appui pour le Comité des ministres fondé sur l’expérience et la connaissance des matières dont ils sont chargés. Ils représentent une source de développement des principes de la Convention pour la Cour européenne des droits de l’homme, qui fait parfois référence dans ses décisions à leurs travaux¹⁷³. Ces comités sont composés de représentants des pays membres nommés en vertu de leurs expériences relatives à la thématique du comité. À titre d’exemple, depuis 1963, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) est le comité directeur responsable des activités normatives du Conseil de l’Europe dans les domaines du droit civil, du droit commercial, des questions de nationalité, du droit administratif, et des questions relatives à l’État de droit, à la justice, et au droit public. Par ce vaste mandat, il a contribué à l’élaboration de nombreux rapports, documents et instruments normatifs afférant en partie à l’administration de la justice et à son efficacité qui ont été retenus comme recommandations par le Comité des ministres.

Le Comité des ministres a adopté en 1994 une recommandation sur l’indépendance, l’efficacité et le rôle des juges¹⁷⁴. Cette recommandation, mise à jour en 2010 grâce à la contribution du Comité de coopération juridique, traduit les principes constitutifs de l’article 6 de la Convention, concernant notamment les juges et leur statut au sein des systèmes judiciaires. Plusieurs facettes de l’indépendance, de l’autorité et des conditions de travail adéquates pour les juges sont développées et constituent le cœur de la recommandation. Mais une partie – la cinquième et dernière – est réservée à la responsabilité des juges vis-à-vis des droits et libertés des individus. L’efficacité y est affirmée comme principe guidant le traitement des affaires sans plus de précision : « Les juges ont le devoir et devraient avoir le pouvoir d’exercer leurs responsabilités judiciaires afin de s’assurer que la loi est correctement appliquée et que les affaires sont traitées équitablement, efficacement et rapidement » (principe V.2). Cela montre qu’en 1994, la notion d’efficacité de la justice, pourtant au cœur du principe de délai raisonnable, reste encore floue dans sa définition et ne cristallise pas l’attention des activités du Conseil de l’Europe. Cela peut s’expliquer par le contexte

¹⁷³ Voir à titre d’exemple les deux arrêts suivants rendus par la Cour européenne des droits de l’homme, *Affaire Scordino c. Italie (N. 1) - Arrêt*, 29 mars 2006 ; *Affaire Albu et autres c. Roumanie - Arrêt*, 10 mai 2012.

¹⁷⁴ COMITE DES MINISTRES, *Recommandation R(94)12 du sur l’indépendance, l’efficacité et le rôle des juges*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 1994.

historique, où l’accent est mis sur l’indépendance des systèmes judiciaires à l’égard du politique et de la société, comme le souligne un entretien : « de la fin du bloc soviétique au changement politique au sein des pays d’Europe centrale et orientale, la thématique principale est de pousser à une plus grande indépendance du judiciaire dans ces pays¹⁷⁵ ».

Une fois défini en détail le principe et les domaines d’applicabilité de l’indépendance de la justice et des juges, la problématique du délai de traitement des affaires, devenue entretemps de plus en plus cruciale dans certains pays (notamment l’Italie), a guidé les réflexions des fonctionnaires du Conseil de l’Europe alors en charge du secrétariat du Comité de coopération juridique. En juin 1997, un sous-comité du Comité de coordination juridique est créé afin de travailler sur la notion d’efficacité de la justice et d’accroître la capacité des pays membres à faire face aux contentieux croissants de leurs pays. Ce sous-comité temporaire d’experts, sélectionnés parmi les membres du Comité de coopération juridique, participe les années suivantes à l’élaboration de plusieurs recommandations du Comité des ministres, à une période où les affaires en matière de violation de l’article 6 sur le délai raisonnable augmentent fortement suite à l’ouverture de la Cour des droits de l’homme aux procédures individuelles. Ce nouvel intérêt pour le fonctionnement de la justice, est visible notamment dans la Recommandation R(2000)21 sur la liberté d’exercice de la profession d’avocat, la Recommandation Rec(2002)10 sur la médiation en matière civile, ou la Recommandation Rec(2003)17 en matière d’exécution des décisions de justice¹⁷⁶. Si ces instruments participent à la réflexion sur les facteurs influençant l’efficacité du travail judiciaire, certains des acteurs qui les élaborent prennent conscience qu’« au-delà de l’encadrement des différents aspects de l’indépendance et de l’efficacité, ce qui manquait pour rendre plus efficace ce travail, était une comparaison du fonctionnement des différents systèmes judiciaires¹⁷⁷ ».

b. L’efficacité de la justice, point d’attention pour l’État de droit au Conseil de l’Europe

La pression du nombre d’affaires concernant la violation du principe du délai raisonnable à laquelle la Cour européenne des droits de l’homme est soumise à partir de

¹⁷⁵ Entretien avec un fonctionnaire du Conseil de l’Europe, ancien membre du secrétariat de la CEPEJ, 17 mars 2016. Traduit par nos soins.

¹⁷⁶ [<http://www.coe.int/fr/web/cdcj/completed-work/standard-setting/justice>], dernier accès le 30 juillet 2017.

¹⁷⁷ Entretien avec un fonctionnaire du Conseil de l’Europe, ancien membre du secrétariat de la CEPEJ, 17 mars 2016. Traduit par nos soins.

1999, conduit le Conseil de l’Europe à identifier la qualité de la justice et son efficacité comme des domaines prioritaires d’activité :

« [la question de l’efficacité] a été liée dès le début à la Cour et aux travaux de la Cour. C’est le problème de l’article 6. Il fallait trouver des instruments annexes qui permettent un respect de l’article 6. Et les instances du Conseil de l’Europe avaient ça à l’esprit quand ils ont adopté le statut de la CEPEJ. Mieux connaître la justice grâce à une photographie, c’est pour ça qu’on avait après, la possibilité de faire ce rapport d’évaluation. Mais aussi améliorer la qualité de la justice, qui pour l’instant était un sujet sur lequel le Conseil de l’Europe ne travaillait pas beaucoup. Et l’Union européenne ne travaillait pas à l’époque sur ces sujets-là de justice¹⁷⁸. »

La création de la CEPEJ, le comité d’experts sur l’efficacité et la qualité, s’insère dans un débat en cours au sein du Conseil de l’Europe depuis plusieurs années. C’est le cas de la conférence européenne des ministres de la Justice organisée par le Comité des ministres à Londres en 2000 sur le fonctionnement des systèmes judiciaires. Grâce à l’engagement des fonctionnaires du Conseil de l’Europe en charge du Comité de coopération juridique et des membres du sous-comité sur l’efficacité créé en 1997, deux questions importantes sont débattues lors de la conférence d’où résultent des décisions conséquentes du Comité des ministres.

La première est la création d’un comité consultatif d’experts composé uniquement de juges des pays membres, chargé d’aider le Comité des ministres à élaborer des recommandations sur le statut des juges et l’exercice de la fonction de juger dans des tribunaux impartiaux et efficaces. Suite à la conférence londonienne, le Conseil consultatif des juges européens est créé afin de contribuer à la mise en œuvre du Programme cadre d’action global pour les juges en Europe, adopté le 7 février 2001 par le Comité des ministres en vue de renforcer le pouvoir judiciaire et d’œuvrer pour l’amélioration des systèmes judiciaires européens. En premier lieu, il a une fonction de conseil sur des questions générales concernant l’indépendance, l’impartialité et la compétence des juges. Cette fonction le conduit à l’élaboration d’Avis au Comité des ministres sur la détermination des principes et cadres de référence du travail des juges : le principe d’indépendance des juges est réaffirmé par des normes choisies par des représentants de ces derniers, et non plus –

¹⁷⁸ Entretien avec une fonctionnaire du Conseil de l’Europe, membre du secrétariat de la CEPEJ et du Conseil des juges, 21 novembre 2014.

comme auparavant – par des comités composés de personnalités mixtes, voire entièrement politiques. En même temps, on souhaite favoriser les échanges sur la fonction de juger entre praticiens des différents pays et faciliter les prises de conscience sur les enjeux et les pratiques vertueuses permettant d’assurer des jugements de qualité dans les pays membres, et par-là même, l’efficacité de la justice.

Le Programme cadre d’action globale pour les juges en Europe qui discipline le mandat du Conseil des juges identifie sept domaines dans lesquels les juges devraient s’exprimer afin de réaliser l’objectif de « renforcer le rôle des juges en Europe en assurant leur indépendance, leur impartialité et leur compétence¹⁷⁹ ». Parmi les sept, le premier porte sur la prééminence du droit, séparation des pouvoirs, indépendance de la justice, application pratique des principes de l’État de droit, impartialité des juges et le deuxième sur l’administration et la gestion des tribunaux. Tant le volet de garantie des droits à un procès équitable, que ceux du délai raisonnable sont donc inscrits dans le mandat du Conseil des juges au moment de sa création.

La deuxième question débattue par les ministres à Londres a trait à la stabilisation du sous-comité sur l’efficacité créé en 1997 et son statut. Si la priorité de cette question est réaffirmée, « en dépit des réticences de certains pays qui se sentaient visés par la thématique¹⁸⁰ », ce débat se poursuit les années suivantes : le secrétariat et certains membres de ce sous-comité mobilisent efficacement la hiérarchie interne au Conseil de l’Europe jusqu’à obtenir l’appui du Secrétaire de la division Droit et justice, Guy De Vel et du Secrétaire général du Conseil de l’Europe, Walter Schwimmer, sur un projet encore plus large que celui initialement proposé d’un Accord partiel entre certains pays, sans obtenir l’assentiment des autres pays. Les deux secrétaires du sous-comité sur l’efficacité et son président œuvrent pour obtenir un appui institutionnel fort et forcer ainsi la main des pays initialement favorables à un Accord partiel à un comité réunissant l’ensemble des pays à l’initiative du Comité des ministres.

Les secrétaires sont Gianluca Esposito et Muriel Décot. Le premier est de double nationalité italo-suisse et avocat de formation. Particulièrement attaché aux enjeux d’efficacité par son expérience des tribunaux italiens, connus pour leurs problèmes de délai, il intègre le Conseil de l’Europe comme fonctionnaire en 1995 en s’occupant d’abord de

¹⁷⁹ CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS, *Programme cadre d’action global pour les juges en Europe*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 2001, §10.

¹⁸⁰ Entretien avec un fonctionnaire du Conseil de l’Europe, ancien membre du secrétariat de la CEPEJ, 17 mars 2016. Traduit par nos soins.

questions de nationalité et de citoyenneté, suite à la guerre en Yougoslavie, puis du sous-comité sur l’efficacité en 1997. Muriel Décot est formée au droit et attachée au secrétariat d’un comité sur la bioéthique du Conseil depuis 1990. Elle devient fonctionnaire en 1997 et intègre la division sur la justice et les tribunaux et le sous-comité sur l’efficacité dès sa création. Le président est Eberhard Desch, un ancien magistrat, qui a développé une expertise relative aux questions d’efficacité alors qu’il travaillait à la division sur les coûts de la justice au ministère fédéral de la Justice allemand durant les années 1990, dont il devient par la suite directeur du département de Droit international.

Ce travail en interne débouche sur la création en 2002 par le Comité des ministres d’un comité *ad hoc* en matière d’efficacité de la justice, indépendant du Comité de coopération juridique et agissant sur la base d’un large statut. La Commission européenne pour l’efficacité de la justice, connue sous le nom de CEPEJ, diffère du comité consultatif des juges, par sa diversité professionnelle, une activité plus vaste et un cadre réglementaire plus souple.

Les deux comités peuvent se concevoir comme des lieux producteurs d’idées et de représentations sur les thématiques qui leur ont été dévolues. L’étude des documents qu’ils ont produits, de leurs comptes rendus de réunions, ainsi que les observations réalisées lors de leurs réunions et la collecte de données auprès de leurs membres, montrent à quel point ces comités présentent des règles de fonctionnement spécifiques. Ils se distinguent par les acteurs et les intérêts qui les composent, ainsi que par les rapports de force qui opposent les différents acteurs en leur sein.

La section suivante présente les caractéristiques, les règles et les acteurs initiaux de ces comités. Elle comble ainsi un manque dans la littérature scientifique. De manière générale, la littérature sur le Conseil de l’Europe est plutôt lacunaire, comparée à celle sur l’Union européenne. Cela est encore plus vrai pour l’étude de ces espaces épistémiques d’appui aux choix exécutifs des organisations européennes. Une littérature assez développée existe sur le système de *comitology* de l’Union européenne¹⁸¹. Si les systèmes de comités des deux organisations se ressemblent nominalement, l’importance des comités dans

¹⁸¹ CHRISTIANSEN Thomas et Emil Joseph KIRCHNER, *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000 ; Thomas CHRISTIANSEN et Torbjorn LARSSON (eds), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union : Legislation, Implementation and Deliberation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007 ; ROBERT Cécile, « Les groupes d’experts dans le gouvernement de l’Union européenne. », *Politique européenne*, 32 (3), 2010, p. 7-38 ; DOUILLET Anne-Cécile et Jacques DE MAILLARD, « Les comités d’experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée », *Politique européenne*, 32 (3), 2011, p. 77-98.

l’architecture du Conseil de l’Europe est beaucoup plus prégnante que dans l’Union européenne et mérite d’être approfondie¹⁸². Les deux comités du Conseil de l’Europe sont d’ailleurs comparés à un autre type de comité qui, tout en n’ayant pas son origine dans le système de comitologie de l’Union européenne, travaille étroitement avec celle-ci. Le Réseau européen des Conseils de la Justice est un réseau institutionnel composé d’experts issus des Conseils de la Justice des pays de l’Union européenne et en partie financé par celle-ci. Travaillant sur les mêmes thématiques que les deux comités du Conseil de l’Europe, il nous paraît pertinent de l’associer à notre analyse, afin de montrer la diversité des contributions que caractérise ce monde d’expertise européenne sur la justice.

Outre cet apport relatif au fonctionnement d’un système d’expertise à destination du politique, ce travail conduit à l’analyse de ces lieux en tant que forums d’action publique. Nous étudions ici plus précisément les origines de ces espaces institutionnels et leurs acteurs. Puis nous montrons comment les idées et instruments hétérogènes relatifs aux tribunaux et aux professionnels du droit ont été conçus et modifiés dans le temps du fait de la pluralité des configurations de représentations qui animent les acteurs participant à ces forums.

3. Des professionnels divers pour parler à plusieurs publics

La création du Conseil consultatif des juges européens (2000) et de la CEPEJ (2002) manifeste la volonté de l’organe exécutif du Conseil de l’Europe de travailler avec les juridictions des pays membres par des liens plus directs et politiques que les rapports juridictionnels assurés par la supervision de la Cour européenne des droits de l’homme sur les juridictions nationales. L’idée est donc d’ajouter à la perspective de sanction des décisions et des violations par la Cour une approche en termes de coopération en amont, permettant la diffusion de principes, de bonnes pratiques et d’instruments élaborés par les professionnels nationaux réunis dans l’enceinte européenne, à destination de leurs collègues dans les tribunaux des pays membres. La même approche de collecte et de circulation des connaissances est adoptée par le troisième groupe d’experts que l’on compare au deux premiers, le Réseau européen des Conseils de la Justice, qui se distingue pourtant des deux autres par sa création « par le bas », extérieure aux organisations internationales même si elle s’inspire des mêmes principes et s’oriente vers la collaboration avec celles-ci.

¹⁸² C. DALLARA et D. PIANA, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU...*, *op. cit.* ; Élisabeth LAMBERT ABDELGAWAD et Hélène MICHEL (dir.), *Dictionnaire des acteurs de l’Europe*, Bruxelles, Larcier, 2015.

a. Le Conseil des juges européens comme forum professionnel : dégager des principes communs de conduite pour une profession hétérogène

Le Conseil des juges européens est créé sur le modèle typique des comités consultatifs du Comité des ministres, avec un membre pour chaque pays membre du Conseil de l’Europe et quatre organes principaux : l’assemblée plénière des membres est chargée de discuter et de prendre les décisions sur les travaux du comité ; un ou plusieurs groupes de travail réunit un nombre plus restreint de membres et d’experts afin de produire des documents sur mandat de l’assemblée (un seul groupe ici) ; un bureau composé du président, du vice-président et de deux autres membres élus par l’assemblée, définit l’orientation des activités du comité ; un secrétariat composé de fonctionnaires gère administrativement les activités du comité et assure le lien entre celui-ci et les autres organes du Conseil de l’Europe. Chaque comité de ce type est composé de membres nommés pour leurs compétences et expériences sur la thématique du comité par les autorités nationales. Dans le cas du Conseil des juges, les ministères de la Justice nomment les représentants des pays membres en fonction des indications des autorités en charge de l’indépendance des juges – le Conseil supérieur de la magistrature lorsqu’il existe. Ces membres doivent être des magistrats du siège en activité selon le mandat du Comité des ministres, experts sur les questions d’indépendance, de déontologie et de responsabilité des juges. Par sa composition, le Conseil des juges peut se considérer comme un forum de professionnels au sens d’un espace de débat formé par divers acteurs homogènes ayant l’objectif de défendre une identité sociale particulière, en précisant leurs interprétations et représentations dans le domaine de politique publique concerné, dans notre cas la justice et son administration¹⁸³.

Une analyse des comptes rendus des premières réunions du Conseil des juges montre que les pays membres ont nommé des juges assez avancés dans leur carrière, mais pas trop âgés afin de garder une certaine continuité de représentation. Plusieurs d’entre eux sont juges à la cour d’appel de la capitale de leur pays (ce qui facilite l’interconnaissance avec le ministère qui les a nommés et le Conseil de la magistrature qui les a recommandés) ou de la Cour suprême pour les pays plus petits. Certains d’entre eux ont aussi des responsabilités nationales de représentation des juges dans des associations professionnelles, ou ont travaillé

¹⁸³ BOUSSAGUET Laurie, « Forums », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 283-289.

pour l’école de formation des magistrats sur les questions portant sur le mandat du Conseil des juges européens.

Le vice-président du Conseil des juges assure la direction du groupe de travail, alors que le président représente le Conseil à l’extérieur et préside l’Assemblée générale et le Bureau. En 2000, lors de la première réunion du Conseil des juges, Alain Lacabarats est élu vice-président par les membres de l’Assemblée. Magistrat français, président de chambre à la cour d’appel de Paris, il possède une solide expérience en matière de statut et d’indépendance des juges, certifiée par les formations sur l’éthique et la déontologie judiciaire qu’il assure à l’École Nationale de la Magistrature. Il a participé à des projets internationaux d’échange sur cette thématique, coordonnés par les Services des relations internationales du ministère de la Justice, qui, en raison de cette expertise, le choisit comme membre français du Conseil des juges européens sur avis concordant du Conseil supérieur de la magistrature. Toujours membre du Conseil, il poursuit en parallèle sa carrière judiciaire à la Cour de Cassation depuis 2004 où il a dirigé le service de documentation et des études, et présidé la troisième chambre civile et la chambre sociale. Il exerce actuellement les fonctions de président de chambre maintenu en activité et il a été élu en 2015 au Conseil supérieur de la magistrature - couronnement d’une carrière de magistrat du siège et d’expert international en matière de statut, de déontologie et de carrière des magistrats.

En tant que vice-président, il conduit les premiers travaux du groupe de travail qui est chargé, la première année, d’élaborer deux avis au Comité des ministres portant sur deux questions centrales : « l’indépendance de la justice et l’inamovibilité des juges », et « la responsabilité financière dans la gestion des tribunaux au regard de l’efficacité de la justice ». Cette deuxième thématique, identifiée par la première assemblée des juges du 13 novembre 2000, en dit long quant à l’importance des enjeux d’efficacité des tribunaux dans le débat professionnel à cette époque, et aux discussions en cours à cette date dans plusieurs pays, notamment les Pays-Bas et la France, sur la pertinence pour les juridictions, les présidents de tribunal et pour les Conseils supérieurs de la justice, d’assumer la responsabilité de la gestion financière de la justice en se substituant ainsi partiellement au ministère¹⁸⁴.

¹⁸⁴ La section IV développe plus en détail les réformes françaises en la matière, en particulier concernant l’entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois des finances (LOLF) en 2006 qui porte directement sur le financement des juridictions.

Un expert de la Cour suprême administrative polonaise rédige au printemps 2001 un pré-avis rassemblant les différentes tendances en la matière, recensées par questionnaire auprès des pays membres et sur la base duquel le groupe de travail rédige son avis. Le groupe présidé par le magistrat français comprend aussi le président du Conseil des juges, Lord Mance, juge à la *High Court of Appeal* d’Angleterre et du Pays de Galles¹⁸⁵, ainsi que dix autres membres du Conseil, représentant assez bien les différents modèles en la matière, à l’exception des Pays-Bas¹⁸⁶. Cette exclusion, surprenante, s’explique par la manière assez artisanale dont les membres des groupes de travail sont sélectionnés. Cela n’a pas lieu *via* des procédures formelles, tel un profilage des expertises, mais par une demande de manifestation d’intérêt à main levée et par un piochage réalisé par le président lors de la réunion de l’assemblée plénière sur le mode du premier manifesté, premier servi.

Les conclusions du groupe de travail approuvées par l’Assemblée générale deviennent l’Avis n°2 du Conseil des juges européens, publié en novembre 2001. Cet avis présente quelques caractéristiques des systèmes de responsabilité financière existants en Europe sans détailler les pratiques. Il se borne à condamner la tendance commune à de nombreux pays de réaliser des coupes budgétaires et recommande que les autorités des pays membres prennent en compte la nécessité de renforcer le financement, afin que ce dernier ne soit pas tributaire de fluctuations politiques et qu’il soit établi selon des procédures respectant l’indépendance des juges et prenant en compte l’avis du pouvoir judiciaire¹⁸⁷.

Cet avis ne présente donc pas le niveau de détail technique et de recommandation épistémique que certains fonctionnaires du Conseil de l’Europe attendaient. Selon un fonctionnaire du Conseil, cela s’explique par le fait que les juges nommés par les pays « s’expriment en leur nom propre et pas au nom de leur État, et ils sont d’ailleurs assez corporatistes¹⁸⁸ » ; et le fait qu’ils considèrent que leur mission est « la défense de leur profession, ce qui n’est pas forcément mal...¹⁸⁹ ». L’avis ne fournit pas de détails suffisants pour rendre compte de la complexité de ce sujet et encore moins pour prendre position sur un modèle ou des pratiques à recommander. Alors que l’avis sur l’indépendance des juges

¹⁸⁵ Les nationalités du président et du vice-président en disent long sur l’importance des capitaux linguistiques lors des premières réunions. L’anglais et le français sont les deux langues officielles du Conseil de l’Europe utilisées lors de toutes ces réunions.

¹⁸⁶ Les pays représentés dans le groupe de travail sont les suivants : Allemagne, Autriche, Danemark, Estonie, France, Italie, Luxembourg, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie et Suisse.

¹⁸⁷ CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS, *Avis n°2 (2001) relatif au financement et à la gestion des tribunaux au regard de l’efficacité de la justice et au regard des dispositions de l’article 6 de la convention européenne des droits de l’homme*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 2001.

¹⁸⁸ Entretien avec un fonctionnaire du Conseil de l’Europe, 21 novembre 2014.

¹⁸⁹ Entretien avec un fonctionnaire du Conseil de l’Europe, 24 septembre 2015.

finalisé la même année est bien accueilli par le Comité des ministres, l’incapacité du Conseil à exercer un rôle épistémique en matière d’efficacité de la justice a accentué la nécessité d’un comité d’experts spécialisés. Mise au point par le sous-comité du Comité de coopération juridique depuis plusieurs années, la nouvelle Commission sur l’efficacité de la justice est enfin créée en 2002¹⁹⁰.

b. La Commission pour l’efficacité de la justice : développer des techniques et méthodologies pour aider les tribunaux

Les fonctionnaires du sous-comité sur l’efficacité qui s’étaient mobilisés auprès de leur hiérarchie pour obtenir la création de la CEPEJ (Commission pour l’efficacité de la justice), se sont également investis afin que son statut lui permette de définir ses propres activités de manière assez autonome vis-à-vis du Comité des ministres. Une résolution établit un Statut détaillant la composition et les compétences thématiques de la CEPEJ de manière assez large, afin que les premiers destinataires de ces travaux soient les États membres, sans validation par le Comité des ministres. La CEPEJ est en effet chargée de coopérer avec les pays du Conseil de l’Europe « par le fait, entre autres, d’analyser les résultats obtenus par les différents systèmes judiciaires, de faciliter la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux en matière d’efficacité et d’équité de la justice et de définir des moyens concrets pour améliorer le fonctionnement des systèmes judiciaires européens, [...] d’apporter une assistance, à un ou plusieurs États membres, à leur demande, y compris une assistance concernant le respect des normes du Conseil de l’Europe¹⁹¹ ».

La résolution identifie aussi plusieurs domaines pour lesquels la CEPEJ est appelée à développer ses instruments : l’accès à la justice, le fonctionnement adéquat et efficace des tribunaux (droits d’accès et assistance juridique, procédures judiciaires dans un délai raisonnable, exécution effective des décisions de justice) ; le statut et le rôle des professionnels du droit (juges, ministère public, avocats, et leur formation) ; l’administration de la justice et la gestion des tribunaux (mesure du rapport coût-efficacité de l’administration, gestion des affaires) ; l’utilisation des technologies de l’information et de la communication en appui à l’efficacité. Ses domaines de compétence se superposent donc en partie à ceux du Conseil des juges, mais les contributions qui sont attendues de la CEPEJ

¹⁹⁰ Au-delà de la Commission pour l’efficacité et du Conseil des juges, la division supervisée par le Comité directeur pour la coopération juridique compte, à partir de 2006, le Conseil consultatif des procureurs. Son travail se focalisant principalement sur les changements dans le secteur civil, ce dernier comité spécialisé en matière de statut et responsabilité du parquet ne fait pas l’objet d’une analyse approfondie.

¹⁹¹ COMITE DES MINISTRES, *Res(2002)12 établissant la Commission Européenne pour l’Efficacité de la Justice*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 2002.

diffèrent quant à la finalité, qui exclut le rôle et l’indépendance des juges, en faveur de la seule amélioration du service rendu dans les tribunaux des pays membres, notamment s’agissant de l’efficacité. Les domaines de compétence énumérés dans le Statut de la CEPEJ rappellent aussi certains des sujets identifiés comme centraux par la littérature en matière de *court administration* qui se développe alors en Europe suite à son importation des États-Unis, notamment l’accent sur l’analyse de la gestion des affaires et les nouvelles technologies. La composition de ce nouveau comité et l’approche gestionnaire de la justice que son mandat incarne devient encore plus manifeste.

L’article 5 du Statut de la CEPEJ indique qu’elle est composée d’experts capables d’apporter la meilleure contribution à ses objectifs et à ses attributions, par une connaissance approfondie de l’administration, du fonctionnement et de l’efficacité de la justice civile, pénale et/ou administrative¹⁹². Comme les autres comités du Conseil de l’Europe, elle organise son travail sur la base d’au moins une assemblée générale annuelle des membres et peut établir des groupes de travail. Elle dispose aussi d’un bureau directeur de quatre membres (avec un président qui la représente à l’extérieur et supervise les groupes de travail) et d’un secrétariat composé d’une petite dizaine de fonctionnaires du Conseil de l’Europe. Chaque État désigne un expert comme membre auprès de la CEPEJ, choisi le plus souvent par le ministère de la Justice. Cela dit, chaque membre de la CEPEJ peut désigner des experts supplémentaires à ses frais, notamment pour participer à des activités ponctuelles pour lesquelles leur expertise peut être utile. Les premières réunions de la plénière de la CEPEJ réunissent en majorité des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, notamment des départements droit ou relations internationales, statistiques/recherche et administration des cours. La moitié d’entre eux est composée de magistrats (notamment de la Cour suprême), d’avocats et de chercheurs universitaires. Enfin, des observateurs d’associations professionnelles (greffiers, avocats, juges), de la Banque mondiale et de la Commission européenne assistent également aux travaux.

Ainsi, la CEPEJ peut se qualifier d’espace de débat à l’intersection du forum scientifique (lieu d’élaboration des idées selon les critères scientifiques), du forum des professionnels (un espace de débat entre acteurs homogènes du point de vue professionnel) et du forum des communautés de politiques publiques (« lieu de réutilisation,

¹⁹² *Ibid.*

d’institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments¹⁹³ ») propres au modèle traditionnel développé par Jobert. Par les différents professionnels qui la composent et les alliances à géométrie variable auxquels ce groupe d’experts se prête, nous proposons de considérer la CEPEJ comme partie d’un forum des coalitions épistémiques. En ligne avec les concepts de *advocacy coalition* et de communauté épistémique dont le nom de ce forum nous est inspiré, la CEPEJ participe en effet activement à l’action publique par des produits – les instruments – qui sont issus d’un travail interne d’élaboration où des coalitions mouvantes d’acteurs hétérogènes s’accordent sur les représentations de la justice et de son fonctionnement à véhiculer en dehors de cet espace interne de débat.

L’analyse des documents disponibles dans les archives de la CEPEJ et les entretiens avec les acteurs de la création de ce forum montrent comment ces derniers ont œuvré pour concéder à la CEPEJ un important espace d’autonomie et de légitimité en gardant un équilibre entre le mandat du Conseil de l’Europe et l’espace réservé aux États membres dans la définition de l’activité du comité. L’idée qui animait les premiers secrétaires de la CEPEJ était en effet de légitimer la nouvelle création en la présentant comme un organe impartial et distant des intérêts des États, développant des connaissances et des instruments pouvant les aider à identifier et à agir sur les problèmes rencontrés par leurs administrations judiciaires, au-delà des enjeux politiques que ce travail pouvait revêtir dans chaque État. L’objectif des secrétaires est de créer un espace dépolitisé sur la modernisation des tribunaux et leur mode de gestion par une production d’expertise conçue comme neutre, parce que réalisée par des praticiens et scientifiques spécialisés ; l’enjeu est aussi d’ancrer la réflexion scientifique dans les pratiques des juridictions :

« La CEPEJ voulait établir une espèce de réseau, un réseau académique d’un côté. Et après – cela ne pouvait pas se faire au tout début – établir un réseau de cours pilotes pour donner des racines dans la pratique au travail scientifique¹⁹⁴ ».

À cette première forme de légitimité épistémique devait aussi s’ajouter une responsabilisation des États membres par leur contribution directe aux activités de la CEPEJ sous forme de données sur leurs systèmes judiciaires :

¹⁹³ È. FOUILLEUX, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune »..., *op. cit.*

¹⁹⁴ Entretien avec un ancien membre de la CEPEJ, fonctionnaire du ministère de la Justice, 10 avril 2015.

« La CEPEJ a comme principal objectif la collecte de données. [...] Ce qu’on a toujours voulu faire, et je pense que c’est la force de la CEPEJ, c’est de forcer les États à nous fournir les informations. Cela est central, car ainsi aucun État ne peut dire ne pas être d’accord avec le résultat final de l’analyse. Parce que c’est eux qui nous ont donné les informations ! [...] Et cela est fondamental, car il augmente la confiance dans le produit qu’on délivre¹⁹⁵ ».

La première mission de la CEPEJ est en effet « d’analyser les résultats obtenus par les divers systèmes judiciaires, [...] en ayant recours, entre autres, à des critères statistiques communs et à des moyens d’évaluation¹⁹⁶ ». En ce sens, la CEPEJ a pour objectif premier la construction d’un *espace conventionnel d’équivalence*¹⁹⁷ qui puisse servir de base à la résolution d’un problème social et politique spécifique¹⁹⁸ : celui de l’engorgement des tribunaux des pays européens et, dans une moindre mesure, de la Cour européenne des droits de l’homme à Strasbourg. La pluridisciplinarité de la CEPEJ répond à l’exigence d’avoir à la fois des « gens vivant la justice au quotidien, comme les juges, les procureurs et les avocats¹⁹⁹ » et des profils techniquement plus compétents pour identifier et élaborer les outils et indicateurs nécessaires à la mesure et à l’évaluation des performances judiciaires, tels des chercheurs, des experts en management de l’administration publique ou des statisticiens.

La première année, l’activité se concentre sur la mise en place d’une collecte de données et d’indicateurs permettant de représenter la manière dont les systèmes judiciaires des pays européens fonctionnent, et ainsi de les comparer. Pour ce faire, un groupe de travail est créé et le secrétariat demande aux membres de l’assemblée générale et aux délégations nationales au Conseil de l’Europe de signaler des experts pouvant intégrer le groupe de travail par leurs compétences en matière d’évaluation de la justice. Le secrétariat réalise ensuite une sélection afin de composer un groupe d’experts variés du point de vue de leur profil, de leur expertise, et de leur provenance géographique.

Encadré 2.1. Les experts du premier groupe Évaluation de la CEPEJ

Le groupe de travail dénommé par la suite « Évaluation » est présidé, depuis ses débuts en tant que groupe I de la CEPEJ en 2004, par Jean-Paul Jean (expert sollicité par le ministère de la Justice français, mais qui n’est pas le représentant membre de ce pays à la CEPEJ). Magistrat

¹⁹⁵ Entretien avec un fonctionnaire du Conseil de l’Europe, ancien membre du secrétariat de la CEPEJ, 17 mars 2016. Traduit par nos soins.

¹⁹⁶ Art. 2a, COMITE DES MINISTRES, *Res(2002)12...*, *op. cit.*

¹⁹⁷ DESROSIERES Alain, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 2000.

¹⁹⁸ NIVIERE Delphine, « Négocier une statistique européenne : le cas de la pauvreté », *Genèses*, 58 (1), 2005, p. 28-47.

¹⁹⁹ Entretien avec un fonctionnaire du Conseil de l’Europe, 24 septembre 2015.

français de la cour d’appel de Paris, il a une longue expérience en matière d’administration de la justice développée lors de détachement à l’inspection générale des services judiciaires (1992-1998), au cabinet de la ministre Elisabeth Guigou (1997-1998) et enfin comme directeur de la mission de recherche « Droit et justice » (1999-2003), cofinancée par le ministère et par le CNRS, et qui a vocation à faciliter les recherches sur la profession et l’organisation judiciaire. Enseignant en droit à l’Université de Poitiers, Jean-Paul Jean a aussi publié plusieurs ouvrages sur l’administration et « la qualité de la justice » en France (2002, co-auteur avec Hubert Dalle) et en Europe (2005, co-auteur avec Marco Fabri et Philip Langbroek). Ancien responsable du Syndicat de la magistrature, il a été co-fondateur d’une organisation représentant des syndicats de magistrats en Europe, les Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL, 1985). Encore président du groupe de travail, il a poursuivi sa carrière de magistrat en devenant président de chambre à la Cour de Cassation, dirigeant le service de la documentation et des études, et le service des relations internationales (2014).

Pim Albers (Pays-Bas), membre néerlandais de la CEPEJ, est chercheur de formation (docteur en droit et administration publique de l’Université de Tilburg en 1996 avec une thèse sur les réformes de la justice néerlandaise des années 1990) et fonctionnaire au sein du Centre de recherche du ministère de la Justice (1996-1998). Il travaille ensuite au ministère à la mise en place d’un système de gestion de la qualité dans les tribunaux. Il s’investit beaucoup dans le groupe de travail ; en raison d’un travail préliminaire qu’il avait déjà réalisé aux Pays-Bas, le groupe lui demande de réaliser une recherche préalable sur les indicateurs d’évaluation de la justice existants dans le monde afin de fournir une base de travail. Il intègre en 2006 le secrétariat de la CEPEJ comme *special advisor* en détachement de son poste au ministère de la Justice. En 2009, à la fin de son détachement, il quitte la CEPEJ et son poste de fonctionnaire. Il travaille toujours dans le domaine en tant que consultant indépendant pour le ministère néerlandais (2009-2014), la Banque mondiale (2012-2013) et de manière ponctuelle, pour d’autres organisations (Organisation pour la coopération et le développement économique, Union européenne, USAID, *American Bar Association*).

Fausto de Santis (Italie, membre) et Ion Popa (Roumanie, membre) sont respectivement les directeurs des départements de l’organisation et des statistiques du ministère de la Justice italien et roumain. De Santis est un magistrat qui a quitté la Cour de Cassation en 2001 pour superviser différents chantiers de modernisation de la justice au ministère, en plus de son poste de directeur de la statistique et de directeur de l’informatique judiciaire en 2005. Élu président de la CEPEJ entre 2006 et 2010, il est décédé en 2012.

Alan Uzelac (membre, Croatie) est docteur et professeur de droit à l’Université de Zagreb. C’est un spécialiste des modèles d’organisation de la magistrature en Europe, d’arbitrage et de médiation. Après sa participation au premier groupe d’experts sur l’évaluation, il intègre le groupe SATURN de la CEPEJ consacré à la gestion du temps judiciaire (2007), et quitte la CEPEJ en 2011.

Jon Johnsen (Norvège) et Hazel Genn (Royaume-Uni) sont eux aussi professeurs de droit à l’Université de Tromsø et à l’University College London. Ce sont des spécialistes de droit civil, de l’accès à la justice et de l’aide judiciaire. Deux ans plus tard, Hazel Genn quitte le groupe d’experts

en raison de ses engagements universitaires. Jon Johnsen est toujours membre du groupe SATURN qu’il intègre en 2007.

Beata Gruszczyńska (Pologne) est chercheuse à l’Institut pour la Justice du ministère polonais et experte en matière de statistiques judiciaires. Elle est la seule experte du groupe initial à faire partie du groupe aujourd’hui, avec son président Jean-Paul Jean.

Eberhard Desch, en tant que premier président élu de la CEPEJ, supervise les travaux du groupe pendant son mandat, qui se termine en 2006. Par la suite, il redevient le membre allemand du Comité de coopération juridique jusqu’à sa retraite en 2014.

Roland Eshuis travaille au centre de recherche du ministère de la Justice des Pays-Bas. Auteur d’une étude sur les délais de la justice néerlandaise, il est responsable de l’analyse et de la présentation des données collectées par le groupe de travail entre 2003 et 2004.

Participant en tant qu’observateurs, Katarzyna Grzybowska (unité sur la justice civile du directeur général Justice de la Commission européenne) et Klaus Decker de la Banque mondiale contribuent aussi aux réflexions sur les indicateurs lors de ces premières réunions.

Si le président du groupe est nommé par ses collègues, le secrétariat a appuyé la candidature de Jean-Paul Jean à la présidence. L’enjeu était d’investir à ce poste un expert se situant dans une multipositionnalité entre le monde de la magistrature, de la recherche et celui de la gestion des tribunaux, afin que le travail du groupe puisse maintenir un ancrage sur les enjeux du quotidien des tribunaux, tout en disposant d’une certaine légitimité scientifique. La composition du groupe, qui associe dépositaires de connaissances du quotidien de la justice (magistrats) et dépositaires du savoir épistémique (chercheurs), confirme cette finalité. Des représentants des services ministériels chargés de la statistique et de l’évaluation sont enfin inclus pour équilibrer les autres expertises, avec des données éventuellement produites au sein des ministères. De la sorte, la CEPEJ peut se présenter comme une instance légitime pour étudier la justice des pays européens tant aux yeux des magistrats – présents à la CEPEJ et destinataires de ses travaux dans les tribunaux des pays membres – que des ministères qui doivent contribuer à la construction du système d’évaluation par l’envoi de données.

Le fait d’intégrer une multipositionnalité sur ces deux éléments représente d’ailleurs un facteur de reconnaissance au sein de la CEPEJ. Fausto De Santis, à la fois ancien magistrat puis dirigeant de la statistique au ministère de la Justice italien, devient président de la CEPEJ entre 2006 et 2010. Jean-Paul Jean, avec son parcours au milieu entre magistrature, politique et recherche, est élu président du groupe Évaluation et l’est toujours en 2018. Le futur membre du groupe Évaluation et président de la CEPEJ au moment de la réalisation de

notre étude de terrain – l’Autrichien Georg Stawa, élu en 2015 – est également un ancien magistrat qui a intégré le ministère de la Justice en prenant la charge de diriger les projets en matière d’organisation, statistiques, stratégie et innovation de la justice autrichienne depuis 2010.

Le groupe, composé donc d’experts au profil multipositionnel, a procédé à un recensement des modèles d’évaluation des systèmes judiciaires par les statistiques existant alors, en déléguant ce travail à l’expert néerlandais. Son travail présente les modèles d’évaluation utilisés par les ministères anglais et néerlandais, les indicateurs rassemblés dans la base de données de la Banque mondiale sur les systèmes judiciaires, un projet de comparaison internationale mis en place par le laboratoire de recherche italien IRSIG-CNR et enfin, les thématiques et pratiques qui avaient été identifiées dans un rapport préliminaire du sous-comité d’experts sur l’efficacité du Comité de coopération juridique présidé par Eberhard Desch²⁰⁰. Plusieurs indicateurs comparatifs des performances des tribunaux sont présents dans les sources utilisées par l’expert néerlandais, notamment le *clearance rate* utilisé par la Banque mondiale qui mesure sur une période donnée, le rapport entre les affaires traitées et celles qui sont entrées dans le système (que cela soit un juge, un tribunal ou l’ensemble de la justice d’un pays). Il recommande un questionnaire limité en nombre d’items et privilégiant quelques indicateurs descriptifs plus utiles à fournir aux pays une base de réflexion pour les réformes, « par exemple, pour ce qui concerne le nombre de cours, le nombre de juges, le nombre d’avocats, le budget de la justice, le salaire des juges. Ce type d’indicateurs était intéressant pour nombre de pays, car ils pouvaient se comparer et initier des réformes sur cette base²⁰¹ ». Il suggère aussi de privilégier quelques indicateurs synthétisant les performances de tribunaux, plutôt que les indicateurs descriptifs sur l’activité des tribunaux que retenaient d’autres membres du groupe d’experts :

« À cette époque, j’ai eu nombreuses discussions avec l’expert français sur les questions à inclure dans le questionnaire. Plutôt que de rajouter un nombre infini de questions descriptives dont on savait que les réponses allaient se répéter tous les ans, je suggérais d’identifier des données spécifiques pour les indicateurs de performance des cours, pour les données financières du budget, [...] et améliorer la fiabilité des données existantes là-dessus²⁰². »

²⁰⁰ ALBERS Pim, *Evaluating Judicial Systems. A Balance between Variety and Generalisation*, Strasbourg, Council of Europe, 2003.

²⁰¹ Entretien avec un ancien membre du groupe Évaluation, 7 mars 2016. Traduit par nos soins.

²⁰² *Ibidem*.

Cependant, le président du groupe Jean-Paul Jean maintient son point sur le risque associé à une démarche privilégiant la mesure de la performance à la description de la situation dans cette phase initiale du projet. Il propose de partir des principes isolés par le sous-comité d’Eberhard Desch et de voir principe par principe quels indicateurs pourraient être demandés aux ministères capables de rendre une image fidèle des systèmes judiciaires, sans que les données présentées puissent heurter les magistrats des pays membres lors de leur publication²⁰³.

Les indicateurs retenus dans le premier rapport publié en 2004 (en utilisant des données de 2002) sont donc très descriptifs et ne portent pas sur la question de la performance, mais celle des moyens humains et budgétaires mis à disposition concernant : l’accès à la justice (aide judiciaire, coût des procédures, accès aux informations sur les procédures) ; le fonctionnement et l’efficacité des tribunaux (nombre de tribunaux, de juges, de procureurs, de greffiers et autres personnels administratifs, budget alloué aux tribunaux et système de gestion du budget en vigueur, nombre d’affaires civiles, criminelles globales et pour certains types d’affaires) ; l’usage des technologies dans les tribunaux (budget alloué, diffusion des ordinateurs, système de comptabilité statistique, moyens de communication avec le public) ; les principes du procès équitable (droits des accusés, temps moyens de traitement par types d’affaires, usage de systèmes de gestion de l’arriéré d’affaires) ; les juges et procureurs (données sur le budget et les salaires moyens des juges et procureurs, système de nomination, de formation et de sanction des juges et procureurs) ; les avocats et les huissiers (nombre au niveau national, mode de réglementation des professions) ; la médiation (nombre de professionnels, budget alloué, nombre d’affaires traitées).

Si l’approche gestionnaire s’affiche par le recensement des caractéristiques des différents systèmes, l’analyse des performances est considérée comme prématurée par les magistrats siégeant dans le groupe et par le secrétariat. Ce premier rapport d’évaluation de la CEPEJ n’a encore que très peu à voir avec les systèmes d’évaluation qui sont alors adoptés par certains pays européens, comme l’Angleterre, les Pays-Bas et les pays scandinaves, et *a fortiori* avec le modèle américain. Les changements apportés au cours du temps au rapport de la CEPEJ reviennent sur ces premiers choix très prudents en matière de performance. Les analyses du chapitre 3 montrent comment ces changements vers une approche gestionnaire plus assumée sont apparus dans ce forum européen tout en les situant dans la perspective des

²⁰³ Entretien avec un membre du groupe Évaluation, 27 avril 2014.

travaux développés par d’autres forums européens s’intéressant à l’administration de la justice (le Conseil des juges européens et le Réseau des Conseils de la justice).

**c. Le Réseau européen des Conseils de la Justice :
coopération et échange de pratiques au sommet de
l’administration de la justice**

Le Réseau européen des Conseils de la Justice agit en dehors du cadre du Conseil de l’Europe tout en s’en rapprochant quant aux thématiques et aux principes qui encadrent son travail. En novembre 2002, les Conseils de la Justice nouvellement créés après des longs débats aux Pays-Bas et en Belgique²⁰⁴, prennent l’initiative d’organiser une conférence sur les Conseils de la Justice – organisations généralement indépendantes des pouvoirs exécutif et législatif qui constituent une instance intermédiaire avec ceux-ci dans le gouvernement de la justice (et notamment de ses professionnels²⁰⁵) – à laquelle ils invitent leur homologues européens. L’objectif est de connaître et de discuter de l’organisation des Conseils de la Justice dans les différents pays européens, de confronter les normes et pratiques en vigueur – opposant *a priori* un modèle gestionnaire du Nord Europe à un modèle de défense de l’indépendance du Sud Europe²⁰⁶ – et d’étudier les domaines éventuels de coopération entre ces institutions.

Le rôle de plus en plus important de l’Europe du droit, confirmé par des processus contextuels d’eupéanisation du droit²⁰⁷ et de judiciarisation du gouvernement de l’Europe²⁰⁸ pointées par plusieurs chercheurs à cette époque, est aussi retenu comme point de réflexion invitant à plus d’efforts de coopération entre professionnels de la justice en Europe. Une première conférence en Belgique est suivie d’une conférence aux Pays-Bas en 2003 où est constitué un Comité Directeur pour la création d’un réseau européen des Conseils de la Justice composé de six membres (Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie et Pays-Bas) parmi les 22 présents.

²⁰⁴ VIGOUR Cécile, *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion.*, Bruxelles, De Boeck, 2018.

²⁰⁵ Cela n’est pas le cas pour la France, où le Conseil supérieur de la magistrature exerce sa fonction sur le contrôle du président de la République, qui est à la fois chef de l’État et détenteur du pouvoir exécutif.

²⁰⁶ W. VOERMANS et P. ALBERS, *Councils for the Judiciary in EU Countries...*, *op. cit.* ; PEDERZOLI Patrizia, « Il sistema della giustizia negli altri paesi europei », *Cosmopolis*, (1), 2009, p. 55-63.

²⁰⁷ SNYDER Francis, *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, Oxford, Hart Publishing, 2000.

²⁰⁸ STONE SWEET Alec, « Judicialization and the construction of governance », *Comparative Political Studies*, 32 (2), 1999, p. 147-184 ; SWEET Alec Stone, *The Judicial Construction of Europe*, New York, Oxford University Press, 2004.

Le 20 mai 2004, une assemblée constituante du Réseau est convoquée à Rome par le Conseil supérieur de la magistrature italien. Elle est ouverte par le professeur Luigi Berlinguer, ancien ministre de l’Éducation italien, juriste et politique de longue expérience, membre du Conseil supérieur de la magistrature entre 2002 et 2006 et nommé premier président du Réseau des Conseils de la Justice entre 2004 et 2007. En se situant dans le sillage du traité d’Amsterdam (1999) et de la Déclaration de Tampere sur l’espace européen de liberté, de sécurité et de justice (1999), la création du Réseau entend contribuer à la construction d’une structure pour la coopération judiciaire en Europe identifiée comme une priorité politique par les ministres de l’Union européenne dans ces deux documents. Gisèle Vernimmen, chef de l’unité sur la coopération judiciaire pénale de la Direction Générale Justice et Affaires Intérieures de la Commission européenne, présente à la conférence, souligne l’intérêt de l’Union pour la naissance de ce réseau et son soutien politique et financier à cette initiative.

Le Réseau réunit les membres des Conseils de la Justice des pays de l’Union européenne et des pays candidats (ainsi que les ministères de la Justice pour les pays de l’UE ne disposant pas de Conseil de la Justice). L’association a trois objectifs fondamentaux : l’étude et l’échange entre les membres sur les structures et compétences des Conseils de la Justice des différents pays membres ; l’échange d’expériences sur l’organisation et le fonctionnement de la justice dans les différents pays de l’Union européenne ; la coopération et la fourniture d’expertise aux institutions de l’Union européenne et aux autres organisations nationales et internationales pertinentes en matière de justice (notamment le Conseil de l’Europe). Ainsi, parmi les experts qui participent à ses travaux, on peut trouver à la fois des magistrats et d’autres profils professionnels pouvant siéger au sein des Conseils selon les normes propres à chaque pays. Il s’agit d’avocats, juristes, chercheurs dans d’autres matières que le droit, notaires, experts en management ou en audit, hauts fonctionnaires, politiques, et autres figures issues de la société civile. Ainsi, tout comme la CEPEJ, le Réseau des Conseils de la Justice peut se considérer partie du forum des coalitions épistémiques car sa production dans l’action publique relève du travail de brassage entre les représentations hétérogènes de tous ces professionnels.

Le préambule de la charte, devenue à partir de 2007 le statut de l’association, s’appuie sur les principes que l’on a présentés plus haut en référence au Conseil de l’Europe, et qui sont pourtant associés ici au Traité de l’Union européenne. Le Réseau fait référence à l’article 6 du traité de l’Union qui reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés

dans la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000 (traité de Nice), largement inspiré par la Convention européenne des droits de l'homme dont l'adhésion par l'Union européenne est formalisée aux alinéas 2 et 3 de l'article. Le fonds commun dont s'inspire le Réseau est donc celui de « liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'à l'État de droit²⁰⁹ ». Les autres volets revendiqués par la charte du Réseau portent sur la coopération comme garante de l'efficacité de l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice, du maintien de l'État de droit et de l'indépendance judiciaire dans les États membres.

À ce stade, le mandat central est celui de développer un fonds commun de connaissances en matière de compétences et missions des Conseils de la Justice, y compris par le partage de bonnes pratiques fondées sur les expériences locales de chaque Conseil. D'autre part, le Réseau souhaite tisser des liens étroits avec les institutions européennes, et notamment la Commission européenne afin d'accroître l'importance de son expertise dans la sphère de la décision politique en matière de justice, ainsi que pour justifier la contribution financière que lui a octroyé l'Union européenne dans les premières années de sa création. Jusqu'en 2007, ces activités se focalisent sur l'établissement d'une structure permanente – l'organisation du secrétariat et la création d'un site internet, ainsi que sur la définition d'une vision à long terme et détaillée de la mission du Réseau. Ensuite, le Réseau dirige ses premières activités sur l'objet central de son mandat, la connaissance réciproque entre Conseils de la Justice et l'amélioration de leur confiance mutuelle. Un groupe chargé d'approfondir la mission et les stratégies adoptées par les Conseils membres du Réseau est créé suite à la conférence de Rome de 2004. Composé de conseillers de plusieurs Conseils de la Justice (Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni), il est présidé par l'Italie la première année, dédié à la définition des règles de fonctionnement et des pouvoirs de supervision des Conseils de la Justice. Le travail est coordonné par les membres italiens Wladimiro De Nunzio et Giuseppe Salmé, respectivement substitut du procureur à la Cour de Cassation et magistrat du siège dans le secteur civil dans la même cour au moment de leur élection au Conseil supérieur de la magistrature.

Le travail du groupe consiste en la passation d'un questionnaire auprès des membres du Réseau dont les réponses sont collectées et présentées dans un rapport à la conférence du

²⁰⁹ RESEAU EUROPEEN DES CONSEILS DE LA JUSTICE, *Rapport de la conférence - Assemblée constituante du Réseau européen des Conseils de la Justice*, Rome, 2004.

Réseau de l’année suivante, à Barcelone (2005). Il résume les caractéristiques en termes de composition et de compétences des Conseils membres du Réseau et préconise deux recommandations majeures. La première suggère qu’au regard des compétences des membres du Réseau, ce dernier pourrait consacrer un groupe de travail à la connaissance mutuelle en matière de déontologie judiciaire, afin de renforcer la coopération sur les politiques judiciaires – une des priorités de l’Union européenne, et de rétablir la confiance des citoyens envers la justice, condition jugée nécessaire à son fonctionnement, notamment dans la sphère supranationale. La deuxième concerne l’établissement d’une voie de communication et de consultation stable avec les organes de l’Union européenne. Il s’agit de faciliter la connaissance des initiatives de changement des règles et normes européennes concernant la justice en amont, d’anticiper de la sorte les potentiels effets pervers de ces normes et d’intervenir pour en faciliter la mise en œuvre dans les contextes nationaux concernés²¹⁰. Ces conclusions témoignent des centres d’intérêt que le Réseau approfondira les années suivantes et que l’on analyse dans les chapitres suivants.

Conclusion

Le chapitre montre l’intérêt d’aborder le changement gestionnaire des référents en matière de gouvernement des tribunaux en Europe par l’analyse du croisement entre expertises et espaces de décision politique grâce aux forums d’action publique. Le chapitre présente une cartographie de l’espace d’action publique en matière de gouvernement de la justice. En opérant une distinction entre des acteurs plus ou moins centraux de l’action publique dans ce domaine, cette cartographie donne à voir les liens qui existent entre le noyau d’institutions et de réseaux composant les forums d’action publique en matière de gouvernement des tribunaux.

Le socle commun sur lequel se fonde l’action de ces différents forums est le principe du procès équitable dans un délai raisonnable. Ce principe offre un argument juridique tant aux réformateurs promouvant une approche orientée vers la recherche de l’efficacité dans la gestion du système judiciaire, qu’à ceux qui focalisent le débat sur le volet qualitatif de la justice, à savoir le respect des principes d’indépendance et d’autonomie des juges avant tout. Le chapitre montre aussi que l’instrumentation gestionnaire a produit des effets remarquables au sein du Conseil de l’Europe lui-même. La Cour européenne des droits de

²¹⁰ ENCJ, *Final report - Working Group on Mission, Vision, Rules and Other Relevant Matters of the Councils*, Barcelona, 2005.

l’homme a commencé à utiliser les méthodes du *court management* pour gérer le nombre croissant d’affaires à la fin des années 1990 et le Conseil de l’Europe a créé plusieurs comités d’experts en son sein pour produire des connaissances partagées sur les questions de qualité et d’efficacité de la justice, où les principes gestionnaires sont centraux.

Leur création s’inscrit d’une part dans le sillage de la vague d’élargissement du Conseil de l’Europe aux pays de l’Europe centrale et orientale (1996), où le processus de démocratisation et de construction institutionnelle était encore en cours. Ceci explique leur focalisation initiale sur le travail des juges et sur leur apport au fonctionnement des tribunaux et la création d’un espace de discussion à ce sujet qui se constitue en forum des professionnels du droit. D’autre part, elle témoigne de l’influence des premières expériences d’évaluation de performances des systèmes judiciaires mises en place dans certains pays d’Europe occidentale, suite aux réformes des services publics qui les ont conduits à adopter des modèles de gestion inspirés du secteur privé et des cours américaines. La création de la CEPEJ apparaît ainsi comme un espace de confrontation quant à la gestion des tribunaux, animé à la fois par des professionnels du droit, des chercheurs et des experts du management judiciaire. Les mêmes origines discursives et les mêmes référents d’action publique hétérogènes se retrouvent dans le Réseau des Conseils de la Justice dont les contributions peuvent aussi s’inscrire dans ce que l’on a nommé forum des coalitions épistémiques en raison de l’origine hybride des savoirs et des acteurs qui l’animent.

Bien que les trois espaces élaborent ou synthétisent des bonnes pratiques et instruments pouvant aider les tribunaux et leurs professionnels, ceux-ci prennent des positions différentes sur les principes et pratiques qualifiant une justice de qualité en raison de leurs concepteurs, de leurs représentations et de leurs publics respectifs. Le troisième chapitre poursuit le travail entamé dans celui-ci pour montrer les processus par lesquels les normes de fonctionnement de ces forums et les représentations des experts qui les animent sont traduits en instruments spécifiques.

L’analyse de la fabrique des instruments élaborés dans ces comités montre comment une approche gestionnaire de la justice s’est affirmée au fil des années à la CEPEJ, alors qu’elle reste beaucoup moins prégnante au Conseil des juges. L’analyse du Réseau des Conseils de la Justice laisse apparaître que les configurations internes aux groupes d’experts et l’agencement entre les représentations dont ils sont porteurs sont les variables centrales qui expliquent l’adoption d’outils inspirés par les principes du management judiciaire à l’échelle européenne. Ainsi, le forum des coalitions épistémiques constitué par la CEPEJ et

le Réseau est analysé comme le vecteur principal de la gestion au sein du monde judiciaire à l’échelle européenne, en opposition à l’approche de défense des valeurs traditionnelles de la profession judiciaire, l’indépendance et l’autonomie des juges, véhiculée par les magistrats du Conseil des juges et par certains travaux du Réseau réalisés sous la direction de groupes de magistrats.

Chapitre 3. – Les représentations de la justice des experts européens

Une fois posé le cadre permettant de comprendre comment les changements gestionnaires de la justice peuvent se saisir par le biais de l'analyse de l'action publique internationale, il est temps d'associer à la cartographie des groupes d'experts, des normes et des instruments fruit de leur travail, une analyse plus approfondie des acteurs qui participent à la fabrique des instruments gestionnaires à l'échelle européenne. Il serait en effet réducteur de considérer que les forums d'action publique agissent comme un acteur collectif parfaitement homogène. Si les référents normatifs et les règles de fonctionnement encadrant leur travail à l'international peuvent sembler similaires (cf. chapitre 2), une diversité de profils professionnels et de représentations des problèmes et solutions d'action publique caractérisent les experts des trois groupes présentés. Cette diversité n'est pas sans effets sur le travail de production de l'instrumentation qui advient dans ces espaces européens. Contrairement à une approche, parfois mise en avant par les organisations internationales elles-mêmes, qui souhaiterait ces dernières productrices d'une expertise neutre à disposition des États (cf. le cas déjà analysé par d'autres de l'Organisation de coopération et de développement économiques²¹¹), ce chapitre montre comment l'expertise à l'international relève toujours d'ajustements et de choix entre valeurs, expériences, solutions dont les divers experts y participant sont porteurs.

À la suite de travaux pionniers sur la relation entre savoir et pouvoir à l'international comme celui de Ernst B. Haas sur le concept de communauté épistémique²¹², le propos est de montrer par quels processus l'expertise par son rôle de productrice et de « juge » des savoirs pertinents, détermine les positions des organisations européennes dans l'espace d'action publique sur la justice. Dépassant le cadre de coalition gagnante tel que conçu dans

²¹¹ LITTOZ-MONNET Annabelle, « Production and uses of expertise by international bureaucracies », in Annabelle LITTOZ-MONNET (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, New York, Routledge, 2017, p. 37-88.

²¹² HAAS Ernst B., *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, University of California Press, 1990. Le concept de communauté épistémique a été pourtant mieux défini par le fils de Ernst B. Haas, dans un numéro spécial de *International Organization* : HAAS Peter M., « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46 (1), 1992, p. 1-35.

l'approche de Haas²¹³, on montre comment la rencontre entre acteurs plus ou moins hétérogènes à l'international nécessite une étude de la construction de l'expertise avant d'en évaluer les effets plus largement sur l'action publique. Prendre les forums comme objet d'analyse permet de comprendre les changements des positions sur les problèmes et les solutions d'action publique à l'intérieur des fabriques de l'expertise. Ce passage nous paraît essentiel pour comprendre si et de quelle manière ces débats font écho aux représentations véhiculées à l'extérieur des forums par les instruments qu'ils produisent.

Comme d'autres auteurs l'ont suggéré, les « bureaucraties internationales » agissent en intermédiaires stratégiques en s'appropriant et légitimant des savoirs spécifiques produits par les experts qu'elles réunissent, notamment si ces derniers contribuent à leur pérennisation et autonomisation vis-à-vis de l'organisation où elles se situent²¹⁴. Promouvoir certains savoirs par la position structurelle de ces organisations dans la galaxie de l'action publique européenne revient donc à légitimer tant le groupe d'experts les ayant produits et leurs savoirs, que la bureaucratie internationale dans le cadre de laquelle le groupe d'experts est réuni. Le fait que certains experts puissent avoir une certaine influence au sein d'un forum n'est pas indépendant, ni des relations existantes entre son pays d'origine et l'organisation où il opère à l'international, ni des attentes que les secrétariats des groupes d'experts ont vis-à-vis du travail que ces groupes d'experts sont appelés à réaliser et des issues de celui-ci²¹⁵. Si les États membres (ou les organisations nationales responsables dans le cas des Conseils de la Justice) proposent et nomment leurs propres experts au sein des organisations européennes, ceux-ci agissent en compte propre une fois sélectionnés dans les groupes plus restreints d'experts producteurs d'instruments. Dans ce chapitre, nous démontrons comment le poids relatif de la parole de ces experts peut être influencé par les attentes que les bureaucraties des organisations internationales imposent, *via* les secrétariats, au groupe d'experts et leurs *output* en termes d'instruments d'action publique.

Ainsi, les interactions des forums sont analysées afin de dériver en leur sein les processus cognitifs et sociaux permettant la production des normes, standards, indicateurs et

²¹³ Pour une critique de la simplification induite par le modèle des communautés épistémiques sur l'existence de positions hétérodoxes perdantes dans le cadrage des problèmes d'action publique, voir SMOUTS Marie-Claude, *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

²¹⁴ BARNETT Michael et Martha FINNEMORE, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004 ; VERBEEK Bertjan et Bob REINALDA, *Autonomous Policy Making by International Organizations*, London, Routledge, 1998.

²¹⁵ LITTOZ-MONNET Annabelle, « International bureaucracies' competence creep into bioethics: the use of ethics experts as a bureaucratic device », in Annabelle LITTOZ-MONNET (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, New York, Routledge, 2017, p. 139-184.

bonnes pratiques. Le focus sur la production s’ancre sur deux types de matériaux. D’un côté, ce sont les réponses fournies à un questionnaire et en entretien par des experts participant aux forums européens qui nous informent sur leurs représentations individuelles de la justice et des principes qui en encadrent le fonctionnement. Ce premier niveau d’analyse donne lieu à une typologie de rapports à la justice dans laquelle la majorité des répondants s’aligne d’abord sur le paradigme d’une justice « de qualité », soit une justice encadrée par les principes d’autonomie et d’indépendance des juges, et ensuite par une organisation efficace et à l’écoute des justiciables, en ligne avec les principes de la Convention européenne des droits de l’homme. Le deuxième volet d’analyse se fonde sur les entretiens avec les experts et les observations réalisées durant leurs réunions. Il rend compte de la production de représentations collectives partagées entre ces experts au sein des forums analysés. Elle montre à la fois comment dans l’interaction entre experts, les représentations individuelles se métamorphosent en représentations plus nuancées sur l’un ou l’autre des principes susmentionnés, et la manière par laquelle ces équilibres temporaires dans les représentations collectives se traduisent dans des outils spécifiques qui cristallisent ces dernières.

L’apparente homogénéité de représentations de la justice émergeant tant de l’analyse des réponses fournies par un échantillon important, bien que non représentatif, d’experts siégeant à la CEPEJ, dans le Conseil des juges et dans le Réseau des Conseils de la justice est ensuite remis en question par une analyse plus fine des interactions dans ces espaces d’expertise. Les magistrats, les fonctionnaires nationaux et internationaux et les chercheurs qui animent les réunions des groupes d’experts ne parlent pas forcément la même langue (au-delà de leurs origines nationales diverses) en raison des différences de modèles et d’expériences de fonctionnement de la justice dont ils sont porteurs pour leur parcours professionnel ou pour les particularités des pratiques et équilibres de la politique judiciaire dans leur contexte national d’origine. En ligne avec ce que Emery et De Santis ont montré quant aux divergences de registres de justification²¹⁶ de la « qualité de la justice » dans un échantillon composé de magistrats et de gestionnaires des cours suisses²¹⁷, on trouve des attentes communes à nos experts ouverts de manière plus ou moins cautionnée aux principes

²¹⁶ BOLTANSKI Luc et Laurent THEVENOT, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

²¹⁷ EMERY Yves et Lorenzo Gennaro DE SANTIS, « What kind of justice today? Expectations of ‘good justice’, convergences and divergences between managerial and judicial actors and how they fit within management-oriented values », *International Journal for Court Administration*, 6 (1), 2014, p. 63-75.

gestionnaires. La dimension de l'organisation gestionnaire de la justice est remise en question par certains magistrats uniquement sur une échelle des priorités.

L'analyse systématique de ces différences permet d'ailleurs de rectifier l'apparente immuabilité des instruments par les conditions de leur élaboration ambiguë. Ce passage permet pour la suite de se pencher sur l'analyse des instruments et sur leur circulation en comprenant le caractère parfois contradictoire ou surprenant de leur appropriation tant à l'échelle européenne, que nationale ou locale, présentés dans les chapitres suivants.

I. Décomposer les forums par les acteurs : De quoi « une bonne justice » est-elle le nom ?

Dans l'introduction à cette thèse, on a déjà présenté les différents registres de concepts encadrant les débats sur l'administration de la justice dans la plupart des pays européens depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale puis, à partir du tournant néo-managérial qui dans les années 1980 à 2000 a touché les secteurs publics les plus divers des pays européens, y compris la justice. Le triptyque indépendance, impartialité et responsabilité a été révisé à cette époque pour des enjeux de plus en plus pressants de contrôle sur le fonctionnement et le coût de l'organisation judiciaire en intervenant à plusieurs niveaux sur l'organisation, ses fonctions, ses professionnels et ses rapports aux citoyens et à la société. Les travaux de plusieurs chercheurs fournissent des matériaux empiriques et des réflexions théoriques importantes expliquant les origines, la mise en œuvre et les effets de ces réformes au niveau national.

On propose ici de comprendre comment se produisent les arrangements sur la définition de l'action publique européenne en matière d'administration de la justice. Les changements locaux de la justice représentent le terroir dans lequel les différents experts participant aux forums européens se sont formés, par leur fréquentation quotidienne des tribunaux en tant que magistrats, par leurs responsabilités dans l'élaboration et la mise en œuvre des changements pour les fonctionnaires de ministère de la Justice ou par l'étude de ces changements et de leurs effets sur les chercheurs. Ces différentes positions de départ des experts se retrouvent à l'international et nourrissent les négociations de ces experts dans la production d'instruments qu'ils sont appelés à réaliser dans les forums. Ces instruments véhiculent des représentations des changements souhaitables qui peuvent eux-mêmes intervenir dans la boucle de l'action publique au niveau local et national d'où l'expertise

était initialement issue, modifiant dans le temps les positions des experts eux-mêmes comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

1. Logiques différentielles du travail à l'international : normes et pratiques des normes comme registres d'action

Portant un regard d'ensemble sur les travaux développés au niveau européen en matière d'administration de la justice, on remarque que les objets sur lesquels les différents forums ont concentré leurs efforts se différencient entre questions de fond et questions de méthodes. Les premières concernent les normes et les institutions en charge de les préserver (ex. les Conseils de la Justice et l'indépendance des juges, ou les juges et le principe de délai raisonnable). Les secondes avec les outils et les pratiques permettant de modifier le travail judiciaire en aidant les professionnels du droit à respecter ces normes et principes (ex. évaluer la justice à partir des statistiques, ou gérer l'organisation selon des modèles de qualité du service rendu). Les questions de fond et de méthode se brouillent le plus souvent au sein des différents groupes d'experts analysés. Cela montre que les deux questions sont difficilement considérées séparément par les experts participant à ces espaces, en renvoyant à une représentation du travail qu'ils y réalisent comme une contribution pertinente et efficace à l'action publique des autres échelles de gouvernement de la justice.

Le Conseil des juges européens peut se considérer comme le principal et plus influent des organisations, syndicats et réseaux de ce que l'approche d'analyse en termes de forums d'action publique appelle forum des professionnels. Cela ne dépend pas uniquement de sa composition : un expert par État nommé parmi les magistrats en activité et pouvant contribuer aux activités du Conseil en raison de son expérience en matière de statut des juges, indépendance et impartialité. Il relève aussi du type de travail que ces experts magistrats réalisent à l'échelle européenne. Leur travail dans le Conseil équivaut à un échange sur les normes et pratiques encadrant le travail des juges pour établir un cadre commun (les « avis »). Ces avis servent à la fois à informer les politiques devant légiférer sur les questions relevant du statut des juges et à fournir des avis aux autres instances du Conseil de l'Europe qui produisent des textes de valeur juridique en ce domaine, par exemple des recommandations aux pays membres ou une convention à ratifier par les États. En substance, ces juges discutent des normes et pratiques nationales pour aboutir à des savoirs partagés européens qui puissent encadrer les changements normatifs aux autres échelles de gouvernement de la justice, et notamment celle des normes européennes.

Sur le modèle d'un tuyau, les travaux des juges ont suivi deux moments.

« La première partie des travaux du CCJE [le Conseil des juges] a été consacrée à des sujets d'ordre général. L'indépendance, l'impartialité, la déontologie, la responsabilité, la formation, les critères du procès équitable. [...] Plus généralement, la place du juge dans la société. Et donc, par la suite nous avons développé des avis sur des sujets plus particuliers²¹⁸. »

Ainsi, une deuxième vague de travaux plus récents a développé certaines des thématiques qui étaient peu mentionnées dans les premiers avis sur les normes générales encadrant le travail du juge dans la société et dans les organisations judiciaires, telles « les relations des juges avec les procureurs, les avocats, les nouvelles technologies de l'information, l'évaluation des juges²¹⁹ ».

A contrario, la Commission pour l'efficacité de la justice et le Réseau des Conseils de la Justice participent au forum que l'on a nommé des coalitions épistémiques, leur composition étant mixte entre professionnels issus de la magistrature, chercheurs en droit ou science politique et d'autres professionnels issus du monde de la politique, de la société civile ou de l'administration publique. Les activités menées dans ce type de forum diffèrent aussi de celles du forum des professionnels, car un accord corporatif sur les définitions et les représentations normatives du travail judiciaire y est plus difficile en raison des perspectives bien différentes des experts participant à leurs activités. Les experts de ce forum interagissent sur la base des normes et pratiques en vigueur dans les tribunaux, mais ils peuvent aussi piocher dans des mondes et registres non judiciaires. Différence fondamentale avec le forum des professionnels, dans le forums des coalitions épistémiques il ne s'agit pas tant d'identifier des normes partagées, mais plutôt d'identifier des pratiques valables pour permettre au fonctionnement de la justice des différents pays de répondre au mieux aux critères normatifs généraux déjà affirmés dans des textes européens à valeur juridique (e.g. la Convention européenne des droits de l'homme) et plus généralement à la pression sociétale et politique vers un service public plus performant.

Comme le rappelle en entretien un des experts scientifiques mobilisés par la CEPEJ pour travailler dans son groupe spécialisé en matière de gestion du temps judiciaire, ce dernier est composé de :

²¹⁸ Entretien avec un ancien président du Conseil des juges européens, 11 décembre 2014.

²¹⁹ *Idem*.

« praticiens, ceux qui travaillent dans les tribunaux, le ministère public ou le ministère [...] et par quelque académique comme moi, qui dans ces groupes a comme mission, non pas de développer des théories, mais de s’ancrer sur des référentiels empiriques qui viennent des praticiens pour les aider à vérifier quelles pourraient être des bonnes propositions opérationnelles pour agir sur celles-ci avec un sain pragmatisme²²⁰ ».

Dans le Réseau des Conseils de la justice, le travail de synthèse entre « points de vues, perspectives, professionnels et approches culturelles différents²²¹ » se fait sur la base de groupes de travail thématiques qui réunissent pour un temps limité (un ou deux ans) des magistrats, des membres non-magistrats des Conseils de la justice (juristes, avocats, politiciens), et des fonctionnaires des Conseils qui peuvent être à la fois des magistrats en détachement, des experts en droit ou des gestionnaires experts en management, statistiques ou autres matières non judiciaires. Ces groupes de travail produisent des rapports sur des sujets très variés qui visent parfois à déterminer un socle commun de normes, qui se rapproche de ce qui est fait par le Conseil des juges européens en vue de collecter des bonnes pratiques nationales pouvant inspirer des changements dans les pratiques des autres pays et de leurs professionnels. Les groupes de travail concernant les questions normatives ne « sont composés que par des magistrats. Il ne serait pas acceptable que des membres laïques [i.e. des non magistrats] influencent le travail des groupes sur des questions de principe comme l’indépendance ou la responsabilité des magistrats²²² ». Par contre, le rôle des autres professionnels est très apprécié sur les questions relevant de la pratique, en raison du regard différent déjà mentionné que ces professionnels peuvent apporter aux discussions²²³.

La logique derrière cette séparation entre un domaine normatif de compétence quasi-exclusive des magistrats et un domaine des pratiques plus ouvert à la discussion entre professionnels diversifiés est que l’un relève d’enjeux supérieurs au deuxième. Or, les analyses comparées des réformes gestionnaires de la justice proposées par Cécile Vigour, mais aussi l’analyse des effets des réformes sur les pratiques illustrées par les travaux de

²²⁰ Entretien avec un expert de la CEPEJ, chercheur, 18 décembre 2014.

²²¹ Entretien avec magistrat participant aux activités du Réseau des conseils de la justice, 4 juin 2015.

²²² *Idem*. Des exemples de rapports de ce genre sont ceux sur l’indépendance et la responsabilité, les standards minimaux en matière de sélection, nomination et promotion des juges, d’évaluation de ceux-ci, de procédure disciplinaires et d’éthique et statut des juges.

²²³ Des exemples de rapports de ce type sont ceux sur le management de la qualité, le temps judiciaire et les modes alternatives de résolution des différends, ainsi que ceux sur les réformes judiciaires, la justice digitale, et la relation entre justice et médias.

Benoît Bastard et Christian Mouhanna ont bien montré que ce n'est pas toujours le cas²²⁴. Les pratiques dans une boucle reviennent à influencer les représentations sur ce qui est acceptable et sur ce qui serait une bonne justice. C'est ensuite la traduction de ces représentations dans des instruments qui permet la réorganisation des normes dans le quotidien des pratiques professionnelles. Certes, des normes d'encadrement du travail des juges privilégiant leur indépendance et autonomie restent très ancrées dans leur représentation de ce que devrait être leur profession. Néanmoins, des normes de travail nouvelles privilégiant d'autres principes comme la rapidité et l'efficacité du travail se sont implantées dans les tribunaux et dans les représentations que les professionnels se font de leur travail quotidien. Ces représentations de la justice du quotidien (niveau micro) se retrouvent à l'échelle macro des débats entre experts européens.

2. D'un fond commun à une différenciation des représentations : logiques normatives et d'agencement dans la production des savoirs

Séparer l'analyse de la dimension des représentations de la justice des acteurs participant à la production de savoirs et d'instruments de celle des représentations véhiculées par les instruments eux-mêmes est un exercice qui se révèle pertinent pour saisir la manière dont s'est faite l'évolution des uns vers les autres. On pourrait poser l'hypothèse initiale suivante : les représentations véhiculées par l'instrument sont le résultat de celles véhiculées par les acteurs qui participent à sa production. Cependant, cette hypothèse devient moins évidente si l'on considère que les acteurs participant à la définition de cet instrument ne partagent pas les mêmes visions de la justice et de son fonctionnement. Or, cela est souvent le cas dans les groupes d'experts que l'on a pu observer.

a. Une représentation commune de la justice : l'article 6 de la CEDH, norme intériorisée par les experts européens

La mixité des méthodes employées pour collecter les données pour cette thèse – des observations en situation de réunion des groupes d'experts, des entretiens semi-directifs et un questionnaire auprès des experts – présente des avantages quand il s'agit d'analyser les

²²⁴ VIGOUR Cécile, « Éthos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge », *Sociologie du Travail*, 50 (1), 2008, p. 71-90 ; VIGOUR Cécile, « Professions in policy and knowledge transfer: Adaptations of lean management, and jurisdictional conflict in a reform of the French public service », *International Journal of Sociology*, 45, 2015, p. 112-132 ; BASTARD Benoît, David DELVAUX, Christian MOUHANNA et Frédéric SCHOENAERS, *Justice ou précipitation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016 ; MOUHANNA Christian et Benoît BASTARD, « Deux justices au banc d'essai », *Déviance et Société*, 35 (2), 2011, p. 239-260.

cadres changeants des représentations que les acteurs participant à ces forums ont de ce qui est une bonne justice et de ce qui détermine sa qualité. L'analyse des représentations à partir d'une seule méthode de collecte n'aurait pas permis de revenir sur les différences majeures de hiérarchisation entre principes et critères et notamment, sur leur brouillage dans la situation d'interaction dans les réunions entre experts.

L'analyse des données collectées par questionnaire auprès des experts des trois groupes entre décembre 2014 et août 2016 (n=58) constitue le premier point d'entrée grâce auquel on peut analyser les représentations sur la qualité de la justice des acteurs impliqués dans l'élaboration des activités des forums européens²²⁵. De manière contre-intuitive eu égard à ce qui était attendu, l'étude quantitative des critères d'évaluation de la qualité de la justice considérés plus importants par les experts de ces forums européens laisse apparaître une absence de différence significative dans leurs opinions.

Le tableau 1 résume les réponses des experts participant aux activités de la CEPEJ, du Conseil des juges, ou du Réseau des Conseils de la Justice (ENCJ pour l'acronyme anglais) à une question où ils devaient hiérarchiser par ordre d'importance les six critères d'évaluation de la justice suivants²²⁶ : l'indépendance des magistrats et des cours envers la société et les autres pouvoirs, l'indépendance des magistrats vis-à-vis des supérieurs hiérarchiques, l'accès au droit et à la justice, les délais de jugement, la satisfaction des usagers des cours et tribunaux, la diversité des modes de résolution des conflits et des voies processuelles. Ces six critères permettent de couvrir les principaux éléments de définition de la qualité de la justice que l'on a pu reconstruire sur la base de la littérature scientifique en la matière²²⁷. Les trois principes centraux d'indépendance des professionnels, qualité de l'organisation et efficacité du travail sont représentés chacun par deux critères.

Si l'indépendance interne et externe des professionnels du droit relève d'une garantie substantielle de qualité de la décision affirmée de longue date dans la justice des pays

²²⁵ Mais l'analyse des données quantitatives a suivi chronologiquement celle de la collecte des données qualitatives par observation et par les entretiens (en partie). Notre argumentaire débute par l'analyse quantitative car elle permet de poser les fondements pour la suite des réflexions fondées sur les entretiens et les observations, qui détaillent empiriquement les représentations et leur traduction dans des instruments.

²²⁶ Proposés aléatoirement par le logiciel au moment du remplissage de la question Q2 du questionnaire. Voir Annexe 3.

²²⁷ FRYDMAN Benoît, « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », in Pascal MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007, p. ; COLOMBET Hélène et Alice GOUTTEFANGEAS, « La qualité des décisions de justice. Quels critères ? », *Droit et société*, 83 (1), 2013, p. 155-176 ; SAPIGNOLI Michele, *Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell'opinione dei magistrati italiani*, CEDAM, 2009 ; JEAN Jean-Paul, Marco FABRI, Philip LANGBROEK et Hélène PAULIAT, *op. cit.*

européens²²⁸, les autres critères relèvent de l'introduction plus récente de principes procéduraux et gestionnaires dans l'évaluation de la justice. L'accès à la justice est un principe défendu par l'article 6 CEDH et il est donc garanti dans tous les pays adhérant à la Convention depuis 1953. La satisfaction des usagers, l'analyse des délais judiciaires et l'existence de modes alternatifs de résolution des controverses sont par contre des critères dont la pertinence est encore débattue et représentent le dernier stade d'évaluation de la justice à partir d'un point de vue gestionnaire sur celle-ci. Si la satisfaction des usagers est proposée comme indicateur d'évaluation de la qualité de l'organisation, l'existence d'alternatives au procès et l'étude des délais portent sur l'efficacité de celle-ci, selon l'idée qu'une réduction de la demande de justice par des alternatives (médiation, arbitrages...) pourrait entraîner aussi une amélioration des délais.

Ainsi, une typologie en quatre modalités d'assemblage de ces critères est proposée. Les trois derniers critères sont associés à une approche modernisatrice de l'évaluation de la justice, alors que les trois premiers le sont à une approche définie traditionnelle. Deux catégories intermédiaires présentant chacune deux éléments d'une catégorie et un de l'autre sont définies respectivement « mixte-traditionnel » (deux critères sur trois choisis entre indépendance externe, interne et accès à la justice) et « mixte-modernisateur » (deux critères sur trois choisis parmi délais de traitement, satisfaction des usagers et modes alternatifs de résolution des controverses). La modalité « modernisateur » n'ayant donné aucune fréquence dans l'échantillon analysé, a été exclue du tableau.

Tableau 3.1. Critères d'évaluation de la qualité de la justice et préférences des experts européens selon leur affiliation (en effectifs)

Groupe d'experts	Critères d'évaluation de la qualité de la justice			Total	Total membres
	Traditionnel	Mixte-traditionnel	Mixte-Modernisateur		
CEPEJ	6	22	5	33	~75
ENCJ	3	8	2	13	~100
CCJE	4	6	2	12	~48
Total	13	36	9	58	~222 ²²⁹

²²⁸ À l'exception notable de la France et des pays d'Europe de l'Est dont la transition vers ces principes est plus récente.

²²⁹ Le total des membres est une estimation faite sur la base du nombre de membres et experts contactés par e-mail pour constituer notre échantillon du questionnaire et non du nombre réel de membres et experts des

Source : élaboration de l’auteur sur la base de données collectées par questionnaire

Si les effectifs du tableau sont peu représentatifs pour les présenter efficacement en pourcentages, leur lecture en effectifs permet d’en déterminer les principales tendances. Les experts européens, indépendamment de leur groupe d’affiliation tendent à se situer sur une position médiane dans la variable synthétisant leur hiérarchisation des critères proposés, en préférant majoritairement la position dénommée « mixte-traditionnel ». L’absence du profil de modernisateur nous informe que ces experts, tout en étant désignés à élaborer des normes et des instruments novateurs pour améliorer le fonctionnement de la justice, tiennent compte de l’importance à préserver le respect des principes traditionnels de garantie de l’égalité entre justiciables. L’analyse du critère de première préférence, présentée dans le tableau 2, montre de manière très nette que seules deux modalités structurent les réponses des experts – l’indépendance externe de la justice (environ deux tiers de primo-préférences parmi les experts des trois groupes) et l’accès à la justice (préférée par un quart des répondants experts à la CEPEJ et au Conseil des juges).

Tableau 3.2. Critère le plus important d’évaluation de la qualité de la justice selon l’affiliation des experts²³⁰

Groupe d’experts	Premier critère d’évaluation de la qualité de la justice					Total
	Indépendance externe	Indépendance interne	Accès à la justice	Délais de traitement	Satisfaction des usagers	
CEPEJ	21	2	8	1	1	33
ENCJ	10	1	0	1	1	13
CCJE	8	1	3	0	0	12
Total	39	4	11	2	2	58

Source : élaboration de l’auteur sur la base de données collectées par questionnaire

Cela confirme qu’indépendamment du forum considéré, les experts partagent une représentation commune de la qualité de la justice qui serait (si obligés de choisir un critère parmi les autres) avant tout fondée sur l’indépendance des juges et des tribunaux vis-à-vis de la société et du pouvoir politique et sur le droit et la facilité d’accès à l’information sur la justice et au recours aux tribunaux. Ce premier acquis est quoi qu’il en soit à nuancer en

différents groupes d’experts, dont l’estimation est difficile en raison de l’échelle temporelle et de leur changement fréquent.

²³⁰ La sixième modalité « diversités des voies processuelles » de la variable « premier critère d’évaluation de la qualité de la justice » n’a reçu aucune primo-préférence et n’a donc pas été prise en compte dans le tableau.

considérant que l'échantillon d'experts ayant répondu au questionnaire est très réduit (n=60, pour les trois groupes ici considérés, sur une population d'environ 250 personnes) et n'est pas représentatif de l'ensemble des experts participant aux forums européens considérés.

Également, l'analyse des réponses fournies à la question ouverte présentée au début de notre questionnaire (« Qu'est-ce qu'est pour vous un bon système de justice ? ») nous permet de revenir sur cette conclusion, en confirmant qu'une base de critères communs agence les représentations des experts européens participant à l'enquête. Le tableau 3 donne à voir un échantillon assez représentatif des types de réponses fournies à cette question par les experts des différents groupes.

Tableau 3.3. Réponses à la question « Qu'est-ce qu'un bon système de justice pour vous ? » selon l'affiliation de l'expert

CEPEJ	Assurer l'État de droit, le délai de décision, l'indépendance, supporter le système social et économique, servir la société.*
CEPEJ	Une justice impartiale, équitable. Des décisions de qualité compréhensibles par tous, prises dans un délai raisonnable. Elle doit être le résultat d'un service public pour le citoyen.
CEPEJ	Une justice rendue par les tribunaux dans un délai raisonnable, une qualité optimale et en toute indépendance.
CCJE	Indépendance et impartialité des juges, compétence des juges, droit d'accès à la justice, délais raisonnables de jugement des affaires, effectivité des décisions de justice, modes alternatifs de règlement des litiges encouragés.*
CCJE	Indépendance externe et interne de la justice avec absence de hiérarchie et d'interférence du pouvoir exécutif ou législatif. Compétence des juges. Délai raisonnable.
CCJE	Un bon système de justice dépend de trois critères : 1. qualité (bonne décisions, raisonnements convaincants, décisions dans un délai raisonnable) ; 2. accès (transparent, ouvert à la société, sensible aux besoins des citoyens) ; 3. coût (pas uniquement pour ceux qui ont les moyens, aide juridictionnelle).*
ENCJ	Indépendant, responsable et transparent. Effectif et efficient.*
ENCJ	Prévisibilité. Respect des droits fondamentaux et, en particulier, des droits de la procédure. Réponse rapide. Accessibilité en termes d'un coût raisonnable.*
ENCJ	Un bon système de justice devrait être rapide et effectif, capable d'assurer le respect absolu des droits basilaires des citoyens, y compris le droit d'accès à la justice et à un procès équitable dans un délai raisonnable.*

Source : élaboration de l'auteur sur la base de données collectées par questionnaire. Les réponses marquées par un * ont été traduites de l'anglais par nos soins.

Les 9 réponses présentées, équitablement divisées par groupes d'experts, et plutôt représentatives de l'ensemble des réponses fournies à la question (n=60), montrent que même sans avoir reçu une incitation à réfléchir au critère de l'indépendance comme qualité centrale de la justice, celle-ci est très souvent présente dans les représentations de ce que devrait être un bon système de justice. L'analyse de ces réponses montre pourtant que la

hiérarchisation entre critères différents est difficile et qu'un bon système de justice se définit plutôt par un ensemble de caractéristiques centrées autour des notions d'indépendance, impartialité et compétence des juges, accès à la justice et son coût, et rapidité des délais de réponse de la justice, dans une optique de service rendu aux citoyens et à la société. Cette multiplicité de critères mobilisés montre que leur hiérarchisation, comme on a tenté de l'isoler dans nos tableaux précédents, n'est pas l'approche la plus adaptée pour saisir l'élément le plus important pour ses experts européens dans leur conception de la qualité de la justice. Ces éléments rappellent de près la définition de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

D'ailleurs, cinq experts ont répondu à cette question en faisant directement référence à l'article 6 CEDH, confirmant que cet article semble constituer une norme intériorisée qui encadre les attentes de ces experts vis-à-vis de ce que serait un bon système de justice intégrant l'ensemble des six critères proposés plus haut. On pourrait considérer l'article 6 comme une « empreinte » marquée sur ces experts par leur processus de formation et de leur travail, ainsi que dans leur socialisation aux normes du droit européen dans le cadre duquel ils sont appelés à travailler au sein de ces groupes d'experts. L'analyse des représentations de la justice par les experts de par leur profession semble une autre manière pertinente pour tester cette conclusion.

b. La profession comme facteur de structuration des représentations de la justice et de sa qualité

Comme on l'a déjà indiqué, chacun des groupes d'experts est composé de professionnels différents. Tester la variabilité des préférences sur les critères d'évaluation de la qualité de la justice considérés plus importants permet donc de revenir sur l'apparente homogénéité initiale des représentations. Le questionnaire comprenant plusieurs questions sur le parcours de carrière des répondants, a permis de recoder les différentes variables en une seule variable synthétique prenant en considération la profession exercée à titre principal par l'expert au cours de la carrière. Plusieurs des experts présentent un parcours mouvant entre différentes professions ; en effet, souvent des magistrats ont eu des passages dans des positions au ministère de la Justice ou enseignent à l'université. Le travail principal représente donc une réduction de la complexité de ces parcours, mais qui nous semble être

un critère adapté pour observer si des différences majeures existent entre les professionnels impliqués en tant qu'experts européens. La diversité des catégories du questionnaire (juge, procureur, fonctionnaire judiciaire, autre fonctionnaire national...) a été ici simplifiée pour en faciliter la présentation. Par professionnel du droit on considère tout expert ayant exercé à titre principal l'activité de juge et procureur au cours de sa carrière. Si des experts ont exercé la profession d'avocat durant leur carrière, tous ont par la suite exercé la profession de magistrat, de fonctionnaire national ou européen et ils ont donc été codés dans ces catégories.

Même si le nombre réduit d'effectifs sur certaines catégories rend impossible toute généralisation, le tableau 5 fournit néanmoins une base de réflexion pour problématiser la question de la manière dont la qualité de la justice est définie et des registres de représentations qui interviennent dans sa définition au sein des forums européens. La variable professionnelle laisse supposer que travailler au quotidien avec le droit (en qualité de juge, de procureur ou d'avocat) rend plus probable une représentation de la qualité de la justice assurée par les principes substantiels de garantie d'égalité. Un quart des répondants de la catégorie « professionnels du droit » se situe dans le profil « traditionnel » en matière de critères de qualité de la justice, alors qu'un seul répondant sur les 12 de la catégorie des gens travaillant dans l'administration nationale (dans le domaine de la justice ou non) partage ce point de vue.

Tableau 3.4 Critères d'évaluation de la qualité de la justice selon la profession des experts européens

Profession	Critères d'évaluation de la qualité de la justice			Total
	Traditionnel	Mixte-traditionnel	Mixte-Modernisateur	
Professionnel du droit	11	24	6	41
Administration judiciaire/nationale	1	9	2	12
Administration internationale	0	2	0	2
Chercheur	0	0	1	1
Secteur privé	0	1	0	1
Total	12	36	9	57

Source : élaboration de l'auteur sur la base de données collectées par questionnaire

Si l'évidence n'est pas caractéristique, vu l'échantillon trop réduit et ses fréquences très faibles sur certaines catégories de professionnels, la tendance semble différente de ce que l'on a vu pour la variable d'affiliation aux groupes d'experts. L'hypothèse sur l'importance de la variable professionnelle comme explication des différences de représentations sur ce qui fait la qualité de la justice ne peut pas se trouver confortée, mais au moins renforcée. Les observations réalisées lors des réunions et par l'analyse des entretiens pourront nous aider à confirmer cette interprétation. L'analyse des réponses fournies à la question ouverte « qu'est-ce qu'un bon système de justice pour vous ? » permet d'observer des nuances au sein de la base commune de critères déterminants d'un bon système de justice qui permet d'appuyer la typologie identifiant quatre profils de représentations allant du traditionnel au modernisateur. S'agissant de la profession des répondants, on observe que les professionnels du droit tendent à se situer sur le profil traditionnel ou mixte-traditionnel. Ils ont tendance à centrer leurs représentations d'abord sur la capacité du juge à dire la loi selon le respect du principe d'égalité devant la loi, des règles déontologiques et selon des critères de qualité juridictionnelle (formation juridique, qualité intellectuelle des argumentations, capacité de relation aux justiciables...), en se centrant par la suite sur les critères de rapidité, coût, efficacité.

Un système ouvert à tous ceux qui veulent saisir une juridiction, sans considération des capacités financières des parties. L'indépendance des juges ! Un système qui permet une décision dans un temps raisonnable avec des conséquences si les délais sont violés (Juge d'une cour régionale, traduit par nos soins)²³¹.

L'accès à la justice, des juges indépendants, impartiaux et compétents en termes de connaissance juridique, mais aussi de qualités humaines. Capacité de résolution des problèmes de procédure, rapidité, coûts (Haut magistrat de cour administrative, traduit par nos soins).

Surtout, une recherche sérieuse et professionnelle de la vérité, c'est-à-dire à travers la découverte de faits et de preuves avec une application sérieuse du droit pertinent. Tout cela rapidement et à des coûts raisonnables. L'indépendance et l'impartialité sont des prérequis nécessaires. Des procédures transparentes et accessibles pour les usagers aussi (Président de cour d'appel, traduit par nos soins).

²³¹ Pour éviter l'identification des experts, on ne précise pas leur pays d'origine.

Par contre, les experts issus de rôles de fonctionnaires dans l'administration, notamment des ministères de la Justice et des Conseils de la Justice, ou de chercheurs et consultants, dans la définition des attentes vis-à-vis de la justice tendent à développer davantage les aspects du service rendu, de la transparence et de la responsabilité des magistrats en amont des critères de qualité juridique des décisions et de leurs garanties (indépendance, impartialité...). Ainsi, ces extraits appuient l'identification d'une catégorie d'experts de modernisateurs modérés.

La mise en place de structures claires. Ouverture et réceptivité, traitement respectueux, crédibilité, responsabilité. Et très important : la confiance des personnes sur le fait qu'elles auront une audience impartiale et qu'elles seront traitées équitablement (Coordinateur international, Service d'administration des cours, traduit par nos soins).

Un bon système est efficient, responsable, fiable, prévisible, indépendant et rapide (Directeur, Département pour l'administration judiciaire, ministère de la Justice, traduit par nos soins).

Un bon système judiciaire combine efficacité, rapidité et qualité, dans le but de rendre le meilleur service possible aux citoyens et aux institutions démocratiques en préservant la Paix et la Justice (Directeur des affaires internationales, ministère de la Justice, traduit par nos soins).

Dans des cas extrêmes, une logique dépourvue d'une focalisation sur les éléments juridiques de la qualité du travail judiciaire peut se retrouver dans les réponses de cette sous-population d'experts administratifs, orientés de manière assez nette par les critères de fonctionnement des organisations.

Prévisible, efficient, rapide, économe, productif et équitable (Magistrat, Directeur, Département de l'administration judiciaire, ministère de la Justice, traduit par nos soins).

Le système utilise des outils pour répartir la charge de travail entre juges, greffiers, etc. Le système utilise des outils d'organisation dérivés du modèle des entreprises pour gérer le travail quotidien (ex. technologies de l'information). Il n'y a pas trop de changements de législation. Il y a la possibilité de résoudre son affaire par des modes alternatifs de résolution des controverses (Directeur de la division d'analyse stratégique, ministère de la Justice, traduit par nos soins).

Ce type de réponses, plus rare que les autres en occurrences même parmi ces réponses qualitatives, ce qui rejoint les résultats quantitatifs déjà présentés, illustre pourtant la présence d'un profil modernisateur parmi les experts européens. Sans disposer des choix pouvant les orienter, ces experts pensent avant tout qu'un bon système de justice est un système à la pointe de l'organisation pour fournir un meilleur service au citoyen indépendamment de la qualité d'exercice de ses fonctions régaliennes en matière juridique.

Les différences de représentations de l'idéal d'un bon système de justice confirment que considérer les experts impliqués dans les forums européens comme égaux à cet égard serait trompeur. L'analyse des instruments produits en leur sein ne peut pas se priver d'une analyse plus approfondie de ces représentations dans le contexte du collectif. L'étude des représentations de la justice des experts de la CEPEJ, du Conseil des juges et du Réseaux des Conseils de la Justice montre que celles-ci sont fondées sur un socle commun de principes qu'encadrent la vaste majorité des réponses des experts quant aux attentes et aux critères déterminants d'une bonne justice. Toutefois, les réponses à la question ouverte sur ce qui fait une bonne justice rendent manifeste que selon le parcours professionnel des répondants, l'agencement entre ces principes n'est pas le même.

Si cela n'a rien de surprenant en se référant aux travaux consacrés depuis longtemps à la socialisation et la construction d'identités professionnelles²³², par cette démonstration empirique des différences de représentations d'une bonne justice, nous avons pu construire une base de réflexion pour montrer comment ces différences se traduisent lors des interactions entre experts qui font le cœur des activités des forums analysés et formatent leurs instruments.

II. Les représentations en interaction : la production des savoirs dans le jeu collectif

Les groupes d'experts du forum des coalitions épistémiques sont animés par des idées, intérêts et représentations différentes des problèmes de la justice. Dans les processus de production d'instruments d'action publique, ils projettent leurs représentations dans des contextes professionnellement hétérogènes et internationaux. Dans cette section, il s'agit de

²³² DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, 5^e éd., Paris, Armand Colin, 2015 ; DUBAR Claude, Pierre TRIPIER et Valérie BOUSSARD, *Sociologie des professions*, 4^e éd., Paris, Armand Colin, 2015.

montrer ce que ce niveau de différenciation – le Conseil des juges étant au contraire des autres plutôt homogène – implique du moment où l'on s'intéresse à la comparaison de la production d'instruments dans les forums en action. Il s'agit donc d'analyser la dimension de l'interaction entre experts animés par des représentations différentes des priorités et des problèmes de la justice.

1. L'organisation du travail des experts : enjeux de composition et contrôle sur le mandat comme cadre pour les controverses

La première dimension importante à considérer de la comparaison entre ces trois groupes d'experts est celle de l'organisation du travail en leur sein. Il est crucial de présenter la manière dont les groupes de travail mandatés pour élaborer des instruments sont sélectionnés. Dans les trois cas analysés, cette compétence relève d'une décision du bureau qui valide une pré-sélection réalisée par le secrétariat, sur la base des intéressés s'étant manifestés lors des assemblées plénières ou des suggestions reçues par ce biais. Le secrétariat lui-même peut mobiliser des experts siégeant dans l'assemblée plénière pour les motiver à participer à un groupe de travail s'ils estiment leur profil adapté aux finalités du groupe.

Au Conseil de l'Europe, dans la mesure du possible, les secrétariats tendent à constituer des groupes de travail équilibrés sur les critères de la région géographique d'origine, pour représenter les divers modèles d'organisation judiciaire, et du genre, pour contrer la sous-représentation des expertes siégeant dans l'assemblée plénière, notamment pour le Conseil des juges. Dans la CEPEJ, s'ajoute le critère professionnel, pour diversifier les profils entre magistrats, hauts fonctionnaires et chercheurs. Dans les groupes d'experts du Conseil de l'Europe, les groupes de travail thématiques prévoient aussi la nomination d'experts scientifiques ou professionnels pouvant les aider dans leurs travaux. La nomination de ces experts se fait en fonction des réseaux d'interconnaissance des experts de la plénière qui portent à l'attention du secrétariat les profils de professionnels externes²³³ utiles par leurs expériences ou connaissances, pour compléter le travail des experts internes choisis au sein de l'assemblée plénière. Le nombre de ces experts externes siégeant dans les trois groupes de travail de la CEPEJ (Évaluation, Qualité, SATURN sur les délais judiciaires) est variable,

²³³ Ces experts ne sont donc pas nommés directement par les autorités nationales mais, toujours issus de la fonction publique (tribunaux, ministère, Conseils de la justice ou instituts de recherche) ils nécessitent un aménagement de leur service national pour participer aux activités européennes.

mais il peut représenter la majorité des membres si l'assemblée ne présente pas des profils adaptés à la tâche du groupe. En ce sens, ces groupes ressemblent à des producteurs de connaissances techniques ou épistémiques, plus qu'à une enceinte inter-gouvernementale composée de représentants des pays membres ou d'un corps professionnel²³⁴.

Dans le cas du Conseil des juges, le groupe de travail en charge de la rédaction des Avis annuels (seule activité régulière prévue par les statuts) comprend une douzaine d'experts parmi les 47 de l'assemblée plénière. Les membres du groupe de travail sont sélectionnés par le président et le secrétariat parmi les juges ayant manifesté leur intérêt à faire partie du groupe de travail. Un appel en ce sens est réalisé au moment du vote de l'assemblée sur la thématique de l'Avis pour l'année suivante. La possibilité de sélectionner des experts spécialistes pour les différentes thématiques choisies étant limitée aux membres de l'assemblée plénière, le groupe d'experts peut se considérer plutôt comme un collecteur de pratiques et de positions professionnelles que comme une communauté épistémique. Un expert extérieur (un juriste ou un magistrat le plus souvent) est nommé selon les mêmes dynamiques de réseautage et de spécialisation utilisées pour la CEPEJ et il aide les juges du groupe de travail dans la collecte de données utiles et dans la rédaction de l'Avis.

Dans le Réseau des Conseils de la Justice, les groupes de travail sont constitués de manière plus souple et ont une durée plus limitée. Quelques thématiques structurent les activités de production d'instruments (rapports, statistiques, bonnes pratiques, standards) au sein du Réseau. Des groupes de travail sont constitués sur des questions afférant à ces thématiques sur initiative de quelques professionnels membres des Conseils de la Justice qui veulent approfondir la connaissance mutuelle sur la question. Les thématiques sont établies par le Bureau du Réseau – composé de quatre membres élus jusqu'en 2014 et de huit depuis – et mis à jour tous les quatre ans. Elles portent sur tous les sujets relevant de la compétence des Conseils de la Justice, présentés dans le tableau 2.1.

Formellement, ce sont les Conseils de la Justice qui doivent s'inscrire dans un groupe de travail, mais seuls quelques membres ou administrateurs de ces institutions participent aux travaux de production des instruments. Ce sont donc des experts individuels qui, en tant que représentants et en accord avec leurs Conseils de la Justice, prennent l'initiative de proposer des sujets de coopération aux autres membres du Réseau. Par exemple, au sein de la thématique sur le « management de la qualité » trois rapports sur la transparence, l'accès

²³⁴ Cf. Chapitre 1, section III.3.b.

à la justice et la gestion des délais ont été rédigés entre 2008 et 2011. Les pratiques des Conseils de la Justice y sont collectées et des solutions préconisées au bénéfice des acteurs judiciaires en charge de ces questions dans les pays européens.

Les experts individuels ayant participé à la production de ces trois rapports ont tous changé, ce qui rend difficile de les retracer pour chaque groupe. La responsabilité principale sur le travail d'un groupe repose sur les experts et le(s) Conseil(s) de la Justice qui ont été promoteurs du groupe de travail. Leur tâche est d'organiser les travaux du Réseau tout au long de l'année sur la thématique en question et ils prennent en charge principalement le travail de rédaction. Le Réseau en plénière adopte ensuite le document réalisé dans le groupe au cours de l'année par des réunions restreintes ou de séminaires d'échange des pratiques.

Ces vastes activités de production de savoirs au sein des forums européens sont encadrées par des normes de fonctionnement et des mandats thématiques sur lesquels veillent le secrétariat permanent et le président. Dans le contexte du Conseil de l'Europe, le secrétariat joue un rôle central en siégeant à toutes les réunions des groupes de travail et en s'occupant de la sélection des experts. Aussi, c'est le secrétariat qui s'occupe de recentrer les discussions dans les bornes du mandat que le groupe de travail a reçu. Ces limites se fondent sur la Résolution Res(2002)12 du Comité des ministres qui encadre l'activité de la CEPEJ et dans celui du Programme cadre d'action globale pour les juges disciplinant le Conseil des juges.

Un président (*chair*) est nommé dans chaque groupe de travail pour assurer le suivi de l'agenda des travaux établis par le groupe en accord avec le secrétariat et coordonner le travail des experts tant dans les réunions que dans les communications qui ont lieu entre chaque réunion (2-3 sur l'année). Dans le Conseil des juges, le rôle de *chair* du groupe de travail est tenu par le vice-président du Conseil des juges. Les présidents de la CEPEJ et du Conseil des juges élus par l'assemblée générale pour deux ans renouvelables ont un rôle de supervision, puisqu'ils peuvent participer à toutes les réunions des groupes de travail, au-delà d'assurer la représentation des deux comités dans leurs relations extérieures, auprès des événements d'autres organes du Conseil de l'Europe, mais aussi dans les divers réseaux d'acteurs judiciaires mentionnés en début de chapitre.

Dans le Réseau des Conseils de la Justice, le rôle du secrétariat est plus un soutien administratif aux activités que d'encadrement réglementaire et politique de celles-ci. Les décisions de direction sont prises par le Bureau et le contrôle de la coordination des mandats

attribués aux différents groupes de travail est assuré par le président du Réseau qui est aussi compétent en matière de représentation extérieure de l'institution. Les groupes de travail sont également présidés par les membres du Conseil de la Justice qui s'est fait porteur de la proposition du sujet sur lequel le groupe va travailler.

L'organisation du travail dans les trois groupes d'experts analysés est donc similaire à plusieurs égards, fonctionnant en sous-groupes de travail plus restreints en recevant un mandat par l'assemblée plénière qui encadre leur travail, surveillé d'ailleurs par le secrétariat et les présidents du groupe qui gèrent l'agenda des réunions et les échanges au cours de l'année (ou des années) de travail sur le sujet. Les différences mises en avant quant aux critères de constitution des groupes, dans le cadre de la CEPEJ ouverts également aux experts extérieurs à l'assemblée plénière, se retrouvent dans les instruments produits dans ces trois groupes.

Le Conseil des juges et le Réseau des Conseils de la Justice travaillent sur la base des connaissances de leurs membres, en rassemblant des expériences et des pratiques à partir desquelles ils essaient de tirer des points communs et des normes générales valides car déjà empiriquement affirmées dans la majorité des contextes nationaux. La CEPEJ vise plus ouvertement la production de savoirs techniques au sens de savoirs qui dépassent la dimension descriptive de ce qui se fait dans des contextes judiciaires précis. Si les expériences empiriques sont aussi pour la CEPEJ la base du travail, le mandat des groupes de travail consiste à adapter ces expériences et connaissances situées dans des instruments (bonnes pratiques, techniques de collecte et analyse des statistiques, lignes directrices ou manuels pour réaliser des études et des changements d'organisation...) adaptables à tout contexte d'application, du petit tribunal à un programme national du ministère de la Justice.

Mais qu'il s'agisse de sanctionner des savoirs qui prennent le statut de normes à respecter ou de produire des indicateurs dérivés de ces savoirs comme solutions à des problèmes d'action publique, les deux opérations comportent des confrontations et des débats sur leur production, en ligne avec ce qui est montré par la littérature sur l'expertise comme lieu de controverse, production et institutionnalisation des idées²³⁵. Ces débats sont

²³⁵ P.M. HAAS, « Introduction: Epistemic communities and international policy coordination »..., *op. cit.* ; JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), 1992, p. 219-234 ; FOUILLEUX Ève, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, p. 277-306 ; BOUSSARD Valérie, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, 43 (4), 2001, p. 533-551.

le terrain d'observation idéal de l'interaction entre les représentations de la justice véhiculées par les experts dans les arènes qui constituent les groupes de travail.

2. Représentations professionnelles en tension, courtiers et généralistes au cœur du travail des experts

L'observation d'une quinzaine de journées de réunions de ces trois groupes d'experts sur une période de plus de deux ans permet à cette thèse d'entrer dans la fabrique européenne des instruments d'action publique produits par les experts pour en analyser les caractéristiques distinctives. Le terme de fabrique n'est pas nouveau²³⁶, ni d'ailleurs la question de l'institutionnalisation des idées gestionnaires au sein de la fabrique européenne de l'action publique²³⁷. Comme le rappellent Amandine Crespy et Pauline Ravinet dans un article de 2014 qui reste d'actualité, la question de la fabrique quotidienne des politiques au niveau européen reste entière et demeure insuffisamment traitée. D'autant plus si on déplace comme on le fait dans cette thèse le regard de l'Union européenne vers d'autres acteurs considérés moins centraux dans les études de l'action publique européenne, tels le Conseil de l'Europe et les réseaux des professionnels. Il est ici question de retracer comment, à partir de l'observation des réunions du Conseil des juges européens et de la CEPEJ décrites précédemment, le changement des représentations dominantes de la justice se produit au sein des groupes de travail pour s'ancrer dans les instruments qui y sont produits.

a. La justice comme pouvoir, la justice comme service : fabrique d'un équilibre au Conseil des juges

Le Conseil des juges se caractérise par une forte continuité des membres engagés. En 2017, sept des experts du groupe originel de 2001-2002 dont on a parlé dans le chapitre 2 siègent encore au Conseil des juges. Ils sont parmi les membres les plus engagés et tout au long de leur permanence au Conseil, ils ont souvent occupé la position de membres du groupe de travail pour la rédaction de nombreux Avis, ainsi que la position de vice-président ou président pour un période de deux ans comme prévu par le règlement du Conseil. Ce noyau dur d'experts très engagés, parmi lesquels figurent le juge français Alain Lacabarats (juge de Cassation), l'italien Raffaele Sabato (juge, formateur de l'École de la Magistrature),

²³⁶ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, Paris, La Découverte, 2002 ; Antoine VAUCHEZ (ed.), « The fabric of international jurisprudence. An interdisciplinary encounter », *EUI Working Papers RSCAS*, 51, 2012, p. 1-61 ; PENISSAT Étienne et Jay ROWELL, « Note de recherche sur la fabrique de la nomenclature socio-économique européenne ESeC », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 191-192 (1-2), 2012, p. 126-135.

²³⁷ CRESPIY Amandine et Pauline RAVINET, « Les avatars du néo-libéralisme dans la fabrique des politiques européennes », *Gouvernement et action publique*, 3 (2), 2014, p. 9-29.

l'autrichien Gerhard Reissner (juge, président de l'Association des juges autrichiens), le croate Duro Sessa (juge de Cour suprême) et le portugais Orlando Afonso (juge d'appel) s'est renforcé au cours des années avec la participation active d'autres membres ayant intégré ensuite le groupe d'experts. Parmi ceux encore en poste en 2017, plusieurs ont déjà intégré le groupe dès 2008 pour en devenir des membres portants. Certains d'entre eux sont juges dans des systèmes judiciaires considérés à la pointe des réformes gestionnaires comme les Pays-Bas (Bart van Lierop, juge de cour d'appel) et la Norvège (Nils Engstad, juge de cour d'appel). D'autres vont intégrer les positions assez corporatistes des juges issus des pays du Sud-Europe, comme le juge de Cassation belge Paul Maffei et la directrice de l'École de formation judiciaire de la Macédoine, Aneta Arnaudovska. Cette dernière, cheffe de file des juges des pays d'Europe orientale, se montre souvent particulièrement engagée dans ce forum par l'enjeu de la lutte à la corruption. Enfin, le groupe que l'on a pu observer en activité entre 2014 et 2016 bénéficie en outre de la contribution active de deux autres membres qui intègrent le groupe en 2012 mais qui s'affirment rapidement en son sein grâce à leurs compétences juridiques et linguistiques : l'Allemand Johannes Riedel, président de cour d'appel et l'Anglais Richard Aikens, juge à la Haute Cour de justice de Londres.

Encadré 3.1. Rédiger un Avis au Conseil des juges : observations lors d'une réunion du groupe de travail

La réunion a lieu au sein d'une salle rectangulaire du Palais du Conseil de l'Europe pouvant accueillir aisément une vingtaine de personnes. Le climat à l'ouverture de la réunion est très convivial, présidée par le vice-président Aikens et animée avec un bon esprit par le président du Conseil des juges van Lierop. Les juges présents sont membres du Conseil depuis plusieurs années, et parmi les 12 qui composent le groupe, 3 sont d'anciens présidents. La discussion s'appuie sur une trame de thématiques à aborder dans l'Avis (le n°18 de 2015 sur l'indépendance du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs dans un État démocratique moderne) préparé par le vice-président et l'experte scientifique, Anne Sanders, chercheuse en droit de l'Université de Bonn recommandée par le membre allemand du groupe Mr. Riedel. La trame a été rédigée sur la base des réponses à un questionnaire préliminaire adressé à l'ensemble des membres du conseil au cours des mois précédents. Deux principales approches émergent dans la discussion gérée par le vice-président, qui donne la parole aux participants levant leur main pour la solliciter, et qui réalise des synthèses sur les points qui semblent faire consensus après chaque tour de table. La première préconise de centrer l'Avis sur l'indépendance et les relations avec les autres pouvoirs en analysant les aspects pratiques de ces relations (budget, sélection des juges, services d'inspection, interférences politiques...). Un large front de juges du Nord Europe soutient cette orientation, mais un ancien président du Conseil des juges venant d'un pays de l'Europe du Sud se fait également porteur de cette position, soucieux de ne pas revenir sur des éléments déjà

discutés dans des Avis précédents. Un deuxième groupe, animé par les juges de la péninsule ibérique, souhaite aborder la question d'un point de vue plus philosophique et revenir à la légitimité de la justice comme pouvoir de l'État (pourquoi la justice est un service public doté d'une légitimité spécifique ?). Le président essaie de tirer une conclusion de cette première discussion en proposant d'adopter deux mots-clés comme architraves de l'Avis : légitimité et relations entre pouvoirs. Le vice-président suggère donc de commencer par décrire les éléments généraux desquels émane l'indépendance des juges, pour arriver au détail des relations pratiques entre les pouvoirs de l'État, en considérant notamment celles à risque majeur. La discussion sur les fondements de la légitimité du juge démarre par des échanges qui se poursuivent parmi les groupes auparavant identifiés : « C'est l'acte de vérité qui donne la légitimation au juge, et non l'acte d'autorité qu'est la loi. Et c'est pour ça qu'on est un service différent des autres services de l'État ! » met en avant le plus combatif parmi les juges de l'Europe du Sud. « Seuls les bébés et les juges dans leurs chambres croient à l'impartialité ! » lui rétorque un collègue centreuropéen. Touché, le premier juge réplique : « Je parle de la vérité procédurale, non de celle divine... on devrait défendre l'idée que c'est la recherche de cette vérité procédurale par le juge qui fonde la légitimité du juge et non la délégation de pouvoir par une majorité, car elle peut changer ». La différence subsistant au sein du groupe, le vice-président suggère de prendre une nuit de réflexion et de remettre la discussion au lendemain, après les consultations avec des experts extérieurs.

Le deuxième jour de travaux, un expert scientifique suggéré par le vice-président est entendu. Il s'agit de Robert Hazell, professeur de l'UCL de Londres, expert en réformes constitutionnelles et collaborateur du gouvernement dans les récentes réformes anglaises. Suite à une présentation et à un échange de type question-réponse, alimenté aussi par trois invités de l'Assemblée parlementaire et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, la discussion se poursuit entre les membres du groupe de travail pour éclaircir le contenu de l'ébauche d'Avis mis à jour lors de la discussion du jour précédent. La présentation du professeur était orientée vers une conception de la justice comme service public et donc, des juges comme acteurs qui doivent être responsables (*accountable*) envers les justiciables (dans la gestion des décisions), envers les autres pouvoirs (efficience, mise à jour de la loi...), et envers les médias pour rendre leur travail plus compréhensible. Les effets de ce discours sur la discussion sont évidents. Le front d'Europe du Sud doit s'ouvrir au point de vue de la majorité des autres juges intéressés à prendre en compte d'autres sources de légitimité que celles procédurales. Les juges ont accueilli l'importance de la responsabilité comme source de légitimité, et, suite à l'*input* venant de la Commission de Venise et du soutien des membres venant de pays où le problème est plus ressenti, celle de la corruption judiciaire comme élément limitant la légitimité, entrent ainsi dans l'ébauche de l'Avis. Cependant, tout élément qui peut se déduire de précédents Avis (rôle des médias) n'est pas inséré dans le texte. À la fin de la réunion, les membres se partagent la tâche d'élaborer les paragraphes pour chaque thématique retenue. Une deuxième réunion trois mois plus tard permettra de rédiger et discuter une première version du texte intégral qui sera présenté à la plénière à la fin de l'année pour modifications et approbation.

L'encadré 3.1 illustre une journée-type de réunion du groupe de travail du Conseil des juges et montre certaines dynamiques clés de ses processus de prise de décision. Les discussions initiales faites sur la base des réponses envoyées par les membres du Conseil à l'experte scientifique le mois précédent sont significatives de deux orientations dominantes au sein du groupe. La première est le registre de la différenciation, propre à celles et ceux qui tiennent à réaffirmer la justice comme un pouvoir de l'État. Les juges proches de cette requête considèrent que l'Avis devrait se focaliser sur la réaffirmation de l'indépendance et de l'autonomie de la justice contre les dessins politiques visant sa réduction aux mêmes principes d'encadrement des services publics non régaliens telles la santé ou l'éducation. Ces juges sont donc porteurs d'une position qui se veut politique au sens où l'Avis devrait réaffirmer la sacralité du principe de la séparation des pouvoirs contre les attaques répétées que ce principe a reçu dans plusieurs pays. Le deuxième est le registre que l'on pourrait désigner de descriptif, qui veut limiter l'Avis à une collecte d'éléments permettant d'analyser la situation de la question des rapports entre justice, politique et société sans prendre position.

Enfin, un expert extérieur choisi par le juge anglais qui encadre les travaux et qui est un défenseur de la responsabilisation des juges dans leur rapport à la société et aux usagers du service justice, offre une vision opposée au registre de la différenciation promu par certains juges du groupe (notamment ceux de l'Europe méridionale). Un compromis entre ces deux discours a donc été adopté dans l'Avis. La réaffirmation de l'importance du principe de la séparation des pouvoirs ne s'est donc pas faite d'un point de vue normatif comme souhaité par une partie du groupe, mais dans une perspective fonctionnelle d'efficacité du dispositif de séparation des pouvoirs comme garant de la qualité des décisions de justice. Partant d'un registre qui pourrait s'interpréter comme corporatiste de défense des principes qui font de la justice un pouvoir spécifique par rapport aux autres services publics, l'Avis a été réorienté sur un registre qui réaffirme la légitimité de ces normes spécifiques à la justice dans le contexte du meilleur service à rendre aux citoyens. Cet exemple montre que certains des magistrats du groupe, notamment ceux de l'Europe du Nord, tendent à considérer que l'entre-soi judiciaire face aux autres services publics ne peut plus se justifier par une simple référence aux principes démocratiques de séparation des pouvoirs.

Au contraire, ils estiment que les justifications du statut spécial de la justice doivent se confronter avec les changements du référentiel des politiques publiques à l'ère néo-managériale. Les représentations des problèmes de la fonction publique en termes de coût et

d'efficacité, de qualité du service rendu, de responsabilité dans l'usage des ressources publiques a donc été intégré par certains des juges dans un cadrage de l'activité de la justice où les principes d'indépendance et d'autonomie trouvent encore leur valeur centrale pour le bon fonctionnement des tribunaux. Ce passage cognitif témoigne du fait que même dans le contexte apparemment monolithique du Conseil des juges européens, où les juges selon un fonctionnaire du Conseil de l'Europe ont comme mission principale « la défense de leur profession²³⁸ », on trouve des médiateurs. Ils essaient de faire coexister l'autonomie du référentiel traditionnel du secteur (indépendance, justice comme pouvoir) avec les contraintes dérivant du référentiel global de l'action publique (efficacité, réduction des coûts, qualité de service)²³⁹. On peut qualifier ces juges agissant en intermédiaires entre les parties en débats de « courtiers », selon la définition qu'en donnent Andy Smith et Olivier Nay.

Le président et le vice-président agissent en effet comme des médiateurs qui recherchent « des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs²⁴⁰ ». Ces juges sont issus de pays fortement investis par les réformes gestionnaires tels le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Tout en intégrant la position majoritaire de défense de la justice comme pouvoir de l'État, ils essaient d'intégrer dans leur effort de légitimation de ce point de vue, la logique propre du référentiel global d'action publique qui serait en train de changer la justice en un service public dé-spécifié. Ils se situent donc sur le modèle « mixte-traditionnel » identifié plus haut et ils essaient de faire dialoguer les plus « traditionnels » avec les autres juges adhérant au profil « mixte-traditionnel » au sein du groupe. Si cette médiation n'aboutit pas à une orientation claire des instruments produits en sein au Conseil des juges vers un modèle de justice conçu en tant que service public, cela montre que certains des magistrats peuvent intégrer les nouvelles attentes du politique vis-à-vis de leur profession et de leur institution. Les paragraphes suivants portent sur des espaces caractérisés par une plus forte mixité professionnelle où des agents capables d'agir en intermédiaire « généraliste », c'est-à-dire de « se situer à cheval entre deux configurations et donc entre deux univers de sens, [...] parler deux langages, ou de décoder le langage d'un monde dans un autre monde²⁴¹ » sont

²³⁸ Entretien avec un fonctionnaire du Conseil de l'Europe, 24 septembre 2015.

²³⁹ MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 155-187.

²⁴⁰ NAY Olivier et ANDY SMITH, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », in Olivier NAY et Andy SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 61.

²⁴¹ *Idem*, p. 183.

au cœur de la fabrique d'instruments d'action publique servant le changement de référentiel dans la justice.

b. Augmenter la compréhension réciproque : le Réseau des Conseils de la Justice comme espace de rencontre entre modèles de la profession judiciaire

Le Réseau des Conseils de la Justice a une structure plus complexe que le Conseil des juges. Elle se caractérise par un nombre varié de participants en raison du personnel envoyé par chaque Conseil de Justice et de l'intérêt de chacun de ces envoyés pour les différentes activités menées simultanément par le Réseau. Sur la base du plan stratégique pluriannuel voté par l'Assemblée plénière tous les trois ans et proposé par le Bureau de huit membres, des thématiques sont mises au centre des activités du Réseau qui s'organisent sur plusieurs groupes de travail, chacun coordonné par les représentants d'un Conseil de la Justice.

Il est plus difficile de reconstituer les membres de chacun de ces groupes : si chaque représentant s'engage à suivre les travaux d'un groupe de travail pour l'année, le suivi n'est pas systématique et les noms des participants effectifs ne sont pas toujours enregistrés. Cela découle de l'idée que c'est aux Conseils de la Justice qu'il revient de participer à ces activités en tant que membres. Il n'est donc pas possible ici de répliquer l'analyse sur un plan historique des experts individuels ayant participé aux différentes réunions, et on est obligés de se référer aux observations réalisées lors des réunions de ce réseau, aux documents à disposition dans ses archives et aux entretiens réalisés avec plusieurs des acteurs qui y participent pour introduire le fonctionnement de la fabrique d'instruments au sein du Réseau.

Ses objectifs principaux sont de deux ordres. Le premier est la confrontation entre systèmes et organisations différentes sur les expériences, les erreurs et les réussites de chaque Conseil dans les domaines où ils sont appelés à intervenir (gestion des magistrats, relations avec les autres pouvoirs de l'État, gestion des tribunaux). Le deuxième est celui de produire des instruments qui fournissent une base de réflexion sur l'organisation de la justice et des organes en charge de son gouvernement à tous les acteurs intéressés par ce domaine. Les destinataires sont donc les Conseils et ministères qui composent ou observent les travaux du Réseau, les autorités de pays non européens réfléchissant sur ces thématiques, et les autres institutions européennes du secteur. Notamment, la Commission européenne finance en partie et suit de près les activités du Réseau pour en tirer des ressources à utiliser dans ces

activités de contrôle des politiques des pays membres²⁴². Les intérêts de chaque Conseil étant orientés par des compétences et des débats nationaux différents, chacune des thématiques choisies pour organiser les activités du réseau pour une année sont réparties sur plusieurs groupes de réflexion. Ainsi, les experts issus des différents Conseils se répartissent sur plusieurs groupes de travail en fonction des sujets susceptibles de les intéresser davantage.

Au-delà du travail d'échange sur les pratiques et les normes en vigueur dans les États des experts qui participent au groupe de réflexion, chacun d'entre eux rédige un résumé de l'état des savoirs sur les questions débattues, les critiques formulées localement à leur sujet et les meilleures pratiques développées pour intervenir sur ces critiques.

Encadré 3.2. Groupes de réflexion et d'échange pour s'attaquer à des problèmes débattus localement par les Conseils de la justice

L'assemblée plénière a lieu dans une vaste salle du complexe de bâtiments du Palais de la Paix à la Haye. Environ 120 personnes sont présentes dans le public composé de magistrats, administrateurs, fonctionnaires et assistants des Conseils de la justice membres (24) et observateurs du Réseau européen. La partie plénière de l'assemblée prévoit des discours introductifs du président du Réseau, le juge de la *High Court* de Londres, Geoffrey Vos et des hôtes néerlandais, représentés par le magistrat Frits Bakker. Tout en saluant les invités, les discours des organisateurs de l'assemblée rappellent le thème sur lequel le travail de l'assemblée et des groupes de travail va porter dans la journée et lors de l'année suivante, tout en rappelant et en remerciant les coordinateurs des groupes de travail pour le travail accompli. La thématique portant sur l'effectivité des systèmes judiciaires, l'objectif du Réseau est d'échanger sur ce qui fait la qualité et l'efficacité d'un système de justice afin de dériver des standards, des lignes directrices et de pratiques permettant aux Conseils de la justice d'intervenir sur ces dimensions dans leurs pays.

Les discours des deux invitées extérieures s'ensuivent. En premier lieu, Věra Jourová, commissaire européenne à la Justice qui rappelle l'importance de la contribution des tribunaux au bon fonctionnement des États et à la croissance économique dans l'Union. Elle se réjouit de la thématique choisie par le Réseau pour ses travaux en rappelant la centralité de la notion d'effectivité des systèmes judiciaires dans les initiatives de l'Union européenne en matière de justice, notamment au sein du *Tableau de bord*, instrument au sein duquel les contributions du Réseau sur l'indépendance de la justice sont très appréciées. Ensuite, Eleanor Sharpston, avocate générale anglaise à la Cour de Justice de l'Union européenne, développe un discours sur le travail entre juristes à l'international à partir de son expérience de la Cour de Justice en soulignant l'importance de la formation à des pratiques partagées pour un travail efficace et de qualité au niveau

²⁴² Dans le chapitre 5 on explique plus dans le détail les formes prises par cet intérêt et les usages des instruments du Réseau dans le contexte de l'action de la Commission européenne dans le domaine judiciaire.

juridique et organisationnel, qu'elle n'estime pas encore suffisamment développé dans le cadre de la Cour de l'UE.

Un bref temps de parole est ensuite réservé à chaque coordinateur des sous-groupes thématiques qui échangeront l'après-midi, en divisant l'assemblée en six groupes sur deux sessions successives d'une heure et demi chacune. Présentées comme des défis à résoudre, la première session se compose des 6 thématiques suivantes : la communication entre Cour, Conseil de la Justice et public sur les décisions de justice ; la gestion des limitations salariales pour les juges dues aux coupes budgétaires ; la lutte contre la corruption judiciaire ; l'amélioration de la confiance du public envers la justice ; la supervision des cours par les ministères ; la création des Conseils de la Justice. La deuxième session portait sur : l'évaluation et la promotion des juges ; les réformes d'abrogation de la collégialité des décisions judiciaires ; le changement de méthodes dans la gestion des tribunaux ; les fonctions non-judiciaires des juges ; les codes d'éthique judiciaire ; le souhait des registres de spécialisation des juges. Multiples et variées, chacune de ces thématiques regroupait entre dix et vingt experts échangeant sur les pratiques de leur pays d'origine en cette matière et essayant d'apporter des éléments de réflexion utiles à l'expert qui avait initialement exposé le défi. Les échanges y sont informels et des notes sont prises par des assistants du magistrat coordonnateur du sous-groupe. Les discussions se poursuivent parfois dans des groupes encore plus restreints entre les experts de pays qui ont déjà adopté des solutions en la matière et ceux où le défi est couramment débattu politiquement.

Nous avons choisi de suivre la rencontre du groupe sur les réformes d'abrogation de la collégialité des décisions judiciaires proposées par les membres du Conseil supérieur de la Justice de la Belgique. Les Belges présentent la source du problème dans l'arriéré judiciaire. Plusieurs solutions sont à la réflexion dans le milieu judiciaire pour contrer ce problème : adopter le modèle d'appel anglais où celui-ci est soumis à une motivation valable pour l'appel, écrite par le juge de première instance ; séparer les collèges de jugement composés de trois juges par un juge unique pour obtenir des gains de productivité (de 10% selon les estimations des membres du Conseil). Un juge d'Anvers rapporte comment cette mesure a été appliquée seulement en cour d'appel, car l'idée est que l'appliquer en première instance risquerait diminuer la qualité des décisions et ainsi produire davantage de recours en appel qui bloqueraient ultérieurement le système. Les Belges souhaitent connaître quelles solutions ont été adoptées dans les autres pays présents dans le groupe. Les Estoniens exposent leur système dans lequel peu d'affaires font l'objet de recours et qu'investir sur la qualité des décisions de première instance est une bonne stratégie. Ils suggèrent aussi l'adoption d'une norme permettant à la cour d'appel de ne pas écrire de décision argumentée dans le cas d'accord avec la décision de première instance. Les Anglais interviennent pour préciser que dans leur système le « permis au recours en appel » qui peut être donné par le juge de première instance, en cas de refus, peut être soumis à la cour d'appel qui décide sur la légitimité du refus et de l'admissibilité de l'appel. Ils considèrent que le système est pourtant assez efficace dans la limitation des recours. Les Néerlandais rappellent que chez eux les juges d'appel peuvent ne pas entendre les parties pour juger s'ils le considèrent pertinent, mais qu'une réforme plus orientée vers le modèle anglais avait été refusée dédaigneusement par les magistrats. La

solution du passage au juge unique est aussi balayée par le juge néerlandais participant aux discussions. Données à la main, il avance que le taux d'appel n'a pas changé dans le pays durant les dernières années alors même qu'ils sont passés de 70% des affaires décidées par le juge unique à 90%. Le Norvégien essaie enfin d'apporter sa réflexion en support aux efforts belges. Une réforme est en cours en Norvège pour abolir les jurys populaires car inefficaces et coûteux. L'oralité du procès devrait être abandonnée dans les cours d'appel en faveur d'une procédure écrite pour éviter les répétitions de l'entier procès. La médiation est désormais obligatoirement proposée avant la première instance pour les affaires civiles. Les Belges remercient les autres membres pour leurs suggestions et le groupe se redirige vers le *plenum* de l'assemblée.

Un dernier discours de remerciements pour le travail collectif réunit l'assemblée à la fin des sessions de groupe en rappelant que l'assemblée plénière de 2016 sera hébergée à Paris ainsi que les prochaines dates de rencontre des groupes de travail sur l'indépendance et la responsabilité et sur les standards minimaux sur les membres non-judiciaires dans le gouvernement du judiciaire. Un dîner suit l'assemblée et les échanges se poursuivent de manière informelle entre les experts ayant participé à l'assemblée. Le jour suivant est l'occasion de faire le point sur les activités menées au cours de l'année en matière de collaboration avec le Réseau européen de formation judiciaire et de valider par un vote les documents issus du travail des groupes. Un point sur les séminaires itinérants d'analyse des obstacles au respect des délais judiciaires est également abordé. Enfin, un rappel de l'importance d'assurer la dissémination des travaux du Réseau est faite en recommandant la diffusion par les listes établies par les magistrats et leur chargement dans les sites internet de chaque Conseil. Une fois la Déclaration de la Haye résumant les principales conclusions de la réunion votée, l'assemblée est dissoute.

Dans le travail des groupes de réflexion se rencontrent à la fois magistrats, fonctionnaires de ministère ou des *court services* en charge de la gestion des cours, chercheurs en droit, administrateurs d'appui au travail des Conseils de la Justice, tels des statisticiens, des experts de gestion financière ou de gestion des organisations. Comme le relèvent des magistrats italiens rencontrés lors de cette réunion, le dialogue interprofessionnel est l'un des aspects les plus appréciés par les experts participant aux activités du Réseau, car il permet de sortir de l'entre-soi dans lequel ils se retrouvent en contexte national et professionnel :

« La diversité d'approche est un des éléments les plus intéressants du travail du Réseau. Parce que travailler dans ces groupes signifie regarder les choses sous une perspective différente que celle de son propre pays et sa propre profession. [...] Un exemple concret, duquel on parle souvent avec les collègues, c'est l'attention aux problèmes de responsabilité du juge, qui, en Italie, est absent du débat entre magistrats. [...] Quand on revient travailler au Conseil, on cherche à profiter de cette expérience, en rappelant celles d'autres pays, d'autres

*magistratures où se pose, plus que chez nous, le problème du rendre compte de ses activités, de la qualité du service rendu, des temps et des manières dans lesquels le travail est réalisé*²⁴³ ».

Loin de poser un problème de compréhension réciproque, le dialogue interprofessionnel qui a lieu au sein du Réseau permet aux experts impliqués de remettre en question certains des pratiques ou des cadres de débat professionnel qui caractérisent leur institution et pays d'origine. Notamment, cela permet aux magistrats plus ancrés à un profil traditionnel de défense de l'indépendance (principalement issus des pays du Sud), de se confronter avec des acteurs, magistrats et pas, intégrant un profil plus ouvert vers le principe de responsabilité et la modernisation du travail des tribunaux (plus fréquent dans les Conseils de la justice de l'Europe du Nord). L'extrait montre aussi que la logique comparative est dominante dans les relations qui se jouent dans ces espaces. Comme le rappelle Sébastien Guigner, l'exercice comparatif agit comme un dispositif permettant d'influencer les représentations des problèmes par les choix effectués ailleurs, le plus souvent en décrivant la situation nationale, comme dans l'exemple des magistrats italiens cités²⁴⁴. Dans ces espaces d'échanges internationaux et interprofessionnels, la comparaison apprend à observer les différences et peut ainsi pousser au changement des représentations d'un problème, comme le rapport entre justice et société. À un degré moindre, la comparaison instigue des changements dans l'action publique développée pour agir sur ce problème, par exemple, en acceptant des formes de responsabilisation supplémentaires pour les magistrats dans l'exercice de leur profession²⁴⁵.

La réforme italienne dite de « responsabilité civile des magistrats » (loi n° 18/2015), prévoyant la possibilité d'obtenir un dédommagement de la part du magistrat en cas de faute grave dans l'interprétation de la loi ou des faits, ou de déni de justice par omission d'actes procéduraux, peut montrer l'effet de l'intégration de représentations différentes du rapport entre indépendance et responsabilité par une partie des magistrats italiens. Si cette loi a donné lieu à de nombreuses discussions, la proposition d'une grève nationale avancée par les courants plus conservateurs de l'Association nationale des magistrats n'a pas abouti, face

²⁴³ Entretien avec deux magistrats du Réseau des Conseils de la Justice, 4 juin 2015.

²⁴⁴ GUIGNER Sébastien, « Gouverner par la comparaison : usages et mésusages des comparaisons internationales des systèmes de santé », *Quaderni*, (82), 5 octobre 2013, p. 27-38.

²⁴⁵ Voir en ce sens, la loi italienne n°18 du 27 février 2015 sur la responsabilité civile des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions.

à l'opposition de la majorité des autres courants qui n'interprétaient pas la réforme comme une atteinte directe à l'indépendance des juges²⁴⁶.

Les dynamiques de controverse propres aux espaces internationaux et interprofessionnels peuvent s'observer de manière encore plus évidente dans la production d'instruments au sein de la CEPEJ, espace qui fait de la comparaison non seulement sa logique de fonctionnement, mais aussi son facteur de reconnaissance au sein du milieu de l'expertise internationale en matière de justice.

c. Les généralistes et le changement des indicateurs prégnants dans la fabrique de l'efficacité de la justice

Lors de l'introduction à la CEPEJ et à son fonctionnement (chapitre 2, section II.3.b), nous présentions le groupe d'experts travaillant au rapport de la CEPEJ comme caractérisé par un objectif plus descriptif que prescriptif dans leur sélection des indicateurs pertinents pour la comparaison de la justice des pays du Conseil de l'Europe. Les divers profils professionnels présents dans le groupe de travail avaient déjà donné lieu à des débats sur les finalités à poursuivre, notamment concernant l'analyse des performances (capacité à traiter le flux d'affaires vu certaines ressources) qui ne faisait pas l'unanimité dans le groupe. Lors des premières éditions du *Rapport* de la CEPEJ, celui-ci était dépourvu d'indicateurs spécifiquement dédiés à synthétiser l'efficacité de la justice, pourtant inscrite dans le nom de la Commission. De fait, les magistrats siégeant dans le groupe et notamment le président du groupe estimaient les indicateurs proposés comme potentiellement contre-productifs pour le succès du *Rapport* auprès du public des magistrats auquel il était en partie adressé. Ces indicateurs peuvent être considérés comme prégnants. Valérie Boussard rappelle que les indicateurs prégnants sont l'objet principal de controverses entre les acteurs en charge de la gestion d'organisations, car ils leur permettent d'asseoir aussi bien une règle concernant le fonctionnement social de l'organisation qu'un cadre de perception des problèmes et de leur résolution par sa modélisation technique²⁴⁷. Il est question ici de montrer les mécanismes ayant permis de renverser l'équilibre des représentations au sein du groupe sur ce qu'il était souhaitable et pertinent de mesurer pour montrer le changement de représentation sociale de la justice qui s'associe à ce changement.

²⁴⁶ Voir, l'article de *Repubblica.it* du 15 avril 2015, « Responsabilità civile : non passa la linea dello sciopero » [https://www.repubblica.it/politica/2015/04/19/news/responsabilita_civile_non_passa_la_linea_dello_sciopero-112348723/]. Dernière consultation le 25 septembre 2018.

²⁴⁷ V. BOUSSARD, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants »..., *op. cit.*

L'analyse des membres du groupe Évaluation (nommé ainsi à partir de 2007) au cours du temps permet de lier ce mécanisme à trois facteurs. L'équilibre professionnel au sein du groupe, la modification des représentations des experts vis-à-vis de l'évaluation des performances et l'action d'acteurs intermédiaires ont facilité le dialogue et la compréhension entre porteurs de représentations différentes de l'évaluation de l'efficacité de la justice au sein du groupe.

Comme nous l'avons déjà montré, la diversité des profils professionnels et des représentations dont les acteurs sont porteurs au sein de la CEPEJ concrétise un « espace de sens où vont se cristalliser les conflits²⁴⁸ », entre les tenants d'une conception plus traditionnelle de la justice et les partisans d'une modernisation managériale plus poussée. Si dans le groupe initial ce sont les tenants de la position plus conservatrice qui étaient parvenus à s'imposer, le changement des experts du groupe Évaluation dû aux départs de certains experts du groupe initial change la donne sur l'orientation du groupe²⁴⁹.

À partir de 2007, de nouveaux profils intègrent ces réunions. Elsa Garcia, magistrate espagnole, chargée du lien avec les administrations des tribunaux au ministère de la Justice, quittera le groupe en 2011 pour entamer une carrière dans l'Union européenne et réintégrer le groupe comme observatrice pour la Commission européenne entre 2014 et 2017. Sa position, assez critique vis-à-vis des indicateurs de performance, qu'elle perçoit comme une atteinte à l'indépendance des juges, se modifie par la suite. Georg Stawa, magistrat autrichien détaché au ministère de la Justice dans une direction spécialisée en stratégie et gestion, devient un des membres moteurs du groupe et est nommé président de la CEPEJ en 2015. Parmi les magistrats, il est celui qui s'implique davantage pour l'adoption de nouveaux indicateurs relatifs de performance à ajouter aux indicateurs absolus des moyens. Sur la base de son expérience en Autriche, il embrasse de manière enthousiaste la gestion comme modèle de changement pour les tribunaux. Frans Van der Doelen, ancien chercheur en politiques publiques et *programme manager* auprès du ministère de la Justice néerlandais, reste dans le groupe jusqu'en 2016. Il est apprécié comme Georg Stawa pour sa capacité à faire du lien entre monde judiciaire et monde de l'administration. Pendant les réunions, il fait souvent référence aux expériences néerlandaises de réforme gestionnaire en soulignant à la fois les conséquences positives et négatives des projets qu'il a pu superviser, se

²⁴⁸ BRUNO Isabelle et Emmanuel DIDIER, *Benchmarking : l'État sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013 ; DARDOT Pierre et Christian LAVAL, *La Nouvelle Raison du monde. Essai sur la société néo-libérale*, Paris, La Découverte, 2009.

²⁴⁹ Cf. Encadré 1.3 du chapitre 1.

présentant ainsi comme un soutien modéré du front gestionnaire au sein du groupe. Adis Hodzic, statisticien-économiste qui a travaillé dans le *corporate banking* américain, est chargé du bureau « budget et statistique » du Conseil de la Justice bosnien. Toujours membre du groupe en 2018, il est le principal « champion » de l'adoption d'indicateurs de performance, qu'il soutient comme solution universelle pour toute organisation, étant donné leur usage courant dans les organisations efficaces du secteur privé.

Ce groupe est complété par le secrétariat, dont l'expert néerlandais en modernisation, Pim Albers, qui a intégré les rangs comme conseiller spécial en détachement jusqu'en 2009, et par ses anciens membres : le magistrat français Jean-Paul Jean confirmé à la tête du groupe de travail, la chercheuse polonaise experte des statistiques judiciaires Beata Gruszczyńska et le magistrat italien Fausto De Santis, directeur de la statistique auprès du ministère de la justice, président de la CEPEJ à l'époque.

Les discussions au sein du groupe ainsi constitué entre 2007 et 2008 ont débouché sur des évolutions considérables des indicateurs pour le *Rapport* de 2008 (cf. encadré 3.3). D'un côté, les changements intervenus dans plusieurs pays européens pendant ces quatre années ont ancré la logique gestionnaire au cœur des dispositifs d'administration de la justice et de l'État de manière générale²⁵⁰. Aussi, l'analyse des réponses des pays au questionnaire utilisé en 2006 par le groupe pour collecter les données pour le *Rapport* montre une progression du nombre de pays ayant adopté des indicateurs de performance dans leur système national d'évaluation des tribunaux. Parmi les pays dont sont issus les membres du groupe de travail d'alors, l'Autriche, les Pays-Bas, l'Espagne et la France disposent d'indicateurs de performance dans leurs systèmes d'évaluation et la Bosnie mettait son système en place. L'Italie et la Pologne se limitaient à l'utilisation d'indicateurs descriptifs comme la durée moyenne des affaires. Cela montre qu'un nombre de plus en plus important des pays commence à cette époque à accepter l'utilisation d'indicateurs synthétisant la capacité des tribunaux à gérer les flux d'affaires et à accepter une comparaison de leurs capacités relatives avec les ressources à leur disposition.

Encadré 3.3. Le Rapport CEPEJ : des indicateurs de moyens aux ratios de performance²⁵¹

²⁵⁰ On peut penser au système Rechtspraak aux Pays-Bas mis en œuvre à partir de 2008, ou aux réformes sur la Loi organique des lois des finances (LOLF) entrée en vigueur en 2006 et sur la Révision générale des politiques publiques (RGPP) entamée en 2007 et systématisant l'évaluation comme dispositif d'analyse du fonctionnement des services publics en France au service de l'action gouvernementale.

²⁵¹ L'encadré est élaboré à partir de CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens - Édition 2008 (données 2006) Présentation*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

Le Rapport de la CEPEJ de 2008 (utilisant des données de 2006) est le premier à associer à la présentation d'indicateurs de moyens et de production, des indicateurs de performance mettant en relation la production chiffrée des tribunaux avec la demande de justice. Pour mieux comprendre la répartition des indicateurs nous les diviserons selon trois grandes catégories d'indicateurs de moyens, de production et de performance. Les premiers indiquent les ressources à disposition, les seconds ce que la justice produit en termes absolus, les troisièmes comparent la production à la demande de justice pour montrer si par ses capacités et ressources actuelles elle répond à sa mission. L'ensemble d'indicateurs par catégorie est indiqué entre parenthèses, mais seuls ceux synthétiques indiqués dans le résumé du rapport compilé par les experts sont présentés.

Indicateurs de moyens (114) :

Dépenses publiques consacrées à la justice (6 indicateurs numériques)

- Budget public alloué aux tribunaux, à l'aide judiciaire et au ministère public, en € (brut et par habitant)

- Répartition, par État, entre budget des tribunaux, ministère public et aide judiciaire

Accès à la justice et usagers (1 numérique, 10 analytiques)

- Nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire pour 10 000 habitants et montant moyen de l'aide judiciaire alloué par affaire en €

Organisation des tribunaux et des professionnels (37 numériques, 60 analytiques)

- Implantations géographiques des tribunaux pour 100 000 habitants

- Classification des pays en fonction du niveau d'informatisation dans les tribunaux pour les trois domaines d'application (assistance au juge, gestion des affaires, communication)

- Nombre de médiateurs accrédités pour 100 000 habitants

- Types (professionnels et non-professionnels) et nombre de juges (brut et pour 100 000 habitants)

- Nombre de personnels non juges par juge professionnel

Indicateurs de production (37) :

Activité des tribunaux (33 numériques, 4 analytiques)

- Nombre d'affaires pénales traitées par les procureurs (reçues, classées sans suite, sanctionnées par le procureur, portées devant le tribunal)

- Nombre d'affaires civiles contentieuses terminées pour 100 000 habitants

- Nombre de nouvelles affaires civiles contentieuses et non contentieuses devant les tribunaux de première instance pour 100 000 habitants

Indicateurs de performance (4) :

Activité des tribunaux (4 numériques)

- Taux de variation du stock d'affaires pendantes civiles contentieuses et non contentieuses en % [*clearance rate* = (affaires résolues/affaires entrantes) x 100]

- Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes civiles contentieuses et non contentieuses en 1^{ère} instance (en nombre de jours) [*disposition time* = 365 / (affaires résolues/affaires en cours)]

L'autre facteur de changement de la représentation dominante au sein du groupe émane de la médiation du magistrat autrichien et du chercheur néerlandais, capables de traduire les propositions provenant des membres plus sensibles aux logiques managériales (le statisticien bosnien, notamment) au bénéfice des membres plus rétifs dans ce domaine (la magistrate espagnole, le président Jean). Œuvre nécessaire pour mettre en communication des univers de codes différents, ce type de processus que l'on a pu observer dans le groupe Évaluation s'apparente de ce que Pierre Lascoumes par le transcodage ou Olivier Nay et Andy Smith par les intermédiaires généralistes de l'action publique ont jadis montré dans leurs travaux sur les réseaux d'action publique²⁵². Les interactions à la marge entre professions caractérisant les forums mixtes, appelées ici des coalitions épistémiques, peuvent conduire à des « formes inédites [de production de savoirs], résultant de l'agrégation partielle des volontés, de l'asymétrie des ressources mobilisées par chaque acteur, du « style » propre de certains responsables mais aussi [...] du contexte d'action particulier dans lequel ces rencontres ont lieu²⁵³ ». Ces acteurs peuvent effectuer le travail de synthèse en jouant sur le différentiel entre les propositions. D'une part, les propositions plus avancées du statisticien bosnien, archétype du profil modernisateur, par la promotion de systèmes de gestion active des tribunaux par l'évaluation, prescrivant la distribution des ressources dans le système selon des modèles statistiques. D'autre part, la position que l'on a qualifiée de mixte-traditionnelle dans notre typologie de certains acteurs du groupe s'opposant par principe à une dérive gestionnaire²⁵⁴. Une position médiane entre ces deux extrêmes est trouvée par ces acteurs intermédiaires.

Le secrétariat souligne l'importance de ce travail d'équilibre géré tant par le choix des experts, que par le président qui est chargé de les faire dialoguer pour trouver un compromis qui n'est pas anodin entre tenants de représentations différentes de la justice dans cet exemple représenté aux extrêmes par les juges du Conseil des juges (les conservateurs) et les tenants du modèle néerlandais (les réformateurs) :

²⁵² LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (dir.), *La Gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 325-337 ; O. NAY et A. SMITH, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions »..., *op. cit.*

²⁵³ NAY Olivier et Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », *op. cit.*, p. 50.

²⁵⁴ Un expert du groupe Évaluation (entretien du 12 décembre 2014) mentionnait un épisode emblématique de tensions entre experts défendant les deux positions. Dans une réunion de 2007 l'un des experts aurait formulé son opposition aux nouveaux indicateurs de performance avec beaucoup de *pathos* : « Il faut que vous passiez sur mon corps », avant d'être convaincu au bout de plusieurs heures de discussion de la possibilité d'intégrer ces indicateurs dans le *Rapport*.

« Des gens comme Jean-Paul Jean et François Paychère²⁵⁵ sont et restent très attentifs à ça. Ils ne sont pas réticents, c'est plutôt des gens qui sont modernes. Mais attention, le modèle néerlandais²⁵⁶ on peut le regarder avec beaucoup d'attention et d'intérêt, mais on est conscient aussi qu'il y a des limites. Mais ce n'est pas une raison pour dire de faire du "tout ou rien". Parce qu'alors il y en a qui disent... au Conseil des juges ils nous poussaient, "alors laissez tout tomber" ! Et nous disons non, il faut pas tout laisser tomber. Il faut voir qu'est-ce que ça apporte et où sont les limites. Je pense que tout le travail de la CEPEJ, c'est un travail d'équilibre²⁵⁷ ».

Ce travail d'équilibre repose tant sur le président que sur la capacité de communication des différents membres du groupe d'experts. La prise de conscience par le président du groupe de l'utilité et de la compilation plus aisée de certains indicateurs déjà introduits dans les évaluations de plusieurs systèmes nationaux, y compris le sien après les changements introduits par la LOLF en France, a permis d'intégrer certains indicateurs de performance – comme le *clearance rate* et le *disposition time*²⁵⁸ – dans le *Rapport* présenté aux pays. Vrai meneur de jeu du groupe, son approbation est nécessaire et fondamentale pour déterminer le changement de position prise par l'ensemble du groupe. Ce type d'organisation du travail collectif n'est de toute façon pas commun à tous les groupes de travail de la CEPEJ comme le montre l'encadré 3.4.

Encadré 3.4. Les bonnes pratiques de la CEPEJ : entre travail personnel et collectif

Les pratiques de rédaction de la CEPEJ varient suivant le groupe de travail analysé, mais certaines modalités communes à l'ensemble de la commission peuvent se dégager. Dans un mandat de travail qui est contrôlé par le secrétariat, attentif à ce que chaque groupe ne se superpose pas au travail des autres, les membres sont libres de gérer le sujet selon le moyen qu'ils trouvent plus adapté. Chaque membre peut faire ses propositions de sujet et celles qui sont bien évaluées par l'ensemble des membres sont mises à l'agenda. Le président du groupe de travail dirige les réunions. Ce président, en fonction de la personnalité, peut interpréter à la fois son rôle comme un vrai meneur de jeu, qui pousse un agenda et tire les conclusions de chaque discussion en cours (ex. groupe Évaluation),

²⁵⁵ Respectivement présidents du groupe Évaluation et du groupe Qualité de la CEPEJ.

²⁵⁶ Qui avait été pris comme exemple de modèle gestionnaire de la justice dans la discussion qui précède ce passage de l'entretien.

²⁵⁷ Entretien avec un membre du secrétariat de la CEPEJ, 24 septembre 2015.

²⁵⁸ Voir encadré 3.3. Le *clearance rate* répond à la question « est-ce que le tribunal/le système produit davantage de décisions qu'il ne reçoit de demandes ? ». Le *disposition time* répond à la question « si le tribunal/le système devait résoudre toutes les autres affaires avant de traiter la mienne, combien de temps serait-il nécessaire ? ».

ou comme un simple médiateur des différentes instances présentes dans le groupe, où les décisions finales sont donc toujours laissées à l'ensemble du groupe (ex. groupe Qualité).

La discussion sur un sujet donné a toujours lieu sur la base d'un document rédigé par un des membres du groupe, généralement celui qui a proposé le sujet. Les concepts-guides présents dans les documents doivent toujours être l'expression des membres « titulaires », alors que les experts scientifiques ont plutôt fonction d'avis et conseil en aide à la formulation réalisée par les titulaires, sauf si une délégation explicite à l'élaboration ne soit conférée par le groupe à un expert extérieur. Le travail de production de bonnes pratiques se fait donc à partir d'une proposition venant d'un seul des membres, *a priori* celui jugé le plus compétent sur le sujet, qui résume les aspects importants à traiter. Ces aspects sont ensuite discutés dans le groupe de travail, et les modifications éventuelles sont approuvées par celui-ci. En l'absence de compétences spécifiques au sein du groupe, des experts extérieurs sont entendus pour alimenter la discussion au sein du groupe.

Par exemple, le cas s'est avéré dans l'élaboration des lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux, pour lesquelles un architecte néerlandais, expert en la matière, a été auditionné par le groupe de travail. Le texte approuvé par le groupe passe donc en plénière, où le document est validé de manière officielle par l'ensemble des représentants des pays membres (47) de la CEPEJ. Rarement les membres de la plénière proposent des modifications le jour même de la réunion. Ces documents sont à leur disposition dans l'espace réservé du site de la CEPEJ et le secrétariat invite les membres à en prendre connaissance et à proposer des changements aux textes préalablement à l'assemblée plénière. Ce sont les présidents des groupes qui présentent en synthèse le travail réalisé dans l'année. Le secrétariat en consultation avec le président du groupe de travail et le rapporteur initial du texte, modifient le texte sur la base des rares propositions éventuellement formulées par les membres de la plénière et les textes sont mis au point pour la validation officielle, qui est faite à l'unanimité par l'ensemble de la plénière.

L'introduction des indicateurs de productivité des cours et des magistrats, aux côtés des indicateurs plus descriptifs sur les dotations en budget, et leur évolution dans le temps, vont participer au succès du *Rapport* chez les professionnels, dont on analyse les effets dans le chapitre 5. Ces indicateurs donnent en un coup d'œil, une vision synthétique et comparative de la performance des systèmes judiciaires – considérée comme la capacité de traitement des affaires étant donné les ressources à disposition – ensuite déclinée dans un rapport volumineux. Une analyse plus approfondie de l'instrument et de ses usages est présentée dans les chapitres 4 et 5 où les effets de circulation du *Rapport* permettent de tracer le changement des représentations et des significations dont il a été porteur en fonction de ses appropriations par différents acteurs, notamment la Commission européenne.

Les dynamiques présentées ici pour le groupe Évaluation de la CEPEJ se retrouvent de manière similaire dans d'autres groupes d'experts, comme SATURN pour la gestion du temps judiciaire ou celui sur la Qualité de la justice. Dans les trois groupes, des professionnels de différents horizons, magistrats du siège et du parquet, fonctionnaires du ministère de la Justice, chercheurs et professeurs d'université juristes et spécialistes de l'administration publique se côtoient dans le but de produire des connaissances partagées, ainsi que des cadrages d'analyse et de solution des problèmes communs. Ce travail s'effectue par la discussion entre les membres des groupes d'experts et sur l'influence de la capacité de fixation de l'agenda qu'il revient au secrétariat et au président de chaque groupe d'exercer. Le résultat de ce travail collégial débouche sur des instruments en constante évolution qui tiennent compte à la fois de la base de travail accumulée durant des années par la CEPEJ et les opinions changeantes des experts et de leur équilibre respectif au sein des groupes. Ainsi, dans des phases de changement des experts du groupe, et sur la base de mutations plus larges advenues dans l'action publique au-delà du cadre de l'expertise elle-même, des changements de positions peuvent s'opérer dans les groupes d'experts comme on l'a montré ici par l'exemple du groupe Évaluation de la CEPEJ.

Conclusion

L'analyse développée dans ce chapitre a montré que les groupes d'experts travaillant à l'international répondent à des logiques de fonctionnement différentes en fonction de leurs caractéristiques de composition et de mandat. Dans tous ces forums, les décisions sont prises par des groupes plus restreints d'experts (sous le contrôle des secrétariats et des plénières) et les activités sont menées par des sous-groupes spécialisés. L'analyse des données collectées par questionnaire auprès de 58 experts participant au travail du Conseil des juges, de la CEPEJ ou du Réseau des Conseils de la justice montre que ces experts ont une base commune de normes définissant une justice de qualité, ancrée sur les principes de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une hiérarchisation différente des critères a pu être dégagée sur la base du profil professionnel des experts aboutissant sur une typologie distinguant deux profils extrêmes de « traditionnel » et « modernisateur » et deux profils intermédiaires dits « mixte-traditionnel » et « mixte-modernisateur ». Les quatre profils se retrouvent dans l'ensemble des groupes d'experts, avec un équilibre différent selon le cas analysé.

Ce premier constat nous informe sur l'inconsistance d'arguments pouvant associer la production d'instruments promouvant une logique gestionnaire à l'échelle européenne à des experts sélectionnés en raison de leur faveur *a priori* envers ces recettes d'action publique. L'analyse de la composition de ces groupes et de leurs réunions a permis d'éclairer des variables explicatives plus appropriées à rendre compte de l'émergence de cette instrumentation gestionnaire au niveau européen. Si les *a priori* en termes de mandat sont à prendre en compte, puisqu'ils déterminent la finalité de l'action des groupes d'experts, la nature homogène ou hétérogène des experts participant aux forums d'action publique quant à leur profil et aux expériences professionnelles a été particulièrement révélatrice sur le plan de la représentation que ces experts se font du travail réalisé à l'échelle européenne, ainsi que de sa direction en termes de référentiels suivis.

Une distinction a été établie entre les groupes homogènes par profession et par représentation de l'équilibre de principes constituant une justice de qualité et les groupes hétérogènes sur ces deux dimensions. Le forum professionnel des juges tend à se caractériser par une logique corporative et une vision centripète de leur rôle et de leurs prérogatives (indépendance, autonomie, responsabilité) comme constituant de la qualité de la justice. Le forum des coalitions épistémiques se caractérise quant à lui par le dialogue interprofessionnel et par une logique de définition d'une justice de qualité plus inclusive des points de vue différents (critères de qualité juridique, efficacité et responsabilité dans l'utilisation des ressources, service au citoyen).

Plus important encore, la rencontre entre professionnels issus de parcours professionnels différents et souvent multi-positionnels, mêlant l'observation de la justice au quotidien avec la supervision du système, résulte en une variable centrale pour comprendre le changement des représentations dans le forum des professionnels. Celles-ci se déplacent progressivement vers des représentations intégrant des savoirs autres que judiciaires dans la définition de ce qui constitue une justice de qualité. L'analyse de la fabrique des instruments a permis de montrer comment les arrangements entre représentations divergentes peuvent opérer au sein des collectifs d'experts. Chaque expert privilégiant ses points de vue, la fixation des représentations se fait en fonction de la coalition dominante au sein du groupe. Pourtant, la position des présidents des groupes de travail et leur manière d'interpréter leur rôle se révèle être décisive sur l'orientation des instruments. Les exemples de présidents de groupe plutôt entrepreneurs, tel celui du groupe Évaluation de la CEPEJ ou le juge anglais à la tête du groupe au sein du Conseil des juges, montrent que ceux-ci peuvent orienter les

choix en termes d'instruments. En effet, ils font montre d'une plus grande propension à distribuer la parole en fonction des leurs intérêts – que cela soit par l'invitation d'experts extérieurs dont ils soutiennent les positions, ou par le fait de tirer le plus grand parti de leur position de meneur de jeu.

L'analyse des instruments que nous réalisons dans le chapitre suivant permet d'illustrer davantage la manière dont ces processus s'agencent dans la fabrique des instruments à partir de cas spécifiques. Les débats internes aux groupes, comme on l'a vu jusqu'ici, finissent par produire une position collective véhiculée par le groupe en dehors de soi et qui devient propre par la « bureaucratie internationale » dans laquelle elle a été produite (que cela soit au Conseil de l'Europe ou dans le cadre plus restreint du Réseau des Conseils de la justice). La prise en compte de la variable temporelle dans le chapitre suivant ajoute un élément de réflexion à l'analyse des interactions entre experts telle que présentée jusque-là. Elle permet notamment de rendre compte des changements produits au fil du temps dans les instruments, en les considérant comme les marqueurs du changement des équilibres du débat au sein des groupes d'experts. La question n'est donc plus de montrer quels facteurs influencent la manière dont les experts produisent les instruments dans les forums européens, mais celle de montrer comment les instruments produits au sein d'un même groupe d'experts sur le contrôle d'une même « bureaucratie internationale » peuvent évoluer dans le temps en réponse tant au changement des attentes externes vis-à-vis de leur travail que des représentations internes que ces experts se font des instruments produits au sein du forum.

Chapitre 4. – La fabrique des instruments européens et leur circulation

L'analyse des débats internes aux forums d'action publique européens dévoile la coexistence de différents points de vue entre les acteurs participant aux discussions sur la justice et son fonctionnement à ce niveau. Le chapitre précédent a montré comment les débats entre experts donnent lieu à une instrumentation spécifique, résultant de la rencontre entre les idées et les positions tenues par les experts et du cadrage qui leur est imposé par les normes et finalités inscrites dans ce forum. L'analyse des instruments produits dans les forums européens permet de comprendre pourquoi et comment la gestion a pu s'affirmer dans ces espaces et de là, être véhiculée dans la justice.

Dans les années 1980, Christopher Hood observait déjà que l'action gouvernementale reposait sur plusieurs instruments construits autour de quatre ressources : l'autorité, le trésor, l'organisation et sa position au sein d'un réseau. Ces instruments permettraient à la fois de contrôler la société par le recueil d'informations sur les citoyens et de peser sur les actions de ces derniers²⁵⁹. L'étude des instruments a permis d'observer que le gouvernement agit au centre de relations avec d'autres forces, comme le marché et la société civile, dans un système dit de « gouvernance ». L'action gouvernementale ne change pas seulement en termes de périmètre et de volume, mais aussi dans sa forme en intégrant de nombreux acteurs partenaires de l'action gouvernementale et une gamme d'outils, d'instruments et de moyens permettant de prendre en charge les problèmes publics²⁶⁰.

Une attention particulière a été portée aux instruments d'action publique mis en œuvre²⁶¹, aux mécanismes et canaux de diffusion de ceux-ci dans différents secteurs de

²⁵⁹ HOOD Christopher, *The Tools of Government*, London, Macmillan, 1983.

²⁶⁰ SALAMON Lester M., « The new governance and the tools of public action: An introduction », *Fordham Urban Law Journal*, 28 (5), 2000, p. 1611-1674 ; SALAMON Lester M., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

²⁶¹ LASCOUMES Pierre et Patrick LE GALÈS, « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », in Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004b, p. 11-44.

politiques publiques et dans différents pays²⁶². Parmi les acteurs partenaires de l'action gouvernementale, plusieurs organisations internationales se sont approprié cet ensemble visant à renforcer les évaluations, la responsabilisation et la transparence dans l'action publique.

Les « bonnes pratiques » et les statistiques – dispositifs d'aide à la décision ou objectif à atteindre pour les différentes institutions étatiques – sont au centre des efforts de modernisation des services publics. Ces « nouveaux instruments » de l'action publique, sont fabriqués par le bas, à travers la consultation des gouvernements (s'ils se situent au niveau international) et de praticiens dès la phase d'élaboration, de mise en œuvre et parfois même lors de l'évaluation de l'action publique²⁶³. Ainsi, ils se différencient des instruments de gouvernement plus traditionnels, davantage reliés à l'autorité normative et à l'intervention des États.

Les bonnes pratiques et les statistiques sont centrales dans la dimension européenne de l'action publique, dont les capacités de prescription sur les États sont réduites. Le projet européen doit mobiliser autrement les acteurs en charge de l'action publique nationale et locale, ce dont rend compte la vaste littérature sur le *policy transfer*²⁶⁴. Comme le suggèrent Marcos Ancelovici et Jane Jenson, les processus de transfert des politiques publiques nécessitent avant tout un mécanisme de conversion des idées et des pratiques locales en « modèles standard »²⁶⁵. Un premier mécanisme est celui de la certification des savoirs et pratiques développés localement. Il nécessite une décontextualisation du modèle local pour permettre à d'autres, une appropriation plus aisée. Aussi, le cadrage – le travail discursif stratégique effectué par les acteurs pour définir les problèmes et simplifier les situations et les expériences – permet de relier entre eux plusieurs enjeux distincts et proposer des solutions pour l'action collective²⁶⁶.

²⁶² BEZES Philippe, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193 (3), 2012, p. 16-37 ; POLLITT Christopher et Geert BOUCKAERT, *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, 2^d ed., Oxford, Oxford University Press, 2004.

²⁶³ KLEIN Asmara, Camille LAPORTE et Marie SAIGET, « Introduction », in *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 21-38.

²⁶⁴ KNILL Christoph, « Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors », *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 17 octobre 2005, p. 764-774 ; DUMOULIN Laurence et Sabine SAURUGGER, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 48 (3), 2010, p. 9-24 ; DELPEUCH Thierry, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche du CERISciences Po*, 27, 2008, p. 1-69.

²⁶⁵ ANCELOVICI Marcos et Jane JENSON, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), 2012, p. 37-58.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 42.

Après avoir analysé la manière dont ces cadrages se construisent dans les forums européens, il est temps de se pencher sur les savoirs certifiés par ces espaces en repérant les sources utilisées par ces acteurs dans leur travail de production d'instruments et de bonnes pratiques valables à une échelle transnationale. L'exemple des différents registres et instruments sur la qualité de la justice montre comment différentes représentations de celle-ci peuvent être validées dans ces espaces, où la composition professionnelle des groupes d'expertise est décisive.

Puis, l'exemple des statistiques judiciaires européennes démontre qu'elles sont un terrain favorable au déploiement d'une logique gestionnaire même par des professionnels qui ne se revendiquent pas porteurs de ces savoirs. La recherche de légitimité des forums dans le champ de l'expertise permet à leurs producteurs de justifier leur activité d'élaboration d'instruments statistiques dont ils reconnaissent la nature conventionnelle et incitative. Les statistiques dépendent des données fournies par les services étatiques qui participent au recueil proposé. Les indicateurs retenus se fondent sur un accord entre experts sur leur pertinence pour décrire une situation, et l'accord des États à produire des données les concernant également. Les experts tendent ainsi à neutraliser ou à dépolitiser leur position dans le processus, allant de l'élaboration des statistiques à l'action publique qui en découle. Ils considèrent que tant la commensuration²⁶⁷ propre à la quantification, que le jugement, appelé par Chiapello et Gilbert « l'épreuve²⁶⁸ », dépendent des États qui fournissent les données et doivent les interpréter. Au niveau européen, l'effet des statistiques sur l'action publique se présente de prime abord comme un cadrage commun pour l'interaction entre les acteurs au niveau national. Tant le politique que le judiciaire peuvent s'approprier les statistiques comparatives pour appuyer leurs argumentaires sur les changements souhaitables de la justice. Dans le chapitre suivant, nous verrons que les statistiques peuvent être détournées de cette finalité quand le forum des communautés d'action publique européen s'en empare.

²⁶⁷ Le processus de comparaison de différentes entités selon une même métrique. Cf. ESPELAND Wendy Nelson et Mitchell L. STEVENS, « Commensuration as a Social Process », *Annual Review of Sociology*, 24 (1), 1998, p. 313-343.

²⁶⁸ Sur la base de Chiapello et Gilbert qui se réfèrent à Boltanski et Thévenot, on peut définir l'épreuve comme le « dispositif social par lequel les personnes, les choses, des éléments divers passent et à l'issue duquel un ordre est établi et un jugement émis », cf. Ève CHIAPELLO et Gilbert PATRICK (dir.), *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La Découverte, 2013, p. 129.

I. Retracer les représentations collectives d'un concept hétérogène : la fabrique de la qualité de la justice

Caractéristiques de la dépolitisation de l'action publique propre au Nouveau Management Public²⁶⁹, les instruments produits par les forums européens sont des outils de régulation souples et non contraignants dans leur contenu. Ils disposent d'une légitimité technique car produits par des experts non politiques du domaine. Ces outils de régulation peuvent prendre différentes formes, comme le montre la florissante littérature sur l'expertise dans les organisations internationales. Les bonnes pratiques, les classements, les tableaux de bord, le *benchmarking* font partie de cette boîte à outils d'instruments par lesquels les organisations internationales – notamment européennes – font avancer l'action multilatérale. Ancrant la gouvernance sur ces principes et méthodes partagés d'évaluation de l'action gouvernementale, les organisations internationales et les experts qui élaborent ces instruments pour leur donner le côté technique contribuent, consciemment ou pas, à façonner l'action publique. Il est donc important d'analyser ces instruments pour comprendre tant les facteurs mis en valeur, que leurs effets sur l'organisation où ils sont déployés.

Le tableau 4.1. présente une vue d'ensemble de l'analyse développée dans le chapitre. Les instruments produits dans ces espaces sont analysés en fonction du type d'instrumentation dans laquelle ils s'inscrivent, des savoirs mobilisés, du ou des registres de qualité qu'ils y associent. Les configurations particulières qui les ont élaborés et les acteurs dont les instruments sont censés présenter un intérêt sont aussi mis en relief.

Les débats du chapitre précédent ont montré comment les opinions et les connaissances individuelles peuvent être retravaillées par le jeu du collectif. Des conceptions plutôt homogènes de la qualité de la justice au niveau des valeurs fondatrices des individus peuvent évoluer dans des positions plus diversifiées par le mandat spécifique lié à l'expertise, et la médiation des compromis avec les autres acteurs participant à un forum. Si l'observation directe de l'expertise en cours n'a pas été possible pour l'ensemble de ces travaux au moment de leur production, l'analyse croisée des rapports de travail des groupes d'experts, des instruments et les entretiens réalisés permettent de retracer les principaux débats et surtout, de comprendre quels savoirs et pratiques ont été validés par les différents groupes et pour quels motifs.

²⁶⁹ JOBERT Bruno, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in Pierre FAVRE, Jack HAYWARD et Yves SCHEMEIL (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 273-285.

Tableau 4.1. Les forums européens et leurs instruments

	Conseil des juges	CEPEJ	Réseau des Conseils de la Justice
Instrumentation	Instruments conventionnels (<i>Avis</i>) peu innovants	Instruments conventionnels (<i>statistiques</i>) et normes et standards (<i>Checklist qualité</i>) innovants	Normes et standards, <i>best practices</i> (<i>Rapport management de la qualité</i>) fondés sur modèles innovants préexistants
Savoirs mobilisés	Savoirs juridiques	Savoirs issus du monde judiciaire et de la gestion	Savoirs alternés entre gestion et monde judiciaire
Registres de la qualité	Qualité judiciaire (art. 6 CEDH) : débat sur l'oscillation entre indépendance et responsabilité	Hybridation de la qualité judiciaire (art. 6 CEDH) à la qualité gestionnaire : débat sur l'adaptation de la gestion au monde de la justice	La qualité judiciaire et gestionnaire s'alternent selon l'instrument : débat réduit au sein des groupes
Configurations d'experts	Juges, très stables dans le temps	Magistrats, hauts fonctionnaires et chercheurs dont les équilibres varient modérément dans le temps et selon l'instrument	Magistrats, politiques, fonctionnaires, chercheurs, dont les équilibres varient beaucoup dans le temps et selon l'instrument
Porte-parolat	Défense des professionnels du droit	Représentation de l'aide gestionnaire aux professionnels du droit et aux politiques	Porte-parole des organes chargés des garanties d'indépendance de la justice ou des organes chargés de la gestion des tribunaux

Source : élaboration par l'auteur. Le volet instrumentation est inspiré par la typologie de LASCOURMES Pierre et LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004a, p. 361.

Parmi l'ensemble des instruments produits dans les forums européens relatifs à la qualité de la justice, trois ont été choisis pour rendre compte de la diversité de valeurs et pratiques qui peuvent être associées à ce concept. Nous suggérons que dans des espaces institutionnels pluriels comme les forums européens, un mot-valise permet de faire dialoguer les mondes de la justice et du management par sa multiplicité, représentant un terrain idéal d'investissement pour les entrepreneurs de changement qui veulent faire primer leurs cadrages ou solutions d'action publique²⁷⁰. L'agencement des logiques d'acteurs et des effets du cadre institutionnel dans lequel ils ont été conçus reste intégré à l'analyse car il apporte une compréhension plus fine du contenu et des finalités que les instruments sont censés véhiculer. Trois processus révélateurs du rapport des forums européens aux savoirs

²⁷⁰ KINGDON John W., *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed., New York, HarperCollins, 1995. Kingdon décrivait ce moment propice au changement comme « fenêtre d'opportunité ». On ne va pas reprendre son concept pour souligner que l'on ne se situe pas complètement dans son appareil théorique.

gestionnaires se dégagent ainsi de l'analyse. Le forum des professionnels correspond à une défense corporative contre les dérives gestionnaires de ce qui est au cœur du travail du juge : la qualité de la décision judiciaire. Le forum des coalitions épistémiques donne lieu à deux processus suivant la place des acteurs judiciaires en leur sein. Dans le cas du Réseau des Conseils de la justice, le camouflage des savoirs gestionnaires sous une couverture judiciaire montre de manière emblématique que ces derniers s'affirment dans les interstices de l'espace judiciaire laissés sans contrôle par les magistrats. Enfin, une réappropriation plus ouverte des savoirs gestionnaires et leur adaptation au monde de la justice est visible dans les travaux du groupe Qualité de la CEPEJ qui renvoie au processus que la théorie néo-institutionnelle appelle d'hybridation²⁷¹.

1. La remise en question de l'efficacité comme finalité des décisions judiciaires dans le forum professionnel

Le seul forum professionnel étudié a pour finalité de « fournir un référentiel, élaboré par les juges eux-mêmes, des caractéristiques attendues d'un système judiciaire pour répondre aux exigences de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention), tant du point de vue du statut des juges que pour le fonctionnement des tribunaux²⁷² ». Les juges qui le composent s'expriment en leur nom et pas en celui du gouvernement ou de leur organisation judiciaire d'origine. Pourtant, ils s'expriment en fonction de leurs expériences et positions au sein de celle-ci. Comme nous l'avons déjà indiqué, les juges provenant des pays d'Europe du Sud comme l'Italie, l'Espagne, la Grèce ou le Portugal sont davantage attachés à la défense de l'indépendance de la justice comme principe constitutionnel à la base du statut des juges que leurs collègues d'Europe du Nord. Alors que les premiers trouvent la racine de leur conception de l'indépendance de la justice dans le contexte des constitutions post-autoritaires de leurs pays, ces derniers la considèrent comme une garantie, davantage pour les citoyens que pour le système démocratique. Les seconds défendent aussi le principe d'indépendance du politique en le reliant à d'autres critères ou finalités comme la nécessaire impartialité du juge et l'égalité des citoyens face à la loi.

²⁷¹ Comme le suggérait déjà Cécile Vigour, l'hybridation résulte d'un processus de synthèse entre différentes logiques d'action, sous l'influence notamment de ce que la théorie néo-institutionnaliste nomme la recherche de la légitimité par isomorphisme. Cf. VIGOUR Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 63-64, 2006, p. 425-455. Pour la notion d'isomorphisme, cf. POWELL Walter W. et Paul J. DIMAGGIO, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press, 1991.

²⁷² LACABARATS Alain, *Aperçu des Avis du CCJE*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2015, p. 2.

Les travaux du Conseil des juges ont été centrés durant les premières années autour des garanties de l'indépendance ; cette mise à l'agenda s'effectue à l'initiative des experts des pays de l'Europe du Sud, sous les présidences d'Alain Lacabarats (Français) et Raffaele Sabato (Italien) entre 2003 et 2007, puis, sous la vice-présidence d'Orlando Afonso (Portugais). Cette distinction entre des pays inspireurs de standards en termes d'indépendance et pays récepteurs est revendiquée par ces experts comme le rappelle ce juge d'Europe du Sud :

« Nous, du point de vue des standards on est un pays avancé. Hormis la question de la durée des procès, on peut s'estimer heureux du respect des standards. On peut donc dire que la diffusion des Avis du CCJE [le Conseil des juges] n'est pas ciblée sur des pays comme le nôtre²⁷³ ».

En raison des différences de points de départ, tout Avis est le résultat d'une recherche de consensus sur chacun des sujets traités. Les nuances entre les positions des experts, qui tendent à éviter les confrontations ouvertes, se retrouvent dans les documents produits par le Conseil des juges. Les bonnes pratiques du Conseil sont construites sur la base des réponses fournies par les représentants de chaque pays membre à un questionnaire élaboré par un expert scientifique qui rédige ensuite avec le Vice-président (coordonnateur du groupe de travail) une base pour l'avis. Le groupe de travail composé d'une douzaine de juges complète le travail et décide de l'agencement des différentes parties du texte. On retrouve l'influence des différentes représentations des principes régissant la justice des pays européens dans les instruments au-delà des débats internes au groupe d'experts.

En matière de qualité de la justice, la principale contribution venant du Conseil des juges est l'Avis n°11 de 2008 portant sur la qualité des décisions de justice. Le contexte dans lequel cet avis a été rédigé est celui du tournant de la focale européenne vers la notion de qualité, mot-clé dans le tournant gestionnaire de plusieurs autres secteurs d'action publique. En décembre 2006, le premier rapport d'évaluation des réformes judiciaires réalisées aux Pays-Bas les années précédentes²⁷⁴ est publié par un comité composé de politiques, scientifiques et avocats et présidé par l'ancien ministre de l'Éducation Wim Deetman avec le titre évocateur « *Judiciary is quality*²⁷⁵ ». Parmi les solutions pour promouvoir la qualité

²⁷³ Entretien avec un membre du Conseil des juges originaires d'un pays d'Europe du Sud, 20 janvier 2015.

²⁷⁴ Dites aussi réformes Leemhuis, elles avaient deux volets de modernisation fondés sur la Loi de réforme de la gestion et de l'organisation de la justice et sur la Loi sur le Conseil de la justice, cf. Chapitre 1.

²⁷⁵ Dans le comité on retrouve dans le rôle de secrétaire pour le ministère de la Justice le futur expert de la CEPEJ, Frans van der Doelen.

de la justice le rapport énonce : la formation, les échanges sur la jurisprudence entre juges, les formations collégiales de trois juges, une politique de rotation des juges et les outils pour améliorer leur productivité. Il propose aussi de développer des nouvelles solutions comme les tables de consultation entre tribunaux d'instance et cours d'appel, la différenciation des affaires par juge et la création d'un système de mentorat²⁷⁶ et d'évaluation par les « clients²⁷⁷ » des tribunaux.

Parmi les sources d'inspiration du Conseil des juges figure un colloque sur la qualité des décisions de justice organisé en mars 2007 par la Faculté de droit et sciences sociales de Poitiers et notamment par Pascal Mbongo et Jean-Paul Jean, dont les actes ont été publiés par les Éditions du Conseil de l'Europe. De nombreux experts scientifiques et praticiens du secteur²⁷⁸ réfléchissent aux facteurs constitutifs de la qualité des actes juridictionnels du point de vue normatif, légistique et de la « qualité des services publics » (perspective gestionnaire)²⁷⁹. Dans ce contexte, un groupe de travail sur la gestion de la qualité est créé en 2007 dans le Réseau des Conseils de la justice. Le Conseil des juges évite de superposer le périmètre de travail des deux groupes et début 2008, souhaite doter le Conseil de l'Europe d'un instrument conventionnel rassemblant les différents éléments constitutifs de la qualité des décisions de justice pour préciser les normes prévues par l'article 6 sur le procès équitable de la CEDH du point de vue des praticiens qui s'efforcent de le garantir au quotidien dans leur travail. Ce projet trouve ses racines dans la contribution de Jean-Paul Jean au colloque de Poitiers intitulée « La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe ». Pour Jean-Paul Jean, le Conseil de l'Europe appréhende la qualité de la justice selon une approche globale constituée par ses recommandations et résolutions sur les efforts d'amélioration à apporter dans le système de justice incluant « les juges, les avocats, les greffiers, tout comme la qualité du processus qui conduit aux décisions²⁸⁰ ».

²⁷⁶ Un système où chaque juge est suivi dans ses activités par un collègue plus expérimenté qui évalue sa prestation dans la gestion des affaires, la relation aux usagers et la décision.

²⁷⁷ Le mot *customer* est employé, ce qui en dit long sur la conception de service que ces réformes ont introduit dans la justice néerlandaise.

²⁷⁸ Entre autres, participent au colloque parmi les praticiens : Stéphane Leyenberger (secrétaire de la CEPEJ), Jean-Paul Jean (expert CEPEJ, magistrat français et professeur associé à Poitiers), François Martinot (avocat et formateur à l'École du Barreau), Éric Veyssière (Conseiller à la cour d'appel de Bordeaux), Michel Benichou (avocat et bâtonnier à Grenoble et ancien président de la Conférence des bâtonniers). Plusieurs chercheurs à la croisée du droit (Nathalie Fricero, Hélène Pauliat, Guy Carcassonne, Pierre-Yves Gautier, Frédéric Rolin, François Hervouet), des sciences sociales (Benoît Frydman, Antoine Vauchez, Louise Assier-Andrieu) ou économiques (Thierry Kirat) participent aussi aux réflexions.

²⁷⁹ Pascal MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007.

²⁸⁰ JEAN Jean-Paul, « La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe », in Pascal MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 33.

Les experts magistrats du Conseil des juges partagent ce raisonnement qu'ils citent au début de l'Avis n°11, considérant que les juges sont bien placés pour définir les facteurs de cette qualité et les conditions de son évaluation²⁸¹. La décision de justice a pour but premier de résoudre un litige déterminé, mais aussi une fonction régulatrice par l'établissement d'une jurisprudence pouvant éviter l'apparition d'autres contentieux similaires²⁸². Ainsi, de bonnes décisions contribuent à la qualité du travail de l'organisation, car elles ont un effet sur l'équation offre-demande de justice.

Parmi les facteurs contribuant à la qualité de la justice, une distinction est établie entre ceux qui relèvent de l'environnement externe ou interne à la justice. Les facteurs externes incluent la législation et le contexte économique social : la première définit le cadre procédural de fonctionnement de la justice, de recrutement et de formation des magistrats, alors que la deuxième influence les moyens budgétaires attribués à la justice et donc son fonctionnement. Sur ce point, les juges du groupe d'experts font référence à leur condition en mentionnant qu'une « rémunération adéquate des juges est nécessaire pour les mettre à l'abri de pressions visant à influencer sur le sens de leurs décisions et, plus généralement, sur leur comportement et assurer que les meilleurs candidats intègrent la magistrature²⁸³ ». Cet instrument ne se propose donc pas comme une analyse objective et exhaustive des critères de qualité des décisions de justice, *a contrario* de ce qui est souvent revendiqué par les mandataires de comités d'expertise. Par leurs exemples, les juges revendiquent leur position « située » de praticiens du quotidien de la justice.

Sur le volet interne, le professionnalisme du juge, la gestion des affaires et de l'audience sont considérés comme essentiels pour déterminer la qualité des décisions de justice. Le professionnalisme du juge reposerait sur sa formation juridique, ainsi que sur le développement d'une culture déontologique en lien avec les premiers Avis rédigés en 2001 (indépendance des juges et gestion des tribunaux) et 2002 (éthique et responsabilité du juge). L'évaluation des juges est ici considérée comme un moyen à disposition de l'autorité judiciaire pour veiller à l'amélioration de la compétence des juges. Contrairement aux réserves sur l'évaluation des juges soulevées lors des débats sur l'Avis n°17 de 2014 (cf. chapitre 3), ceci montre que l'évaluation du travail n'est pas forcément perçue comme négative par les juges, si elle est associée à des dimensions plutôt qualitatives que

²⁸¹ CCJE, *Avis n°11 (2008) sur la qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008. Voir Annexe 4.

²⁸² *Ibid.*, alinea 7.

²⁸³ *Ibid.*, alinea 14.

quantitatives. Une partie des juges conteste le lien entre évaluation et productivité établi par plusieurs systèmes d'évaluation dans les pays européens et non l'idée d'être évalués pour le travail qu'ils effectuent.

Par ailleurs, en matière de gestion des affaires, les juges du Conseil prennent position sur le débat entre qualité et quantité associé à la notion de procès équitable dans un délai raisonnable. Selon eux, « il peut exister une tension entre la rapidité avec laquelle le procès est conduit et d'autres aspects pertinents de la qualité, tels que le droit à un procès équitable » ; une « approche qualitative doit également prendre en compte la capacité du système judiciaire à traiter la demande de justice conformément aux objectifs généraux de ce système *dont la célérité de la procédure ne constitue qu'un aspect*²⁸⁴ ». Cette réflexion se réfère aux tensions suscitées par les réformes néerlandaises et soulignées par le rapport d'évaluation Deetman : « Le Comité a été frappé en particulier par les plaintes des personnels du judiciaire concernant la production forcée, la bureaucratisation et le risque de perte de qualité dans le travail²⁸⁵ ». Les juges mettent en garde contre une attention excessive accordée à la rapidité des procès, qui peut porter atteinte au respect des autres critères de qualité d'une procédure judiciaire, comme l'écoute des justiciables et la rédaction de décisions compréhensibles, qui restituent les faits de manière correcte et approfondie. À côté de cette critique de fond sur la « frénésie quantificatrice²⁸⁶ » de certains réformateurs, les juges suggèrent l'adoption de « modèles de bonnes pratiques », de consultations et d'autres modes d'échanges de pratiques entre juges comme solutions adéquates dans les problèmes d'application des règles de procédure²⁸⁷. L'idée que les changements seraient plus souhaitables s'ils étaient conduits par les magistrats ou sous leur contrôle est donc bien ancrée parmi les experts.

Ensuite, le Conseil des juges discute des relations aux justiciables. L'audience leur semble être un moment décisif pour fournir au juge les éléments d'appréciation pour la rédaction de ses décisions. Il s'agit aussi de poser les bases de la bonne compréhension et de l'acceptation par le justiciable et par la société de la décision finale. La décision de justice doit être claire et bien motivée, ce qui revient à une décision logique et cohérente avec les principes de droit national et international, répondant aux demandes des parties et

²⁸⁴ *Idem*, alinea 26. Nous soulignons.

²⁸⁵ COMMITTEE FOR THE EVALUATION OF THE MODERNISATION OF THE DUTCH JUDICIARY, *Judiciary is Quality*, The Hague, 2006, p. 2. Traduit par nos soins.

²⁸⁶ VAUCHEZ Antoine, « Le chiffre dans le « gouvernement » de la justice », *Revue française d'administration publique*, 125 (1), 2008, p. 111-120.

²⁸⁷ CCJE, *Avis n°11 (2008) sur la qualité des décisions de justice...*, *op. cit.*, alinea 27-28.

suffisamment compréhensible pour les justiciables tout en étant concise²⁸⁸. Des distinctions sont apportées quant aux principes d'interprétation de la loi entre les systèmes de droit civil et de *common law*, ainsi qu'entre les pays imposant des décisions unanimes et ceux qui permettent l'expression d'opinions dissidentes des juges décidant en formation collégiale. Cela montre à quel point au sein du Conseil des juges, les experts nationaux tiennent à faire remonter les enjeux particuliers liés à l'exercice de leur travail dans leur contexte national.

S'il n'existe pas d'approche uniforme des bonnes pratiques²⁸⁹, cette spécification de l'instrument est exceptionnelle comparée au sein de la fabrique d'instruments européenne. C'est la logique de dé-spécification des bonnes pratiques qui lui permet de prendre une valeur normative à un niveau international. La comparaison de la situation locale aux bonnes pratiques décontextualisées est à la base du changement que les organisations internationales promeuvent par ces instruments. Pour bien fonctionner, elle nécessite de « mettre à l'écart » les obstacles à la diffusion représentés par le contexte social, culturel, économique, politique et historique où ces pratiques ont été développées²⁹⁰.

Le deuxième volet de l'Avis porte plus spécifiquement sur l'évaluation de la qualité des décisions. On retrouve ici, le rapport ambivalent des juges du Conseil aux méthodes gestionnaires. Après avoir souligné que l'évaluation doit se faire dans le respect de l'indépendance du juge et selon les modalités prévues par la CEDH, l'Avis appelle à sortir d'une perspective purement juridique : « du point de vue des justiciables [...] il convient également de tenir compte d'autres aspects tels que la durée, la transparence et la conduite des procédures, la façon dont le juge communique avec les parties et la manière par laquelle le pouvoir judiciaire rend compte de son fonctionnement à la société²⁹¹ ». L'évaluation de la qualité des décisions est ainsi remise dans le contexte de l'évaluation plus globale du fonctionnement de la justice dans une vision qui intègre toutes les caractéristiques propres au « magistrat moderne » tel que dessiné par un magistrat belge interrogé par Cécile Vigour au début des années 2000²⁹². Ces critères considérés à l'époque comme centraux pour les

²⁸⁸ *Ibid.*, alinéa 32-50.

²⁸⁹ A. KLEIN, C. LAPORTE et M. SAIGET, *Les bonnes pratiques des organisations internationales...*, *op. cit.*

²⁹⁰ M. ANCELOVICI et J. JENSON, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational »..., *op. cit.*, p. 41.

²⁹¹ CCJE, *Avis n°11 (2008) sur la qualité des décisions de justice...*, *op. cit.*, alinéa 58.

²⁹² VIGOUR Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 63-64, 2006, p. 432. Les caractéristiques soulignées par ce magistrat belge étaient l'attention portée non seulement à la qualité du verdict, mais aussi au fonctionnement global de l'institution judiciaire et aux attentes des justiciables (en termes d'accueil, de transparence et de délais).

magistrats dirigeants sont validés dans l’Avis n°11 (2008) du Conseil des juges comme des éléments généralisables à l’évaluation de l’ensemble des magistrats.

Pourtant, les juges réaffirment que les enjeux gestionnaires ne devraient pas primer sur tout le reste dans un rejet que l’on pourrait qualifier de technophobe selon la typologie de Chiapello et Gilbert²⁹³. L’évaluation de la qualité des décisions de justice « ne saurait se faire à la lumière des seules considérations de nature économique ou de gestion des procédures. L’utilisation de certaines méthodes issues du monde économique doit être considérée avec précaution. Le rôle du système judiciaire est, en effet, avant tout d’appliquer la loi [...] et ne saurait être analysé en termes d’efficacité économique²⁹⁴ ».

Ainsi, les juges du Conseil font écho à leurs collègues néerlandais qui se plaignent dans le rapport Deetman du système *Rechtspraak* d’évaluation de la qualité, plus associé à l’intérêt du management pour la quantification des opérations et des processus des tribunaux qu’à évaluer ce qui importe le plus pour les juges et les justiciables, c’est-à-dire la professionnalité et la qualité substantielle de la décision judiciaire²⁹⁵. L’introduction de ce contrôle accru sur les processus, pour des raisons essentiellement budgétaires, a eu pour effet de créer une pression accrue à la productivité, à défaut de la qualité des décisions. Le membre néerlandais du Conseil des juges se rallie à cette opinion largement ancrée parmi les juges néerlandais même après la mise en œuvre de la réforme du Conseil de la justice en 2004 (cf. Chapitre 1). Un manifeste signé par 700 juges néerlandais en 2012, soit plus d’un tiers d’entre eux, conteste ce tournant productiviste que le juge membre du Conseil synthétise ainsi : « *enough with this cooking factory*²⁹⁶ » :

« *On observe vraiment deux mondes différents. Le monde des praticiens, les juges qui font le boulot, et le monde des managers qui sont dans le Conseil d’administration des cours et tentent d’organiser le travail d’un « bateau » de 1 500 personnes. Et ils semblent ne pas se comprendre les uns les autres. [...] Si tu poses la focale seulement sur ce qui est mesurable, tu tends à oublier les éléments intrinsèquement importants. Par exemple, que le juge doit avoir du temps pour les parties*²⁹⁷ »

²⁹³ Ève CHIAPELLO et Patrick GILBERT (dir.), *Sociologie des outils de gestion...*, *op. cit.* Les autres modalités de la typologie sont le déni de la technique et la technophilie.

²⁹⁴ *Ibid.*, alinéa 60.

²⁹⁵ COMMITTEE FOR THE EVALUATION OF THE MODERNISATION OF THE DUTCH JUDICIARY, *Judiciary is Quality...*, *op. cit.*, p. 15-16.

²⁹⁶ Entretien avec le membre néerlandais du Conseil des juges, 16 janvier 2015.

²⁹⁷ *Idem*. Traduit par nos soins.

En participant à ce forum européen, certains experts trouvent aussi une tribune pour amplifier la contestation de certaines politiques judiciaires nationales.

Dans l’Avis n°11 du Conseil des juges, ces critiques sont nuancées par la reconnaissance que la productivité fait partie des critères attendus des juges dans la réalisation d’un service public : « La quantité de travail accompli par le tribunal constitue l’un des critères permettant de mesurer la capacité de l’administration de la justice à répondre aux besoins des citoyens²⁹⁸ ». Mais les juges ne mâchent pas leurs mots en contestant l’étendue que l’usage de la statistique comme méthode d’évaluation de la qualité aurait pris dans les projets et les dispositifs de gestion mis en place par les gouvernements :

« Cette méthode d’analyse rend compte de l’activité des juridictions, mais ne saurait à elle seule suffire à apprécier si les décisions rendues le sont dans des conditions satisfaisantes. La nature des décisions dépend du bien-fondé de chaque affaire prise individuellement. [...] Les statistiques ne peuvent pas être utiles dans toutes les situations, et doivent toujours être placées dans un contexte spécifique²⁹⁹ ».

L’Avis se termine par une suggestion de réappropriation de la statistique comme méthode d’évaluation émancipateur pour les juges, sur la lignée de ce que Isabelle Bruno et Emmanuel Didier ont appelé le « statactivism³⁰⁰ ». Pour eux, ce mode d’évaluation est « la méthode statistique qualitative ». Cet oxymore consisterait dans l’usage de statistiques pondérant les affaires selon les spécificités de certains contentieux afin de mieux représenter la charge de travail que ces affaires « complexes » impliquent pour les juges.

L’analyse de cet instrument confirme que les juges impliqués dans ce forum professionnel ont à cœur de défendre le statut de leur profession. Ils produisent des instruments dans le socle de l’article 6 de la CEDH, mais jouent avec les principes que l’article synthétise, pour défendre une position affirmant la centralité de l’indépendance des juges et de la justice envers les autres pouvoirs et contestent toute ingérence sur l’autonomie professionnelle des juges, y compris quand elle émane de dispositifs apparemment techniques comme l’évaluation statistique de la productivité des juges en matière de décisions rendues. Le parallèle avec les initiatives de protestation des juges néerlandais atteste que le débat sur la place de l’efficacité dans la notion de qualité du travail judiciaire

²⁹⁸ CCJE, Avis n°11 (2008) sur la qualité des décisions de justice..., op. cit., alinéa 72.

²⁹⁹ Ibid.

³⁰⁰ BRUNO Isabelle et DIDIER Emmanuel, *Benchmarking : l’État sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013.

est comparable dans les arènes locales, nationales et européennes. Les divergences qui opposent les managers non juristes et les juges dans le tribunal, se retrouvent au niveau national entre associations de la magistrature et gouvernements, parfois impliquant les institutions en charge du gouvernement de la magistrature que sont les Conseils de la justice.

Nous avons montré ici la position défendue par le forum professionnel des juges européens. Ils promeuvent un registre de la qualité de la justice ancré sur l'indépendance et l'autonomie du juge, sur des décisions rendues en vertu des critères du procès équitable, privilégiant l'attention portée à l'interprétation juridique des faits et de la loi et à la relation aux parties en audience à la célérité de la décision, dont les instruments statistiques représenteraient une dérive à se réapproprier.

Dans les prochains paragraphes, nous confronterons cette position avec celles tenues par le forum dit des coalitions épistémiques, où les positions des gestionnaires et des magistrats s'entrecroisent dans la production d'instruments en matière de qualité de la justice.

2. L'équilibre entre deux mondes à l'épreuve du temps : définir la qualité dans le forum des coalitions épistémiques

L'importance de la composition des forums a été déjà évoquée dans les pages qui précèdent. Son évolution au cours du temps et son incidence sur l'élaboration des instruments le montrent de manière flagrante. Le forum des coalitions épistémiques se caractérise en effet par des équilibres mouvants dans sa composition, avec des périodes où les magistrats président l'espace et d'autres où les experts gestionnaires ont plus de poids. Comparant trois périodes de la vie des deux groupes d'experts présentés comme constituant le forum des coalitions épistémiques – le Réseau des Conseils de la justice et la CEPEJ – nous démontrons que la place accordée à la gestion dans ce forum dépend du niveau de contrôle que les magistrats et les secrétariats exercent sur les groupes d'expertise. C'est dans les espaces non ou peu présidés que l'expertise gestionnaire parvient à se saisir de l'instrumentation produite dans le forum des coalitions épistémiques.

a. Une niche de non-magistrats pour inscrire les savoirs gestionnaires dans les bonnes pratiques de la justice

À la même époque que le Conseil des juges, le Réseau des Conseils de la justice décide lors de son assemblée plénière de 2007 de créer quatre groupes de travail³⁰¹. L'un d'eux est créé à l'initiative des Néerlandais pour travailler sur les bonnes pratiques en matière de gestion de la qualité (*quality management*). Thématique au cœur des réformes dans ce pays (*RechtspraakQ*), les autorités judiciaires néerlandaises les considéraient comme un chantier ouvert demandant encore quelques réglages. L'approche de la « qualité totale » mobilisée par le système *RechtspraakQ* repose sur l'idée d'une amélioration continue en repoussant toujours les limites du bon service vers le haut. Les membres du Conseil de la justice néerlandais espèrent utiliser ce forum européen pour promouvoir leurs réformes au-delà de leurs frontières, mais également pour s'inspirer de ce qui se fait ailleurs afin de poursuivre leurs efforts d'amélioration du fonctionnement et du service rendu par la justice.

Des membres issus de huit autres pays (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie et Roumanie) intègrent le groupe. Aucun Conseil de la justice de l'Europe du Sud ne fait partie du groupe. Les enjeux de gestion de la qualité concernent principalement le fonctionnement de l'administration et le service rendu. Ces préoccupations relèvent du modèle de Conseil gestionnaire des services des tribunaux (*court services*) propre aux pays du Nord en opposition au modèle de Conseil des magistrats d'Europe du Sud (y compris la France)³⁰². Les Conseils de pays de l'Est présentent à la fois les compétences en matière de sélection des juges et de gestion de leurs carrières et celles en matière de gestion des budgets des cours, sauf pour la Lituanie qui se rapproche du modèle d'Europe du Sud. Enfin, certains pays ne disposant pas d'un Conseil de la justice figurent dans le groupe de travail, car leurs ministères de la Justice sont intéressés par les pratiques

³⁰¹ Les groupes portaient sur la construction de pratiques pour améliorer la confiance mutuelle entre les systèmes de justice des pays européens, sur les principes cadre de fonctionnement et de gouvernement des Conseils de la justice et sur les approches de lutte contre le terrorisme par les systèmes pénaux des pays de l'Union européenne. Pour une vision d'ensemble sur les travaux du Réseau des Conseils de la Justice dès sa création, voir ENCJ, *Distillation of ENCJ Principles, Recommendations and Guidelines 2004-2016*, Bruxelles, 2016.

³⁰² VOERMANS Wim et Pim ALBERS, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, Strasbourg, Council of Europe, 2003 ; GAROUPA Nuno et Tom GINSBURG, « Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence », *American Journal of Comparative Law*, 57, 2009, p. 103-137 ; GUARNIERI Carlo et Patrizia PEDERZOLI, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, 3^{ed} ed., Roma, Editori Laterza, 2011.

de démarche qualité en raison d’initiatives nationales déjà abouties dans le domaine, comme l’Autriche³⁰³ et la Finlande³⁰⁴.

Le groupe de travail est présidé par deux membres néerlandais. Marja van Kuijk, gestionnaire, a fait une carrière dans la direction administrative des tribunaux puis au ministère de la Justice et au Conseil de la Justice dont elle a été la secrétaire entre 2001 et 2011. Elske van der Kam, spécialiste de la gestion de la qualité, est gestionnaire des projets *Lamicie model* et *RechtspraakQ* (cf. chapitre 1, section II.2.b) au sein du Conseil de la justice néerlandais, et membre à la même époque du groupe d’experts Qualité de la CEPEJ. Le *Rapport sur le management de la qualité*³⁰⁵ vise à établir une série de « bonnes pratiques » à partir des activités menées dans les différents pays représentés dans le groupe en termes de démarches qualité, par les Conseils de la Justice ou par les administrations judiciaires. Ce panorama aboutit à une analyse des facteurs de similitude et de différenciation des approches de gestion de la qualité. L’idée est que « les expériences faites par d’autres, puissent être utiles pour développer ses propres activités en matière de gestion de la qualité³⁰⁶ ».

S’inscrivant dans une approche de circulation des savoirs et des expériences typiques des « bonnes pratiques », le *Rapport QM* ne se présente pas comme prescriptif. Il identifie des éléments communs pour cadrer la définition de la qualité et de sa gestion au niveau européen en présentant ensuite la diversité des initiatives conçues par les pays du groupe. La direction des travaux par des expertes néerlandaises en gestion explique le cadrage de la thématique. Les Pays-Bas ont en effet développé au début des années 2000 un système de gestion de la qualité de la justice sur le modèle de *l’European Foundation for Quality Management* (EFQM) promu par un réseau de 14 grandes entreprises européennes dont l’objectif était d’encourager le modèle de *Total Quality Management* américain dans les organisations publiques et privées. La qualité y est décrite comme le « produit ou service qui satisfait les attentes de l’usager et d’autres parties intéressées³⁰⁷ ». Le modèle inclut ainsi

³⁰³ En 2007, l’Autriche a déjà digitalisé la gestion des procédures judiciaires et garanti un système public et gratuit d’accès aux décisions judiciaires afin d’améliorer le temps, la publicité et l’accessibilité de la justice en ligne avec les critères de l’article 6 de la CEDH.

³⁰⁴ Le secrétariat permanent du ministère de la Justice finlandais avait inauguré en 1998 un projet de développement pour associer des objectifs de qualité du service auprès des résultats quantitatifs déjà associés aux négociations budgétaires entre ministères, cf. PERMANENT SECRETARY OF THE MINISTRY OF JUSTICE, *Quality and Operational Performance in Courts of Law*, Helsinki, 1998 ; QUALITY PROJECT OF THE COURTS, *Evaluation of the Quality of Adjudication in Courts of Law*, Rovaniemi, Court of Appeal of Rovaniemi, 2006.

³⁰⁵ Le rapport étant en anglais, tous les *verbatim*s sont le résultat d’une traduction de notre part. Dans la suite du texte on résume le titre par *Rapport QM* afin de le distinguer du *Rapport CEPEJ*.

³⁰⁶ ENCJ, *Report of the ENCJ Working Group on Quality Management 2007-2008*, Budapest, European Network of Councils for the Judiciary, 2008.

³⁰⁷ *Ibid.*

une double opération de traduction et d'accommodation du privé vers le public, des États-Unis vers l'Europe. Les réformes néerlandaises l'adaptent ensuite au milieu judiciaire.

Dès la première section, le *Rapport* du Réseau des Conseils de justice se réfère explicitement au *Total Quality Management* défini comme « l'approche par laquelle la gestion cherche à assurer un service de qualité par une performance orientée à celle-ci à tous les niveaux de l'organisation³⁰⁸ ». La focale sur les attentes et les responsabilités en termes de gestion des processus propres à une organisation témoigne que la représentation de la justice véhiculée par les experts est celle d'une organisation comme une autre qui peut s'analyser selon les critères transversaux de la gestion. En rupture évidente avec les représentations dominantes au sein du forum professionnel, dans ce groupe de travail du Réseau des Conseils de la Justice, les non-magistrats majoritaires dans le groupe parviennent à faire passer leurs savoirs comme cadre de définition de la problématique sur laquelle le groupe doit se prononcer³⁰⁹.

La suite du *Rapport QM* présente une brève histoire de la gestion de la qualité dans la justice en l'analysant à travers un prisme gestionnaire. On peut par exemple y lire que « le point de vue de l'utilisateur/citoyen sur le service rendu par la justice était négligé jusqu'il y a vingt ans », et que le système de contrôle de la qualité orienté sur la décision judiciaire par les cours d'appel et de cassation relèverait d'une logique d'« inspection du produit ou service rendu » par opposition avec un modèle de contrôle sur les processus de production. Selon le *Rapport QM*, l'accent mis sur la qualité de la justice est passé d'un système de contrôle par la profession, à un système où la qualité serait un objectif à la fois professionnel, organisationnel et matériel, et dans lequel les attentes des usagers de la justice seraient désormais associées à celles des professionnels magistrats et non-magistrats qui accompagnent l'organisation dans l'établissement de ses finalités d'action.

La qualité de la décision est donc envisagée comme l'un des processus et activités auxquels les dirigeants de l'organisation devraient attribuer des finalités et définir des stratégies pour les atteindre. En se fondant sur le modèle du *Total quality management*, les experts du Réseau proposent (1) d'indexer les finalités sur les demandes et attentes des usagers en y incluant tant les usagers extérieurs au système (les citoyens), que les professionnels de la justice dans l'idée que ces derniers travaillant dans les tribunaux sont à

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ Sur les dix-huit experts, il n'y a que cinq magistrats, tous au sommet de la hiérarchie dans leurs pays respectifs.

la fois producteur et usager des biens et services produits au sein du système. Ensuite, (2) la formulation des objectifs devrait permettre une amélioration de l'organisation dans la direction indiquée par les usagers et en suivant les décisions des responsables de l'organisation. (3) L'amélioration devrait être continue en s'adaptant aux changements souhaités par les usagers, et en révisant si besoin le système de gestion. (4) L'approche de gestion devrait être systémique afin de gérer l'ensemble des activités et des ressources comme un processus visant plusieurs objectifs : le croisement entre activités, un système planifié de rétroaction et d'apprentissage, la reddition de comptes aux usagers extérieurs, le *benchmarking* (littéralement, la comparaison entre organisations du même système afin d'apprendre les unes des autres). (5) Les décisions de la direction devraient se fonder sur les données et l'information fournies par la mesure des processus, des activités et le retour des usagers ou d'autres institutions d'inspection. Ces mesures devraient aussi être rendues publiques pour accroître la transparence envers la société. Enfin, la direction de l'organisation devrait s'engager à rechercher la qualité dans tout processus en impliquant tous les professionnels et usagers au bénéfice de l'organisation. L'appropriation du modèle du *Total Quality Management* est donc très nette dès le départ.

Le *Rapport QM* identifie ensuite une série d'activités relevant de la qualité de l'organisation sur lesquelles les experts mobilisent leurs expériences nationales pour illustrer les stratégies d'amélioration de la qualité : l'identification de la mission et des stratégies de l'organisation ; la direction et la gestion ; les procédures de plainte ; la révision par les pairs ; l'analyse du temps des procédures de travail ; la formation ; la mesure de la qualité et de la qualité juridictionnelle ; l'évaluation des professionnels de la justice ; l'évaluation par les usagers ; la gestion de l'information et de l'audit ; la communication extérieure. Les domaines identifiés intègrent plusieurs des aspects caractérisant le prisme de réforme du nouveau management public discuté plus tôt (cf. Chapitre 1, section I.1.a). Par le biais de l'expérience néerlandaise qui sert de socle aux encadrantes du groupe, les savoirs et l'instrumentation des réformes gestionnaires néerlandaises se trouvent ici « sacralisées » dans un instrument européen adopté dans un espace incluant des magistrats.

Le *Rapport QM* se termine en distinguant les activités en matière de qualité au sein des pays selon qu'elles sont structurées dans des systèmes globaux de qualité, inspirées par le modèle du *Total quality management*, ou éclatées sans système de gestion centralisé. Le rapport recommande que tout système vise à assurer une amélioration de la qualité du système justice la plus continue et structurée possible. Ainsi, les conclusions limitent les

apports normatifs de recommandations issues du modèle de gestion globale de la qualité établi à cette époque aux Pays-Bas, en Finlande et pour certains points également au Danemark. Pourtant, le *Rapport QM* présente les modèles développés dans ces pays comme référence vers laquelle les pays souhaitant améliorer la gestion de la justice devraient tendre. La qualité juridictionnelle est encore présente parmi les processus et activités sur lesquelles l'organisation devrait agir. Mais les bonnes pratiques proposées dépassent la frontière de l'appel pour proposer des modèles de décision par standards et étalons (modèle finlandais des *Benchmarks for adjudication*³¹⁰) ou adaptant la forme et la substance de la décision du référent juridique (les avocats et le juge d'appel) vers l'utilisateur pour assurer une plus grande accessibilité (projet PROMIS au Pays-Bas).

En termes d'instrumentation, en s'appuyant sur la typologie de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès³¹¹, le *Rapport QM* rentre dans le modèle d'un instrument de gestion producteur de normes et standards – le management de la qualité – comme support d'action publique qui se décline en technique. Il s'ancre sur un dispositif concret opérationnalisant l'instrument – le modèle de qualité totale promu par le Consortium d'entreprises EFQM – et sur différents outils précis (micro-dispositifs) qui intègrent les prescriptions au contexte judiciaire dans les pays européens (PROMIS aux Pays-Bas, *Quality Benchmarks* en Finlande). Ces dispositifs formalisés et éprouvés dans plusieurs contextes sectoriels et nationaux sont proposés comme des solutions dont les autres pays membres du Réseau peuvent s'inspirer.

L'analyse de cet instrument montre que l'affirmation de la gestion est liée à des configurations discursives et de rapport de force qui facilitent leur validation³¹² dans des forums non directement liés au monde de la gestion, mais incluant des acteurs porteurs du discours gestionnaire. Ce groupe de travail du Réseau des Conseils de la justice est symptomatique de ce processus d'adaptation de l'expertise gestionnaire sous un couvert plus directement appropriable par le monde judiciaire. Se distinguant des autres groupes de travail du Réseau, les experts du groupe sur le management de la qualité parviennent, grâce à une configuration particulièrement favorable, à labeliser d'une étiquette européenne et apparemment judiciaire un travail réalisé principalement par des fonctionnaires des Conseils

³¹⁰ Les indicateurs en matière de décisions de justice sont la perception d'une décision équitable par les usagers, l'effet de conviction des arguments de la décision sur les usagers, la transparence de la décision, le détail et la structure facilement lisible de la décision, la compréhension de la décision par les usagers.

³¹¹ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES(dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004a, p. 361.

³¹² BOUSSARD Valérie, *Sociologie de la gestion*, Paris, Belin, 2008.

de la justice. Les instruments produits dans ces forums européens circulent dans l'action publique par leur label institutionnel, plus que par les noms des experts à l'origine de leur élaboration, ce qui ne permet pas d'établir un rapprochement immédiat avec les experts d'administration des services publics des pays du Nord-Europe qui ont orienté sa production. Il est possible alors de comprendre comment l'adaptation de savoirs issus du monde des entreprises par une couverture « judiciaire » – inconsciente chez les acteurs qui la mettent en place dans le cadre du Réseau – aide à légitimer les savoirs et pratiques gestionnaires dans les organisations judiciaires.

La CEPEJ pourrait s'insérer par ses caractéristiques dans le même cadre d'expertise mixte entre judiciaire et non judiciaire. Pourtant, ce cadre mixte est plus identifiable comme tel pour les autres acteurs de l'action publique, ce qui le distingue du processus d'adaptation camouflée suggéré pour le Réseau des Conseils de la justice. La présence de « garde-feux » judiciaires plus attentifs dans un groupe d'experts proprement mixte à la différence de celui que l'on vient de présenter, donne lieu à une appropriation encore différente des savoirs gestionnaires où s'observe une adaptation plus fine au contexte judiciaire.

b. La réappropriation des savoirs gestionnaires dans une approche intégrant les attentes des professionnels du droit

L'exemple du groupe Qualité de la CEPEJ montre comment des représentations différentes de la place du management dans la justice s'affirment au cours du temps au sein d'un même cadre d'expertise. Après la création du groupe en 2007, les travaux débutent par des balbutiements quant à la définition des critères qualifiant « la qualité de la justice » dans un groupe où les magistrats ont une position dominante. Dans une seconde phase, le groupe passe à la conception d'instruments « clés en main » orientés vers une utilisation immédiate par les tribunaux dans leurs évaluations des activités quotidiennes. Cette transition est liée au changement des experts siégeant dans le groupe par d'autres issus des services d'administration des cours ou des ministères. Soucieux de dépasser le cadre de définition des normes pour lesquelles ils ne se sentent pas légitimes et voulant s'attaquer aux problèmes quotidiens rencontrés par la justice, ces acteurs mobilisent des savoirs gestionnaires issus de leurs expériences dans l'administration de la justice ou dans le secteur privé pour certains d'entre eux.

Ce groupe illustre les effets de composition et de clivage sur l'élaboration des instruments. Au moment de sa création, le groupe Qualité était composé uniquement de magistrats ou de juristes, excepté un fonctionnaire néerlandais expert en administration

judiciaire qui l’a quitté peu après. Dès la deuxième réunion, le groupe reste dominé par les professionnels du droit, mais un ancien greffier et fonctionnaire de l’administration judiciaire anglaise, futur président de la CEPEJ, intègre le collectif nuanciant ainsi les expériences à disposition du groupe. Les experts scientifiques sont un doctorant en droit de l’Université de Nancy et un chercheur politiste néerlandais expert en administration de la justice et gestion des tribunaux. Les premières années, le groupe définit sa méthodologie et son mandat avant de se centrer sur la définition de ce qu’est la qualité de la justice, sur le plan juridique et organisationnel. Après trois ans d’activité, le groupe a défini une liste de critères de qualité de la justice³¹³ et réalisé une étude comparative sur la gestion de la qualité dans les tribunaux de huit pays du Conseil de l’Europe, sous la direction de l’expert scientifique néerlandais, Philip Langbroek, professeur à l’Université d’Utrecht³¹⁴.

En entretien, un des experts membre du groupe à cette époque critique la manière de travailler de celui-ci. Les approches de la qualité étaient encore trop floues, du fait de deux conceptions très différentes de la qualité de la justice. D’une part, les magistrats, participant aux travaux collectifs « comme s’ils étaient dans un procès³¹⁵ », analysaient tous les aspects qui pouvaient être pertinents, en n’avançant que très lentement dans la définition et en se perdant dans les diversités existant dans les pays. D’autre part, les membres ayant un parcours plus proche de l’administration de la justice, comme le membre anglais et l’expert néerlandais, proposaient des définitions déjà élaborées dans la littérature spécialisée, fondées sur les expériences de leurs pays et donc imprégnées de repères propres au discours gestionnaire. Alors qu’une partie du groupe poussait vers une définition fondée sur le recensement des bonnes pratiques organisationnelles – la création de *benchmarks* de qualité – l’autre centrait davantage le discours sur des aspects juridiques, sur la qualité de la justice selon la vision du juge. Les temps de compréhension réciproque entre ces deux approches complémentaires se sont prolongés sur plusieurs années. Résumant son expérience entre 2007 et 2010, l’expert mentionné ci-dessus considérait que le collectif faisait « chaque fois deux pas en avant et un pas en l’arrière³¹⁶ ».

La composition du groupe Qualité à cette époque illustre les difficultés de concevoir un instrument de par les visions contrastées des savoirs gestionnaires, et d’un président qui

³¹³ CEPEJ, *Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 2008.

³¹⁴ LANGBROEK Philip, *Quality Management in Courts and in the Judicial Organisations in 8 Council of Europe Member States*, Strasbourg, CEPEJ, Conseil de l’Europe, 2010.

³¹⁵ Entretien avec un expert du groupe Qualité, 31 octobre 2014. Traduit par nos soins.

³¹⁶ *Ibid.*

interprète son rôle comme un médiateur plus que comme un meneur. Dans le compte rendu de la première réunion l'idée s'impose d'adopter une approche globale de la qualité intégrant les deux perspectives dont les membres sont porteurs, recueillies dans une liste de critères de qualité dénommée *Checklist pour la promotion de la qualité de la justice*³¹⁷. D'un côté, certains magistrats défendent la spécificité de la justice et refusent de se centrer uniquement sur les performances, au motif que cela ne suffirait pas à représenter de manière adéquate la fonction d'un service public singulier, car producteur de lien social. De l'autre, les membres néerlandais et finlandais proposent de développer un outil d'introspection à la disposition des décideurs publics, tel que le modèle *RechtspraakQ* aux Pays-Bas mis en œuvre en 2002. Ce dernier articule différents pôles d'indicateurs (intégrité et expertise des juges, interaction avec les parties, cohérence dans l'interprétation du droit, gestion du temps des procédures) afin d'évaluer les performances en matière de qualité du système judiciaire néerlandais.

Le groupe conserve l'articulation autour de pôles d'indicateurs, tout en se référant à l'ensemble de l'organisation judiciaire. L'instrument européen se distingue ainsi du modèle néerlandais qui était construit à l'échelle du tribunal. Ces pôles s'appuient d'une part sur les principes d'offre et de demande de justice, inspirés des approches d'économie du droit et des « modèles généraux de qualité » comme celui de la *European Foundation for Quality Management*. Cette référence, présente à plusieurs reprises dans la *Check-list*, se manifeste aussi dans une conception de la qualité orientée vers la satisfaction des usagers de la justice. D'autre part, chaque pôle est décliné afin d'envisager les enjeux de qualité à trois niveaux : national, celui de la juridiction et celui du juge individuel.

Afin que les instruments s'ancrent dans les pratiques concrètes des pays membres, comme le souhaite le Secrétariat de la CEPEJ, la première grille élaborée par les experts est diffusée auprès du Réseau des tribunaux-référents de la CEPEJ pour recueillir leurs commentaires. Ce réseau, constitué d'au moins un tribunal par pays membre, est créé en 2007 pour tester les instruments développés par les groupes de travail. À la suite des commentaires reçus et de deux autres réunions, le schéma prévu lors de la première réunion décomposant quatre pôles d'indicateurs – efficacité, indépendance et éthique, légitimité, et accessibilité – est modifié dans un schéma très vaste résumé dans le tableau 4.2. Si celui-ci inclut un grand nombre d'indicateurs, l'orientation gestionnaire est aussi plus nette grâce aux pressions exercées au sein du groupe par les experts néerlandais et finlandais.

³¹⁷ Rapport de réunion du 22-23 février 2007, CEPEJ-GT-QUAL(2007)5.

Chacun des indicateurs inclus dans le tableau est explicité dans la *Check-list* par des questions dichotomiques qui doivent permettre aux utilisateurs d'évaluer leur système, leur cour ou leurs juges. Par exemple, l'indicateur II.2 sur les procédures dans les tribunaux est décliné en quatre questions :

1. Des mesures sont-elles prises pour assurer une répartition équitable et efficace de la charge de travail entre les juges (i.e. : suivi des flux, du nombre d'affaires confiées à chacun, de la rapidité de traitement, prise en compte des activités extérieures, etc.) ?
2. Des mesures sont-elles prises pour assurer une adéquation entre les compétences des juges et les dossiers qui leur sont confiés (i.e. : période de formation, spécialisation, regroupement d'affaires, « dossier test », etc.) ?
3. Des mesures sont-elles prises pour assurer la transparence dans l'attribution des dossiers aux juges ?
4. Existe-t-il une politique établie concernant le traitement des affaires par un juge unique ou par un collège de juges ?

Tableau 4.2. Résumé des indicateurs de la *Check-list*.

I. STRATÉGIE ET POLITIQUE	II. PROCESSUS « MÉTIER » ET OPERATIONS	III. ACCÈS À LA JUSTICE, COMMUNICATION AUX JUSTICIABLES ET AU PUBLIC	IV. RESSOURCES HUMAINES ET STATUT DES JUGES ET PROCUREURS ET DES AGENTS	V. MOYENS DE LA JUSTICE
I.1. Organisation et politiques judiciaires	II.1. Législation	III.1. Accès à l'information juridique et des tribunaux	IV.1. Politique de Ressources Humaines	V.1. Finances
I.2. Mission, stratégie, objectifs	II.2. Procédures dans les tribunaux	III.2. Accès en termes financiers	IV.2. Statut et compétences des juges	V.2. Systèmes d'information
I.3. Délégation des pouvoirs et répartition des affaires	II.3. Sécurité juridique	III.3. Accès matériel et virtuel	IV.3. Formation et développement des compétences	V.3. Logistique et sécurité
I.4. Évaluation de la stratégie	II.4. Gestion des affaires	III.4. Traitement des parties	IV.4. Partage des connaissances, groupes qualité et mesures alternatives	V.4. Évaluation des moyens des systèmes d'information, de la logistique et de la sécurité
	II.5. Gestion des audiences	III.5. Présentation des décisions	IV.5. Évaluation de la politique de Ressources Humaines	
	II.6. Gestion des délais	III.6. Légitimité et confiance du public		
	II.7. Exécution des décisions judiciaires	III.7. Évaluation		
	II.8. Partenaires de la justice			
	II.9. Gestion des dossiers et archivage			
	II.10. Évaluation de la production			

Source : CEPEJ, *Check-list pour la promotion de la qualité de la justice* (2008, p. 10-11)

Chaque pôle est accompagné d'un indicateur d'évaluation invitant à adopter des instruments permettant de mesurer et d'apprécier de manière régulière ces pôles constitutifs d'une justice de qualité. L'enjeu est que les méthodes d'évaluation soient elles-mêmes évaluées régulièrement, conformément aux prescriptions de l'*evidence-based policy*³¹⁸. Le changement d'esprit du document – d'une définition de la qualité d'un point de vue judiciaire souhaité par certains, vers un instrument qui vise les décideurs publics – se déduit par l'adoption de mots-clés tels que « stratégie » et « politique », « processus métier », « ressources et moyens », ou « évaluation de la production ».

La notion de qualité qui se dégage de cet instrument est donc influencée par des représentations différentes de celles que les professionnels de la justice associent traditionnellement à l'idée de qualité de la justice, qui était bien représentée par les principes fondamentaux identifiés initialement par le groupe. Ils s'articulaient autour des concepts d'indépendance et d'autonomie des juges, de légitimité, d'accessibilité de la justice et de qualité juridique des décisions rendues dans des délais raisonnables. Les éléments inspirés du management de la qualité, comme la gestion organisationnelle des tribunaux, l'attention aux usagers et à la communication ainsi que la mesure et l'évaluation régulière des politiques mises en œuvre deviennent aussi centrales que les critères juridiques. Cette hybridation est très révélatrice de la dynamique incrémentale de définition de la qualité mise en place dans ce forum à coalitions mouvantes qu'est la CEPEJ, déjà constatée pour le fonctionnement du groupe Évaluation. Mais si cette construction témoigne d'une conciliation entre les principes généraux du *quality management* et les critères de qualité spécifiques aux institutions judiciaires, elle montre aussi qu'il n'y a pas une adhésion totale à ces principes qui se veulent généraux et valables quel que soit le contexte.

Dans le rapport et lors d'une formation des nouveaux experts de la CEPEJ, la *Check-list* est présentée comme ayant pour finalité « d'aider les pays à avancer dans leurs propres projets » et « se limitant au chapitre qui est pertinent pour les pays en question, et non pas comme un remède entièrement applicable à n'importe quel contexte³¹⁹ ». Ceci dénote la volonté du groupe, et notamment du Secrétariat de la CEPEJ, de distinguer ses instruments de la notion de *modèle* souvent attachée aux instruments normatifs issus d'un travail de définition scientifico-technique, tels le système *RechtspraakQ* ou l'*EFQM Excellence Model*.

³¹⁸ SANDERSON Ian, « Evaluation, policy learning and evidence-based policy making », *Public Administration*, 80 (1), 2002, p. 1-22.

³¹⁹ Discours de présentation des activités du groupe Qualité par le président du groupe, lors de la Réunion de formation des nouveaux experts CEPEJ du 4 février 2015, aux bureaux du Conseil de l'Europe à Paris.

Le choix de présenter cet instrument comme un outil d'introspection plutôt que comme du *benchmarking* (dans le sens de modèle à suivre) s'explique par deux facteurs institutionnels et stratégiques. D'une part, ce processus relève de la culture institutionnelle propre aux comités du Conseil de l'Europe, qui apportent traditionnellement leur soutien au Comité des ministres mais sont dépourvus d'une véritable capacité de préconisation politique aux pays membres. De l'autre, cette dynamique relève d'un compromis stratégique visant à obtenir une plus large diffusion de l'instrument grâce à un esprit plus en phase avec les attentes du public de la CEPEJ, notamment celles des professionnels du droit, en partie rétifs à accepter les contributions étrangères au monde judiciaire.

Ce point de vue critique sur les modèles détachés de la vie des tribunaux est présent à la CEPEJ aussi. Un magistrat du groupe Évaluation souligne ainsi le problème d'une approche par les modèles : « c'est le grand débat de la CEPEJ, entre les ministères et technocrates, et les praticiens des juridictions³²⁰ ». Un autre membre, ancien chercheur puis fonctionnaire au ministère et souvent médiateur au sein du groupe, se fait le rapporteur des équilibres internes recherchés dans la production des instruments entre les experts. Le président du groupe Évaluation, en critiquant les propositions d'un expert du groupe promoteur des indicateurs de performance issus du secteur privé, en 2008, se serait ainsi adressé dans son anglais minimal à ce collègue faisant fonction d'intermédiaire pour que le message parvienne au destinataire : « *Do something! We cannot talk! For a good report, we need some quality in it. Otherwise, we will not be able to speak to judges with this!* »³²¹.

Ce deuxième exemple renforce l'idée que le Secrétariat et les « praticiens des juridictions » s'efforcent de nuancer l'approche normative des acteurs « technocrates » participant à la fabrique des instruments de la CEPEJ. Afin de rassurer les destinataires magistrats quant au non-changement des valeurs fondamentales de l'institution³²², la présentation au public de ces instruments rappelle constamment leur rôle d'appui pour les juridictions et non de modèles à suivre.

³²⁰ Entretien avec un membre du groupe Évaluation, 27 novembre 2014.

³²¹ Entretien avec un membre du groupe Évaluation, 16 janvier 2015. Traduction : « Fais quelque chose ! On n'arrive pas à se parler ! S'il faut avoir un rapport, il doit y avoir de la qualité dedans. Autrement, on ne pourra pas aller voir les juges avec cela ! »

³²² BOILLAT Philippe et Stéphane LEYENBERGER, « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe », *Revue française d'administration publique*, 125 (1), 2008, p. 55-66 ; SABATO Raffaele, « I recenti strumenti del consiglio d'Europa in tema di indipendenza e responsabilità dei giudici », *Foro Italiano*, 4, 2011, p. 115-132.

Ce rôle de garant d'une ligne commune aux groupes de travail de la CEPEJ exercé par le Secrétariat distingue le travail de la CEPEJ de celui du Réseau des Conseils de la Justice où ce contrôle sur la cohérence des instruments n'est pas aussi présent. Les références utilisées pour formuler les deux instruments comparés sont similaires, en partie à cause de la présence dans les deux groupes d'une experte, Elske van der Kam, qui s'y fait porte-parole du modèle néerlandais. Cependant, la manière dont la finalité des deux instruments est exposée montre que le modèle de construction consensuel privilégié dans les deux contextes doit être davantage nuancé quand les experts producteurs sont porteurs de visions assez différentes des savoirs managériaux et de leur utilité pour la justice.

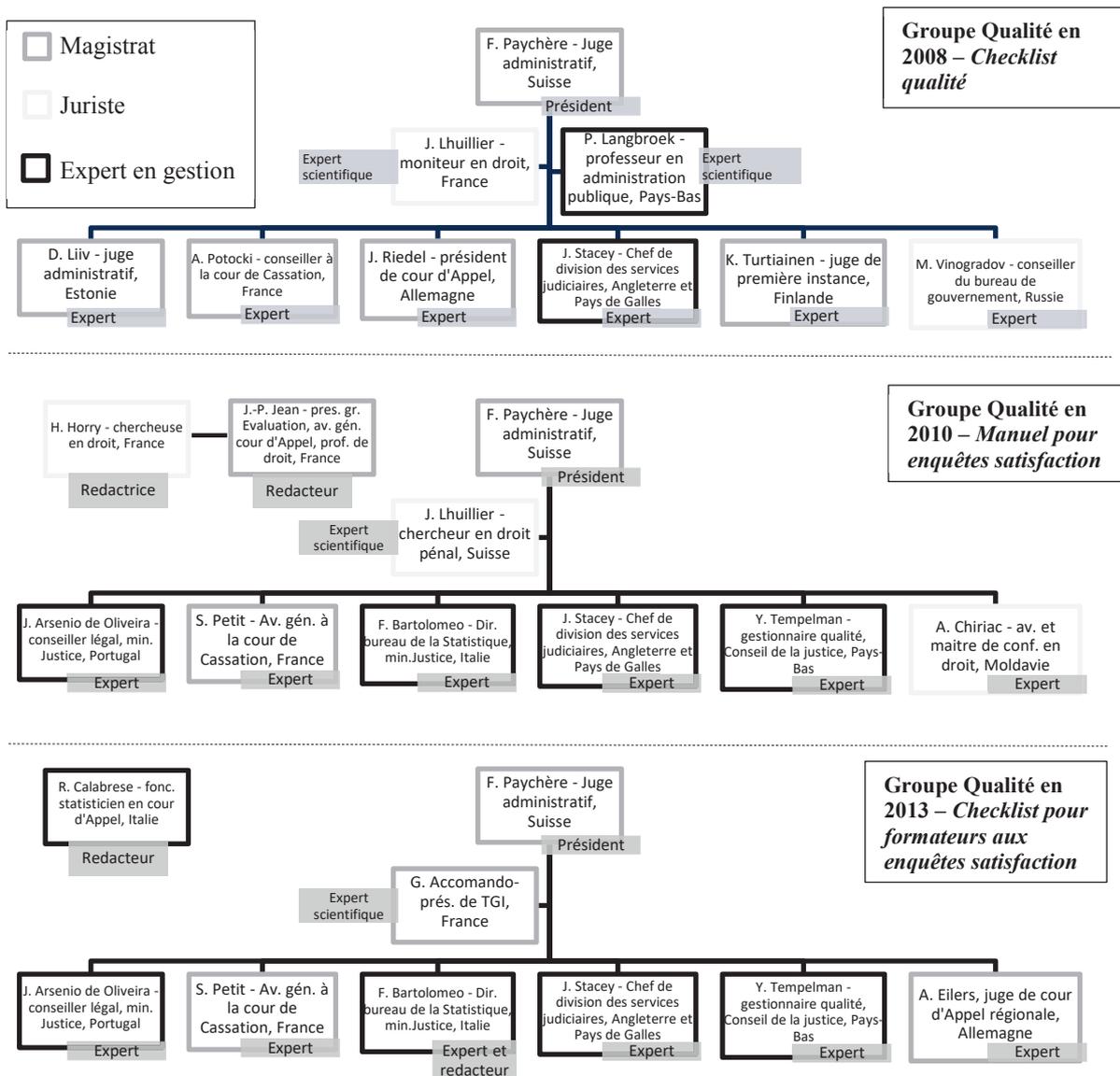
c. Le feu vert à la gestion dans « l'histoire sans fin » de la définition de la qualité de la justice

Après ces premiers travaux, dont le succès est apparu limité dans l'élaboration comme dans la diffusion, un tournant dans l'activité se produit avec le changement partiel des membres du groupe Qualité de la CEPEJ. Suite au départ de certains d'entre eux, juristes, entre 2009 et 2010, le groupe intègre Joao Arsenio de Oliveira, fonctionnaire du ministère de la Justice portugais, spécialiste de la mise en œuvre des politiques publiques pour la justice ; Serge Petit, avocat général de la cour de cassation française, avec une longue expérience de magistrat de liaison ; Fabio Bartolomeo, statisticien du ministère de la Justice italien, qui a exercé l'essentiel de sa carrière comme consultant en management d'entreprise, et enfin par Yinka Tempelman, fonctionnaire du Conseil de la justice néerlandais, experte en management de la qualité des tribunaux qui remplace Elske van der Kam. Ceux-ci sont rejoints par François Paychère, juge suisse qui reste à la tête du groupe et John Stacey, ancien greffier, à la tête des services internationaux d'administration des cours anglaises.

Les compétences du nouveau groupe sont donc notablement déplacées vers des compétences d'administration et de management des tribunaux. Ce changement se matérialise dans une orientation plus pragmatique du groupe. Dans le cadre de la production d'instruments non contraignants propre à la CEPEJ, le groupe, d'instruments de type conventionnel et incitatif, s'oriente vers des instruments présentant une logique plus proche du *benchmarking* grâce à un recensement des bonnes pratiques sur plusieurs aspects relevant de l'organisation, du fonctionnement et de la responsabilité des tribunaux. Il ne s'agit plus de mobiliser les professionnels sur les enjeux de la qualité, mais de demander des

ajustements de pratiques outillés par des dispositifs spécifiques³²³. Sous le contrôle du secrétariat, le parti pris est de s'appuyer sur l'expérience et les savoirs gestionnaires détenus par plusieurs des nouveaux experts pour définir des instruments applicables par les tribunaux ou le ministère pour établir un diagnostic de leur situation ou la voie à suivre pour améliorer leur fonctionnement.

Figure 4.1. Transition gestionnaire dans le groupe Qualité entre 2008, 2010 et 2013.



Source : Élaboration par l'auteur à partir des rapports de réunion et des trois documents mentionnés.

Dernier héritage des anciens membres, un manuel destiné à faciliter la mise en place d'enquêtes de satisfaction des usagers des cours est publié en 2010. Fondé sur un rapport préparé par Hélène Horry, chercheuse française en droit public et par Jean-Paul Jean,

³²³ Cf. la typologie des instruments dans P. LASCUMES et P. LE GALES, *Gouverner par les instruments...*, op. cit., p. 361.

président du groupe Évaluation, le manuel introduit les points fondamentaux de réflexion en la matière, à partir de la définition des objectifs (public-cibles, catégories d’usagers, objectifs pour l’organisation...), de la méthodologie à utiliser (focus groups d’usagers, questionnaires, élaboration des échantillons, pilotage de l’enquête...) et des indicateurs plus pertinents (accès au tribunal, rapport aux personnels, professionnalisme, informations, délais...) ³²⁴. La première partie se réfère aux différentes expériences mises en œuvre dans les pays européens avec quelques exemples. Ensuite, le document propose un questionnaire type, destiné aux justiciables ayant eu une expérience de justice dans une juridiction (Tribunal de grande instance, cour d’appel...), destinataires cibles privilégiés par le groupe ³²⁵. Cet exemple « clé en main » est proposé à la fois comme un bon moyen d’améliorer la qualité des services (en répondant aux problèmes mis en évidence par les répondants) et un moyen de rendre les tribunaux comparables entre eux dans les juridictions.

Ce manuel présente donc un modèle de mise en œuvre d’une bonne pratique pour l’évaluation des tribunaux. En 2013, face à une diffusion beaucoup plus faible de l’instrument dans les tribunaux des pays membres par rapport aux attentes, il a été intégré dans une *checklist* pour les formateurs aux enquêtes de satisfaction des usagers en juridiction qui se veut être : « un guide détaillé permettant à une équipe de personnes en charge de l’examen par les pairs de proposer des formations à celles qui souhaitent conduire une enquête de satisfaction client ³²⁶ ». Le changement d’approche entre ces deux documents est remarquable ne serait-ce que par le langage utilisé. Les justiciables cités dans le document précédent, rédigé par des juristes, Jean-Paul Jean et Hélène Horry, deviennent des usagers, voire des clients, dans les mots des principaux rédacteurs de ce document, Fabio Bartolomeo, le statisticien italien, ancien consultant, qui a intégré le groupe Qualité en 2010 et Roberto Calabrese, statisticien auprès de la cour d’appel de Turin, mobilisé pour la rédaction du document suite à une expérience d’enquête de satisfaction des usagers réalisée dans cette cour ³²⁷.

Cette *checklist* suscite la réflexion sur les démarches très pratiques et détaillées à mettre en place pour réaliser une enquête de satisfaction des usagers des cours de manière correcte scientifiquement et utile pour l’interprétation des résultats. Il ne s’agit plus d’un

³²⁴ CEPEJ, *La réalisation d’enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l’Europe*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 2010.

³²⁵ Voir Annexe 5.

³²⁶ CEPEJ, *Enquêtes de satisfaction usagers : checklist pour la formation des tribunaux*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 2013.

³²⁷ Entretien avec membre du groupe Qualité, 20 janvier 2015. Traduit en français par nos soins.

manuel généraliste avec des exemples pratiques, mais d'un vrai manuel d'instructions, à suivre pas à pas pour vérifier que tous les aspects importants de la démarche ont bien été suivis. Le modèle de questionnaire proposé par la CEPEJ est articulé à la méthode SERVQUAL. Développée dans les années 1980 par des chercheurs en marketing, cette méthode est très utilisée par les industries de services dans l'évaluation des besoins de la clientèle et de la qualité de l'organisation. Elle repose sur l'idée que cette dernière dépend du différentiel entre les attentes des usagers en termes de service et les perceptions qu'ils ont du service rendu³²⁸. Dans le questionnaire, un système de double échelle permet de « mesurer l'écart entre l'importance accordée par le client à chaque attribut de service et la perception effective du service reçu par le client³²⁹ ».

Les efforts faits pour déspecialiser l'instrument de ses fondements méthodologiques dans le marketing d'entreprise et ainsi le « faire passer » plus facilement auprès d'un public de magistrats critiques des dérives gestionnaires sont mis de côté. Les nouveaux membres du groupe Qualité considèrent que se référer explicitement à un modèle certifié d'enquête de satisfaction comme le modèle SERVQUAL peut être plus bénéfique en termes de diffusion de l'instrument que le seul label de la CEPEJ inscrit initialement sur le manuel pour les enquêtes de satisfaction et produit en 2010. Si le label CEPEJ constitue à leurs yeux une garantie d'un travail d'adaptation au milieu judiciaire pour les magistrats, fait par des experts connaissant les enjeux du quotidien du travail judiciaire, le label marketing certifie l'origine de la méthode pour les membres de l'administration des tribunaux qui seront plus probablement appelés à mobiliser l'instrument.

Un des membres experts au sein du groupe Qualité résume ainsi l'intérêt de s'appuyer sur les savoirs gestionnaires dans le cadre de la CEPEJ au lieu de les confiner en dehors du monde de la justice :

« Quand on parle d'efficacité, les plus grandes écoles de management et gestion d'entreprise nous apprennent que les activités de comparaison et le benchmarking entre systèmes différents sont fondamentales. Tu ne peux pas t'améliorer si tu continues à t'interroger à l'intérieur de ton système, ce que les anglais appellent « into your box ». Parce qu'ainsi tu finis par faire comme un hamster et par tourner toujours dans ta roue. Mais l'amélioration tu l'obtiens quand tu t'ouvres aux autres systèmes et que tu découvres quelles sont leurs

³²⁸ PARASURAMAN A., Valarie A. ZEITHAML et Leonard L. BERRY, « SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality », *Journal of Retailing*, 64 (1), 1988, p. 12-40.

³²⁹ CEPEJ, *Enquêtes de satisfaction usagers : checklist pour la formation des tribunaux...*, op. cit., p. 2.

bonnes pratiques, les modalités par lesquelles ils ont atteint l'efficacité. C'est ça la pensée « out of the box ». Et un organisme comme celui-ci [le groupe Qualité] peut maximiser ce type de comparaison et il développe les instruments nécessaires pour réaliser des améliorations au sein de chaque système [de justice]³³⁰ ».

Le même cadre institutionnel peut donc abriter des propos alimentés par des logiques assez différentes, qui suivent souvent l'approche du membre du groupe chargé du travail de rédaction, remanié ensuite par les commentaires et discussions au sein du groupe et par l'encadrement du secrétariat. L'équilibre interne au groupe, qui accordait auparavant la primauté aux logiques judiciaires, est désormais plus sensible aux savoirs et outils relatifs à l'administration et au management de la justice. Ce passage constitue un tournant majeur nécessaire pour comprendre les changements survenus dans les instruments produits par le groupe de travail Qualité. De plus, comme on peut le constater à travers la vision de l'expert gestionnaire cité plus haut, cette activité de définition de standards s'apparente à un *benchmarking* européen, très proche de ce qui a lieu au sein de l'UE avec la méthode ouverte de coordination³³¹.

L'analyse comparée des instruments, tout comme celle de leur fabrique, montre que les savoirs circulant dans ces espaces dépendent des logiques institutionnelles que mobilisent les experts chargés de leur élaboration au vu de leurs expériences de la justice en tant qu'organisation. Tous les instruments analysés sont le produit des médiations internes aux groupes de travail entre représentations plus ou moins hétérogènes de la qualité de la justice. Ils sont retravaillés en fonction des équilibres professionnels internes aux groupes et de la manière dont les fonctionnaires permanents composant les secrétariats et les présidents de ces groupes exercent leur rôle. Ces modalités d'interprétation du rôle d'encadrement peuvent orienter la sélection des savoirs intégrés dans les instruments (Réseau des Conseils de la Justice) ou la médiation entre les savoirs véhiculés par les autres membres du groupe (Conseil des juges et CEPEJ). Dans ce contexte, il apparaît opportun à présent de s'interroger sur ce que ces choix des experts dans la fabrique des documents impliquent pour leur circulation et leurs effets sur l'action publique.

³³⁰ Entretien avec un membre du groupe Qualité, 20 janvier 2015. Traduit par nos soins.

³³¹ BRUNO Isabelle, Sophie JACQUOT et Lou MANDIN, « Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination ... toolbox or Pandora's box? », *Journal of European Public Policy*, 13 (4), 17 juin 2006, p. 519-536.

II. La circulation des instruments gestionnaires européens : effets de légitimation sur l'action publique et ses acteurs

L'eupéanisation de la justice est considérée comme un fait acquis par la littérature scientifique dans la plupart des secteurs du droit. Le droit européen qui s'est structuré autour des institutions de la Communauté européenne, puis de l'Union européenne en est l'exemple le plus évident avec son corollaire d'institutions judiciaires européennes à Luxembourg et leur jurisprudence intégrationniste³³². À la marge du processus européen, d'autres formes d'eupéanisation de la justice peuvent s'observer, par exemple, dans le secteur du droit pénal, relevant encore fortement de la compétence des États, mais présentant plusieurs dispositifs de transnationalisation pour s'opposer aux crimes et délits, eux aussi, de plus en plus transnationaux (évasion fiscale, blanchiment d'argent, terrorisme...)³³³. Qu'il s'agisse du droit ou de certaines procédures et instruments pénaux, leurs processus d'eupéanisation relèvent des initiatives politiques prises par les hommes d'État dans les institutions communautaires et d'un agenda intégrationniste mené par la Commission européenne comme le montre le chapitre suivant plus en détail.

Il est cependant moins évident d'analyser si et comment des acteurs à la marge de l'action publique dans la justice comme les experts des forums européens influencent cette dernière. Dit autrement, se pose ici la question du pouvoir des instruments que sont ces bonnes pratiques, recommandations, *checklist*, statistiques produites au niveau européen³³⁴. Et que peut-on retenir de l'influence que ces acteurs réunis au sein des forums européens ont sur le changement du fonctionnement de la justice dans les pays européens ?

Pour répondre à ces questions très larges, nous proposons un recensement de la circulation des instruments produits dans les forums en matière de gestion de la qualité. Ensuite, nous envisageons de restreindre la focale sur un des instruments plus performatifs

³³² VAUCHEZ Antoine, « The transnational politics of judicialization. Van Gend en Loos and the making of EU polity », *European Law Journal*, 16 (1), 2010, p. 1-28 ; COHEN Antonin et Antoine VAUCHEZ, « Sociologie politique de l'Europe du droit », *Revue française de science politique*, 60 (2), 2010, p. 223-226 ; VAUCHEZ Antoine, « Keeping the dream alive: the European Court of Justice and the transnational fabric of integrationist jurisprudence », *European Political Science Review*, 4 (1), 2012, p. 51-71.

³³³ PARIS Natacha, « L'eupéanisation de la justice pénale au nom de la lutte contre "la criminalité organisée" dans les années 1990 : le rôle d'acteurs à la marge du processus décisionnel européen », *Cultures & conflits*, 62, 2006, p. 79-105. Pour un développement de cette histoire de l'eupéanisation de la justice, voir chapitre 5.

³³⁴ ABBOTT Kenneth W et Duncan SNIDAL, « Hard and soft law in international governance », *International Organization*, 54 (3), 2000, p. 421-456 ; TRUBEK David M., COTTRELL Patrick et NANCE Mark, « "Soft Law," "hard Law," and European integration: toward a theory of hybridity », in Joanne SCOTT et Gráinne DE BÚRCA (éd.), *New Governance and Constitutionalism in Europe and the US*, Oxford, Hart, 2006, p. 65-107 ; TERPAN Fabien, « Soft law in the European Union-The changing nature of EU law », *European Law Journal*, 21 (1), janvier 2015, p. 68-96.

produits dans les forums internationaux : les statistiques comparatives. Cela montrera que les effets plus structurants de ces instruments n'ont en fait pas eu lieu au niveau national. Si des projets infranationaux mobilisent les instruments produits dans les forums des coalitions épistémiques et professionnelles (cf. chapitre 6 aussi), l'Union européenne par ses programmes d'élargissement et coopération apparaît être le récipiendaire principal de la circulation d'instruments. Comme pour le modèle des forums de È. Fouilleux, c'est le forum des communautés de politiques publiques européennes qui se saisit des instruments produits par les autres forums pour renégocier les frontières de l'action publique dans le domaine de la justice.

1. Les instruments européens comme contributions aux débats nationaux

Tracer les circulations des instruments pose un vrai défi méthodologique. Comment repérer des circulations européennes en couvrant l'ensemble des pays potentiellement destinataires et l'ensemble, dans notre cas, d'organisations et acteurs qui pourraient s'y intéresser ? Pour résoudre cette difficulté nous avons eu recours à une méthodologie mixte. D'un côté, il s'agit de quantifier cette circulation en vérifiant par une base de données d'articles de presse (Factiva) la portée de ces forums européens sur un vaste public. Ensuite, pour avoir une perception plus fine de la circulation effective dans les milieux spécialistes de la justice, on s'appuie sur les entretiens réalisés avec les experts et les représentants nationaux siégeant dans les assemblées plénières des forums. L'enjeu n'est pas d'évaluer à quel point ces instruments circulent, mais de comprendre par quels biais et quels effets en découlent en termes de changement de l'action publique.

a. Un forum professionnel européen comme appui aux forums professionnels nationaux en matière de réformes

Le Conseil des juges est un organe consultatif du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. La première direction de circulation de ses Avis passe donc par la voie des recommandations faites par le Conseil de l'Europe aux pays membres. Des relations personnelles existent entre les membres du Conseil et leurs collègues juges de la Cour européenne des droits de l'homme. L'ancienne présidente du CCJE entre 2008 et 2009, Julia Laffranque est devenue par la suite juge de la Cour de Strasbourg pour l'Estonie. Ce canal de diffusion se limite pourtant à un suivi de la jurisprudence de la Cour qui est intégré quand il est pertinent par les Avis du Conseil. De même, « la Cour, pour ce que j'en sais, inclut nos

Avis dans ses travaux préparatoires aux décisions qui concernent le statut judiciaire ; il en va de même pour certaines décisions de Cours suprêmes des pays membres³³⁵ ».

Notamment, dans la base de données HUDOC des décisions de la Cour de Strasbourg, 14 décisions citent un ou plusieurs avis du Conseil des juges. Les arrêts les plus importants en ce sens sont ceux de Ramos Nunes de Carvalho E Sá c. Portugal et Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos et Figueiredo c. Portugal décidés en 2016 et condamnant le Portugal pour violation de l'article 6.1 de la Convention des droits de l'homme. Ces recours ont été reconnus sur la base de la composition inégalitaire de la commission du Conseil de la justice portugais qui s'était prononcé sur les décisions disciplinaires à l'encontre des magistrats requérants. Dans leur décision, les juges européens ont fondé une partie de leur interprétation de l'article 6.1 sur la Recommandation du 17 novembre 2010 sur les juges par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Cette Recommandation reprenait en grande partie des Avis du Conseil des juges, ainsi que la *Magna Carta* des juges européens, complétée en 2010 par le Conseil des juges comme une synthèse des conclusions de leurs dix premiers Avis. Cet exemple montre que ces instruments conventionnels que sont les Avis composés par un forum de professionnels non dotés d'une compétence juridictionnelle, peuvent produire des effets tangibles dans cette arène légitimée par les États pour décider des contentieux qui les concernent.

Le Conseil des juges interprète les normes européennes en matière de statut des juges, de séparations entre pouvoirs et d'efficacité de la justice. La légitimité de ses interprétations peut s'évaluer par leur prise en compte par les arènes appelées à trancher en cas de litige relatif à l'application de ces normes, que sont les cours nationales et européennes. Dans ce contexte, les Avis peuvent jouer le rôle de guide pour les professionnels de ces cours. Un ancien vice-Président du Conseil des juges le confirme :

« L'impression que j'ai, et que les autres ont aussi, c'est que les Avis du CCJE ont eu un effet sur la manière dont les différents pays et législatures appréhendent les problèmes concernant les relations avec le pouvoir judiciaire. Ils ont été une sorte de guide ou de marqueur pour eux. Si on reste capable de faire cela, je pense qu'on est en train d'avoir du succès dans notre mission³³⁶ ».

Précisant ces propos, le doyen des membres du CCJE, ancien président et représentant d'un des pays d'Europe occidentale plus actifs dans les forums européens, considérait à

³³⁵ Entretien avec un membre du CCJE, ancien président, 20 janvier 2015. Traduit par nos soins.

³³⁶ Entretien avec un ancien membre du CCJE, vice-Président, 9 janvier 2015. Traduit par nos soins.

partir d'une étude plus approfondie sur la question que « les Avis du CCJE sont plus des éléments de réflexion que quelque chose qui a provoqué des réformes. Par exemple, ils ont été évoqués à chaque fois qu'il a été question de réformer le Conseil de la justice, et à chaque fois qu'il a été question de modifier le système de formations des juges ». Pourtant, « Il y a certains États membres, notamment les pays de l'ancien bloc soviétique, où les Avis du CCJE ont inspiré des réformes, ou la création même d'un système judiciaire indépendant³³⁷ ». Si les effets les plus structurants des Avis concernent les pays qui rediscutent les fondements de leur pouvoir judiciaire et son rapport aux autres pouvoirs, des conséquences sont visibles aussi dans les pays d'Europe occidentale. Le débat jamais clôturé sur le Conseil Supérieur de la Magistrature en France³³⁸ constitue l'une des illustrations où les Avis du Conseil des juges interviennent dans la réflexion. Les magistrats avancent en effet souvent les Avis du Conseil des juges européens pour appuyer leur demande d'un Conseil libéré du contrôle politique par le président de la République, comme le disait cet ancien président du Conseil dans l'extrait précédent. De même, en matière d'efficacité des tribunaux, les Avis peuvent appuyer des changements de pratiques et renforcer les positions des acteurs qui se font promoteurs de changement :

« Un Avis du CCJE récemment s'est trouvé dans un échange de lettres entre le président de la Cour de Cassation et le Président du Conseil national du Barreau qui invitait les avocats à limiter la longueur des recours en Cassation à vingt pages au maximum, au-delà des annexes³³⁹ ».

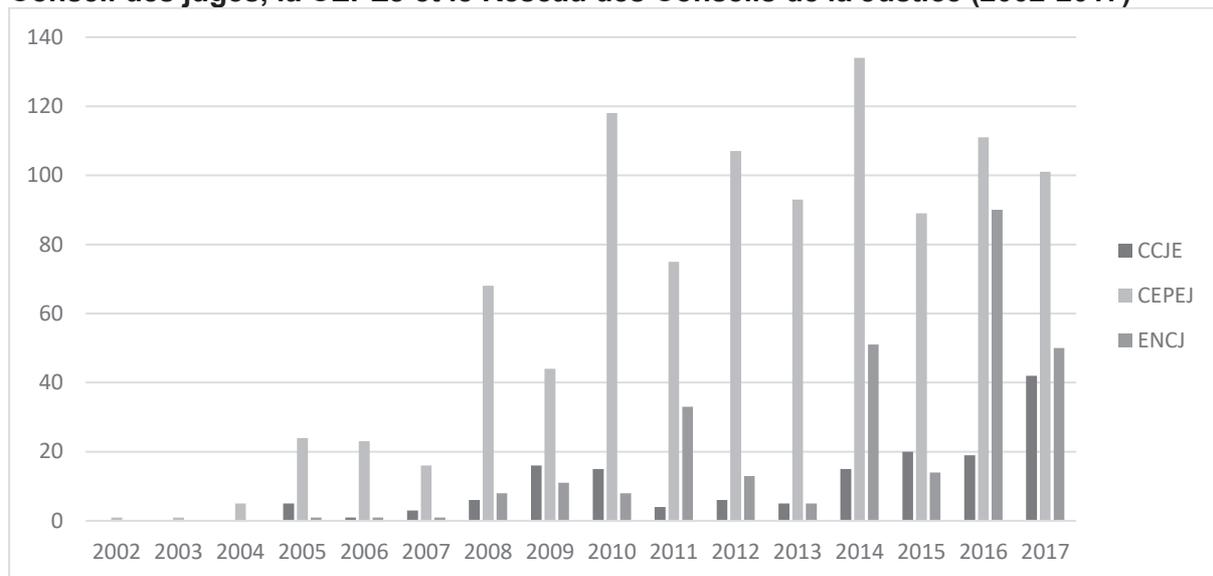
Les Avis du Conseil des juges circulent donc principalement entre les juges des pays européens et ils constituent une ressource transversale qui peut être exploitée par les forums professionnels des pays européens. Les travaux du Conseil sont rarement médiatisés à la différence de ce que l'on observe pour la CEPEJ et plus récemment pour le Réseau des Conseils de la Justice.

³³⁷ Entretien avec un membre du CCJE, ancien président, 11 décembre 2014.

³³⁸ Respectivement réformé en 2008, puis entre 2013 et 2016 en France, et en 2013 aux Pays-Bas.

³³⁹ Entretien avec un membre du CCJE, ancien président, 20 janvier 2015. Traduit par nos soins.

Tableau 4.3. Nombre de citations par année dans les articles de presse pour le Conseil des juges, la CEPEJ et le Réseau des Conseils de la Justice (2002-2017)



Source : élaboré par l'auteur à partir des données FACTIVA³⁴⁰. Données à jour au 31 décembre 2017.

Comptant à peine 157 citations dans les articles de presse recensés par la base de données Factiva, le Conseil des juges est rarement présent dans la presse au-delà des organes de communication du Conseil de l'Europe (compris dans la base Factiva). L'année 2017 constitue une exception en raison de la couverture médiatique intense provoquée par les réformes de la Cour suprême et du Conseil de la justice polonais. Touchant directement au principe d'indépendance de la justice, et provoquant une intervention directe du Conseil des juges à travers des Déclarations du Bureau envoyées à la presse et à la Commission européenne, ces déclarations ont trouvé un écho retentissant dans toute la presse européenne, et en particulier en Pologne. Elles rappelaient les nombreux points de violation des réformes polonaises vis-à-vis des standards minimaux en matière d'indépendance de la magistrature et de séparation des pouvoirs³⁴¹. La Commission a par la suite pris en compte l'Avis du Conseil des juges dans la décision d'ouverture d'une procédure d'infraction contre la Pologne³⁴².

³⁴⁰ Factiva est un outil d'information professionnelle qui donne accès à plus de 36 000 sources (journaux, magazines retranscriptions radio et télévision, photos, etc.) provenant de 200 pays en 25 langues.

³⁴¹ Voir, Déclaration du Bureau du CCJE concernant la loi sur le Conseil national polonais de la magistrature de juillet 2017 et la Déclaration concernant la situation sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne de novembre 2017 [<https://www.coe.int/fr/web/ccje/status-and-situation-of-judges-in-member-states>], dernier accès le 30 août 2018.

³⁴² Première étape de la procédure de recours à la Cour de justice de l'UE, par laquelle la Commission demande des explications écrites sous un mois au pays membre qui aurait violé les traités. En cas d'explications non satisfaisantes sur la légalité des dispositions questionnées, la Commission adresse une demande formelle de conformité au droit de l'UE. Si l'État ne respecte toujours pas ses obligations, la Commission saisit la Cour de justice qui peut le cas échéant, infliger des sanctions à l'État en violation.

Cette illustration confirme que le Conseil des juges a principalement construit sa légitimité en matière d'action publique comme étant la référence des questions relatives au cœur de ses compétences sur le statut des juges et la défense de leur indépendance. Les questions d'efficacité de la justice en partie traitées par les Avis du Conseil peuvent donc ponctuellement soulever l'intérêt de leurs collègues dans les tribunaux des pays européens, y compris occidentaux. Sur ces deux questions d'action publique – indépendance et efficacité de la justice – le Conseil est concurrencé par le forum des coalitions épistémiques qui contribue lui aussi par ses instruments à outiller les débats nationaux entre gouvernements et professionnels du droit sur les réformes de la justice.

b. Forum des coalitions épistémiques et légitimation par la circulation des instruments

Si la défense du statut des juges passe principalement par les Avis et la surveillance de la situation du pouvoir judiciaire dans les pays européens pour le Conseil des juges, la situation est différente dans le cas du forum des coalitions épistémiques. Il ne s'agit pas de surveiller le changement pour qu'il reste dans les contours des standards d'une justice indépendante établis au niveau européen. Les membres du Réseau des Conseils de la justice comme ceux de la CEPEJ pensent que leurs instruments produisent des changements par l'identification des problèmes et l'amélioration du fonctionnement de la justice.

Selon un membre néerlandais du Réseau des Conseils de la justice, ce dernier « tout seul ne peut rien réaliser, parce que les changements sont toujours du ressort des Conseils nationaux. [...] Des réactions différentes à nos rapports peuvent exister, souvent sans que rien ne suive³⁴³ ». Comme le rappelle l'une des membres du secrétariat du temps où elle travaillait pour le Conseil de la justice néerlandais, les effets restaient très limités au début de l'activité du Réseau, c'est-à-dire entre 2007 et le tournant de 2014.

« Comment peut-on être sûrs que nos rapports servent à quelque chose ? C'est difficile. Je travaillais aux Pays-Bas, qu'est-ce qu'on y faisait ? [long silence, comme pour signifier rien] Mais ça commence... Quand on a fait un rapport sur les procédures de sélection et nomination des juges [au Réseau], au moins il a été envoyé aux personnes qui discutaient sur la manière de réformer le système néerlandais. Pour qu'ils puissent prendre note de ce qu'on avait écrit dans notre rapport. Enfin, c'est cela peut-être l'étendue... Peut-être que dans

³⁴³ Entretien avec un membres néerlandais du Réseau des Conseils de la Justice, 6 juillet 2015. Traduit par nos soins.

certaines systèmes judiciaires plus récents et où ils ont de plus grandes réformes à mener, ils pourraient avoir un plus grand impact³⁴⁴ ».

Ce qui a permis au Réseau de peser davantage sur les changements, selon le juge néerlandais, c'est l'opportunité de développer un projet en lien étroit avec l'action publique, car il alimente les réflexions de la Commission européenne sur un instrument de mesure du fonctionnement de la justice des pays européens, appelé *Tableau de bord de la Justice* (cf. chapitre 5). En lien avec ce projet de la Commission européenne, le Réseau a réalisé des questionnaires sur l'indépendance et la responsabilité dans la justice. Celui que les magistrats des pays membres complètent (sans contrôle sur la représentativité de l'échantillon des répondants) porte sur leur perception de l'indépendance des magistrats.

Le juge néerlandais résume l'importance de ce changement qui amplifie la capacité du Réseau à influencer l'action publique par la formule suivante : « Pendant des années, le Réseau a fait de beaux rapports pour nos étagères. Mais aujourd'hui, on fait des rapports qui comptent³⁴⁵ ». Il fournit un exemple détaillé des effets immédiats de ce rapport sur l'indépendance et la responsabilité des pays qui avaient accepté d'y participer.

« Le rapport servait à voir comment les juges percevaient leur propre indépendance. Vous savez peut-être que l'Espagne n'avait pas du tout été contente des résultats. Leur première réaction avait été : on va répéter les questionnaires et voir si ça reste ainsi. Moi, je lui ai dit que c'était dommage, car avant ils étaient tous d'accord qu'on ait construit un beau questionnaire avec des questions bien formulées. Quand les résultats arrivaient, il fallait faire avec. Quatre semaines plus tard, on s'est retrouvé avec le Conseil de la Justice espagnol et ils nous ont dit : "Vous aviez raison, on a un problème". Et là, ils cherchent à le résoudre. Comment se fait-il que X% des juges pensent que les procédures pour décider des promotions ne sont pas les bonnes ? Comme cela se fait-il que X% pensent que ses collègues sont corrompus ? Avec ce rapport, il devrait être plus facile de comprendre quels sont les problèmes et c'est ça que j'appelais "faire ce qui compte"³⁴⁶ ».

La quantification est l'approche que valorise ce juge néerlandais. Une fois que l'on s'est accordé sur les dimensions d'un certain phénomène, on peut mesurer celui-ci en

³⁴⁴ Entretien avec un membre du secrétariat du Réseau des Conseils de la Justice, 14 janvier 2015. Traduit par nos soins.

³⁴⁵ Entretien avec des membres néerlandais du Réseau des Conseils de la Justice, 6 juillet 2015. Traduit par nos soins.

³⁴⁶ *Ibid.*

émettant un diagnostic qui peut viser à transformer le monde social mesuré³⁴⁷. La quantification est donc vue comme un registre de légitimité qui permet non seulement de souligner les problèmes, mais aussi de valoriser des solutions qui auparavant – en absence d'un diagnostic apparemment objectivé du problème – restaient sur les étagères.

Cet effet s'observe aussi en regardant les données du Tableau 4.3. Le nombre de citations dans la presse pour le Réseau des Conseils de la Justice augmente de manière importante à partir du moment où celui-ci a commencé à collaborer avec la Commission européenne sur le projet Tableau de bord de la Justice en 2014. Cette exposition médiatique améliore la visibilité et l'image du Réseau, qui voit son statut d'expertise renforcé dans le champ européen, notamment vis-à-vis d'un potentiel compétiteur sur la thématique de l'indépendance, comme le Conseil des juges. En parallèle, ce projet représente aussi un apport financier pour le Réseau, qui lui permet de mieux structurer ses activités. Comme le dit un membre du secrétariat du Réseau, sur ce plan, la collaboration avec la Commission est mutuellement profitable, car en échange de sa collaboration, le Réseau obtient en contrepartie des financements et de la reconnaissance. Cette reconnaissance agit à l'extérieur :

« Maintenant, les rapports sont utilisés par des acteurs externes, comme la Commission. Et quand ils vont faire leurs visites dans les pays membres, s'ils veulent proposer une réforme, ils peuvent utiliser nos rapports. Ce n'est pas la raison pour laquelle nous les avons écrits. Les membres les écrivent pour eux-mêmes. Mais c'est bien qu'ils aient cette deuxième fonction³⁴⁸ ».

Elle agit cependant aussi à l'intérieur et porte les membres eux-mêmes à valoriser davantage les activités du Réseau : « si on compare cela avec les premières années où j'ai travaillé au Réseau, la participation des membres est aujourd'hui beaucoup plus intense³⁴⁹ ».

La construction de la légitimité de la CEPEJ a suivi un autre parcours que celui du Réseau, plus long et autonome, tout en s'appuyant aussi principalement sur une œuvre de quantification de la justice. Depuis sa création, la CEPEJ a été observée avec intérêt par plusieurs pays. La méfiance vis-à-vis de l'effet potentiel de ce forum européen sur les débats nationaux en matière de justice en a été la première illustration. C'est par exemple ainsi

³⁴⁷ DESROSIERES Alain et Sandrine KOTT, « Quantifier », *Genèses*, 58 (1), 2005, p. 2-3.

³⁴⁸ Entretien avec un membre du secrétariat du Réseau des Conseils de la Justice, 14 janvier 2015. Traduit par nos soins.

³⁴⁹ *Ibid.*

qu'un fonctionnaire de ministère, formé au droit et au management et correspondant national pour la CEPEJ, décrit le point de vue de son supérieur sur ce forum :

« La première mission qu'il m'a donnée, était de suivre la CEPEJ pour éviter que des choses puissent être décidées d'une manière telle qu'après elles nous tomberaient dessus du genre : "c'est une décision européenne et il faut qu'on le fasse" ! Son point de vue était qu'il ne fallait pas utiliser le système européen pour intervenir sur l'agenda national, ce qu'il reprochait à ses prédécesseurs dans ce type de commissions³⁵⁰ ».

Pour d'autres, la CEPEJ a représenté un autre forum à partir duquel promouvoir le changement de la justice. Le forum méritait d'être investi en raison des effets que cet investissement européen pouvait produire sur les débats nationaux ou locaux qu'ils conduisaient par ailleurs.

« Question : Quand vous avez pris conscience de la manière dont la CEPEJ fonctionnait, avez-vous eu l'impression qu'elle pouvait vous conduire à changer certaines choses ici ?

Réponse : Pas vraiment. Mais parfois j'ai pu observer que dans les discussions, les personnes peuvent tenir certains propos, certaines opinions, parce que cela renvoie à un débat national qui a lieu dans leur pays ou leur région. Et là, ils essaient d'introduire quelque chose, qui a à voir avec leur opinion sur le débat national, dans les brouillons du travail [de la CEPEJ]. Ainsi ils pourront utiliser cela après dans les débats au sein de leur pays³⁵¹. »

Ce rapport évoluant entre méfiance et opportunité pour l'agenda national réformateur dont témoignent certains pays membres à travers leurs représentants avait déjà été observé par les premiers secrétaires de la CEPEJ. Dès la création du rapport de la CEPEJ en 2004, tous les États y contribuant n'étaient pas enthousiastes à l'idée d'être comparés avec d'autres, même s'ils fournissaient les données :

« Au début, la France – ce n'était pas le seul pays, mais c'était typique – a vu la CEPEJ, l'exercice d'évaluation comme un empêcheur de tourner en rond. [...] Et puis au fur et mesure, peut-être la médiatisation a aidé, l'exercice s'est un peu imposé, validé par un certain nombre de figures de la justice qui disaient

³⁵⁰ Entretien avec un représentant et correspondant national auprès de la CEPEJ, 6 février 2015. Traduit par nos soins.

³⁵¹ *Ibid.*

que c'était bien de procéder de la sorte et qu'il fallait le faire. Au bout d'un moment, tu ne peux plus décrédibiliser l'exercice³⁵² ».

Cette ambivalence à l'égard des statistiques européennes de la justice, qui peuvent montrer la grandeur du système judiciaire français et ses capacités à produire des données en toute transparence, mais qui risquent aussi de mettre en lumière les problèmes de la justice française, était commune à plusieurs autres États. L'ancien secrétaire de la CEPEJ insiste sur l'importance qu'a eue la validation de la méthodologie de la CEPEJ par un réseau d'experts pour son affirmation internationale. Certains ministères de la Justice auraient décidé d'investir davantage la comparaison internationale par les statistiques comme une ressource, face à l'impossibilité de tuer précocement le projet CEPEJ sans soulever des vagues de réprobation parmi les experts du secteur. Par leur investissement, ils auraient légitimé ce type de comparaison :

« C'était l'évolution de dire "et si on l'utilisait à notre profit ?" Par exemple, plutôt que de cacher le fait que traditionnellement l'État français ne met pas autant d'argent dans la justice que d'autres pays, utilisons-le pour aller au ministère des Finances pour [négocier] les prochains budgets³⁵³ ».

La médiatisation croissante du *Rapport* est aussi une ressource. Ce dernier est disponible gratuitement sur le site de la CEPEJ et fait l'objet d'une conférence de presse lors de sa publication. Lors d'une séance d'observation à Strasbourg en décembre 2014, une volumineuse revue de presse faisait état de plus de cent articles de presse généraliste publiés en Europe pour son édition. La recherche sur Factiva du Tableau 4.3 montre que cette médiatisation est tendanciellement croissante dans le temps. Elle est forte les années paires, lors desquelles est publié le *Rapport* présentant les statistiques comparées de la justice des pays européens. Cela témoigne de son importance pour la médiatisation de la CEPEJ.

En outre, le *Rapport* est diffusé au niveau national et local de deux manières. L'une concerne la chaîne hiérarchique reliant les représentants des pays du Conseil de l'Europe à leurs autorités nationales. L'autre est le fruit de l'action des experts et membres de la CEPEJ. L'usage des indicateurs du *Rapport* est répandu par les autorités nationales et les juridictions à des degrés divers, en fonction de la capacité des membres nationaux à atteindre les acteurs importants et du niveau d'intérêt que les réformes de la justice ont dans l'agenda politique du pays. Comme le rappelle cet expert de long cours de la CEPEJ, chercheur en science

³⁵² Entretien avec l'ancien secrétaire de la CEPEJ, 24 septembre 2015.

³⁵³ *Ibid.*

politique, l'usage et la médiatisation des données du *Rapport* sont souvent liés à l'utilisation qui en est faite par les parties en cause dans le débat sur les problèmes de la justice ou les réformes envisagées :

« [le Rapport] permet des analyses politiques ou des processus de changement... d'avoir en tout cas une incitation de l'extérieur, car il est toujours difficile de changer sans avoir des incitations de l'extérieur. Donc, moi je l'ai toujours vu comme une incitation – même pour mon pays – important pour inciter le processus de changement. Ces derniers temps, [le Rapport] est devenu très connu. Il me semble qu'il y a aussi un usage assez instrumental des données, et cela me fait du mal aussi en tant que chercheur. Mais enfin, c'est aussi le prix à payer. Deuxièmement, il faudrait aussi être attentif, surtout sur la question de la productivité des magistrats, à l'usage qui est fait des données. On dit de plus en plus qu'il faut les utiliser avec grande prudence, surtout à des fins de connaissance, en regardant la suite historique de chaque pays, parce que c'était ça la finalité primaire de l'exercice. Bien évidemment, il y a les « usual suspects » qui utilisent les idées et encore pire les nombres de manière instrumentale pro domo sua. Mais c'est le prix à payer de la médiatisation de ces données³⁵⁴. »

D'autres experts sont d'avis que les indicateurs de la CEPEJ ont eu des effets indéniables en informant des débats nationaux sur les réformes à réaliser :

« J'étais responsable du rapport en 2006 et 2008 et je me rappelle que pour certains pays, il était intéressant de voir qu'ils avaient le plus grand nombre de tribunaux ou d'avocats pour 100 000 habitants. C'était la Grèce, l'Espagne, le Portugal, mais aussi la Croatie qui était dans le processus de candidature à l'UE. Il était intéressant pour ces pays de voir que pour eux, il y avait besoin de réformes pour réduire le nombre de leurs tribunaux ou de leurs juges, surtout si on regardait la question du point de vue financier et de la performance du système de justice. Donc, pour ces pays, [le rapport] fut une sorte d'inspiration pour initier certaines de leurs réformes judiciaires. Pour la Croatie, ça rentrait dans le processus de candidature à l'UE. Pour les autres, le rapport donnait lieu à des débats entre le ministère de la Justice et le pouvoir judiciaire. Ce fut le cas par exemple lors de la publication du rapport de 2006, avec les plaintes des magistrats français sur le budget de la justice qui était trop faible, comparé à des

³⁵⁴ Entretien avec un expert CEPEJ, politologue, 18 décembre 2014. Traduit par nos soins.

pays similaires. Et le ministère de la Justice a dû se défendre sur les raisons d'un budget si réduit. Enfin, à l'époque cela a provoqué une forte réaction politique. Mais par la suite, le budget de la justice en France a augmenté au fil des ans. Cela a eu un grand impact sur les politiques publiques³⁵⁵.»

Cependant, d'autres acteurs sont critiques vis-à-vis de la CEPEJ pour son incapacité à passer à l'action avec les pays membres. Les données fournissent une photographie et donnent des outils d'analyse des caractéristiques des différents systèmes comme le disait l'expert politologue dans l'entretien. Mais la CEPEJ n'utilise pas (et ne peut pas le faire dans le cadre du Conseil de l'Europe) cette ressource pour « construire systématiquement des parcours subjectifs avec les pays, au-delà de ces données objectives³⁵⁶ ». Et cela, bien que les bonnes pratiques produites par la CEPEJ aient pour finalité d'aider les pays à réfléchir à des solutions au-delà du diagnostic des problèmes. L'initiative pour des projets de coopération avec les pays membres peut venir seulement de ces derniers, et ils doivent être financés par d'autres acteurs que le Conseil de l'Europe : soit les pays eux-mêmes ou des financeurs tiers comme l'Union européenne ou d'autres fonds de développement.

Comme le rapporte un ancien expert de la CEPEJ, l'approche du Conseil de l'Europe quant à la circulation des savoirs produits en son sein est plutôt passive :

« Si un État membre demande de l'aide, par exemple sur son système de justice, qu'est-ce qu'ils font ? Ils rassemblent de l'information, ils font un rapport et ils mettent le rapport sur le site web, ce qui est sympa, et après ? Ils pourraient être beaucoup plus actifs dans la diffusion. Vous savez, le Conseil de l'Europe est un gros business à Strasbourg, mais ailleurs... Alors cherche à être plus offensif vis-à-vis de ce que tu veux obtenir et pourquoi. Explique cela ! Sois plus actif ! Montre-toi ! Personne ne sait que tu es là. L'homme ordinaire : "Conseil de l'Europe... jamais entendu parler ! C'est quelque chose à Bruxelles³⁵⁷ ?" ».

En se représentant le système de gouvernance de la justice comme un ensemble de niveaux connectés, le manque de proactivité dans la circulation des instruments produits au sein du forum des coalitions épistémiques ne permet pas de le caractériser comme un forum

³⁵⁵ Entretien avec un ancien membre du groupe Évaluation, fonctionnaire, 7 mars 2016. Traduit par nos soins. De fait, le budget de la justice française, s'il était en effet moins important que dans des pays comparables, avait commencé à augmenter avant 2006. Cf. VIGOUR Cécile, « Choix politiques et inertie des dépenses. L'augmentation et les efforts de maîtrise du budget de la justice (1980-2010) », in Philippe BEZES (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 451-489.

³⁵⁶ Entretien avec un fonctionnaire du Conseil de l'Europe, 17 mars 2016. Traduit par nos soins.

³⁵⁷ Entretien avec un ancien expert du groupe Qualité, chercheur en administration publique, 31 octobre 2014, traduit par nos soins.

central pour l'action publique aux niveaux national et local. Pourtant, si on braque la focale sur le niveau européen, on peut observer un effet majeur de circulation horizontale vis-à-vis de ce qui pourrait apparaître au lecteur comme la grande absente de notre analyse : l'Union européenne. En effet, les indicateurs statistiques collectés dans le *Rapport* de la CEPEJ, ceux relatifs à l'indépendance et la responsabilité fabriqués par le Réseau des Conseils de la Justice, ainsi que plusieurs autres instruments produits dans les forums européens (tant professionnels que des coalitions épistémiques), trouvent un débouché important dans ce qui a été labellisé comme le forum européen des communautés de politiques publiques.

Premièrement, ces instruments sont mobilisés dans les activités de coopération avec les pays voisins de l'UE. Ces activités sont souvent déléguées au Conseil de l'Europe pour ce qui concerne le monde de la justice et de nombreux projets de coopération financés par l'UE ont impliqué directement des experts de la CEPEJ, du Conseil des juges et même du Réseau des Conseils de la justice. Dans ces programmes de coopération, les experts réalisent des études locales sur les problèmes et les besoins des tribunaux où ils sont envoyés par les autorités nationales ou locales qui ont sollicité l'aide européenne. Ils proposent ensuite dans des réunions sur place, ou dans des rapports, des solutions fondées sur une adaptation des lignes directrices, *checklists*, bonnes pratiques, avis développés dans les groupes d'expertise. Réalisés surtout dans les pays du Sud de la Méditerranée (Maroc, Tunisie et Jordanie dès 2012-13) et de l'Europe de l'Est (Azerbaïdjan, Moldavie et Turquie dès 2012), l'expertise de la CEPEJ et du Conseil des juges est souvent mobilisée dans le cadre des programmes de coopération pour les réformes des pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne (Albanie, Croatie³⁵⁸ dès 2014, Kosovo dès 2016). Enfin, à partir de 2017, des pays membres de l'UE comme la Slovaquie et la Lettonie ont commencé à mobiliser le Fonds social européen pour développer des projets de coopération en matière d'évaluation de la qualité et de l'efficacité des tribunaux, en mobilisant les experts des forums du Conseil de l'Europe.

En laissant l'initiative de coopération aux autorités nationales et locales qui veulent « tirer des leçons » des bonnes pratiques européennes, les experts des forums européens mobilisés dans des projets de coopération trouvent le plus souvent un public réceptif sur le terrain. Au contraire, cette structure peu proactive à la coopération avec les pays membres peut expliquer la capacité limitée de ces forums européens à promouvoir la coopération à

³⁵⁸ Le projet croate est plus précisément financé par les *Norway grants*, fonds norvégien, complémentaire aux *EEA grants* (European Economic Area), finalisé à financer des projets de pays en voie d'adhésion à l'espace économique européen.

plus grande échelle, notamment avec les pays d'Europe occidentale. Pour des pays comme les Pays-Bas, l'Autriche ou les pays scandinaves, la question de la pertinence d'une expertise en matière d'administration de la justice peut aussi se poser en raison de l'avancée de leurs systèmes de gestion des cours. Pourtant, l'absence de projets avec des pays connus pour les problèmes récurrents de leurs tribunaux comme l'Italie, la Belgique, la France ou d'autres pays d'Europe du Sud, permet de conclure à une capacité limitée des forums européens à faire circuler les solutions qu'ils élaborent sans passer par l'acteur intermédiaire qu'est l'Union européenne. Dans le prochain chapitre, ce processus de circulation horizontale par les projets de coopération et la réappropriation des instruments produits dans les forums professionnels et des coalitions épistémiques par le forum des communautés de politiques publiques est analysé en profondeur pour dégager les effets structurants de ce processus sur la circulation de l'approche gestionnaire et de ses instruments dans la justice des pays européens. Parmi ces instruments, la statistique joue le rôle de tête de pont autour de laquelle la Commission européenne a pu bâtir ses politiques en matière de contrôle des performances de la justice civile des pays membres.

2. L'instrumentation statistique : un terrain fertile pour affirmer une logique gestionnaire dans la justice

L'intégration transnationale des bureaucraties économiques et financières serait l'un des traits caractéristiques des pays européens et l'un des effets du processus d'intégration européenne qui se poursuit depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Certains auteurs ont créé les catégories analytiques de « champ de l'Eurocratie » ou de « fabrique des Européens » pour tenter de les comprendre³⁵⁹. À l'inverse de ces domaines, l'organisation de la justice ne relève que marginalement de la compétence de l'Union européenne. Les professionnels du droit sont partie prenante d'une bureaucratie, celle de la justice, particulière en raison du principe d'indépendance de ses membres qui offre une autonomie supplémentaire à ces derniers vis-à-vis du politique. Dans ce cas, comment l'hypothèse d'un effet des instruments européens sur les professionnels du droit peut-elle tenir ? En raisonnant par analogie, alors que les bureaucraties économiques et financières des pays membres s'intègrent sur la base d'un certain nombre de règles et pratiques communes disciplinées par

³⁵⁹ Didier GEORGAKAKIS (dir.), *Le champ de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012 ; Hélène MICHEL et Cécile ROBERT (dir.), *La fabrique des « Européens » : processus de socialisation et de construction européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.

les traités européens, les professionnels du droit peuvent se considérer encadrés de la même manière.

Depuis Maastricht en 1992, les ministres de l'Économie et des Finances des pays de l'UE font leur choix de dépense sous l'épée de Damoclès de la limite annuelle de déficits des comptes publics fixés à 3% du PIB. Cette norme est inscrite dans un instrument, le Pacte de stabilité et de croissance, qui a été ratifié par les pays européens en 1997 à Amsterdam. Elle impose la coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres et l'engagement de ces derniers à respecter le critère de discipline budgétaire en donnant les pouvoirs à la Commission européenne de surveiller le respect de ces critères. Sans être formalisée dans un traité comme dispositif de contrôle européen, la statistique ambitionne, pour ses tutélaires, d'exercer la même mission pour garantir un fonctionnement approprié de la justice.

a. La statistique pour imiter les entreprises tout en faisant de la politique

Les travaux néo-institutionnalistes suggèrent que la définition de pratiques, procédures et standards sont des moyens pour renforcer la légitimité des organisations qui les proposent et qui s'y soumettent. Il s'agira ici d'analyser la construction de statistiques européennes de la justice au prisme de ce que Ève Chiapello et Patrick Gilbert appellent l'axiome de la recherche de légitimité³⁶⁰. Nous montrerons que ce sont les acteurs à l'intersection de logiques professionnelles divergentes qui sont les principaux porteurs des dynamiques de changement de la justice.

S'agissant de la justice, si l'encadrement par les normes du droit européen est le premier type d'effet structurant sur le quotidien des juges des pays européens³⁶¹, d'autres formes de pression normative peuvent être identifiées sous réserve d'abandonner le monde du droit pour saisir la justice en tant qu'administration publique. Analysée de ce point de vue, la justice apparaît comme une organisation où « l'intersection de logiques institutionnelles potentiellement en conflit les unes avec les autres³⁶² » transparaît fortement. Si le forum de coalitions épistémiques constitue l'espace d'observation choisi pour montrer

³⁶⁰ Ève CHIAPELLO et Patrick GILBERT (dir.), *Sociologie des outils de gestion...*, op. cit., p. 110.

³⁶¹ Pour des analyses dans l'espace et dans le temps de la manière dont le droit de l'Union européenne influence les décisions des juges dans les cours nationales, voir KELEMEN R. Daniel et PAVONE Tommaso, « The political geography of legal integration », *World Politics*, 70 (3), 2018, p. 358-397. ; STONE SWEET Alec, *The Judicial Construction of Europe*, New York, Oxford University Press, 2004 ; STONE SWEET Alec, *Governing with Judges*, New York, Oxford University Press, 2000.

³⁶² Ève CHIAPELLO et Patrick GILBERT (dir.), *Sociologie des outils de gestion...*, op. cit., p. 110.

les dynamiques de changement qui émergent, les statistiques s'imposent comme l'instrument qui incarne cette dynamique de changement à tous les échelons de gouvernement de la justice de la manière la plus efficiente.

Parmi les pratiques d'administration de la justice qui se répandent de plus en plus au sein des pays européens – au-delà de la gestion de la qualité – la statistique détient désormais une présence et une valeur incontestables dans la majorité des pays³⁶³. Dans l'ensemble des services publics, la statistique aurait désormais supplanté la logique de subordination hiérarchique comme dispositif de contrôle sur les fonctionnaires afin d'assurer leur efficacité et ainsi leur capacité à satisfaire les besoins des usagers. Les professionnels du droit agissent eux sous la pression du nombre d'affaires traitées et à traiter qui sont désormais intégrés parmi les critères de leur évaluation professionnelle par les chefs de juridiction et les Conseils de la justice.

Mais si on sort du cadre des statistiques nationales ou locales, comme celles du ministère de la Justice ou des tribunaux de grandes villes où les statistiques permettent aux dirigeants d'intervenir sur l'organisation, la question de la fonction de ces statistiques pour des acteurs ne disposant pas d'un pouvoir d'intervention directe se pose, comme dans le cas des forums européens. La sociologie des statistiques et des indicateurs nous aide à encadrer la manière dont les statistiques internationales peuvent produire des effets sur l'action publique. « Les données ne sont pas un donné » comme le rappelle le statisticien Robert Salais. Elles relèvent d'une construction de la réalité reposant sur des conventions³⁶⁴. Cette opération a deux effets. (1) Définir un indicateur consiste à traduire un concept théorique dans des dimensions mesurables. Cette définition opératoire est conçue comme un aide à l'application du concept sur le terrain, car il établit une référence (un *benchmark*) qui peut guider la relation entre le mesurant et le mesuré. (2) Dans cette relation, les indicateurs renforcent la capacité du mesurant (notamment dans un cadre institutionnel), qui peut utiliser les mesures pour légitimer des demandes ou des décisions, et pour attirer l'attention des mesurés vers certains aspects spécifiques de l'action publique sur laquelle porte la mesure. Par exemple, le fait de transposer le concept de délai raisonnable dans le *disposition time* (durée estimée d'écoulement des affaires pendantes cumulées par un juge ou un tribunal) peut remettre en question les systèmes de gestion des affaires d'une administration judiciaire

³⁶³ L'exception est celle des micro-États.

³⁶⁴ SALAIS Robert, « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Revue française d'administration publique*, 135 (3), 2010, p. 497-515.

qui n'arrive pas à agir dans les limites établies par la Cour européenne des droits de l'homme³⁶⁵.

Les indicateurs peuvent être utilisés pour objectiver l'état de fonctionnement d'une organisation et ainsi appuyer les décisions politiques, ou judiciaires pour le cas de la Cour, face à une incapacité de l'organisation mesurée (que cela soit un tribunal ou un hôpital) d'intervenir sur le problème.

Un corollaire de la première finalité devient important dans le cadre des statistiques européennes. Décliner de manière quantifiée un concept au moyen d'indicateurs crée un espace d'équivalence³⁶⁶ où les catégories statistiques des différents pays peuvent converger, si ce n'est se standardiser³⁶⁷. Cette convergence est nécessaire pour utiliser ensuite les statistiques dans des opérations logiques qui réorganisent le rapport entre les entités mesurées. Alain Desrosières résume ces opérations logiques en quatre types : qualifier, comparer, évaluer et classer. Si la première opération permet l'accord sur les phénomènes mesurés, la deuxième en déduit les points de ressemblance et dissemblance entre les mesurés. Le troisième met en relation la mesure avec des finalités qui peuvent être relationnelles si elles sont fondées sur le rapport entre les mesurés ; par exemple réduire le différentiel de taux d'intérêt sur les obligations étatiques entre pays. Enfin, le classement consiste dans l'ordonnement des mesurés selon leurs scores en les mettant plus directement en compétition³⁶⁸. Ces opérations sont au cœur du débat sur la fonction des statistiques judiciaires européennes pour les acteurs en charge de leur production au niveau de la CEPEJ et dans l'Union européenne. Son importance dans les effets sur l'action publique du travail des forums européens, sera abordée au chapitre suivant.

Certains auteurs pointent aussi la dimension étatique des quantifications internationales puisque la majorité d'entre elles compile des données nationales, sur lesquelles les gouvernements nationaux gardent la maîtrise en utilisant parfois les statistiques comme terrain de politique internationale par lequel promouvoir leur modèle d'encadrement

³⁶⁵ Cela varie selon les pays. Par exemple, en Italie pour des affaires civiles sans problématiques particulières, le délai raisonnable est fixé à trois ans pour la première instance, deux pour l'appel et un pour la cassation.

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ PENISSAT Étienne et Jay ROWELL, « Note de recherche sur la fabrique de la nomenclature socio-économique européenne ESeC », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 191-192 (1-2), 2012, p. 126-135 ; ELISSALT François, « La statistique communautaire au tournant du XXI^e siècle. Nouveaux enjeux, nouvelles contraintes », *Courrier des statistiques*, 100, 2001, p. 41-51.

³⁶⁸ DESROSIERES Alain, « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 7 (2), 2012, p. 261-295.

d'un problème d'action publique ou pour donner une certaine image de leur pays³⁶⁹. L'exemple des résistances initiales de la France au Rapport de la CEPEJ pour l'image que l'inclusion d'un indicateur sur le budget des cours renvoyait de la justice française illustre bien l'enjeu politique engendré par les statistiques :

« Je peux te dire que les deux premières années – on terminait le rapport pendant l'été, parce qu'on le sort en général à l'automne – j'avais le Directeur du cabinet du ministre en personne qui m'appelait pour essayer d'influencer telle ou telle présentation, de dire que là on n'avait pas compris... qui était embêté ! Eux, ils faisaient leur cellule de crise pour faire leur contre-communication, pour essayer de démontrer qu'on n'avait pas bien travaillé³⁷⁰. »

Cet extrait d'entretien avec un responsable de la saisie des données pour le ministère de la Justice italien montre au contraire l'espace de jeu avec les chiffres laissé aux statisticiens une fois les données brutes collectées en juridiction, ce qui permet à ces derniers d'arrondir le cas échéant les chiffres dans la direction souhaitée pour donner une meilleure image du pays :

« Nous collectons tous les données et puis nous devons faire un travail de nettoyage de la donnée, voir si elle est cohérente, et si besoin recontacter les juridictions. Mais de fait, nous faisons aussi un travail d'extrapolation, en cherchant à projeter les données obtenues sur le niveau national. Naturellement, dans ce processus il est normal d'avoir... on peut les appeler des incohérences ou dyscrasies entre ce qui a été fourni une année et celle d'après³⁷¹. »

Ces extrapolations, fondées sur la méthode statistique, permettent aux statisticiens de fixer des paramètres en fonction desquels pondérer les données. Le changement de ces paramètres peut être la cause des incohérences sur les suites de données dans le temps, car comme le souligne le même fonctionnaire « si nous demandons les données à telle date, certaines juridictions pourraient n'avoir pas encore enregistré certaines affaires, en raison

³⁶⁹ MARTIN Benoît, « Chapitre 6. Les quantifications dans l'expertise des organisations internationales. Le cas de l'UNODC », in Asmara KLEIN, Camille LAPORTE et Marie SAIGET (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 131-150 ; SALAIS Robert, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) », in Bénédicte ZIMMERMANN (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2004, p. 1-28.

³⁷⁰ Entretien avec un membre du secrétariat de la CEPEJ, 24 septembre 2015.

³⁷¹ Entretien avec un fonctionnaire du service des statistiques du ministère de la Justice italien, 5 novembre 2015. Traduit en français par nos soins.

des standards qu'ils utilisent localement sur l'enregistrement des affaires³⁷² ». Ainsi, ces extrapolations et modélisations de données locales à une échelle nationale se prêtent à des manipulations qui peuvent déformer l'image du pays concerné, véhiculée par les statistiques.

b. Les indicateurs statistiques comme vecteurs de changement

La littérature sur la gouvernance par les indicateurs et la comparaison qui dresse une sociologie de leur usage par les organisations internationales est aussi importante pour notre analyse³⁷³. Elle souligne l'abondance des indicateurs de comparaison produits et utilisés dans le système de gouvernance globale au sein duquel ces organisations internationales opèrent. Les indicateurs auraient le pouvoir d'altérer la forme, l'exercice et la distribution du pouvoir au sein de ce système global par l'influence sur les représentations que les acteurs de l'action publique ont des institutions et situations mesurées³⁷⁴.

Judith Kelley et Beth Simmons ont proposé un schéma analytique permettant de comprendre les effets spécifiques des indicateurs sur le changement de l'action publique au niveau local ou national³⁷⁵. La figure 4.2, résume les différentes sources des indicateurs et leurs effets sur le changement de l'action publique indépendamment de l'échelle où ils se produisent³⁷⁶.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ Kevin E. DAVIS, Angelina FISHER, Benedict KINGSBURY et Sally Engle MERRY (eds), *Governance by Indicators*, Oxford, Oxford University Press, 2012 ; ESPELAND Wendy Nelson et Michael SAUDER, « Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds », *American Journal of Sociology*, 113 (1), 2007, p. 1-40 ; Benoît FRYDMAN et Arnaud VAN WAEYENBERGE (dir.), *Gouverner par les standards et les indicateurs : de Hume aux rankings*, Bruxelles, Bruylant, 2014 ; Annabelle LITTOZ-MONNET (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, New York, Routledge, 2017.

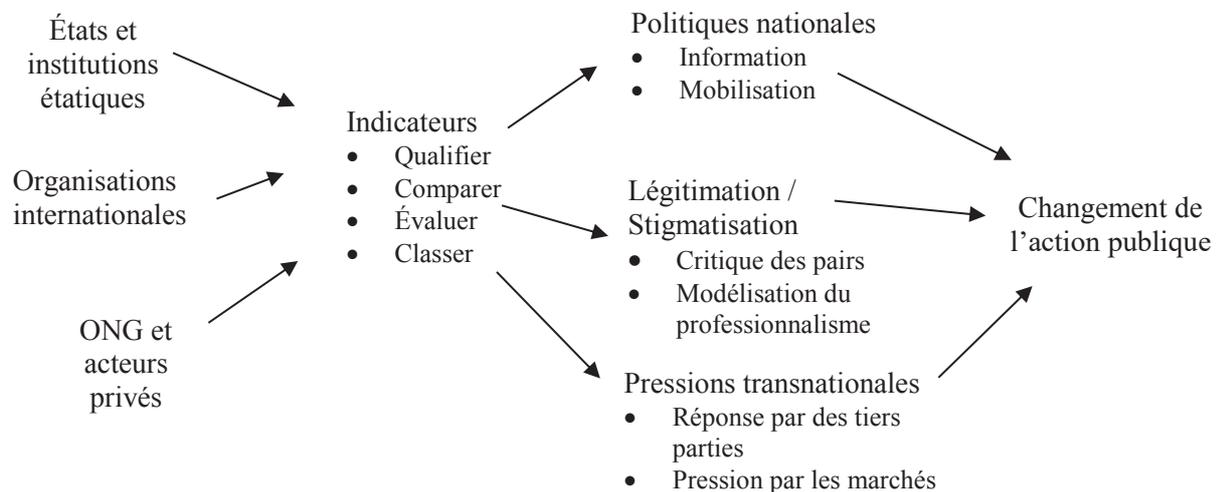
³⁷⁴ DAVIS Kevin E., Benedict KINGSBURY et Sally Engle MERRY, « The local-global life of indicators: Law, power, and resistance », in Sally Engle MERRY, Kevin E. DAVIS et Benedict KINGSBURY (eds), *The Quiet Power of Indicators*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 1-26 ; FREEMAN Richard et Steve STURDY, « Doing comparison: Producing authority in an international organization », in Annabelle LITTOZ-MONNET (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, New York, Routledge, 2017, p. 291-315.

³⁷⁵ SALAIS Robert, « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales*, 1-2, 2010, p. 129-147. ; SUPIOT Alain, *La Gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015 ; DESROSIÈRES Alain, « Retroaction: how indicators feed back onto quantified actors », in Johanna MUGLER, Richard ROTTENBURG, Sally E MERRY et Sung-Joon PARK (eds), *The World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge through Quantification*, Cambridge, Cambridge University Press, coll. « Cambridge Studies in Law and Society », 2015, p. 329-353.

³⁷⁶ Dans leur schéma original, Kelley et Simmons ne considéraient pas les opérations logiques propres aux indicateurs, mais des types d'indicateurs sur la forme d'évaluations, de classements, de listes de surveillances et de listes noires. Aussi, elles ne soulignaient que les effets négatifs des indicateurs sous forme de *élites shaming*. Nous considérons plus pertinent d'inclure les effets de légitimation qui peuvent en découler pour certains acteurs.

Premièrement, les indicateurs donnent une représentation sur un secteur de politique publique et orientent certains choix de politiques, soit les décisions politiques, soit incitant à leur changement. Parfois, les indicateurs influencent la perception d'un problème, comme les indicateurs de corruption de *Transparency International*. D'autres fois, ils vont à toucher directement le statut de certains acteurs responsables de l'action publique, comme les ministres, les magistrats ou les administrateurs des tribunaux dans le cas de la durée des procédures, ou les enseignants des lycées pour le taux de réussite des élèves aux épreuves de diplôme de leur lycée. Quand ces acteurs sont mal évalués ou classés par les indicateurs, ils peuvent à leur tour devenir source de pression pour obtenir des changements dans l'action publique ou dans l'organisation concernée.

Figure 4.2. Mécanismes reliant l'usage des statistiques au changement de l'action publique



Source : Adapté par l'auteur à partir de KELLEY Judith G. et SIMMONS Beth A., « Politics by number: indicators as social pressure in international relations », *American Journal of Political Science*, 59 (1), p. 58.

L'effet de légitimation peut aussi intervenir sur le rapport entre mesurant et mesuré. Si ce dernier estime important de bien figurer dans les indicateurs produits par le premier, l'effet qui en découle pour le producteur est une légitimation de l'instrument et de son producteur dans l'action publique. Cela est parfois l'effet délibérément recherché par le mesurant. L'exemple du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale et de l'indicateur d'exécution des contrats illustre bien cette dynamique de légitimation en cascade. Le rapport de 2017 récite :

« Les économies dotées d'une justice efficace dans laquelle les tribunaux sont en mesure de faire respecter efficacement les obligations contractuelles ont des marchés de crédit plus développés et jouissent d'un niveau plus élevé de développement global. Un système judiciaire plus fort est également associé à

une croissance plus rapide des petites entreprises et une plus grande efficacité du système judiciaire contribue à l'amélioration du climat des affaires, favorise l'innovation, attire l'investissement étranger direct et stabilise les recettes fiscales. Conscients de la contribution importante d'un système judiciaire efficace, les gouvernements ont participé activement à la réforme de différents volets mesurés par Doing Business au travers de l'indicateur d'exécution des contrats. Dans l'ensemble du monde, les révisions apportées à la législation de résolution à l'amiable des litiges et aux règles de procédure civile applicables ont été le volet le plus réformé en 2015/2016. Toutefois, aucune des économies à faible revenu n'a fait de réformes dans ce domaine³⁷⁷ ».

Enfin, les indicateurs peuvent devenir des vecteurs de pression par l'effet qu'ils produisent sur des éléments tiers à la relation mesurant-mesuré. Les indicateurs du *Doing Business* de la Banque mondiale peuvent orienter les investissements des entrepreneurs vers un pays plutôt qu'un autre. Dans notre cas d'étude, nous avons montré quelles ont été les conditions institutionnelles et les débats internes à la fabrique des indicateurs statistiques sur le fonctionnement de la justice de la CEPEJ (cf. chapitre 3). Nous avons vu que la représentation cognitive de la justice dominante parmi les acteurs de ce forum est inspirée de l'article 6 de la CEDH sur le procès équitable dans un délai raisonnable, mais que des acteurs promouvant une vision purement gestionnaire de la justice s'y trouvent aussi. La répartition des tâches internes au Conseil de l'Europe et le mandat spécifique de création de la CEPEJ font que la représentation cognitive en fonction de laquelle l'instrument de comparaison s'est imposé est plutôt celle de l'évaluation de la performance des tribunaux sur une série de critères d'efficacité, comme la capacité à traiter les affaires entrantes ou à traiter le stock d'affaires cumulées. Nous aborderons à présent la manière dont les instruments européens, y compris les statistiques, ont engagé par leur circulation horizontale dans le forum des communautés de politiques publiques.

Conclusion

La critique récurrente faite par les théoriciens du gouvernement par les nombres aux politiques ayant favorisé la prolifération des dispositifs de quantification et d'évaluation dans les services publics est de substituer aux discours axés sur les valeurs, des discours privilégiant les techniques. Les acteurs impliqués dans les forums européens analysés

³⁷⁷ BANQUE MONDIALE, *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, New York, Banque mondiale, 2017, p. 43.

jusqu'ici sont conscients de cette critique, tout en participant pour ce qui est des experts du forum des coalitions épistémiques à la quantification du monde de la justice. Leur idée est que les chiffres sont un dispositif de description dont il faut connaître les limites. Mais aussi un outil de construction d'un diagnostic du moment qu'on utilise pour interpréter la réalité qu'ils prétendent représenter.

Une partie des experts a conscience des distorsions que les chiffres peuvent introduire par leur circulation dans un espace plus large où d'autres acteurs que leurs producteurs les exploitent pour outiller leurs positions dans les débats sur les changements et les réformes de la justice. Ces effets des chiffres sont justifiés de deux manières. D'une part pour les producteurs, il s'agirait d'un effet secondaire négligeable vis-à-vis des effets positifs sur le cadrage « informé » des débats. D'autre part, les chiffres et la comparaison tendent par leur médiatisation à légitimer les producteurs qui en ont ainsi une plus grande visibilité et reconnaissance dans le champ de l'expertise européenne.

Ce registre de justification est confirmé par une sous-exposition médiatique du forum professionnel qui n'a pas recours à la quantification. Le Conseil des juges n'a pas d'autres moyens pour accroître sa légitimité et agir sur l'action publique que d'activer les liens avec leurs collègues magistrats dans les cours européennes et nationales. Deuxièmement, la légitimité acquise par leur travail de quantification fournit des apports financiers aux organisations qui font partie du forum des coalitions épistémiques. Enfin, la reconnaissance dans le champ de l'expertise ouvre des opportunités de coopération avec les autorités judiciaires nationales et locales qui permettent aux experts de la CEPEJ et du Réseau des Conseils de la Justice d'utiliser les instruments qu'ils développent, tels ceux en matière de management de la qualité analysés en première partie, pour produire des changements concrets dans les tribunaux et les organisations judiciaires où ils interviennent.

L'outil de gestion n'est donc pas un objet purement technique, mais un objet social rassemblant des règles qui visent à coordonner et à guider l'action³⁷⁸. Comme le dit Philippe Bernoux, ces outils laissent une marge d'interprétation aux acteurs qui déterminent le type de changement à produire par l'interaction et l'appropriation qu'ils font de l'outil de gestion³⁷⁹. Notre cas sur les indicateurs statistiques de comparaison européenne et sur les instruments en matière de gestion de la qualité rejoint dans ces conclusions ce que Benoît

³⁷⁸ Ève CHIAPELLO et Patrick GILBERT (dir.), *Sociologie des outils de gestion...*, op. cit., p. 174.

³⁷⁹ BERNOUX Philippe, « Le changement dans les organisations : entre structures et interactions », *Relations industrielles/Industrial relations*, 57 (1), 2002, p. 77-99.

Bernard observait dans son analyse des indicateurs pour la gestion des forêts publiques³⁸⁰. Les experts des forums européens ne veulent pas tous produire un effet prescriptif sur les pratiques des acteurs mesurés, mais visent à enrôler les acteurs pour la construction de niveaux de coopération sur une base commune de débats où des nouvelles solutions puissent être adoptées.

Le chapitre suivant montre que cette approche de l’outil dans les forums des coalitions épistémiques n’est pas sans conséquence quand l’acteur qui s’approprie des instruments gestionnaires participe plus directement à la mise en œuvre de l’action publique et peut modifier l’esprit associé à l’instrument vers une finalité plus prescriptive. En adoptant une analyse de la manière dont l’Union européenne s’est structurée en acteur prépondérant des politiques de l’administration judiciaire, c’est un nouveau jeu d’acteurs qui émerge.

³⁸⁰ BERNARD Benoît, « Itinéraire d’un indicateur forestier : de l’émergence et de l’enrôlement », *Revue française de gestion*, 181 (1), 2008, p. 97-110.

Chapitre 5. – L’espace européen de justice et l’appropriation des instruments gestionnaires par l’UE

Ce chapitre montre comment l’Union européenne a fait de la justice un des principaux secteurs d’intégration européenne, bien que celle-ci reste inachevée au regard des attentes initiales. L’analyse historique de l’intégration d’un espace de liberté, de sécurité et de justice montre que, si l’administration de la justice ne relève pas de ses compétences, l’UE est parvenue à adapter ses modes de gouvernement du secteur en promouvant davantage d’uniformité dans les finalités de l’action publique, de standardisation des normes et pratiques judiciaires. Ceci est visible dans son suivi des réformes menées par les pays membres, comme dans son action extérieure avec les pays du voisinage.

L’adoption de la Charte des droits fondamentaux de l’UE et la crise économique de 2008 constituent un tournant quant au rôle de l’UE en matière de politique judiciaire. La reprise de principes, indicateurs et autres instruments développés dans les forums européens et analysés dans les chapitres précédents prend place dans le cadre de la promotion de l’État de droit et des objectifs de croissance en matière économique. En incluant l’efficacité du travail des tribunaux parmi les droits des citoyens et parmi les facteurs de compétitivité des pays pour les entreprises, le *Tableau de bord de la justice* de l’UE est un instrument construit par la Commission pour se réapproprier le diagnostic tiré du rapport de la CEPEJ, en l’associant à une activité de recommandation « par le haut » aux pays membres. Par cet instrument, la Commission légitime les partenaires européens qui lui fournissent les données (CEPEJ, Réseau des Conseils de la Justice) et inscrit l’administration des tribunaux parmi les domaines d’expertise dans lesquels elle peut adresser des recommandations aux pays membres dans le cadre du Semestre européen – le dispositif organisé en cycles permettant à l’Union européenne de coordonner les politiques économiques et budgétaires des pays membres.

Selon la littérature sur la gouvernance européenne, la fragmentation croissante de la souveraineté propre au système de gouvernement multi-niveaux de l’Union européenne

aurait désagrégé les attributs principaux des États-nations³⁸¹. Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire partageraient désormais leur autorité avec les agences de régulation, où des formes de savoir technique ou épistémique s'articulent aux choix politiques, afin de gérer la complexité de l'action publique transnationale³⁸². La notion d'eupéanisation telle que définie par Claudio Radaelli permet de comprendre la pluralité des formes d'interaction entre ces parties, et sa pertinence pour l'étude de la circulation des instruments gestionnaires dans la justice :

« processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, “ways of doing things” and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies³⁸³ »

Cette définition invite à retracer le changement d'orientation de l'action publique des pays membres de l'UE. Ce changement peut être lié soit à une pression directe des institutions européennes, soit à des usages non contraignants des normes, procédures et solutions issues de l'Europe³⁸⁴. Au niveau analytique, le concept d'eupéanisation souligne le processus erratique, la variété de mécanismes à l'œuvre et les résultats ambivalents en termes de transfert de compétences du national au niveau supranational correspondant à ce système intriqué de gouvernance qui caractérise la justice. Cette perspective diffère des démarches néo-fonctionnalistes, comme celle d'Alec Stone Sweet et de Wayne Sandholtz, qui tendent à uniformiser les mécanismes d'intégration des secteurs d'action publique à la gouvernance européenne à travers le concept de *spillover*³⁸⁵. Le concept de *spillover* ou d'engrenages indique l'expansion de la gouvernance d'un secteur à l'autre par effet de retour en fonction des décisions prises dans d'autres secteurs que ceux concernés principalement

³⁸¹ JENSEN Mads Dasgnis, Christel KOOP et Michael TATHAM, « Coping with power dispersion? Autonomy, coordination, and control in multilevel systems », *Journal of European Public Policy*, 21 (9), 2014, p. 1237-1254.

³⁸² RADAELLI Claudio M., « The public policy of the European Union: whither politics of expertise? », *Journal of European Public Policy*, 6 (5), 1999, p. 757-774 ; DUNLOP Claire A., Martino MAGGETTI, Claudio M. RADAELLI et Duncan RUSSEL, « The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases », *Regulation and Governance*, 6 (1), 2012, p. 23-45 ; MAGGETTI Martino et Fabrizio GILARDI, « Network governance and the domestic adoption of soft rules », *Journal of European Public Policy*, 21 (9), 2014, p. 1293-1310.

³⁸³ RADAELLI Claudio M., « The europeanisation of public policy », in Kevin FEATHERSTONE et Claudio M. RADAELLI (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 30.

³⁸⁴ RADAELLI Claudio M., « Europeanisation: Solution or problem? », *European integration online papers (EIoP)*, 8 (16), 2004, p. 10.

³⁸⁵ STONE SWEET Alec et Wayne SANDHOLTZ, « European integration and supranational governance », *Journal of European Public Policy*, 4 (3), 1997, p. 297-317.

par l'extension de compétences européennes. De même, rester dans le cadre analytique des circulations et transferts internationaux ne permettrait pas de rendre compte des liens spécifiques qui lient entre eux les pays européens et ces derniers aux institutions supranationales, qui sont plus imbriqués que l'apprentissage ou la convergence mises en avant par les travaux de Dolowitz et Marsh³⁸⁶.

Dans le sillage des propositions de James Caporaso, Maria Green Cowles et Tomas Risse³⁸⁷, nous abordons ici la question de l'émergence de formes distinctes de gouvernement de la justice au niveau européen. Comme le rappelle Michael Howlett, la conception de politiques publiques et la sélection d'instruments d'action publique par les acteurs qui en ont la charge sont des processus contraints par l'environnement et le temps où ils se produisent³⁸⁸. C'est pourquoi les initiatives de l'Union européenne en matière d'administration des tribunaux s'expliquent par l'histoire de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, et par la relation de celui-ci à l'espace européen d'expertise sur la justice analysé jusqu'ici. La première partie du chapitre résume comment l'administration des tribunaux est devenue partie de l'action publique européenne. La deuxième partie s'intéresse ensuite à la manière dont les savoirs gestionnaires s'articulent à l'europeanisation dans le domaine de l'administration des tribunaux.

Sur le long terme, la Commission européenne a restructuré l'espace de l'expertise européenne de l'administration de la justice. La Commission, en l'absence d'un mandat des pays européens, s'est réappropriée l'expertise du forum des coalitions épistémiques pour construire son cadre de priorités d'action publique afin d'influencer les changements dans ces pays. La Commission œuvre à la circulation d'instruments tels les tableaux de bord et les bonnes pratiques inscrits dans le nouveau modèle de gouvernance inauguré par le livre blanc de la Commission de 2001³⁸⁹ et dans le tournant gestionnaire d'une action publique

³⁸⁶ DOLOWITZ David et David MARSH, « Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature », *Political Studies*, 44 (2), juin 1996, p. 343-357 ; DOLOWITZ David P. et David MARSH, « Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making », *Governance*, 13 (1), 2000, p. 5-23. Pour une perspective comparative des apports du concept d'europeanisation vis-à-vis de celui de *policy transfer*, voir SAURUGGER Sabine et Yves SUREL, « L'europeanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 13 (2), 2006, p. 179-211.

³⁸⁷ James CAPORASO, Maria GREEN COWLES et Tomas RISSE (eds), *Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.

³⁸⁸ HOWLETT Michael, « Policy design. What, who, how and why? », in Charlotte HALPERN, Pierre LASCOURMES et Patrick LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 281-316.

³⁸⁹ GEORGAKAKIS Didier et Marine DE LASSALE, *La « nouvelle gouvernance européenne » : genèse et usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.

toujours plus structurée autour des notions d'efficacité et d'efficience de l'administration publique au bénéfice des entreprises.

Selon les pays étudiés, on observe des effets très inégaux des rapports à l'Europe, qui dépendent de facteurs institutionnels et cognitifs (propres aux acteurs). S'agissant des facteurs institutionnels, un effet majeur est créé par le rapport que les institutions européennes d'une part, les institutions nationales d'autre part ont entretenu pendant la crise économique de 2008. Cette période de crise économique a – dans certains pays – facilité des formes plus verticales d'interaction et de changement. Pour ce qui est des facteurs cognitifs propres aux acteurs, des formes de désintérêt et de résistance vis-à-vis des savoirs gestionnaires, déjà identifiées chez les professionnels du droit, sont toujours présentes dans le cas des instruments de l'UE³⁹⁰. Des formes de concurrence dans l'offre d'instrumentation gestionnaire européenne à destination des tribunaux sont également constatées. L'approche en réseau adoptée par l'Union dans la fabrication des instruments légitime d'une part, les alliés-concurrents de l'UE dans ce secteur (CEPEJ, Réseau des Conseils de justice). D'autre part, elle diversifie les instruments et leurs destinataires, en raison aussi du changement des priorités politiques de l'Union lié aux crises successives touchant le secteur économique, puis les fondements de l'État de droit.

I. L'espace européen de liberté, de sécurité et de justice : un cadre en devenir

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la coopération judiciaire a été un des domaines d'intégration européenne les plus prometteurs. La signature de la Convention européenne des droits de l'homme (1950) et de la Convention européenne d'extradition (1957) dans le cadre du Conseil de l'Europe représentent les premières étapes vers une coopération entre les justices des pays européens. Au niveau de l'Union européenne, les racines de la coopération judiciaire sont plus tardives, fait peu surprenant dans une communauté d'États créée avant tout pour stimuler une coopération économique. Il s'agit ici de montrer quels facteurs ont permis à une communauté économique de pays de se structurer en une communauté politique où la justice devient un des terrains de coopération et d'intégration. L'analyse des relations entre les acteurs en charge des processus de coopération permet aussi

³⁹⁰ Ce qui renforce l'idée qu'il est préférable d'analyser les changements dans la justice au prisme d'un processus d'europanisation plus que d'intégration. Pour un débat sur les deux notions et sur les notions concurrentes de l'europanisation fournies par la littérature, voir aussi PALIER Bruno, Yves SUREL *et al.*, *L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007.

d'identifier les entrepreneurs principaux d'eupéanisation et l'évolution de leurs stratégies à partir du traité sur l'Union européenne signé en 1992. Cette analyse différencie plusieurs phases de l'eupéanisation en matière de justice tant par les acteurs principalement en charge de celle-ci que sur la base du type d'intégration recherchée.

1. La boucle de la coopération judiciaire entre intergouvernementalisme et nouveaux modes de gouvernance

La notion d'espace judiciaire européen est mentionnée pour la première fois lors du Conseil européen du 5-6 décembre 1977. Pour le président français Valéry Giscard d'Estaing, cette notion désignait alors un espace de coopération commun aux neufs pays de la CEE afin d'extrader automatiquement les suspects responsables de crimes particulièrement graves, tels les attentats terroristes du milieu des années 1970³⁹¹. Ce projet fut abandonné en raison de l'opposition systématique des Pays-Bas hostiles à l'esprit « libéricide » de cette proposition³⁹². Entre ce premier échec et les débuts d'une coopération intergouvernementale réussie grâce à la constitution de l'espace Schengen, les premières conventions de coopération en matière de droit pénal et civil sont signées entre États européens dans le cadre du Conseil de l'Europe et d'une autre organisation intergouvernementale, la Conférence de la Haye de droit international privé³⁹³. Le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht 1992 établit de manière programmatique la justice parmi les principaux domaines de l'intégration européenne. Parcourir l'histoire de cette intégration permet de montrer que l'eupéanisation de la justice a été beaucoup plus faible que le traité de Maastricht le portait à croire au moment où il a été signé. Cette histoire montre également le changement des modalités d'intégration et de gouvernement de la justice au niveau européen, permettant de comprendre la saisie de ce secteur d'action publique par la Commission et notamment par sa Direction générale Justice³⁹⁴ lors du tournant de la crise économique de 2008.

L'histoire de la coopération judiciaire et des acteurs qui l'ont animée peut s'analyser comme un processus en quatre phases. En 2007, Antoine Mégie et Pauline Ravinet avaient identifié trois phases de l'eupéanisation de la coopération judiciaire et de l'enseignement

³⁹¹ La Convention d'extradition du Conseil de l'Europe interdisait l'extradition pour motif politique.

³⁹² STURLESE Bruno, *L'Europe de la Justice et la Constitution européenne*, Paris, PUF, 2005, p. 12.

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ La Direction générale Justice a été créée en 2010 suite à la séparation de la DG Justice, liberté et sécurité (DG JAI) en deux directions générales : la DG Justice et la DG Affaires intérieures. Depuis 2013, l'une intègre aussi les compétences en matière de consommateurs et l'autre celles en matière de migrations.

supérieur³⁹⁵. Ce schéma est mis à jour ici en montrant comment les stratégies déployées par les différents acteurs de ce domaine de coopération ont évolué entre la signature du traité de Maastricht et aujourd’hui. Cette brève histoire permet de situer la coopération judiciaire dans le cadre des vagues d’intégration européenne et de montrer que cette coopération judiciaire en représente une image réduite, mais fidèle. Cette histoire part d’une restructuration des priorités communautaires dans les années 1990 (1992-1997). Elle passe par une phase intergouvernementale prometteuse à la fin du siècle dernier (1998-2003). La Commission pilote ensuite des initiatives d’étude et d’échange sur la coopération (2003-2008). Enfin, face aux réalisations limitées, elle reprend l’initiative dans le cadre de l’agenda de la « nouvelle gouvernance³⁹⁶ » (2009-2018). Fondée sur des standards volontaires de coopération à géométrie variable dans les années 2010 reposant sur un cadrage économique de la coopération judiciaire, cette quatrième phase représente la rupture principale dans l’histoire de la coopération judiciaire du point de vue des acteurs qui en sont promoteurs – la Commission – et des méthodes et instruments déployés pour la réaliser. Les États n’ont plus l’initiative de la coopération, sans être non plus contraints de participer aux projets mis en place par la Commission.

Ces changements liés principalement à l’initiative des gouvernements ou de la Commission, constituent une réponse aux crises traversées. Dans un cas, le problème du crime transnational et du terrorisme, sous la pression des professionnels du droit, a conduit les États à déléguer une partie de leur souveraineté pour créer des règles et des institutions de coordination en matière pénale. Cette phase de coopération s’est élargie modérément à la justice civile avec le traité de Nice. Le défi de l’élargissement de l’UE en 2004, puis 2007 a posé la question de la garantie des standards en matière de droits de l’homme et de lutte à la corruption de manière plus prégnante pour l’Union, où des États démocratiques récents étaient engagés dans un processus d’adhésion.

Enfin, la crise économique de 2008 a modifié les priorités de l’UE. La focalisation sur la recherche de la croissance économique et sur la construction d’un nouveau mode de coordination des réformes des pays membres par le Semestre européen a légitimé une

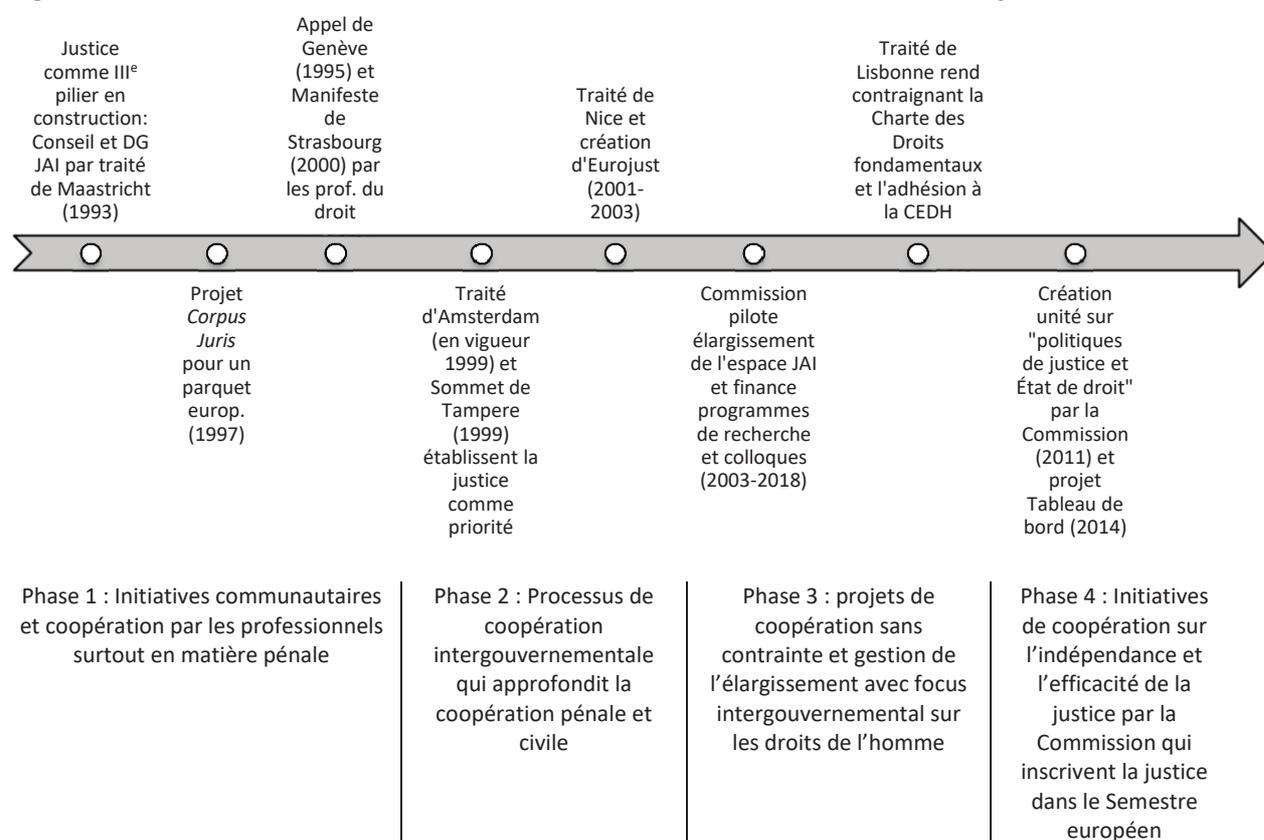
³⁹⁵ MEGIE Antoine et Pauline RAVINET, « Coopération intergouvernementale et processus d’eupéanisation : la construction des espaces européens de la justice et de l’enseignement supérieur », in Bruno PALIER et Yves SUREL (dir.), *L’Europe en action*, Paris, L’Harmattan, 2007, p. 87-144.

³⁹⁶ EBERLEIN Burkard et Dieter KERWER, « New governance in the European Union: a theoretical perspective », *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, p. 121-142.

extension de ses compétences dans des secteurs d’action publique auparavant exclus de la coopération européenne, comme celui des politiques d’administration de la justice.

Comme le suggère Antoine Mégie, trois types d’acteurs jouent des rôles centraux : la Commission européenne, les gouvernements et les professionnels du droit³⁹⁷. La figure 5.1 montre que chaque transition d’une phase à l’autre a résulté d’un changement de la structure de relations entre ces trois types d’acteurs. L’investissement de la justice au sein du forum européen des communautés de politiques publiques (Commission, Conseil et gouvernements nationaux) et les relations de celui-ci aux autres forums européens (professionnel et coalitions épistémiques) expliquent ces transitions.

Figure 5.1 Les quatre phases de l’européanisation dans la coopération judiciaire



Source : Figure élaborée par l’auteur sur la base de données propres et de Mégie et Ravinet (2007).

Ainsi, deux dimensions de la coopération semblent se distinguer. Une première concerne la création d’une base juridique, de pratiques et d’institutions communes entre les pays européens afin de favoriser la coopération entre eux dans les domaines pénal et civil. Cette coopération est souhaitée par les professionnels du droit ; mais les décisions des gouvernements orientent et limitent son développement. Une seconde dimension est propre

³⁹⁷ MÉGIE Antoine, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », *Cultures & conflits*, 62, 2006, p. 11-41.

à la phase récente. La Commission élargit le champ de la coopération judiciaire à des considérations extrajudiciaires, liées à sa contribution à la croissance économique de l'Union européenne ; à ce titre, la justice est inscrite parmi les domaines d'intérêt du Semestre européen. La Commission s'est appuyée sur le forum des coalitions épistémiques et sa légitimité auprès des professionnels du droit afin de surmonter le manque d'intérêt, voire l'hostilité des gouvernements nationaux envers cette extension du domaine de l'action publique couvert par la Commission européenne.

a. Commission, gouvernements et professionnels aux prises avec la coopération pénale et civile

Lors de la première phase, le traité sur l'Union européenne de Maastricht crée le domaine de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) parmi les directions générales de la Commission et les réunions intergouvernementales du Conseil. La création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice n'induit pas l'abandon des spécificités organisationnelles des États membres, car celui-ci est pensé dans une logique de coopération et non pas d'uniformisation, voire d'unification des normes et pratiques³⁹⁸. Au cours des années suivantes, la Commission investit ce terrain de la coopération. En s'appuyant sur les initiatives des professionnels du droit qui, notamment en matière pénale, revendiquent le besoin de renforcer les coopérations, la Commission soutient le projet *Corpus Juris*, portant sur le contraste aux fraudes communautaires – les fraudes au détriment du budget de l'UE. Ces manœuvres peuvent aussi être interprétées comme une stratégie de la Commission visant à rééquilibrer les rapports de force face au Conseil (et donc aux États) dans le cadre formel des négociations sur le III^e pilier intergouvernemental de coopération³⁹⁹. La pression découlant de la Commission et des professionnels du droit qui s'activent en faveur de la coopération pénale et civile avec l'Appel de Genève de 1995 et le Manifeste de Strasbourg de 2000 produisent un renouveau des initiatives intergouvernementales orientées vers la coopération. Ces deux initiatives de professionnels du droit réclament au moyen d'appels très médiatisés des actions de la part des États pour l'unification ou l'harmonisation des dispositifs juridiques et judiciaires d'enquête et d'exécution dans les pays européens.

³⁹⁸ FRANZINA Pietro, « Les acteurs de l'espace judiciaire européen en matière civile », in Méлина DOUCHY- OUDOT et Emmanuel GUINCHARD (dir.), *La justice civile européenne en marche*, Paris, Dalloz, 2012, p. 8.

³⁹⁹ PARIS Natacha, « L'eupéanisation de la justice pénale au nom de la lutte contre « la criminalité organisée » dans les années 1990 : le rôle d'acteurs à la marge du processus décisionnel européen », *Cultures & conflits*, 62, 2006, p. 79-105 ; ROUSSEL Violaine, « Les magistrats français, des cause lawyers malgré eux ? », *Politix*, 62 (La cause du droit), 2003, p. 93-113.

Le traité d'Amsterdam signé en 1997, et entré en vigueur en 1999, affirme l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice comme objectif premier de l'UE. Il promeut l'harmonisation du droit et des pratiques de la justice pénale par la création de décisions-cadres, sorte de directive définissant la ligne défendue par les institutions communautaires et devant être suivie par les États. Les magistrats de liaison, détachés auprès des autorités judiciaires d'un autre État membre pour faciliter la coopération bilatérale, avaient été instituées en 1996⁴⁰⁰. Le Réseau judiciaire européen, créé en 1998 par la Commission européenne, réunit des points de contact nationaux composés des autorités nationales chargées d'appliquer les textes internationaux et communautaires, des magistrats de liaison et de toute autorité judiciaire ou administrative ayant des responsabilités en matière de coopération judiciaire civile et commerciale et établit un réseau de télécommunication privilégié pour l'entraide judiciaire permettant de connecter ces autorités dans tous les pays européens⁴⁰¹.

Après des années de débats sur la création d'un parquet européen, soutenu par des initiatives des professionnels du droit – Appel de Genève et projet *Corpus Juris* coordonné par Mireille Delmas-Marty, juriste française et principale entrepreneuse de changement en faveur d'un parquet européen, le premier sommet des chefs d'État ayant pour objet la justice a lieu à Tampere en Finlande en 1999. Ce Conseil revoit le projet d'un parquet européen et établit une agence, *Eurojust*, chargée de faciliter la coopération européenne dans les domaines judiciaire et policier. Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice et la volonté de création d'une Académie européenne de police y sont aussi affirmés. Un tableau de bord devait veiller à l'application de toutes ces décisions et évaluer le progrès de l'Union vers la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice commun. La Commission présente ce tableau en 2000 ; et elle reprend le projet *Corpus Juris* en proposant la création d'un procureur européen que le Conseil rejette lors de la Conférence intergouvernementale de Nice (6 décembre 2000). La réorientation de ce procureur européen vers la protection des intérêts financiers communautaires dans le Livre vert de la Commission proposé un an après Nice ne change rien à la situation. Les gouvernements réunis au Conseil le 18 février 2002 se bornent à acter la création d'Eurojust pour faciliter le

⁴⁰⁰ Action commune 96/277/JAI du 22 avril 1996.

⁴⁰¹ Action commune 98/428/JAI du 29 juin 1998.

traitement des dossiers transfrontaliers, et à établir un mandat d'arrêt européen pour renforcer la lutte contre la criminalité transnationale⁴⁰².

Dans cette phase de coopération en matière judiciaire, la Commission porte certaines batailles menées par un groupe de pression composé de professionnels du droit (les magistrats de l'Appel de Genève, M. Delmas-Marty et le groupe de soutien au *Corpus Juris*, l'association syndicale des « Magistrats européens pour la Démocratie et les Libertés⁴⁰³ »), l'Office européen de lutte antifraude et la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen. Elle fait face à l'opposition du Conseil européen des ministres de la Justice. La méthode intergouvernementale finit par l'emporter sur l'initiative communautaire. Les craintes des gouvernements nationaux contre la délégitimation d'une partie de leur souveraineté en matière pénale expliquent leur préférence pour le projet d'Eurojust, moins problématique à ce niveau. En même temps, Eurojust représente un premier niveau d'eupéanisation de la justice pénale qui se montre « ni linéaire, ni univoque mais résult[ant] d'interactions entre les niveaux nationaux et le niveau européen grâce aux acteurs qui se situent, de par leur position, leurs intérêts, à l'intersection des deux espaces politiques⁴⁰⁴ ».

Le projet de parquet européen aboutit en octobre 2017 à travers un projet de coopération renforcé entre 20 des 28 États de l'Union⁴⁰⁵. Ce projet relance la coopération européenne en matière pénale dans une phase critique marquée par les attentats terroristes commis par des réseaux transnationaux. Comme souvent, les avancées en matière de coopération pénale se font à la suite de crises liées à des événements externes au jeu des acteurs institutionnels⁴⁰⁶. Il reste à expliquer pourquoi dans la dernière phase de l'histoire de la coopération judiciaire européenne, celle-ci a été principalement guidée par la Commission et non par les gouvernements des pays européens. Qu'est-ce qui a permis cette transition d'un domaine pénal à domination étatique à des enjeux de garantie des droits de l'homme et à une coopération plus poussée en matière de justice civile ?

⁴⁰² Pour une analyse sociologique plus approfondie de l'institutionnalisation européenne de cet espace de coopération en matière pénale, voir MICHEL Hélène, Michel MANGENOT et Natacha PARIS, *Une Europe de la Justice. Mobilisations contre la « criminalité organisée » et institutionnalisation d'un espace judiciaire pénal européen (1996-2001)*, Paris, Mission de recherche Droit et Justice, 2005 et le numéro 62/2006 de la revue *Cultures et Conflits* « Arrêter et juger en Europe ».

⁴⁰³ Association des syndicats de la magistrature des pays européens orientés vers la gauche modérée créée en 1987. Jean-Paul Jean en est l'un des fondateurs en tant que secrétaire du Syndicat de la Magistrature.

⁴⁰⁴ MICHEL Hélène, Michel MANGENOT et Natacha PARIS, *Une Europe de la Justice... op.cit.*, p. 92.

⁴⁰⁵ [<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/10/12/eppo-20-ms-confirms/>] dernier accès le 15 juin 2018.

⁴⁰⁶ Le 11 septembre 2001 accélère le processus de définition d'Eurojust, car le terrorisme s'impose comme nouveau domaine de coopération pour le Conseil Justice et Affaires intérieures.

b. Les droits de l'homme et la nouvelle gouvernance : une coopération aux marges des États

Le Traité de Nice de 2001 a été le moment charnière de l'histoire de la coopération judiciaire. Il marque la transition d'une coopération consacrée au domaine pénal à une coopération concernant le domaine civil. La Charte des droits fondamentaux de l'UE, signée par les responsables du Conseil, de la Commission et du Parlement européen, reste un document non contraignant jusqu'au traité de Lisbonne qui l'inclut dans le nouvel article 6 du Traité de l'Union européenne révisé⁴⁰⁷. Entrée en vigueur comme norme contraignante en 2009, la Charte ouvre le terrain pour l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme, dont la Charte intègre déjà une bonne partie des principes, y compris celui sur un procès équitable dans un délai raisonnable qui figure à l'article 47. Le Conseil de l'Europe a pour sa part modifié l'article 59 de la Convention des droits de l'homme pour permettre à l'UE de devenir une partie contractante de la Convention et du fait de cette adhésion, permettre à la Cour de Strasbourg d'exercer un contrôle sur les actes de l'UE. Ainsi, la protection des droits fondamentaux par les instances européennes, jusque-là laissée à l'interprétation de la doctrine juridique par la Cour de justice de l'UE, trouve une définition plus précise et complémentaire dans un processus d'unification normative renforçant le système des garanties pour les citoyens⁴⁰⁸.

À côté de cette coopération en matière de droits de l'homme, la coopération en matière de justice civile s'intensifie grâce à plusieurs décisions du Conseil établissant des Règlements en plusieurs matières de droit civil⁴⁰⁹. Ces règlements, plutôt que d'établir des normes à prendre en considération par les juges nationaux, établissent des obligations pour les autorités nationales qui doivent favoriser la coopération dans ces domaines. Fondée sur des autorités de référence dans les pays membres, ces institutions situées dans l'appareil

⁴⁰⁷ À ne pas confondre avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁴⁰⁸ REMEDEM Arnaud, *La protection des droits fondamentaux par la Cour de justice de l'Union européenne*, Thèse en droit, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2013.

⁴⁰⁹ Règl. CE n°44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, dit Règlement Bruxelles I, puis Bruxelles I bis après modifications en 2012. Règl. CE n°1347/2000 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, dit Bruxelles II abrogé par le Règl. CE n°2201/2003 dit Bruxelles II bis. Règl. CE n°1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 concernant la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile et commerciale. Règl. CE n°805/2004 portant création d'un titre exécutoire européen ; Règl. CE n°1896/2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer ; Règl. CE n°593/2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles et Règl. CE n°4/2009 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution de décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires. Pour des précisions sur tous ces règlements, voir Méлина DOUCHY-OU DOT et Emmanuel GUINCHARD (dir.), *La justice civile européenne en marche*, Paris, Dalloz, 2012.

étatique (directions de l'international au sein des ministères, réseaux de contacts...) visent à éviter que le manque de familiarité des juges avec les textes pertinents porte préjudice au succès de la coopération européenne⁴¹⁰.

Les conclusions du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 et le livre blanc de la Commission européenne publié le 25 juillet 2001 constituent un autre événement clé de ce moment charnière. Ils proposent une refonte du système de gouvernance de l'Union européenne et visent une efficacité et une légitimité accrues. Une nouvelle phase de coopération judiciaire s'ouvre avec la participation renforcée de la société civile sous forme de groupes d'experts et par un système de pilotage plus souple de l'action publique comparé aux méthodes communautaires utilisées jusque-là à travers les traités, l'intergouvernementalisme et le contrôle judiciaire. Cette nouvelle phase est marquée par l'idée que les changements dans l'action publique peuvent se réaliser autrement que par la contrainte ou la conditionnalité formelle, alors très prégnantes dans l'agenda européen en raison de l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale. Des mécanismes tels que l'apprentissage par la socialisation, l'observation et le mimétisme, ou encore la délibération et la conviction ont été associés à des nouveaux dispositifs de régulation informelle fondés sur l'établissement d'objectifs communs et l'évaluation de la performance par les pairs sous un large contrôle, non sanctionné par l'UE⁴¹¹.

La méthode ouverte de coordination est la plus étudiée de ces nouveaux instruments de *soft governance*. Ce modèle de gouvernement systématisé par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 prévoit une contrainte limitée à la participation et l'absence de sanction formelle contre les violations observées. Le développement de politiques publiques convergentes devait découler de la définition de lignes directrices, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs et, le cas échéant, de formes d'évaluation qualitative et quantitative des performances des pays permettant une comparaison des meilleures pratiques. Ces meilleures pratiques devaient ensuite devenir le socle pour des politiques nationales et locales personnalisées, et être périodiquement suivies par des évaluations permettant de tirer des enseignements des expériences de réforme⁴¹². Si certains chercheurs

⁴¹⁰ P. FRANZINA, « Les acteurs de l'espace judiciaire européen en matière civile »..., *op. cit.*, p. 15.

⁴¹¹ B. EBERLEIN et D. KERWER, « New governance in the European Union: a theoretical perspective »..., *op. cit.* ; DIEDRICHS Udo, Wulf REINERS et Wolfgang WESSELS, « New modes of governance policy. Developments and the hidden steps of EU integration », in Adrienne HÉRITIER et Martin RHODES (eds), *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy*, London, Palgrave Macmillan, 2011, p. 19-47.

⁴¹² DEHOUSSE Renaud, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po,

contestent la nouveauté des « nouveaux modes de gouvernance », soulignant que l'usage d'instruments de *soft law* était constitutif de la méthode communautaire⁴¹³, la méthode ouverte de coordination présente des avantages pour favoriser la coopération dans le domaine judiciaire. Comme le rappelle Renaud Déhousse, le développement de mécanismes plus souples est une manière pour l'Union européenne d'élargir son influence à des terrains d'action publique dont elle était auparavant exclue⁴¹⁴. C'est ce que l'on constate à propos de la coopération judiciaire à partir du moment où la Commission européenne mobilise ces nouveaux modes de gouvernance en matière de justice.

2. De la coopération judiciaire à la recherche d'une justice efficace pour les entreprises et l'État de droit

En 2005, dans un ouvrage sur les effets possibles de la Constitution européenne alors en cours d'élaboration, Bruno Sturlèse, magistrat détaché au service des affaires européennes et internationales du ministère de la Justice français, définissait en ces termes ce qu'il appelait l'Europe de la justice :

« Dans l'absolu, cela signifie que les juges de tous les États appliquent un droit harmonisé, selon des procédures présentant les mêmes garanties et dont les décisions sont partout directement applicables. Tout cela suppose un droit homogène, mais aussi une communauté de juges partageant la même philosophie du procès. La réalité, aujourd'hui, est encore loin de ce paradigme⁴¹⁵ ».

Cette définition souligne à quel point une Europe de la justice présuppose une homogénéité des pratiques des juges non seulement dans leur interprétation du droit, mais aussi dans leur gestion des procès. La construction d'un espace européen pour échanger sur les pratiques de gestion et élaborer ces dernières rejoint la vision d'une Europe du droit et de la justice ancrée dans les traités européens. Mais, le secteur de l'administration de la justice relève d'un domaine régalién de l'État⁴¹⁶. Tout en partageant au niveau européen une finalité de service public, la structuration de l'administration de la justice s'insère dans une longue histoire qui est loin d'être homogène dans les pays européens. Comment donc

2004, p. 331-356 ; Renaud DEHOUSSE (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan, 2004.

⁴¹³ TÖMMEL Ingeborg et Amy VERDUN, *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, London, Lynne Rienner, 2009.

⁴¹⁴ DEHOUSSE Renaud, « Has the European Union moved towards soft governance? », *Comparative European Politics*, 14 (1), 2016, p. 20-35.

⁴¹⁵ STURLESE Bruno, *L'Europe de la Justice et la Constitution européenne*, Paris, PUF, 2005, p. 9.

⁴¹⁶ BAUBY Pierre, *L'europeanisation des services publics*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

européaniser un secteur d'action publique – l'administration de la justice – qui n'est alors citée ouvertement à aucun moment parmi les compétences de l'Union européenne ?

Ce dernier passage s'explique par un ensemble de causes. D'un côté, une interprétation large des notions d'État de droit et de protection des droits de l'homme permet d'inclure le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable parmi les intérêts d'action publique. Comme le délai raisonnable relève tant du cadre juridique (les temps de procédure) que des pratiques de gestion des tribunaux (gestion du calendrier des audiences, composition de la formation de jugement...) et des juges (pratiques de rédaction des décisions, recours à la médiation...), il permet à la Commission d'étendre sa couverture des domaines d'action publique concernés par la coopération européenne aux questions d'administration de la justice sous couvert de la protection de l'État de droit et des droits de l'homme.

Deuxièmement, dans les projets de coopération concernant les réformes de la justice mises en place par la Roumanie et la Bulgarie avant leur accession à l'UE, les politiques relatives à l'administration de la justice avaient constitué un cheval de Troie permettant aux « coalitions transnationales »⁴¹⁷ (Banque Mondiale, USAID⁴¹⁸, Union européenne, Conseil de l'Europe) coopérant avec les deux États de mêler des requêtes de réforme très politisées sur la séparation des pouvoirs, la corruption ou l'indépendance de la justice avec d'autres requêtes plus techniques en matière de systématisation de la gestion des affaires et d'introduction de modes alternatifs de résolution des conflits⁴¹⁹. Ainsi, la définition floue des conditions d'accession relevant des standards démocratiques et de l'État de droit ont favorisé l'entrée d'instruments et de solutions d'action publique relatives à l'administration de la justice dans l'expertise mobilisée par l'Union.

Cet exemple montre aussi l'approche en réseau utilisée par l'UE dans ces activités avec les pays en voie d'accession à l'UE, par la mobilisation de savoirs experts provenant de partenaires internationaux tels ceux produits par le forum des coalitions épistémiques. Comme l'a montré Ramona Coman à partir du même exemple de l'élargissement à l'Est de l'UE, cette approche en réseau permet à l'UE à la fois d'orienter l'action publique en dehors de ses frontières et d'accroître sa légitimité sur des domaines d'action publique qui ne lui sont pas propres. On peut l'interpréter comme une mise à jour du modèle technocratique

⁴¹⁷ PARAU Cristina E., « East side story: How transnational coalitions contested EU conditionality », *Europe - Asia Studies*, 62 (9), 2010, p. 1527-1554.

⁴¹⁸ L'Agence d'aide au développement des États-Unis.

⁴¹⁹ DELPEUCH Thierry et Margarita VASSILEVA, « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires », *L'Année sociologique*, 59 (2), 2009, p. 371-402.

d'impulsion à l'intégration que les théoriciens néo-fonctionnalistes appellent effet d'engrenage ou de *spill over*⁴²⁰. La Commission mobilise des acteurs internationaux qui tirent parti de leur légitimité épistémique (Conseil de l'Europe, ONU, *Transparency...*) ou financière (Banque mondiale, USAID...) pour influencer des changements de l'action publique sur des questions où elle manque de levier en matière de compétences déléguées par les pays membres et sur lesquelles elle peut exercer sa conditionnalité vis-à-vis des pays candidats⁴²¹. L'expérience de gouvernement en réseau en matière de réformes de l'État de droit a en effet permis à l'UE d'étendre ses compétences en la matière et d'établir une forme de « division du travail » entre des acteurs internationaux, division qui sera utile ensuite à la Commission, au moment où elle intégrera l'administration de la justice parmi ses domaines d'action publique.

Une troisième étape dans l'europanisation de la justice s'appuie sur le Traité de Lisbonne, suite à l'élargissement. Dès son entrée en vigueur en 2009, l'espace de liberté, de sécurité et de justice fait partie des compétences partagées entre UE et États membres. Tant l'Union que les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Une décision-cadre du Conseil européen en 2008 décrit ainsi le projet d'intégration de l'ancien troisième pilier dans des termes qui élargissent la coopération aux questions d'État de droit et de droits de l'homme :

« L'Union européenne s'est donné pour objectif de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice. Celui-ci présuppose qu'il y ait de la part des États membres une compréhension des notions de liberté, de sécurité et de justice qui soit identique dans ses éléments essentiels et qui repose sur les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit⁴²² ».

Le Traité de Lisbonne et les perspectives d'une protection croisée des droits fondamentaux par la CEDH et la Cour de justice de l'UE conduisent la Commission européenne à restructurer la DG Justice afin d'intégrer ces nouveaux domaines de compétence. Une nouvelle Direction C appelée « Droits fondamentaux et citoyens de l'Union » est créée au sein de la DG Justice. En 2011, une restructuration interne crée l'unité sur les « politiques

⁴²⁰ HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958 ; C.M. RADAELLI, « The public policy of the European Union: whither politics of expertise? »..., *op. cit.*

⁴²¹ COMAN Ramona, « Strengthening the rule of law at the supranational level: The rise and consolidation of a European network », *Journal of Contemporary European Studies*, 24 (1), 2016, p. 171-188.

⁴²² Décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation.

de la justice et des systèmes judiciaires » rattachée directement au directeur général de la DG Justice et renommée « politique de la justice et État de droit » en 2017. Cette unité est rattachée à la Direction C rebaptisée « Droits fondamentaux et État de droit » se rapprochant de la formulation de la Direction générale du Conseil de l'Europe « Droits de l'homme et État de droit ». Par la même occasion, l'ancien directeur de l'unité, Français, docteur en droit, Emmanuel Crabit⁴²³ est nommé directeur de la Direction C restructurée et aux compétences recentrées sur l'État de droit. Si le Traité de Lisbonne et la décision-cadre du Conseil déjà citée justifient les politiques en la matière, il reste à montrer comment l'action publique sur l'administration de la justice est remontée dans l'agenda de la Commission alors qu'une unité d'une douzaine de fonctionnaires lui a été dédiée.

Le dernier morceau du puzzle expliquant le changement des compétences de la Commission en matière de justice réside dans la crise financière de 2008. Les risques d'instabilité des économies de l'Europe du Sud focalisent alors l'attention politique des pays européens et de l'Union européenne. Plusieurs études d'économistes et d'organisations internationales, notamment la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques, s'intéressent aux facteurs de compétitivité susceptibles d'expliquer les écarts entre les pays dans les réactions à la crise économique. Plusieurs études, préalables à la crise économique, mettaient en avant l'importance de tribunaux efficaces et rapides sur la promotion d'une compétition plus ouverte dans le milieu des entreprises, leur taille parmi celles opérant dans les pays, leur spécialisation, les investissements et le marché du crédit pour les entreprises⁴²⁴.

La Commission européenne a mobilisé ces études lorsqu'elle a incité à réformer des pays qui, suite de la crise étaient visés par une surveillance économique renforcée (Italie, Espagne), bénéficiaient de programmes d'assistance financière (Grèce, Portugal depuis 2011 pour la justice), ou pour lesquels les fonctionnaires de la Commission relevaient des dysfonctionnements au niveau de l'efficacité de leur justice (Bulgarie, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie depuis 2012). Comme le remarque un

⁴²³ Docteur en droit de l'Université de Bordeaux I en 1987 avec une thèse sur la notion d'espace judiciaire européen.

⁴²⁴ Une revue de la littérature sur ces sujets est présentée dans un document de libre accès de l'OCDE. Voir, PALUMBO Giuliana, Giulia GIUPPONI, Luca NUNZIATA et Juan MORA SANGUINETTI, « The economics of civil justice: New cross-country data and empirics », *OECD Economics Department Working Papers*, 1060, 2013, p. 7.

fonctionnaire de la DG Justice, avocat de formation, la justice rentre alors dans une stratégie plus large orientée vers la recherche de la croissance économique :

« Et comment générer la croissance ? Il faut avoir un environnement des affaires solide, attrayant pour les investissements, etc. [...] Et pour avoir cela, il faut un système de justice qui fonctionne bien. La justice est seulement l'un des secteurs centraux de politiques importants pour attirer le monde des affaires et les investissements. [...] donc, cela est bien en connexion avec le Semestre européen⁴²⁵ ».

Les effets économiques de l'efficacité des tribunaux offrent à la Commission l'occasion de se saisir du domaine des politiques de la justice. L'élargissement de sa compétence peut se légitimer par l'inclusion du délai raisonnable dans les droits fondamentaux protégés par la Charte et par la compétence en matière de croissance économique inscrite dans la mission de l'Union européenne par le préambule du Traité de Maastricht, et au cœur des objectifs de la stratégie Europe 2020.

L'unité sur les « politiques de la justice et des systèmes judiciaires » créée en 2011 est chargée avant tout de suivre les réformes en cours dans les pays membres en matière de justice et notamment de justice civile. Ces réformes visaient principalement à réduire la durée des affaires civiles et commerciales et le nombre d'affaires cumulées dans les tribunaux afin d'améliorer l'efficacité globale de la justice. Il s'agissait ainsi de compléter par le secteur judiciaire les réformes menées sur le milieu des affaires et les marchés de produits et services afin de stimuler la croissance économique⁴²⁶. Créé en 2010, le Semestre européen est le dispositif par lequel la Commission européenne coordonne le suivi de ces réformes. Il est structuré autour de l'objectif de favoriser la croissance économique dans l'Union par le contrôle des finances publiques, le soutien aux réformes structurelles, la prévention des déséquilibres macroéconomiques et la stimulation de l'investissement. Le dispositif se fonde sur une analyse détaillée des plans adoptés par chaque État membre en matière de réformes budgétaires, macroéconomiques et structurelles, ainsi que des objectifs de la stratégie Europe 2020. Il adresse ensuite à chacun d'eux des recommandations spécifiques pour les 12 à 18 mois suivants, que le Conseil européen valide. C'est ensuite aux

⁴²⁵ Entretien avec un fonctionnaire de la DG Justice, 4 mars 2016. Traduit par nos soins.

⁴²⁶ LORENZANI Dimitri et Federico LUCIDI, « The economic impact of civil justice reforms », *European Commission Economic Papers*, 530, 2014.

pays membres d'adopter des décisions en réponse aux recommandations reçues, mais sans obligations ni sanctions de la part de la Commission.

Ce cadre souple de coopération peut rappeler celui des nouveaux modes de gouvernance déjà mentionnés et notamment de la méthode ouverte de coordination. La souplesse, le caractère décentralisé, les routines procédurales et l'absence de contrainte que Renaud Déhousse identifiait comme caractéristiques distinctives de la méthode ouverte de coordination se retrouvent en effet dans cette méthode de coordination de la politique européenne⁴²⁷. Le Semestre européen est lui aussi fondé sur une analyse périodique de rapports nationaux. Il définit des lignes directrices de changement et des indicateurs d'évaluation et propose des bonnes pratiques aux pays membres afin de favoriser l'apprentissage⁴²⁸. Mais le Semestre européen s'en distingue par son cadre principalement bilatéral entre Commission et pays membres, ainsi que par sa focale transversale, qui intéresse tout secteur d'action publique en lien avec la croissance économique, même lointain comme l'est la justice. Les routines procédurales semblent inspirées de la méthode ouverte de coordination.

Si les indicateurs économiques et financiers sont prépondérants, les indicateurs qualitatifs et quantitatifs d'évaluation concernent aussi les objectifs intermédiaires, tels celui d'une justice plus efficace, indépendante et de qualité pour « assurer le bon fonctionnement des marchés, par une exécution effective des obligations et droits contractuels, dans le nombre de champs où ils s'appliquent⁴²⁹ ». C'est dans cet esprit qu'en 2013, l'unité de la DG Justice sur les politiques de justice élabore un Tableau de bord. Associé aux besoins du Semestre européen, le communiqué de presse qui en annonce la création, souligne que l'instrument :

« se concentre sur ceux des paramètres d'un système de justice qui contribuent à améliorer le climat des activités économiques et des investissements. Elle analyse en particulier des indicateurs d'efficacité pour les affaires civiles et commerciales, pertinents sous l'angle du règlement des litiges commerciaux. Les juridictions administratives sont également couvertes, parce qu'elles jouent un rôle important dans l'environnement des entreprises, par exemple lorsqu'il s'agit pour ces dernières d'obtenir une licence ou de régler un

⁴²⁷ Renaud DEHOUSSE (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination...*, *op. cit.*, p. 15-16.

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ D. LORENZANI et F. LUCIDI, « The economic impact of civil justice reforms »..., *op. cit.*, p. 5.

*conflit avec leur administration fiscale ou leur organisme national de régulation*⁴³⁰ ».

Viviane Reding, la Commissaire européenne à la Justice au moment de la publication du premier Tableau de bord, déclare que les réformes de la justice « sont devenues une composante structurelle importante de la stratégie économique de l'UE » et que le *Tableau de bord* aura une fonction de veille « pour assurer une justice plus effective au service des citoyens et des entreprises⁴³¹ ». La cible n'est donc pas orientée vers les professionnels de la justice comme dans le *Rapport* de la CEPEJ, mais vers le public et surtout le monde des affaires, le *Tableau de bord* identifiant les pays où les investissements seraient protégés par une justice plus efficace et fiable. Si la Commissaire Reding assigne une fonction d'alerte au *Tableau de bord*, pour les destinataires présumés, les entreprises, il induit aussi une pression par les chiffres entre les pays en concurrence pour offrir le meilleur environnement. La prochaine section explique les effets de retour de cette perspective sur la Commission et sur l'organisation du *Tableau de bord*. Comparant le *Tableau de bord* de l'UE et le *Rapport* de la CEPEJ, la section suivante analyse les différences de construction et d'usage entre ces deux instruments apparemment similaires par l'objet et les données utilisées mais qui sont produits pour des publics et avec des finalités d'action publique distinctes.

Dans l'histoire de la coopération judiciaire européenne, telle qu'on l'a analysée jusqu'ici, l'incitation au changement s'appuie sur des éléments cognitifs et des intérêts pouvant convaincre les acteurs en charge des décisions d'accepter davantage d'eupéanisation dans le secteur, ou de ne pas s'opposer à celle-ci. Comme le suggère le modèle de Baumgartner et Jones, le changement vers une plus grande eupéanisation de la justice aurait suivi un schéma d'équilibre ponctué, avec des phases de manque d'initiative qui s'alternent à des périodes d'intense changement⁴³². Il importe maintenant d'étudier les modalités par lesquelles la Commission européenne a investi ce secteur pour en analyser ensuite les conséquences pour l'espace européen d'expertise sur la justice et pour les États européens.

⁴³⁰ COMMISSION EUROPEENNE, « Communiqué de presse : tableau de bord de la justice dans l'UE : la Commission européenne élargit son analyse des systèmes de justice des États membres », 27 mars 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-285_fr.htm], dernier accès le 10 septembre 2018.

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² JONES Bryan D. et Frank R. BAUMGARTNER, *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 2005 ; BAUMGARTNER Frank R. et Bryan D. JONES, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

II. Légitimer l'action publique par les indicateurs : la Commission Européenne et la quête d'une gouvernance européenne de la justice

Que font les choix d'instrumentation de l'action publique européenne à celle-ci ? L'analyse se concentre sur un cas emblématique de la construction d'instruments en matière d'administration de la justice par la Commission et des effets qu'elle recherche sur l'action publique⁴³³. L'étude du *Tableau de bord de la justice de l'UE* se fonde sur trois niveaux. Quelle représentation de la justice est véhiculée par les statistiques en tant qu'instrument d'évaluation ? Quelle est la différence entre les indicateurs choisis par la Commission et ceux dont ils se sont inspirés ? Quels sont les effets de cet instrument dans le cadre de l'action publique menée par la Commission avec les pays membres ? En suivant le concept d'« indicateur prégnant » proposé par Valérie Boussard, on analyse la manière dont ces indicateurs valident certains principes comme normes sociales et permettent la construction d'une forme de légitimité « avec [laquelle] une organisation ou des groupes d'acteurs revendiquent et assoient leurs positions⁴³⁴ ». Comparer les indicateurs prégnants retenus par la CEPEJ dans son Rapport et par la Commission dans son Tableau de bord permet de tracer les conceptions différentes des organisations que ces deux acteurs collectifs produisent et véhiculent dans l'action publique.

1. Des statistiques pour inciter les États au changement

L'Union européenne a toujours suivi les travaux de la CEPEJ, comme le confirme la présence continue de ses représentants aux réunions des groupes de travail de cette dernière. Au moment où l'idée du *Tableau de bord de la justice de l'UE* s'affirme dans les bureaux des fonctionnaires de l'unité sur la « politique de la justice » en 2012, la CEPEJ est vue comme un modèle duquel s'inspirer et comme fournisseur des données. Les émissaires de la Commission reconnaissent dans le *Rapport* un instrument qui construit un « espace d'équivalence⁴³⁵ » dans le secteur judiciaire. D'une part, l'expertise et la réputation accumulée par la CEPEJ rend l'usage secondaire des données envisageable. Elle permet aussi d'externaliser la recherche d'accord des pays membres au sein de l'assemblée plénière de la CEPEJ plutôt qu'un long travail multilatéral de conviction par la Commission. D'autre

⁴³³ Tout en sachant qu'il est illusoire de vouloir saisir les effets propres à un instrument donné vu la superposition des techniques régulatrices et des contextes de leur usage. Cf. JOHN Peter, *Making Policy Work*, London, Routledge, 2011 ; M. HOWLETT, « Policy design. What, who, how and why? »..., *op. cit.*

⁴³⁴ BOUSSARD Valérie, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, 43, 2001, p. 534.

⁴³⁵ DESROSIERES Alain, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Paris, Presses de l'École des mines, 2008.

part, la CEPEJ obtient une reconnaissance de son travail sur le plan international et un financement répondant à ses problèmes de personnel en échange du travail réalisé⁴³⁶. La collecte, bien rodée par cinq *Rapports* dont la publication se fait tous les deux ans, doit se répéter tous les ans, mais à une échelle réduite de pays – les 28 de l'UE – et d'indicateurs, car la Commission n'est intéressée que par les indicateurs plus synthétiques de la CEPEJ.

Deuxièmement, le recours aux données de la CEPEJ répond au manque de spécialisation interne à l'unité de la DG Justice en matière de statistiques judiciaires. Ses membres sont des fonctionnaires ou agents de la Commission, diplômés en droit et parfois anciens avocats (droit de la concurrence, droit commercial). Ils ne disposent pas de compétence spécifique en matière d'administration et d'efficacité de la justice, à une exception près : une magistrate espagnole, Elsa Garcia-Maltras, ancienne membre du groupe Évaluation de la CEPEJ entre 2006 et 2011. Après avoir quitté le ministère de la Justice espagnol pour entamer une carrière de fonctionnaire à la Commission européenne dans une unité de la DG Justice sur la coopération en matière pénale, elle est intégrée à la nouvelle unité en 2012. Jusqu'en 2017, elle s'occupe de la coopération avec la CEPEJ sur le projet *Tableau de bord* et avec certains pays membres en matière de réformes de la justice dans le cadre du Semestre européen.

Les indicateurs retenus dans le premier *Tableau de bord* en 2013 comportent deux limites que sont le panel d'indicateurs fournis par la CEPEJ et les besoins politiques de la Commission. Les indicateurs statistiques sont considérés comme des appuis pour les citoyens et les investisseurs et comme un système d'alerte signalant aux fonctionnaires européens les situations problématiques au sein des pays sur lesquels exercer une pression au changement dans le cadre du Semestre européen. Les moyens à disposition de la justice sont une partie réduite du *Tableau de bord* – il ne fallait surtout pas suggérer davantage d'investissements publics dans les pays en crise financière (Italie, Grèce, Portugal...). La focale porte principalement sur la capacité des pays membres à fournir un environnement favorable aux investissements des entreprises et à la garantie des droits des citoyens.

Une comparaison avec le dernier *Rapport* de la CEPEJ (2012) publié avant la première publication du *Tableau de bord* de l'UE (2013) rend compte de la différence de principes et de représentations recherchées par les deux instruments (voir Tableau 5.1). Les plus de 200 indicateurs rassemblés par la CEPEJ dans son *Rapport* sont réduits à deux douzaines dans le

⁴³⁶ Jusqu'en 2015, la CEPEJ ne disposait pas de statisticien parmi le personnel du secrétariat, ce qui l'obligeait à s'appuyer sur des experts du groupe ou extérieurs pour l'analyse et la présentation des données.

Tableau de bord de l’UE, reformulés pour les rendre plus explicites auprès des non spécialistes. Ils sont censés représenter l’état des systèmes judiciaires nationaux sur une série d’indicateurs d’efficacité et d’organisation couvrant les intérêts des investisseurs et des citoyens. La version longue du *Rapport* de la CEPEJ en 2012 comporte 436 pages, c’est-à-dire dix fois plus que le *Tableau de bord*. Le résumé du *Rapport*, dans lequel les experts de la CEPEJ exposent les indicateurs plus importants révèle que les manières de se représenter le travail judiciaire entre les deux organisations européennes sont assez différentes.

La CEPEJ élargit sa représentation de la justice à plusieurs facteurs : les moyens de la justice – jusqu’au détail des professionnels du droit, de leurs fonctions, de leur traitement et de leur répartition ; l’usage des nouvelles technologies et techniques de gestion ; l’efficacité mesurée par leur capacité de traitement des affaires et de gestion du stock ; la probité des professionnels (sanctions). Ces informations donnent une impression générale des caractéristiques de la justice : qui travaille dans la justice ? De combien et de quelles ressources disposent-ils dans leur travail ? Que produisent-ils à partir de ces ressources ? Les réponses à ces questions intéressent les responsables des choix de politiques concernant l’organisation des tribunaux, c’est-à-dire les décideurs du monde politique et judiciaire.

Les indicateurs sur le budget le montrent, depuis le budget des tribunaux et du ministère public, jusqu’au soutien financier pour l’accès à la justice des plus démunis – l’aide judiciaire. La CEPEJ inclut aussi les variations annuelles du budget. Il ne s’agit pas simplement d’outiller les choix pour tendre vers davantage d’efficacité par une meilleure organisation des moyens, par exemple en prenant pour modèle ce qui a été fait par certains pays en réduisant le nombre des tribunaux pour faire des économies d’échelle⁴³⁷. Il s’agit aussi de montrer que ces types de changement – comme la dématérialisation des procédures, souvent recommandée parmi les bonnes pratiques pour la justice⁴³⁸ – peuvent avoir des effets importants sur l’efficacité du travail sous réserve d’un investissement financier conséquent en termes de technologie et de ressources humaines.

⁴³⁷ Sur les réformes de la carte judiciaire, la CEPEJ a produit également un de ses manuels de bonnes pratiques : CEPEJ, *Guidelines on the creation of judicial maps to support access to justice within a quality judicial system*, Strasbourg, Council of Europe, 2013. Le Réseau des Conseils de la Justice inclut ces réformes dans son répertoire des principales réformes de la justice encourues dans les années 2010-2012 : ENCJ, *Judicial Reform in Europe Report - Part I*, Bruxelles, 2012. Pour une perspective comparative sur les enjeux gestionnaires associés aux réformes de la carte judiciaire voir : FICET Joël, « Trajectoires de réforme de la carte judiciaire et managérialisation de l’État. Analyse comparée des politiques de territorialisation de la Justice en France et en Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, 18 (4), 2011, p. 91-118.

⁴³⁸ Voir sur ce point : CADIET Loïc, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *Revue française d’administration publique*, 125 (1), 2008, p. 133-150.

Les choix de la Commission ont réduit la focale. En poursuivant la métaphore photographique, si le *Rapport* de la CEPEJ peut être envisagé comme un grand angle, la première version du *Tableau de bord* de l'UE rappelle un téléobjectif avec un cadrage beaucoup plus étroit, à partir d'un point de vue plus éloigné de la justice. La Commission européenne exclut le domaine pénal, les effets économiques d'une action pénale étant limités. Elle a aussi réduit le nombre de facteurs d'*inputs* en se restreignant à quelques chiffres bruts sur le budget de la justice, le nombre de juges et celui des avocats en exercice. Elle sélectionne ensuite une série d'indicateurs analytiques pour identifier les pays qui ont davantage investi dans les pratiques et les technologies modernes (systèmes électroniques de gestion des affaires, dépôt électronique de requêtes, traitement en ligne des petits litiges). Ce choix s'explique en raison des destinataires de l'action de la Commission, à savoir les entreprises et les citoyens « mobiles ». Aussi, certains des projets importants menés par la Commission en matière de coopération judiciaire peuvent trouver leur place parmi les indicateurs. Par exemple, l'indicateur sur le traitement électronique des petits litiges renvoie au règlement européen entré en vigueur en 2009. L'uniformisation des procédures pour ces affaires civiles et commerciales aux préjudices modestes (moins de 5 000€) s'appuie sur une plate-forme européenne électronique pour la gestion transfrontalière des *small claims*⁴³⁹.

Enfin, la Commission s'est réapproprié certains des indicateurs-clés développés par la CEPEJ en matière de performance. Mais sur ce terrain aussi, la Commission a distingué son instrument de celui de la CEPEJ. Le *clearance rate* et le *disposition time* sont renommés « taux d'affaires tranchées » et « temps nécessaire pour trancher les affaires » afin de rendre le sens plus explicite à un public peu familier des statistiques judiciaires. Ces indicateurs rapportés aux différents types d'affaires occupent une cinquantaine de pages sur les 436 du *Rapport*. Mais, ils ne sont pas spécialement mis en évidence, puisqu'ils figurent dans le IX^{ème} chapitre. Au contraire, le *Tableau de bord* de 2013 présente en premier lieu les indicateurs d'efficacité des procédures dans une section intitulée « Principales conclusions du Tableau de bord ». L'efficacité n'est donc pas envisagée comme un objectif à poursuivre parmi d'autres, mais comme le principal critère de classement des justices des pays aux yeux des investisseurs et des citoyens des pays européens.

⁴³⁹ Un espace en ligne dit de « e-justice » a été lancé par l'Union européenne en 2010. Au-delà des informations destinées à établir une procédure en cas de petit litige transfrontalier, il est possible d'y chercher des informations sur la jurisprudence européenne, l'organisation des systèmes de justice des pays membres, leurs professionnels du droit, l'aide judiciaire ou la médiation. Un répertoire d'outils et de bonnes pratiques développées dans les pays membres est aussi mis à disposition : [<https://e-justice.europa.eu/home.do>] dernier accès, le 2 juillet 2018.

Tableau 5.1 Répartition des indicateurs du Tableau de bord de l'UE et du Rapport CEPEJ (résumé) selon le

	Rapport CEPEJ	Tableau de
Indicateurs analytiques	<p><i>Usagers de la justice</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Procédures d'évaluation de la satisfaction des usagers ou des professionnels de la justice <p><i>Les tribunaux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Niveau d'équipement informatique pour l'assistance directe au juge et au personnel non juge des tribunaux - Utilisation de la visioconférence dans les affaires pénales <p><i>Mesures alternatives</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Médiation judiciaire en matière civile et commerciale <p><i>Les procureurs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rôle et attributions du procureur dans la procédure pénale <p><i>Statut et carrière des juges et procureurs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Répartition des juges prof. entre H/F - Distribution des présidents de tribunaux (H/F) par catégorie de tribunaux 	<p><i>Suivi et évaluation de la qualité du</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - existence d'un suivi de l'activité - existence d'une évaluation de l'a - systèmes de TIC utilisés pour affaires - communication électronique entre - traitement électronique des petits - recouvrement électronique des cr - dépôt électronique des requêtes <p><i>Méthodes de règlement extrajudici</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - existence de méthodes de règleme <p><i>Formation des juges (données CEP</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - formation obligatoire des juges in <p><i>Perception de l'indépendance</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - indépendance de la justice – sour - indépendance de la justice civile -
Indicateurs de moyens	<p><i>Dépenses publiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Budget public annuel total alloué à l'ensemble des tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire par habitant et en % du PIB par habitant en 2010 - Variation annuelle du budget alloué <p><i>Accès à la justice</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire pour 100 000 habitants et montant moyen alloué par affaire par le budget public de l'aide judiciaire - Part des frais ou taxes de justice alloué à la justice <p><i>Les tribunaux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nombre de tribunaux pour 100 000 hab. <p><i>Les juges</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nombre de juges prof. siégeant dans les tribunaux pour 100 000 hab. et évolution 2006, 2008, 2010 - Répartition du personnel non juge par catégorie, en % 	<p><i>Ressources (données CEPEJ)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - budget alloué aux juridictions (€ p - nombre de juges (pour 100 000 h - nombre d'avocats (pour 100 000

	<p>- Nombre de personnel non juge chargé d'assister le juge, par juge prof.</p> <p><i>Les procureurs</i></p> <p>- Nombre de procureurs pour 100 000 hab.</p> <p><i>Statut et carrière des juges et procureurs</i></p> <p>- Salaires annuels bruts et nets des juges et procureurs au niveau de la cour suprême</p> <p><i>Les avocats</i></p> <p>- Nombre d'avocats en 2006, 2008, 2010</p> <p>- Nombre d'avocats par juge professionnel</p>	
<p>Indicateurs de performance</p>	<p><i>Activité des tribunaux et procès équitable</i></p> <p>- <i>clearance rate</i> des affaires civiles et commerciales contentieuses et non-contentieuses</p> <p>- <i>Disposition time</i> et <i>clearance rate</i> des affaires civiles (et commerciales) contentieuses dans les tribunaux de première instance</p> <p>- Durée moyenne des procédures de divorce contentieux en 1^{ère} instance en 2006, 2008, 2010</p> <p><i>Procédures disciplinaires</i></p> <p>- Nombre de sanctions prononcées pour 100 juges</p> <p><i>Exécution des décisions de justice</i></p> <p>- Délai de notification d'une décision de justice concernant le recouvrement d'une créance auprès d'une personne domiciliée dans la ville où siège la juridiction</p>	<p><i>Longueur des procédures (données)</i></p> <p>- temps nécessaire pour trancher [disposition time CEPEJ]</p> <p>- temps nécessaire pour trancher contentieuses (en jours) [<i>idem</i>]</p> <p>- temps nécessaire pour trancher le jours) [<i>idem</i>]</p> <p>- temps nécessaire pour trancher le [<i>idem</i>]</p> <p>- taux d'affaires non pénales tranch</p> <p>- taux d'affaires civiles et commerc</p> <p>- taux d'affaires de droit administra</p> <p>- nombre d'affaires non pénales pe</p> <p>- nombre d'affaires civiles et con (pour 100 hab.)</p>

Note : le tableau est élaboré à partir du résumé (43 p.) du *Rapport sur les systèmes judiciaires européens* de la CEPEJ de 2012 (données). L'ensemble des indicateurs présentés dans le *Rapport* est trop important (208 indicateurs donnant lieu à 336 tableaux et graphiques de présentation comparative efficace. Au contraire, le tableau résume l'ensemble des indicateurs présents dans la 1^{ère} édition du *Tableau de bord de la justice*. Au contraire, toutes les données pour les indicateurs du *Tableau de bord* de l'UE émanent d'un document composé par la CEPEJ en 2012 sur d

Si les données utilisées sont identiques dans leur contenu et leurs chiffres, leur présentation n'est pas destinée à l'obtention des mêmes effets. Comme le résume le Tableau 5.1, les indicateurs sur les performances dans le traitement des affaires de la CEPEJ se trouvent au sein d'un ensemble d'autres indicateurs qui donnent une image large de la justice et de tous les professionnels qui l'animent, y compris les notaires ou les interprètes judiciaires⁴⁴⁰. L'idée est de fournir le plus grand nombre d'éléments pour construire des comparaisons entre les systèmes qui présentent des similitudes et ainsi réfléchir à ce qui peut expliquer les différences de performance. Si la Commission revendique cette idée, le *Tableau de bord* ne fournit pas un tel panorama sur la justice, mais se limite à rendre compte du différentiel de performances entre les justices des pays européens. La formule « dans un tiers des États membres au moins, [les affaires] durent deux fois plus longtemps que dans la majorité d'entre eux⁴⁴¹ » pose les jalons d'un système de *benchmarking* où certains États moins capables que d'autres devraient changer en s'inspirant des États les plus performants. Dans un autre passage, le *naming and shaming* des pays mal classés se double d'un rappel des conséquences d'une justice inefficace dans les relations États-entreprises :

« la lenteur de la justice équivaut à un déni de justice. Pour les entreprises et les investisseurs, il est essentiel que les décisions soient prises à temps. Dans leurs décisions d'investissement, les entreprises tiennent compte du risque d'être impliquées dans un litige commercial ou fiscal, un conflit du travail ou une procédure d'insolvabilité. L'efficacité avec laquelle le système judiciaire d'un pays traite les litiges est extrêmement importante⁴⁴² ».

Ce type d'argumentaire fournit une justification à la Commission pour mettre la pression aux pays membres qui présentent des performances peu satisfaisantes au regard des critères de rapidité dans la résolution des controverses intéressant le monde des affaires. Elle s'efforce de persuader les pays membres en soulignant les bienfaits économiques potentiels d'une amélioration des performances de leur justice par des réformes.

⁴⁴⁰ La CEPEJ collecte les données concernant ces professionnels par les réseaux européens réunissant les associations nationales de ces professionnels, comme l'Union internationale des huissiers de justice ou l'Union européenne des greffiers et des *Rechtspfleger*.

⁴⁴¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Le tableau de bord de la justice dans l'UE*, Bruxelles, Commission Européenne, 2013, p. 9.

⁴⁴² *Idem*, p. 7.

Tableau 5.2 Comparaison du *Rapport de la CEPEJ* et du *Tableau de bord de l'UE*

	Rapport CEPEJ	Tableau de bord de l'UE
Producteurs	Experts (magistrats, fonctionnaires de ministère, statisticiens)	Fonctionnaires de la Commission (formés en droit ou économie/finance)
Destinataires	Gouvernements	
	Professionnels du droit	Entreprises, citoyens
Focale	Grand angle panoramique de la justice	Téléobjectif sur la performance
Orientation	Descriptive	Prescriptive
Objectifs	Comparabilité Base pour l'action publique	Justification de la pression au changement Classifier les performances
Mécanismes	<i>Lesson-drawing</i> Émulation	<i>Naming and shaming</i> Persuasion

Source : élaboration à partir de l'analyse des deux instruments et de leur usage dans l'action publique.

La « boucle étrange » de l'appropriation du *Rapport de la CEPEJ* par la Commission européenne illustrée par le tableau 5.2 rend compte de l'importance d'étudier la circulation des instruments et des acteurs. L'hétérogénéité des acteurs et des trajectoires impliqués fait que les dynamiques *top-down* et *bottom-up* souvent mobilisées par les études sur les politiques publiques européennes ne suffisent pas à expliquer la fabrique européenne de politiques publiques à l'œuvre dans toute sa complexité⁴⁴³.

Ainsi, on a montré que les instruments représentent le produit du rapport de force existant à l'intérieur (cf. chapitre 3) et à l'extérieur du groupe de leurs producteurs et utilisateurs. Ces instruments sont réagencés au cours de leurs circulations. Ils légitiment ceux qui l'utilisent au sein de l'action publique ou de l'organisation où ils opèrent. Comme le suggère Valérie Boussard, les instruments gestionnaires par leur circulation, ne correspondent donc jamais au modèle proposé initialement par les prescripteurs – ici, les experts de la CEPEJ. C'est pourquoi, pour comprendre la dynamique des instruments de gestion et leurs enjeux, il faut analyser les interactions et les conflits éventuels entre ces différents acteurs, intermédiaires incontournables entre la logique associée à l'instrument et ses effets d'application conséquents⁴⁴⁴.

L'approche du *Tableau de bord* de la justice dans l'UE s'inspire plus nettement de la logique managériale et des considérations économiques qui guident la Commission. Le *Rapport de la CEPEJ* a été conçu comme un outil d'analyse pour les États membres tout en

⁴⁴³ HALPERN Charlotte, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

⁴⁴⁴ BOUSSARD Valérie, *Sociologie de la gestion*, Paris, Belin, 2008.

contribuant à définir un système judiciaire de qualité au-delà des critères gestionnaires. La Commission européenne s'est réapproprié l'instrument en lui assignant une finalité économique plus saillante. Les indicateurs retenus sont les plus performatifs : dépouillés de leur contexte systémique, ils conduisent à un classement des pays sans fournir les éléments permettant d'expliquer les différences. En termes de mécanismes recherchés, alors que la CEPEJ se situe dans l'apprentissage instrumental, la Commission recourt à un mécanisme de *naming and shaming* (nommer et stigmatiser). Le premier mécanisme consiste en la reprise par les décideurs publics nationaux d'informations issues d'autres expériences nationales européennes et en l'incorporation des pratiques correspondantes lorsque ces dernières peuvent servir leurs objectifs d'action publique⁴⁴⁵. Le second mécanisme incite des pays stigmatisés à se soumettre aux recommandations de changement – pourtant non contraignantes – émanant des institutions européennes⁴⁴⁶.

L'usage qui est fait des données n'est pas sans provoquer des critiques par les membres de la CEPEJ.

« Pour faire le Tableau de bord, la Commission s'appuie sur les informations qui lui sont données selon notre méthodologie. Ce que nous donnons à la Commission on le fait exactement avec la même méthodologie. Après, la Commission l'utilise de manière un peu plus politique qui pour être franc, ne me dérange pas toujours, parce que parfois c'est frustrant de voir qu'il y a des gros problèmes quelque part, mais de ne pas venir avec un marteau pour taper dessus. Quelque part, ça peut aussi être complémentaire. Simplement, le biais qu'il peut y avoir dans la conception de la Commission est qu'ils fassent des raccourcis... il y a trop de raccourcis. Et dans le domaine complexe de la justice on est obligé de nuancer, comprendre la complexité du système. Mais comme la Commission, eux, ils ont déjà fixé l'objectif. C'est-à-dire, ce système ne va pas assez bien, parce que trop fermé par rapport à l'autre pays, et cela ne va pas... et ils essaient de le démontrer pour pouvoir taper dessus. C'est ça la différence. Du coup, il y a des raccourcis qu'on n'apprécie pas toujours, parce qu'ils ne prennent pas assez de précautions scientifiques... Et ce qui peut

⁴⁴⁵ MOUMOUTZIS Kyriakos et Sotirios ZARTALODIS, « Europeanization mechanisms and process tracing: a template for empirical research », *Journal of Common Market Studies*, 54 (2), 2016, p. 337-352.

⁴⁴⁶ TRUBEK David M. et Louise G. TRUBEK, « Hard and soft law in the construction of social Europe: the role of the open method of co-ordination », *European Law Journal*, 11 (3), 2005, p. 343-364 ; K. MOUMOUTZIS et S. ZARTALODIS, « Europeanization mechanisms and process tracing: a template for empirical research »..., *op. cit.* ; KELLEY Judith G et Beth A. SIMMONS, « Politics by number: indicators as social pressure in International Relations », *American Journal of Political Science*, 59 (1), 2015, p. 55-70.

embêter, c'est de croire que nous on les a éliminés aussi, alors que ce n'est pas vrai. C'est un instrument presque un peu médiatique, donc simple. Mais nous on va quand même avoir une crédibilité scientifique et ça, c'est le côté qui me dérange parfois. Et on lui dit "ça, vous ne pouvez pas juste le dire comme ça, ou alors vous le justifiez. Nous on a fait trois paragraphes qui expliquent le pourquoi". Et eux " mais nous on ne les met pas, il y a les graphiques..." Mais non, si le graphique n'est pas interprété, on va en extraire des choses qui ne sont pas justes⁴⁴⁷ ».

Le *Tableau de bord* repose d'autant plus sur un effet de distorsion des données rassemblées qu'il vise à appuyer le diagnostic par la mise en place de solutions spécifiques pour les systèmes judiciaires européens, qui est l'autre activité centrale de l'unité C1 au sein de la DG Justice. Indépendamment des finalités descriptives initialement attribuées au *Rapport* réalisé par la CEPEJ, les indicateurs sont utilisés comme moyen de prescription et de persuasion au changement par le haut dans un esprit assez éloigné de celui des concepteurs de l'instrument initial. Ainsi, les solutions préconisées par les fonctionnaires de la Commission dans les recommandations adressées aux États membres sont souvent alimentées de bonnes pratiques qu'ils ont recensées ou dans le cadre de documents rédigés par d'autres organisations internationales (cf. encadré 5.1).

En ce sens, le mécanisme de *naming and shaming* produit par le *Tableau de bord* et par les recommandations aux pays – qui sont publiquement accessibles – rejoint ici la recherche d'un mécanisme d'apprentissage par une socialisation aux solutions et instruments efficaces approuvés par leurs pairs. Jeffrey Checkel définit la socialisation au niveau des politiques européennes comme le processus d'induction des acteurs (les pays dans ce cas) dans les normes et les règles d'une communauté donnée – celle des États qui ont réussi à changer pour le mieux leur justice en innovant ou suivant les prescriptions internationales⁴⁴⁸.

Encadré 5.1 Une boîte à outils de bonnes pratiques pour inspirer les changements

La Commission a proposé en 2015 un compendium des bonnes pratiques dérivé des travaux d'autres organisations internationales et des expériences nationales en matière de fonctionnement de la justice dans un chapitre du *EU Quality of Public Administration Toolbox*. Cette boîte à outils a pour finalité d'aider les pays à répondre aux recommandations spécifiques adressées par la Commission en s'inspirant de programmes

⁴⁴⁷ Entretien avec un membre du secrétariat de la CEPEJ, 24 septembre 2015.

⁴⁴⁸ CHECKEL Jeffrey T., « International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework », *International Organization*, 59 (4), 2005, p. 801-826.

et stratégies opérationnelles mis en place ailleurs⁴⁴⁹. Sept chapitres sont présentés : Faire de meilleures politiques publiques ; les pratiques anti-corruption ; les pratiques pour la professionnalisation et le bon fonctionnement des organisations ; améliorer les prestations des services ; améliorer l'environnement des affaires ; renforcer la qualité de la justice ; gérer efficacement les financements publics. Tous les chapitres présentent des solutions inspirées des recettes du nouveau management public où les missions et fonctions du service public s'effacent derrière des suggestions techniques autour de l'optimisation organisationnelle⁴⁵⁰. Par exemple, le premier paragraphe du chapitre « renforcer la qualité de la justice » porte sur l'analyse et l'amélioration de la performance. Les trois domaines d'action suggérés sont l'usage d'instruments de monitoring et évaluation, les consultations des usagers par des enquêtes de satisfaction et l'adoption des pratiques de gestion de l'organisation du *Total Quality Management*.

Des exemples de solutions adoptées dans chacun de ces domaines d'action sont présentés. Pour le monitoring, il est suggéré d'investir dans les indicateurs de performance : « l'efficacité d'un système de tribunaux peut être évalué par le calcul de deux mesures composées par le nombre d'affaires entrantes, résolues et non résolues, à savoir les *clearance rates* et le *disposition time* ». L'exemple de la mise en œuvre d'un projet d'entrepôt de données et d'un tableau de bord pour les présidents des tribunaux slovènes est présenté en détail. L'évaluation est illustrée par un projet finlandais prisé par la « Balance de cristal » de la CEPEJ⁴⁵¹. Des groupes de réflexions réunis tous les ans à la cour d'appel de Rovaniemi analysent ensemble les problèmes de fonctionnement internes aux districts. Les solutions adoptées dans les tribunaux de la région sont considérées et les meilleures sont élevées au rang des bonnes pratiques devant être diffusées et reprises afin d'uniformiser les pratiques de l'ensemble des tribunaux de la juridiction.

Pour les enquêtes de satisfaction, le manuel rédigé par la CEPEJ en 2014 est préconisé. Le système d'évaluation des prestations de services du *courts services* irlandais est présenté dans le détail des chartes de service, plans d'action, enquêtes, plaintes, et évaluations mystères⁴⁵² qui composent le système d'évaluation adopté dans les tribunaux du pays. Pour la Commission, l'attention portée au rapport avec les usagers de la justice est un élément indispensable pour établir un rapport de confiance entre les citoyens et la justice. Une autre manière d'améliorer les prestations de services dans les tribunaux est envisagée par l'adoption des recettes du *Total Quality Management* : identification de critères de qualité, consultations entre groupes internes à l'organisation pour appliquer ces critères et consultations avec des agents externes pour évaluer la performance des services. La mise en place d'un système d'évaluation de la qualité du service rendu dans les

⁴⁴⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Quality of Public Administration - A toolbox for practitioners*, Bruxelles, European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2015.

⁴⁵⁰ VAUCHEZ Antoine et Laurent WILLEMEZ, *La Justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.

⁴⁵¹ Un prix accordé tous les ans lors de la réunion de l'assemblée plénière de la CEPEJ au projet de changement de l'organisation judiciaire considéré plus innovant par un jury composé d'experts de la CEPEJ.

⁴⁵² *Mystery shopping* en anglais, il s'agit de visites *incognito* réalisées par des chercheurs ou d'autres personnes qui se rendent dans des tribunaux sans prévenir et évaluent leur expérience avec le service judiciaire en simulant les étapes d'une procédure.

tribunaux lituaniens est sélectionnée comme exemple. Inspirés par les rapports et le manuel sur les enquêtes de satisfaction de la CEPEJ, les rapports en la matière du Réseau européen des Conseils de la justice, ainsi que de pratiques et modèles développés dans d’autres expériences dans les secteurs public et privé, les tribunaux lituaniens ont adopté un système hybride. Ils ont utilisé des sources internationales de certification des méthodologies de travail comme la norme *ISO 9001 : 2008*, dont les tribunaux ont obtenu le label de certification, et le *Common Assessment Framework (CAF)* établi par des instituts de recherche et développement de l’administration publique affiliés à l’Union européenne sur la base du modèle de l’*European Foundation for Quality Management*⁴⁵³ pour développer leur standard de service à l’usager. Des formations du personnel sont introduites et un groupe d’audit composé de membres des tribunaux constitué pour évaluer si les services aux usagers atteignent les standards exigés par ces certifications.

Dans l’ensemble du *Toolbox* on trouve des citations – destinées à inspirer le lecteur – de professionnels ayant participé à ces projets innovants :

« Ce n’est pas que de l’analyse statistique. Il s’agit d’un changement d’habitudes, de méthodes et de mentalité des juges et des autres employés des tribunaux⁴⁵⁴ »

« Un changement fondamental dans la philosophie du système de justice, qui demande de prendre en considération les concepts de qualité, de service et de compétitivité qui n’étaient plus associés jusqu’ici avec le secteur privé... il n’y a pas de doute, il s’agit d’un mouvement du ‘système du tribunal’ au ‘service du tribunal’⁴⁵⁵ »

« Il y a une confiance grandissante dans l’idée que le changement peut se produire même sans nouvelles lois ou ressources additionnelles, et une nouvelle culture – les personnes qu’on sert sont au centre de l’attention⁴⁵⁶ »

Le chapitre se termine par un résumé des bienfaits du modèle du *Total Quality Management* pour poursuivre l’amélioration permanente du service produit par la justice. L’ensemble des critères sur lesquels l’évaluation des performances varie dans les pays européens est résumé autour des questions du quoi, quand et comment mesurer les performances de service.

Par la réappropriation des dispositifs déjà développés avec succès dans le cadre du phénomène de « boucles étranges » de la gouvernance européenne de la justice évoqué plus

⁴⁵³ Voir chapitre 1, section II.2.b.

⁴⁵⁴ Alenka Jelenc Puklavec, ancienne directrice du département du registre de la Cour suprême de Slovénie, lors de la présentation du projet slovène au concours « Balance de cristal de la CEPEJ », 25 octobre 2012. Traduit par nos soins.

⁴⁵⁵ Extrait de Byrne et McCutcheon, “The Irish legal System” (4th Ed., Butterworths, p. 156). Traduit par nos soins.

⁴⁵⁶ Dr. Claudio Miele, juge au Tribunal de Monza, Italie. Traduit par nos soins.

haut, la Commission européenne investit l'espace d'action publique sur l'administration judiciaire, en promouvant un *benchmarking* à la fois moins consensuel et davantage de portée que celui mis en place par la CEPEJ. Néanmoins, si ce mouvement est facilité par la position et la légitimité institutionnelle de la Commission au sein du cycle de l'action publique, il peut rencontrer des résistances de la part des pays membres.

2. Résistances et adaptations du *Tableau de bord* comme ressource de légitimité

Le rapport de la CEPEJ est considéré comme un travail technique, sans beaucoup d'implications politiques pour les fournisseurs de données – les États – si ce n'est pour les initiatives qu'ils prennent eux-mêmes. Si certaines données du *Rapport* restent incomplètes à ce jour, cela tient plus à la gestion de la collecte de données des pays membres qu'à une opposition politique à cet exercice. Au contraire, la Commission européenne associe ouvertement une finalité politique à son instrument qu'elle utilise pour justifier ses recommandations aux pays membres en matière de réformes judiciaires. Cela n'a pas été bien accueilli par tous les pays européens, ni par tous leurs partenaires de la collecte de données pour le *Tableau de bord*. Les problèmes techniques de collecte de certains pays se sont doublés dans certains cas d'une prise de position politique d'opposition au projet. C'est le cas du Royaume-Uni, comme l'a confirmé une observation lors d'une réunion de la CEPEJ en fin d'année 2015. Assis à côté du représentant anglais à la CEPEJ, lors des moments de pause, nous avons discuté certains propos échangés au cours de la réunion. Suite à une mention du rapport à destination de la Commission européenne pour le *Tableau de bord*, le représentant anglais m'exposait les problèmes méthodologiques de rassembler les données de trois systèmes de justice différents (Angleterre et Pays de Galles, Écosse, et Irlande du Nord). Il justifiait l'absence de participation du Royaume-Uni avec un discours rapporté sur notre journal de terrain en ces termes :

« Beaucoup de temps et d'ajustements devraient être faits. Et puis se pose la question de savoir si cela en vaut la peine. Politiquement, je ne suis pas sûr qu'on serait contents de partager ces informations avec l'Union européenne pour qu'elle vienne après nous demander des comptes. Avec les relations qu'on a par ailleurs avec l'Union, je ne pense pas du tout que cela serait dans notre intérêt⁴⁵⁷ ».

⁴⁵⁷ Discussion informelle avec le correspondant anglais retranscrite sur notre carnet de terrain lors de la réunion des correspondants nationaux de la CEPEJ du 5 novembre 2015. Traduit par nos soins.

Dans un entretien, un correspondant national qui collecte les données de son pays pour la CEPEJ et la Commission, rendait compte des enjeux liés à sa position dans les deux exercices :

« Avec la CEPEJ on a une vue complète de l'origine des données que nous mettons dans le rapport. La Commission européenne utilise différentes sources, donc on peut avoir juste une vision partielle de ce qu'il y a derrière ces données. Il n'y a pas d'adoption du rapport par les États membres non plus. Ils prennent des données et ils les publient. [...] Si parmi les données publiées certaines étaient problématiques pour les autorités publiques, le ministère de la Justice, ils se tourneront vers moi et diront "qu'est-ce que tu as fait ? Pourquoi cela apparaît dans le rapport ?". J'ai un exemple sur la mobilité. Dans leur publication de 2014, la Commission disait que chez nous les juges peuvent être mutés dans un autre tribunal pour raisons disciplinaires. Or, je n'ai trouvé nulle part une telle disposition légale. Ce n'est pas vrai. Mais ils m'ont répondu que cela provenait des données du Réseau européen des Conseils de la justice. Bien, mais sans contrôles, ils ne devraient pas utiliser ces données. Moi, je suis le correspondant national, donc je me sens responsable. Là, je n'étais pas le responsable, mais ma hiérarchie pouvait se retourner contre moi dans cette affaire. Donc, c'est ça mon problème avec le Tableau de bord de la Justice de la Commission européenne⁴⁵⁸ ».

Une critique vient donc du manque de compétences et de disponibilité des fonctionnaires de la Commission européenne pour contrôler les données qu'ils collectent. La Commission n'a en effet que peu de contrôle sur la véracité des données élaborées par des experts extérieurs comme ceux de la CEPEJ, du Réseau européen des Conseils de la justice, ou du Forum économique mondial. Des erreurs peuvent en résulter. Cette externalisation de la responsabilisation face à une centralisation des choix de publication qui exclut les pays membres et leurs représentants des décisions sur le *Tableau de bord* est un autre motif important de critique :

« On rencontre le même problème aussi quand on fait les réunions plénières avec le groupe de travail pour le Tableau de bord. Tu peux sentir que certains pays sont opposés à l'instrument tel qu'il est – par exemple la Pologne ou la Suède. Ils peuvent exprimer leur opposition, mais la Commission

⁴⁵⁸ Entretien avec un correspondant national de la CEPEJ et du Tableau de bord 6 février 2015. Traduit par nos soins.

outrepasse les discussions sur le besoin ou non de le faire et ils publient le rapport quand même⁴⁵⁹ ».

Plusieurs pays, notamment le Royaume-Uni et la Belgique, n'ont participé que de manière partielle à l'exercice depuis 2013, arguant d'une incapacité administrative à produire les données sur le traitement des affaires, qui en effet se trouvait déjà dans le *Rapport* de la CEPEJ. Ce refus de collaborer, jusqu'aux éditions de 2018, notamment pour le Royaume-Uni⁴⁶⁰, cachait donc aussi une critique des finalités et des modalités de constitution du *Tableau de bord*. Une résistance active au mode décisionnel s'exprime ici de manière passive afin d'envoyer un message plus clair à une organisation qui reste sourde aux critiques exprimées dans les espaces de confrontation qu'elle a créés⁴⁶¹.

Alors que le *Rapport* de la CEPEJ résulte d'un long projet consensuel développé par des représentants des États dans un cadre intergouvernemental où les experts jouent un rôle prépondérant, celui de la Commission était perçu comme une décision bureaucratique imposée d'en haut aux pays membres. Dans le sillage des travaux sur les résistances aux changements dans l'action publique⁴⁶², on observe que ces résistances passent non pas tant par la haute hiérarchie politique des pays, qui est assez éloignée d'un projet porté par la seule Commission sans aucune contrainte politique ou financière, mais par les agents et fonctionnaires qui collaborent sur ce projet et en sont responsables localement. Ainsi, un membre du secrétariat de la CEPEJ répondait par l'affirmative à une question sur les différences d'approche des pays membres dans le *Rapport* de la CEPEJ et dans le *Tableau de bord* :

« Alors, oui, parce que il y a déjà un rôle plus politique. Nous on se défend d'être des censeurs. On est dans des instruments de politiques publiques qu'on développe, pas dans des instruments de monitoring politique. La Commission dans sa position de gardien des traités est sans doute un peu plus nette en disant

⁴⁵⁹ Entretien avec un correspondant national de la CEPEJ et du Tableau de bord 6 février 2015. Traduit par nos soins.

⁴⁶⁰ La Belgique depuis 2014 et 2015 fournit davantage de données, mais toujours pas celles sur la durée des procédures en matière civile et commerciale.

⁴⁶¹ La distinction entre formes actives et passives de résistance vient de la littérature sur la conformité et les résistances aux normes européennes. Voir, FALKNER Gerda, Miriam HARTLAPP, Simone LEIBER et Oliver TREIB, « Non-compliance with EU directives in the Member States: opposition through the backdoor? », *West European Politics*, 27 (3), 2004, p. 452-473 ; FALKNER Gerda, Oliver TREIB, Miriam HARTLAPP et Simone LEIBER, *Complying with Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 ; SAURUGGER Sabine et Fabien TERPAN, « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, 80 (1), 2013, p. 5-24.

⁴⁶² LASCOUMES Pierre et Patrick LE GALES, *Sociologie de l'action publique*, 2^e édition, Paris, Armand Colin, 2012.

"on donne les bons points et les mauvais points". Mais d'un autre côté, la préoccupation n'est pas tout à fait la même. Nous, notre souci, c'est que le système judiciaire fonctionne bien, parce que la confiance entre le système judiciaire, l'opinion publique, c'est un élément de la démocratie et de l'État de droit. La Commission, ne renie pas ça, eux c'est "il faut promouvoir l'interopérabilité des systèmes les uns avec les autres, le côté transnational, etc.". L'objectif, même s'il se rejoint au final, n'est pas tout à fait le même⁴⁶³».

Cependant, le *Tableau de bord de la justice dans l'UE* évolue. Ces premières résistances et les retours reçus par la Commission l'ont portée à adapter son instrument pour élargir les acteurs potentiellement intéressés, réduire les critiques, et pour le réorienter vers des objectifs d'action publique devenus plus pressants. Comme le disent Ève Chiapello et Patrick Gilbert, la maintenance d'un outil de gestion est toujours à refaire⁴⁶⁴. Même les statistiques qui se caractérisent par le besoin de stabilité dans le temps afin d'établir des suites historiques présentent à leurs débuts des adaptations et des changements de méthode de collecte. Qu'est-ce qu'est une affaire en cours ? Si une décision a été prise en audience, mais non encore notifiée par le juge, faut-il l'enregistrer comme affaire résolue ou en cours ? Ces questions nécessitent d'être tranchées par les statisticiens en charge de la collecte et la CEPEJ a mis des années pour fixer ses règles de manière définitive dans l'attente que tous les systèmes de collecte des statistiques des pays participant au *Rapport* s'adaptent.

Dans le cas d'un instrument nouveau comme le *Tableau de bord* (2013), les indicateurs retenus à chaque nouvelle édition introduisent davantage de variétés. Un indicateur qui n'avait pas été développé au début peut être ajouté pour répondre à un besoin de l'organisation productrice des statistiques ou à une demande venant des « évalués ». La Commission européenne à chaque nouvelle édition ajoute des indicateurs associés aux priorités politiques du moment (voir tableau 5.3). Si au départ, des indicateurs concernant les affaires en matière de protection des marques enregistrées mesuraient l'étendue d'application d'un règlement de l'UE⁴⁶⁵, plus tard, les indicateurs sur l'indépendance de la justice ont été renforcés suite aux réformes en Hongrie, Roumanie et Pologne qui faisaient de l'État de droit un enjeu majeur de protection de l'Union européenne. Ces indicateurs supplémentaires en matière d'indépendance de la justice sont développés par le Réseau

⁴⁶³ Entretien avec un membre du secrétariat de la CEPEJ, 24 septembre 2015.

⁴⁶⁴ Ève CHIAPELLO et Gilbert PATRICK (dir.), *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La Découverte, 2013, p. 247-248.

⁴⁶⁵ Règlement n°207/2009. Les données de cet indicateur ont été collectées par l'Office de l'UE pour la propriété intellectuelle.

européen des Conseils de la justice. En accord avec le modèle d'une gouvernance en réseau, cette collaboration permet à la Commission de légitimer le financement des activités de ce réseau professionnel qui représente à ses yeux un groupe d'intérêt composé d'experts, prêts à soutenir les efforts de l'UE lors des négociations sur les réformes contraires aux principes de l'État de droit dans les pays de l'Europe de l'Est⁴⁶⁶.

L'analyse des changements apportés au *Tableau de bord* entre 2014 et 2018, montre que l'instrument se stabilise toujours plus. Le Réseau des Conseils de la justice fournit une bonne partie des données pour le volet « indépendance » du *Tableau de bord*. La CEPEJ prend en charge les indicateurs sur l'« efficacité », hormis ceux d'affaires spécifiques (droit des consommateurs, marchés publics...) pour lesquels la Commission mobilise des observatoires et des réseaux d'experts de l'Union européenne⁴⁶⁷.

Pour le volet « qualité », les données sont rassemblées à partir du rapport de la CEPEJ, des données produites par d'autres directions de la Commission (par exemple, celles sur les procédures de petits litiges) et en majorité, par un questionnaire adressé par l'unité C1 de la DG Justice aux correspondants nationaux du groupe consultatif qui est réuni à Bruxelles tous les ans pour avoir des retours gouvernementaux sur le *Tableau de bord*⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶ R. COMAN, « Strengthening the Rule of Law at the Supranational Level: The Rise and Consolidation of a European Network »..., *op. cit.* ; DALLARA Cristina et Daniela PIANA, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU*, London, Ashgate, 2015.

⁴⁶⁷ Pour des analyses théoriques et empiriques sur l'usage des groupes d'experts au sein de l'Union européenne, voir : QUAGLIA Lucia, Fabrizio DE FRANCESCO et Claudio M. RADAELLI, « Committee governance and socialization in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 15 (1), 2007, p. 155-166 ; ROBERT Cécile, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne », *Politique européenne*, 32 (3), 2010, p. 7-38 ; DOUILLET Anne-Cécile et Jacques DE MAILLARD, « Les comités d'experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée », *Politique européenne*, 32 (3), 2011, p. 77-98.

⁴⁶⁸ Ce groupe est enregistré dans le registre des groupes d'experts de la Commission sous l'appellation « *Contact persons on national justice systems (E03022)* » ; il a été créé en février 2014 au moment de la publication de la deuxième édition du *Tableau de bord* de la justice de l'UE.

Tableau 5.3 Les changements dans les indicateurs du Tableau de bord de la justice de l'UE (2014-2018)

	Indicateurs sur l'efficacité	Indicateurs sur la qualité	Ind
2014	<ul style="list-style-type: none"> - durée des procédures (civil, commercial / administratif) - <i>clearance rate</i> (civil, commercial / administratif) - nombre d'affaires en cours (civil, commercial / administratif) - durée des procédures en matière de faillite - durée des procédures en droit de la concurrence - durée des procédures en droit des consommateurs 	<ul style="list-style-type: none"> - usage des outils d'évaluation et de pilotage de l'activité - usage des TIC : enregistrement et gestion des affaires, communication entre cours, procédures électroniques des petits litiges et des récupérations de crédits, dépôt des procédures - usage de modes alternatifs de résolution des controverses - formation des juges - budget des tribunaux (par habitant) - budget de la justice (par habitant) - budget de la justice en % du PIB - nombre des juges - nombre d'avocats 	<ul style="list-style-type: none"> - perception c Forum économ Annexe : l'ind - protections v gré - décisions sur - décisions sur - décisions sur affaire - procédures en
2015	<p>Les mêmes qu'en 2014 +</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée des procédures en matière de marques enregistrées - durée des procédures en matière de marchés publics 	<p>Les mêmes qu'en 2014 +</p> <ul style="list-style-type: none"> - procédures en ligne de gestion des petits litiges - information en ligne des usagers sur la justice - relations avec les médias - formation des juges aux relations avec les médias - accès en ligne aux décisions (civil, commercial / administratif) - pratiques en matière de publication en ligne des décisions - promotion et incitations de l'usage des modes alternatifs de résolution des controverses dans le secteur public - réclamations reçues par les entreprises (source : Eurobaromètre) - variation du nombre de tribunaux (2010-2013) - répartition par genre des juges et variation 2010-2013 	<p>Les mêmes qu'</p> <ul style="list-style-type: none"> - modes de cor ENCJ) - pouvoirs du C - critère de dét justice
2016	<p>Les mêmes qu'en 2015 avec une comparaison des données entre 2010-2012-2013-2014 +</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée des procédures de révision des décisions des autorités de régulation 	<p>Les mêmes qu'en 2015 +</p> <ul style="list-style-type: none"> - budget annuel de l'aide juridictionnelle - seuil de revenu pour obtenir l'aide judiciaire pour une affaire en droit des consommateurs 	<p>Les mêmes qu'</p> <ul style="list-style-type: none"> - raisons de la juges pour le p - perception (Eurobaromètr forum 2010-20

	en matière de communication électronique (droit de l'UE)	<ul style="list-style-type: none"> - pourcentage des juges en formation continue au droit de l'UE / technique du jugement, TIC, gestion des tribunaux, éthique - définition de standards sur différents aspects de l'activité judiciaire (voir Annexe 6) 	<ul style="list-style-type: none"> - raisons de la les entreprises Rapport ENCJ - standards en m - perception de
2017	<p>Les mêmes qu'en 2016 +</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée des procédures pour mesures provisoires sur marques enregistrées et communication électronique - durée des procédures en matière de blanchiment d'argent 	<p>Les mêmes qu'en 2016 +</p> <ul style="list-style-type: none"> - frais pour commencer une procédure dans une affaire en droit des consommateurs - usage de la communication électronique entre cours et avocats et raisons de leur non-usage éventuel - nombre de réclamations de consommateurs sur la plateforme de <i>online dispute resolution</i> de l'UE <p>simplification du schéma sur les standards divisé en quatre indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - standards de suivi du temps judiciaire - responsabilité dans l'établissement et le pilotage des standards - conséquences du respect ou non-respect du standard - standards sur les informations concernant les procédures en cours 	<p>Les mêmes qu'</p> <ul style="list-style-type: none"> - formes de séle - compétence c de sélection et - formes d'éva
2018	Les mêmes qu'en 2017	Les mêmes qu'en 2017	<p>Les mêmes qu'</p> <ul style="list-style-type: none"> - sélection et d - sélection des justice - organisation c - pouvoir des c

Source : tableau élaboré à partir des éditions du Tableau de bord de la justice de l'UE de 2014 à 2018.

L'exemple de l'évolution historique du *Tableau de bord* dévoile aussi comment les formes de critique et de résistance à l'instrument statistique sont révélatrices des rapports de force existants dans le champ de l'expertise européenne en matière de justice. C'est pourquoi, il est intéressant de se pencher davantage sur la fabrique des indicateurs. La Commission réunit des indicateurs issus de différentes organisations. Les indicateurs de la CEPEJ – le *clearance rate* et le *disposition time* – sont pourtant présentés les premiers, ce qui en dit long sur leur importance pour la Commission, en raison des objectifs originels poursuivis par l'instrument. La manière dont les deux organisations travaillent nous a été présentée ainsi en entretien par un membre du secrétariat de la CEPEJ :

« Donc, une fois qu'on a fait une première version de ce rapport d'étude, on leur a livré cette première version. Il y a eu un retour de leur part après une analyse. On a eu trois versions qui ont été réalisées ainsi en allers-retours et une fois le dernier aller-retour validé et définitif, la chose ne nous appartient plus. C'est-à-dire que nous on a sollicité la Commission Européenne simplement comme observateur [dans la réunion avec les correspondants nationaux], dans l'objectif d'une meilleure connaissance, pas de censure ou d'opposition. C'est très consultatif notre... voilà, on ne peut pas s'imposer⁴⁶⁹ ».

« La Commission se trouve donc en position dominante par rapport à ses partenaires dans la construction du Tableau de bord. Elle leur demande d'agencer les données selon des formats qui lui conviennent, par exemple en hiérarchisant les pays selon leur performance plutôt que selon leur ordre alphabétique. Les rapports que la Commission entretient avec la CEPEJ ne sont pas appréciés par tous les experts de celle-ci. Un des membres du groupe Évaluation considère ce rapport comme un rapport de marché non adapté au sujet sensible qu'est la justice : « Je suis critique. Ils achètent simplement des données sur le marché plus ou moins. Et ils les utilisent comme ils veulent⁴⁷⁰ ».

Un autre membre du groupe Évaluation qui siégeait alors dans le groupe de correspondants nationaux de la Commission partage ce point de vue critique bien présent parmi les experts de la CEPEJ courant 2015 :

« Ils invitent des juges ou des gens du ministère. Ils se rencontrent tous les six mois et ces réunions sont utilisées par la DG Justice pour dire : "Ok, on

⁴⁶⁹ Entretien avec un membre du secrétariat de la CEPEJ, 20 mars 2015.

⁴⁷⁰ Entretien avec un magistrat membre du groupe Évaluation, 12 décembre 2014. Traduit par nos soins.

a consulté les pays !" Mais en réalité, ils poursuivent leur route... les gens disent, "qu'est-ce qu'on est venu faire à cette réunion ?" Les pays présentent des initiatives qu'ils ont réalisées et les gens de la DG disent "merci, mais on est très occupés avec le Tableau de bord maintenant..." Il n'y a pas de vraie consultation, mais ils peuvent dire avoir réuni un réseau de contacts des pays et que personne ne s'est opposé ouvertement au Tableau de bord. Peut-être qu'un jour cela se développera en une véritable communauté d'échanges⁴⁷¹ ».

Ainsi, les critiques d'un manque d'ouverture aux suggestions avancées par les représentants des pays membres auprès du comité créé par la DG Justice abondent parmi les experts de la CEPEJ qui pourtant fournissent leurs données en échange d'un retour financier qui permet d'assurer des fonctions essentielles pour l'organisation, comme l'intégration d'une statisticienne au secrétariat. Les opinions des membres du Réseau des Conseils de la justice diffèrent. Dépendant grandement du soutien financier de la Commission européenne, le Réseau est très intéressé par le projet *Tableau de bord*. Son intégration de plus en plus poussée relève des évolutions des besoins politiques propres de l'organisation productrice de principes et indicateurs en matière de protection de l'État de droit dans une phase critique pour celui-ci.

Les membres du Réseau voient dans le choix de la Commission de lui déléguer la production d'indicateurs en la matière, un signe de soutien à leur fonction de garant d'une justice indépendante selon les critères de l'État de droit défendus par l'UE :

« L'indépendance et la responsabilité systématique sont fondamentales pour des systèmes judiciaires efficaces. Les différences entre systèmes ne font pas qu'il soit impossible d'apprendre l'un de l'autre pour s'améliorer. Pour cela on a conduit un questionnaire sur la perception de l'indépendance auquel 6 000 juges de 22 pays ont répondu. Il y a une préoccupation dans certains pays pour les pressions auxquelles les juges se sentent soumis. [...] C'est ce type de contribution par la participation des membres et des observateurs qui rend le Réseau plus fort. Et quand le Réseau deviendra plus fort, on pourra renforcer notre relation avec la Commission européenne au bénéfice d'une justice effective⁴⁷² ».

⁴⁷¹ Entretien avec un membre du groupe Évaluation et du comité des contacts nationaux pour la DG Justice, 16 janvier 2015. Traduit par nos soins.

⁴⁷² Discours du président du Réseau à l'ouverture de l'assemblée plénière du Réseau des Conseils de la Justice tel que rapporté sur notre carnet de notes d'observation, 4 juin 2015. Traduit par nos soins.

Ce dernier mot – effective – est un mot-clé dans le *Tableau de bord*, représentant pour la Commission l’intersection du triptyque efficacité, qualité et indépendance, triptyque autour duquel l’instrument est organisé. Lors de la même assemblée où le président du Réseau présentait en ces termes la contribution au projet de la Commission, la commissaire européenne à la justice, Věra Jourová, décrivait la collaboration avec le Réseau dans le cadre du *Tableau de bord* comme « intéressante ». Le président répondait que cette collaboration était « essentielle » pour le Réseau. Au-delà des ressources financières que le Réseau obtient de sa collaboration avec la Commission, la participation au *Tableau de bord* est aussi son vecteur principal de visibilité sur le champ de l’expertise européenne. L’alliance entre Commission et Réseau se retrouve au-delà de la production des indicateurs. La Commission valorise dans le processus d’élargissement la fixation de standards pour le pouvoir judiciaire faite par le Réseau. Tout en ayant le pouvoir d’exercer des formes de conditionnalité plus importantes, la Commission utilise ce levier pour promouvoir des réformes en matière d’État de droit. Dans ce cadre, elle mobilise l’expertise des membres du Réseau :

« J’ai toujours suivi les travaux du guide du Réseau, une synthèse des différents documents qu’on fait ici au Réseau. On fait une synthèse en principe pour les rendre plus utilisables et consultables, surtout pour les pays qui veulent accéder à l’Union européenne. Pour ces derniers, la Commission établit des standards en matière de justice et d’indépendance, auxquels ils doivent s’adapter. La Commission lance aussi des appels à propositions destinés à implémenter ces changements avec l’aide de pays de l’UE. Il s’agit de les aider sur le plan normatif à élaborer des institutions qui soient en ligne avec ces standards⁴⁷³ ».

La même dynamique de collaboration a été observée entre les pays du voisinage de l’UE et les experts de la CEPEJ et du Conseil des juges, ces pays étant destinataires de fonds pour des projets de coopération au changement, en accord avec les objectifs de renforcement des institutions démocratiques que l’UE poursuit⁴⁷⁴. Comme le montrait Thierry Delpeuch, la mobilisation des savoirs experts pour piloter les réformes en matière de justice fait partie intégrante du mode de gouvernement des relations avec les pays candidats à l’UE⁴⁷⁵. Cela

⁴⁷³ Entretien avec un magistrat, membre du Réseau européen des Conseils de la justice, 4 juin 2015.

⁴⁷⁴ Voir chapitre 4, section II.2.b.

⁴⁷⁵ T. DELPEUCH et M. VASSILEVA, « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires »..., *op. cit.*

avait été également observé dans d’autres secteurs d’action publique⁴⁷⁶. Le même bilan ne peut pas être dressé en l’absence de capacités de conditionnalité envers les pays. La Commission recourt à d’autres formes de pression – comme celles qui passent par les chiffres ou le *naming and shaming* – dans le cadre de ses relations avec les pays membres. L’apprentissage des bonnes pratiques par le *benchmarking* est aussi un mode de pression au changement qui se fonde sur des incitations idéelles. Parfois, les pays membres mobilisent des incitations financières dans le cadre des fonds structurels européens (voir chapitre 6). L’analyse des recommandations aux réformes adressées par la Commission aux pays membres dans le cadre du Semestre européen et le tracé des changements qui dérivent de projets mobilisant les fonds structurels permet de questionner la portée de ces formes de pression au changement. Le prochain chapitre étudie de ce point de vue le cas de l’Italie.

Conclusion

Ce chapitre a parcouru l’histoire de la coopération en matière de justice au sein de l’Union européenne pour mettre à jour les passages fondamentaux de ses modes de gouvernement de la justice entre la phase plutôt intergouvernementale du début et la phase plus récente d’initiatives non contraignantes de la Commission européenne. L’administration des tribunaux a progressivement été intégrée dans la sphère des secteurs nationaux sur lesquels l’Union européenne exerce son influence en plusieurs étapes. Au niveau des traités, les droits de l’homme et l’État de droit sont devenus des composantes à part entière de l’*acquis* européen. Les normes en matière de droit à un procès équitable dans un délai raisonnable fournissent une base normative pour que l’UE s’intéresse au fonctionnement des tribunaux. La crise économique et les études d’économistes reliant l’efficacité des institutions étatiques à la compétitivité de leur économie représentent un tournant : le fonctionnement de la justice est alors raffermi dans l’ordre des priorités de l’agenda de la Commission européenne.

Suivant les besoins différents des pays membres, la Commission l’intègre dans le cadre du Semestre européen et d’une approche d’évaluation en réseau pour s’insérer dans l’action publique en la matière. Sondant le marché de l’expertise sur le fonctionnement des

⁴⁷⁶ Pour une revue de la littérature en la matière, cf. TULMETS Elsa, « L’exportation des normes “molles” dans la politique extérieure de l’UE », *Politique européenne*, 46 (4), 2014, p. 34-58. Les autres articles de ce numéro spécial fournissent des exemples dans divers secteurs d’action publique (santé, administration pénitentiaire, énergie). Pour un exemple de réformes de l’administration publique mobilisant les savoirs gestionnaires par une coopération entre l’UE et l’Organisation de coopération et développement économiques, voir HADJIISKY Magdaléna, « SIGMA : un programme international de renforcement des capacités administratives en terres européennes (1992-2012) », *Revue française d’administration publique*, 161 (1), 2017, p. 73-88.

tribunaux, la CEPEJ est initialement mobilisée. La première édition du *Tableau de bord de la justice dans l'UE* réutilise dans une fonction prescriptive au changement certains des indicateurs développés par la CEPEJ dans sa coopération avec les pays membres. Pour les éditions suivantes, davantage de données sont mobilisées auprès d'autres organisations et acteurs créant une structure en réseau où la Commission occupe une position dominante – voire, dédaigneuse selon certains acteurs – vis-à-vis des organisations dont elle exploite les données.

Comme Caroline de la Porte et Philippe Pochet l'observaient déjà en 2001, même dans un cadre moins contraignant de gouvernement, comme celui du modèle de la méthode ouverte de coordination, les recommandations faites par la Commission constituent des pressions incitant fortement les États à opter vers certains choix de politiques publiques⁴⁷⁷. L'approche en réseau construite par la Commission dans ce domaine d'action publique où elle ne dispose pas d'instruments contraignants repose en effet sur des formes de pression par les chiffres et le *benchmarking* d'une justice effective. Cette notion se fonde sur les trois volets de l'efficacité, de la qualité et de l'indépendance. Elle réunit des finalités composites d'action publique adaptables au contexte de recommandation. Ainsi, pour les pays pris dans la crise économique, c'est la pression vers davantage d'efficacité qui prime. Par des recommandations de réforme orientées vers une justice plus attentive à ses délais et à la protection des consommateurs et des entreprises, la Commission poursuit ses objectifs transversaux de croissance économique dans l'Union. En même temps, elle utilise les données collectées et les savoirs experts réunis dans son réseau pour mettre la pression sur les pays qui tentent de revenir sur les prérequis à leur accession à l'Union en matière d'État de droit.

La Commission européenne s'est ainsi réapproprié l'expertise en matière d'administration de la justice, en donnant légitimité et financements à ses collaborateurs externes en échange des données qui lui permettent d'inciter les États membres à réformer le système judiciaire, sous la forme de diagnostics des problèmes rencontrés par les pays, et de solutions – les bonnes pratiques. On peut ainsi parler d'une européanisation horizontale en matière de fonctionnement de la justice, où l'Union européenne a restructuré le champ de l'expertise en fonction de ses besoins politiques et par ses ressources. Il reste à montrer quelles formes prennent les relations de l'UE avec les pays membres dans le cadre des

⁴⁷⁷ LA PORTE Caroline DE et Philippe POCHE, « Social benchmarking, policy making and new governance in the EU », *Journal of European Social Policy*, 11 (4), 2001, p. 291-307.

réformes. Le prochain chapitre, à partir des cas français et italien, teste l'hypothèse d'une européanisation verticale en matière d'administration des tribunaux en analysant les facteurs qui facilitent la diffusion de pratiques gestionnaires *via* l'influence européenne, et ceux qui l'empêchent ou la freinent.

Chapitre 6. – La circulation et l’appropriation inégale de la gestion dans les tribunaux français et italiens

Jusqu’ici, nous avons étudié de l’appropriation d’une rationalité gestionnaire par l’espace d’expertise et de gouvernance européenne en matière de justice. Les instruments développés à cette échelle s’appuient principalement sur les tableaux de bord statistiques et le *benchmarking* des bonnes pratiques, pour rationaliser l’organisation des tribunaux. Mais, qu’en est-il au niveau des États et des tribunaux ? Comment les principes et dispositifs gestionnaires pèsent sur (ou se traduisent dans) les pratiques des tribunaux et dans leur organisation ? L’emprise de la gestion sur les tribunaux n’a pas le même impact selon les pays et les tribunaux observés. Face à ce constat, deux démarches sont proposées dans ce chapitre. D’une part, nous testons l’hypothèse initiale d’un effet des circulations transnationales. Puis, nous avançons des hypothèses complémentaires à partir de l’analyse de quelques cas, rappelant que le processus de managérialisation de la justice est influencé par plusieurs facteurs.

Si les circulations et mobilisations de ressources et outils européens sont un facteur aidant, des pratiques et instruments gestionnaires sont aussi échangés entre tribunaux sans avoir recours au niveau européen. L’analyse porte sur deux pays, la France et l’Italie. Il ne s’agit pas d’une comparaison *stricto sensu*, mais de deux cas d’étude sur la justice civile de ces pays. Ces cas permettent d’une part de démontrer que notre hypothèse principale – l’importance de la fabrique européenne et de la circulation de principes et outils de gestion – tient sous certaines conditions et d’autre part, d’isoler d’autres facteurs incitant à recourir aux instruments gestionnaires à l’échelle locale.

La première partie sur les circulations transnationales analyse des projets d’innovation gestionnaire en juridiction mobilisant les savoirs, instruments et ressources européennes tant à l’échelle nationale, qu’à celle des tribunaux. La circulation des instruments et des pratiques gestionnaires dans la justice est facilitée par des entrepreneurs de changement locaux socialisés aux travaux réalisés à l’échelle européenne, ou disposant par leur parcours de formation et de carrière d’une proximité avec les savoirs gestionnaires.

La deuxième partie propose des pistes alternatives sur la base des terrains réalisés dans deux tribunaux par pays : ceux de Fleuve et de Château en France, et ceux de Ponte et de Pianura en Italie. Les tribunaux ont été choisis de manière telle à avoir une taille comparable dans les deux pays (respectivement deux grands, Fleuve et Ponte, et deux moyens, Château et Pianura), et une efficacité similaire. Les tribunaux de Fleuve et de Pianura étaient supposés plus dynamiques en raison de leurs statistiques judiciaires, alors que les tribunaux de Château et Ponte ne se distinguaient pas particulièrement sous ce profil. Il s’agit de comprendre quels facteurs autres que l’Europe influencent les trajectoires de circulation et d’appropriation de la gestion dans les tribunaux des deux pays.

Notre analyse montre que le degré d’adoption des instruments gestionnaires et d’adhésion locale à leur logique dépend de trois critères principaux : la taille des organisations concernées, le profil des chefs de juridiction et les conditions matérielles de l’organisation. Les appropriations et mobilisations des instruments gestionnaires diffèrent dans les quatre tribunaux, comme nous l’illustrons en systématisant une typologie inspirée par le tryptique *exit, voice, loyalty* d’Albert Hirschman.

Le recours à la gestion par les chefs de juridiction est plus fort dans le cas d’une vaste organisation qui limite l’autonomie des professionnels du droit par des formes prégnantes et hiérarchiques de contrôle du travail. Il peut l’être également dans des organisations en grandes difficultés structurelles (manque de fonds ou de personnel pour faire face à l’activité). Dans ces cas, le recours aux pratiques et instruments gestionnaires devient une ressource qui permet aux dirigeants des tribunaux d’agir sur les problèmes de gestion, soit en disciplinant l’organisation par des formes plus étroites de contrôle, soit en utilisant les instruments d’évaluation de l’activité pour mobiliser davantage de fonds, de personnel ou de collaboration, tant auprès du ministère, qu’auprès d’institutions et de représentants de la société civile du milieu local du tribunal. Par contre, l’absence d’une hiérarchie en capacité d’influencer les choix d’ensemble de l’organisation peut être un facteur facilitant le contournement des instruments gestionnaires. Par un exemple empirique, ce chapitre montre que la conjonction d’une crise structurelle avec une absence de pilotage de l’organisation par le haut peut conduire les cadres intermédiaires à contester la pertinence des instruments gestionnaires censés améliorer le fonctionnement du tribunal.

I. Les circulations transnationales au cœur de l’emprise gestionnaire des tribunaux

La circulation des pratiques et des instruments gestionnaires dans les tribunaux italiens et français peut sembler similaire à plusieurs égards. Cependant, des différences substantielles existent entre les processus de changement facilités par leur circulation dans les deux pays. Ces différences ne tiennent pas tant aux facteurs et aux mécanismes à l’œuvre dans les changements (cf. partie suivante), qu’à leur temporalité et à leur ampleur. La France a une longue histoire – depuis les années 1980 – de transformation de ses tribunaux vers des modes de fonctionnement tournés vers la recherche de l’efficacité budgétaire et à l’idéal de qualité du service sous l’égide de l’État très présent. En Italie au contraire, cette démarche initiée plus tardivement au cours des années 1990, a suivi un parcours plus accidenté qui a débouché sur des changements assez différenciés et localisés. Ce constat est présent dans les nombreux travaux qui se sont intéressés à l’introduction d’une logique gestionnaire dans les tribunaux français et italiens⁴⁷⁸. C’est aussi ce qui a justifié le choix de ces cas pour illustrer la manière dont les instruments et pratiques gestionnaires peuvent circuler par le biais d’une mobilisation du niveau européen.

Le cas italien présente plusieurs projets *bottom-up* de changement impliquant des tribunaux qui mobilisent des ressources européennes avant une impulsion du changement à l’échelle nationale. Inversement, le cas français s’ancre sur un projet ministériel qui mobilise l’Europe pour valider des pratiques déjà implantées dans les tribunaux français et pour produire un référentiel de bonnes pratiques destinées aux tribunaux dans une perspective *top-down*. Ce cas doit pourtant être considéré dans un contexte de relative autonomie des juridictions vis-à-vis de leur gestion, à l’exception des indicateurs dont le contrôle par le ministère est prévu par la Loi organique des lois des finances.

1. Les entrepreneurs de changement, vecteurs du changement des tribunaux italiens

La décentralisation historique propre à la justice italienne depuis la Constitution de 1948, introduisant une forte garantie d’indépendance des juges, rend le cas italien propice

⁴⁷⁸ VIGOUR Cécile, « Réformer la justice en Europe. Analyse comparée des cas de la Belgique, de la France et de l’Italie », *Droit et Société*, 56-57 (1), 2004, p. 291-323 ; VAUCHEZ Antoine et Laurent WILLEMEZ, *La Justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007 ; BASTARD Benoît et Christian MOUHANNA, *Une justice dans l’urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007 ; DALLARA Cristina et Daniela PIANA, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU*, London, Ashgate, 2015.

pour l’étude du changement local. Cette section montre comment les échelles nationale et européenne peuvent intervenir en soutien des initiatives locales en appuyant et légitimant les entrepreneurs de changement qui agissent à l’échelle des tribunaux ou du ministère.

a. Un forum composite d’entrepreneurs de changement

Les colloques et publications réunissant des contributions issues de magistrats, hauts fonctionnaires, scientifiques et consultants débattant sur la justice et son innovation sont un lieu privilégié pour observer le changement des matrices cognitives sur la gestion et la justice. Vauchez et Willemez suggéraient déjà l’usage de ces espaces pour la construction d’un « sens commun réformateur » dans leur étude du champ réformateur de la justice en France⁴⁷⁹. En Italie aussi, un forum d’entrepreneurs de changement peut être identifié dans ces espaces producteurs du débat sur les problèmes de la justice et les solutions à adopter pour y faire face. Les chercheurs spécialistes dans l’étude des administrations publiques sont au centre de ces efforts d’étude et de communication, tout autant que les professionnels travaillant dans les tribunaux et au ministère.

Les colloques ou les ouvrages qui réunissent les travaux de ces différents professionnels attestent de la vitalité de ce forum d’innovateurs, dans lequel le Conseil supérieur de la magistrature joue souvent un rôle d’initiative et de financeur⁴⁸⁰. Des ouvrages tels *Soggetti smarriti (Sujets perdus. Pourquoi innovation et justice ne se rencontrent presque jamais)* ou *Giustizia in bilico (Justice au pied du mur, les parcours d’innovation judiciaire : acteurs, ressources, gouvernance)* montrent une communauté de savoirs et d’expériences de changement de la justice qui est ancrée tant dans les expériences européennes que dans des projets locaux d’innovation, tels le projet *Best practices* et le « programme Strasbourg » présentés plus loin dans le chapitre.

Tous ces savoirs et projets partagent une origine commune dans le besoin éprouvé par ces acteurs de répondre aux critiques internationales exhibant la justice italienne comme inefficace et inefficente. La préface de l’ancienne ministre de la Justice Paola Severino à *Giustizia in bilico*, publié en 2013 à l’initiative de membres du Conseil supérieur de la magistrature, rappelle que la « mauvaise efficacité de notre justice civile (mise en évidence par les comparaisons internationales) a des effets négatifs sur le fonctionnement du marché du crédit, sur les choix financiers des épargnants, sur la taille de nos entreprises (une

⁴⁷⁹ A. VAUCHEZ et L. WILLEMEZ, *La Justice face à ses réformateurs (1980-2006)...*, *op. cit.*

⁴⁸⁰ Le site du Conseil supérieur de la magistrature réunit de nombreux actes de colloques réalisés au cours des années [<https://www.csm.it/web/csm-internet/attualita/eventi>]. Dernier accès le 27 août 2018.

faiblesse structurelle du système de production italien), sur la capacité du pays à attirer des investissements étrangers⁴⁸¹ ».

Les contributions de cet ouvrage proviennent de membres du Conseil supérieur, de magistrats et de chefs de juridiction, de hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, de chercheurs et de consultants. Ces différents acteurs situent tous à leur manière leurs réflexions dans le cadre des problèmes structurels de la justice relevés par la Cour européenne des droits de l’homme, l’Union européenne ou le Conseil de l’Europe. Si les contributeurs n’ont pas tous un lien direct avec les forums européens contrairement à Raffaele Sabato (magistrat de Cassation et représentant au Conseil des juges européens) et Fabio Bartolomeo (ministère de la Justice et expert à la CEPEJ), ils ont des sources communes de réflexion avec ces experts mobilisés à l’échelle européenne. Par exemple, Mariano Sciacca, juge au tribunal de Catane et élu entre 2010 et 2014 au Conseil supérieur de la magistrature, remet en cause dans son intervention la critique de la justice managériale proposée par Antoine Garapon dans *La raison du moindre État*. De manière similaire à ce que Guy Canivet, le premier président de la Cour de Cassation française, proposait en 2002⁴⁸², il souligne que les valeurs d’une justice personnalisée et à l’écoute peuvent s’intégrer sur le socle des exigences de l’art. 6 de la Convention européenne des droits de l’homme, aux principes d’efficacité et d’efficience véhiculés par le modèle de la justice managériale. Il propose de s’inspirer de l’*International Framework for Court Excellence* – liste de critères de qualité de la justice créée en 2008 et élaborée par des administrateurs de la justice de nombreux pays réunis en consortium sur l’initiative du *National Center for State Courts* américain et reprise aussi par les instruments en matière de gestion de la qualité de la CEPEJ et du Réseau des Conseils de la Justice (cf. chapitre 4, paragraphe I.2). Ces instruments internationaux de gestion de la qualité de la justice sont connus par les institutions nationales en charge de l’organisation de la justice, comme le Conseil supérieur de la magistrature en Italie.

Il en est de même avec la statistique. Le directeur de la statistique du ministère de la Justice, Fabio Bartolomeo a été, avec son prédécesseur Fausto De Santis, un participant

⁴⁸¹ Mariano SCIACCA, Luca VERZELLONI et Grazia MICCOLI (a cura di), *Giustizia in bilico*, Roma, Aracne, 2013., p. 13. La préface reprend le rapport adressé par la Commission européenne à l’Italie dans le cadre du Semestre européen de 2012, cf. COMMISSION EUROPÉENNE, *Assessment of the 2012 National Reform Programme and Stability Programme for Italy*, Brussels, 2012.

⁴⁸² CANIVET Guy, « Comment concilier le respect des principes de qualité du procès équitable avec les flux d’affaires dont sont saisies les juridictions ? », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation Française, 2002, p. 213-240.

enthousiaste aux travaux de la CEPEJ. Il a œuvré activement pour que les indicateurs développés au sein de celle-ci soient mobilisés pour évaluer le fonctionnement des tribunaux italiens et rendus accessibles au public par le projet *Datawarehouse*⁴⁸³. La CEPEJ est expressément mentionnée dans les tableaux statistiques de pilotage des tribunaux établis par le ministère de la Justice. Les indicateurs de durée moyenne des affaires (*disposition time*) et ceux sur les procès encourant le risque d’une condamnation selon les normes de la CEDH (durée supérieure à 3 ans en première instance) figurent dans le document de pilotage de la justice civile publié chaque trimestre par le ministère sur son site (cf. Figure 6.1). Une base de données interactive a été mise à disposition des usagers du site internet de la Direction générale de la statistique du ministère depuis 2018 où sont mentionnés d’autres indicateurs issus de la CEPEJ. Notamment, des cartes de l’Italie permettent de visualiser le *clearance rate* et le *disposition time* de tous les tribunaux, comme ce que la CEPEJ a mis en place depuis 2016 sur son site internet pour les pays européens⁴⁸⁴. Cela montre à quel point les instruments et méthodologies élaborés au niveau européen imprègnent les diagnostics sur l’administration de la justice italienne au niveau ministériel.

Figure 6.1. Tableaux statistiques utilisés dans le pilotage de la justice civile par le ministère de la Justice italien

Durata nazionale del civile di Tribunale
anni 2014 - 2016

Contenzioso di tribunale	Durata effettiva espressa in giorni		
	2014	2015	2016
Affari civili contenziosi - Lavoro e Previdenza - Separazioni e Divorzi contenziosi - Contenziosi commerciali	1.044	1.007	981

Durata nazionale del civile di Tribunale
anni 2014 - 2016

Totale dei procedimenti civili di tribunale	Indice di durata complessiva (formula Cepej *)		
	2014	2015	2016
Affari civili contenziosi - Lavoro e Previdenza - Separazioni e Divorzi contenziosi - Contenziosi commerciali + affari a rapida lavorazione quali la volontaria giurisdizione, i decreti ingiuntivi, le separazioni e i divorzi consensuali, etc.	487	427	375

⁴⁸³ BARTOLOMEO Fabio, « La statistica giudiziaria. Origini, ruolo attuale e prospettive evolutive », in Mariano SCIACCA, Luca VERZELLONI et Grazia MICCOLI (a cura di), *Giustizia in bilico*, Roma, Aracne, 2013, p. 507-528.

⁴⁸⁴ Pour la base de données interactive de la DG-Stat du ministère de la justice italien [<https://webstat.giustizia.it/StatisticheGiudiziarie/La%20performance%20dei%20tribunali%20italiani.aspx>]. Pour celle de la CEPEJ : [https://public.tableau.com/shared/364DJG7ZT?:display_count=yes&:showVizHome=no] (dernier accès, le 27 août 2018).

Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo - Arretrato civile
 Dato nazionale relativo a Corte di Cassazione, Corte di appello e Tribunale ordinario
 Anni 2013 - 2017 e I trimestre 2018.

Anno	Arretrato Civile			
	Ultra-annuali in Cassazione	Peso % della materia tributaria sull'arretrato della Cassazione	Ultra-biennali in Corte di Appello	Ultra-triennali in Tribunale(1)
2013	69.916	40%	198.803	646.146
2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
2016	77.544	50%	152.499	459.622
2017	77.133	52%	127.244	407.017
I Trim 2018	76.874	55%	120.559	394.921

¹ In linea con la [metodologia Cepej](#), è riportato il dato sull'arretrato civile "patologico" che esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, della verbalizzazione di dichiarazioni giurate, delle esecuzioni mobiliari ed immobiliari e dei fallimenti.

Source : *Monitoraggio della giustizia civile* – années 2013-2018, publié le 23 mai 2018 sur [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1287132&previousPage=mg_2_9_13] (dernier accès le 27 août 2018).

Aux côtés des scientifiques, des hauts fonctionnaires et des professionnels du droit, ce forum inclut aussi certains consultants très impliqués dans les projets de changement de la gestion et des pratiques de travail des tribunaux, qu’il s’agisse de consultance privée ou universitaire. Giovanni Xilo et Simone Rossi sont des consultants privés spécialistes des organisations complexes. Ils sont omniprésents dans les principaux projets de changement gestionnaire de la justice italienne, ayant travaillé pour le ministère, le Conseil supérieur de la magistrature et des tribunaux (Milan et Bologne) sur plusieurs projets de « Diffusion des *best practices* » et en matière de dématérialisation des procédures entre 2000 et 2018. À leurs côtés, Giancarlo Vecchi, chercheur du Polytechnique de Milan, spécialiste des changements gestionnaires dans les administrations et le gouvernement de la ville, participe à plusieurs projets d’innovation des pratiques judiciaires. Il a extrait plusieurs articles de ces expériences⁴⁸⁵ dans une approche de recherche-action qui caractérise une bonne partie des chercheurs participant à ce forum d’entrepreneurs de changement⁴⁸⁶. Filippo Pappalardo, consultant milanais expert en systèmes informatiques, est en charge de la mise en œuvre des applicatifs pour le *processo civile telematico*. Il a rédigé un manuel d’utilisation et assuré de nombreuses formations pour les professionnels du droit, notamment dans le nord de l’Italie.

⁴⁸⁵ VECCHI Giancarlo, « Systemic or incremental path of reform? The modernization of the judicial system in Italy », *International Journal for Court Administration*, 5 (1), 2013, p. 64-87 ; VECCHI Giancarlo, « Performance management uses, outcome measures and mechanisms-based explanations. The case of the judicial sector », in Carmine BIANCHI, Elio BORGONOVİ et Eugenio ANESSI (eds), *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*, New York, Springer, 2017, p. 331-348 ; BUSETTI Simone et Giancarlo VECCHI, « Process tracing change management: the reform of the Italian judiciary », *International Journal of Public Sector Management*, 31 (5), 2018, p. 566-582.

⁴⁸⁶ Par exemple, les chercheurs de l’Institut de recherche sur les systèmes judiciaires (IRSIG-CNR) de Bologne adhèrent à cette approche. L’ouvrage *Soggetti smarriti* cité plus haut est de leur initiative et met en perspective les projets d’innovation par la technologie développés dans les tribunaux italiens.

Parmi les auteurs de *Giustizia in bilico*, figurent aussi des chefs de juridiction distingués pour leurs projets d’innovation, tels la présidente du tribunal de Milan, Livia Pomodoro, promotrice d’un vaste projet de réorganisation entre 2007 et 2015⁴⁸⁷, l’ancien président du tribunal de Turin, Mario Barbuto ou le procureur de Bolzano, Cuno Tarfusser. Au travers des projets initiés par ces deux derniers chefs de juridiction – le « programme Strasbourg » et le projet *Best practices* – cette section montre les dynamiques d’appropriation par le bas des solutions gestionnaires et le rôle fondamental des instances européennes dans la validation et la promotion de leur circulation dans les tribunaux italiens.

b. Des règles communes pour dynamiser la gestion des affaires

Les multiples condamnations de l’Italie par la CEDH ont incité les professionnels du droit et les politiques à prendre en compte les normes européennes du délai raisonnable tant par la loi Pinto de 2001⁴⁸⁸ que dans les pratiques des tribunaux et les initiatives législatives ultérieures des gouvernements, notamment puis 2012. Comme on l’a anticipé au niveau ministériel, l’inclusion des critères européens dans les pratiques quotidiennes des professionnels du droit est manifeste dans le suivi de la durée des procédures. En impliquant les niveaux local, national et européen, le processus de changement qui en résulte se caractérise par des normes et pratiques, impulsées par des acteurs jouant avec les échelles.

Le début de ce processus de changement a lieu en 2001 au tribunal de Turin. En janvier, Mario Barbuto en est nommé président. Juge à Turin de longue date, il connaît bien l’ensemble du tribunal pour y avoir été depuis 1993 président de section en cour d’assise, puis dans le secteur civil. La réforme du Code de procédure civile votée en 1990⁴⁸⁹ impose alors pour la phase de transition que la moitié des juges des sections civiles soit assignée à la gestion des affaires selon le nouveau type de procédure, tandis que l’autre moitié gère les affaires avec l’ancien Code de procédure jusqu’à l’épuisement du stock d’affaires accumulées. Imposer une telle norme dans une organisation déjà débordée par l’arriéré d’affaires impliquait de rallonger ultérieurement les durées de traitement des affaires les plus anciennes en privilégiant les plus récentes.

⁴⁸⁷ Buseti Simone et Giancarlo Vecchi, « Process tracing change management: the reform of the Italian judiciary », *International Journal of Public Sector Management*, 31 (5), 2018, p. 566-582 ; Dallara Cristina et Daniela Piana, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU*, London, Ashgate, 2015, p. 125sq.

⁴⁸⁸ Loi n°89 du 24 mars 2001, dite, Loi Pinto. Elle prévoit une forme de compensation financière pour les violations du principe de la durée raisonnable des procédures.

⁴⁸⁹ Réforme “Acone–Lipari”, à partir de la loi n°353/1990.

Durant cette période, les condamnations de la Cour européenne des droits de l’homme pour violation de l’art. 6 augmentent en nombre, notamment après la réforme de la Cour de 1998, ce que représente un coût financier et réputationnel important pour la justice et l’État italiens. Le ministre de la Justice du gouvernement Prodi I, le juriste Flick, intervient plusieurs fois entre 1996 et 1998 sur les normes d’organisation pour tenter de remédier au problème. En 1997, des juges honoraires agrégés, une réserve de mille juristes, avocats et magistrats en retraite, sont nommés sur le territoire italien pour aider les juges des sections civiles à gérer les anciennes affaires en stock⁴⁹⁰. En 1998, le ministre Flick introduit un autre changement important avec la réforme du juge *monocratico*⁴⁹¹. Cette réforme supprime les *preture*, bureaux locaux qui s’occupaient de procédures pénales et civiles de faible importance, similaires aux tribunaux d’instance en France, mais sans magistrats professionnels. Leurs membres sont intégrés aux tribunaux ordinaires avec le statut de juge honoraire. Le principe du juge unique qui caractérisait les *preture* pour le traitement des affaires de moindre entité devient le nouveau principe pour toutes les affaires de petite et moyenne importance à la place de la formation collégiale de trois juges.

Dans ce contexte de changements importants imposés par le haut, qui engendre de nombreuses difficultés organisationnelles dans les tribunaux, le nouveau président Barbuto propose à ses collègues du secteur civil d’adopter de nouveaux modes d’organisation, qu’il baptise *Programma Strasburgo* en référence aux nombreuses condamnations de l’Italie par la Cour européenne des droits de l’homme⁴⁹². Grâce à son expérience en tant qu’enseignant en droit commercial à l’université de Turin dans l’École d’Administration des entreprises, Barbuto connaît la littérature américaine sur le management des entreprises et la recette du *first order in-first order out* (fifo, dit modèle PEPS pour premier entré, premier servi en français). Selon ce principe, l’efficacité maximale d’une entreprise qui doit gérer un stock de demandes de produits est atteinte en faisant en sorte que les premières demandes reçues, soient aussi les premières traitées, afin que l’ancienneté du stock n’augmente pas. Utilisée notamment par les entreprises qui gèrent des biens périssables, cette même logique est appliquée aux services rendus par la justice. Une demande de justice qui n’est pas traitée dans un certain délai perd de sa valeur, selon l’adage anglais pour lequel « *justice delayed is justice denied* » (retarder la justice c’est la nier). Barbuto propose à ses collègues de suivre

⁴⁹⁰ Loi n°276 du 22 juillet 1997. Ils devaient rester en charge pour cinq ans, mais ils ont été renouvelés par la suite jusqu’en 2007, jusqu’à l’évacuation de l’arriéré d’affaires de l’ancien code de procédure.

⁴⁹¹ Décret-loi n°51/1998.

⁴⁹² BARBUTO Mario, « Court management. Il programma Strasburgo », in *Giustizia in bilico*, Roma, Aracne, 2013, p. 555-585.

cette formule pour la gestion de l’arriéré judiciaire civil, notamment celui « à risque Strasbourg » dépassant les trois ans d’ancienneté considérée comme limite raisonnable dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme pour la première instance. Le projet pilote sur une seule section civile du tribunal, la réduction du nombre d’affaires très anciennes et l’amélioration de la statistique sur la durée moyenne des affaires pour l’ensemble du stock lui permettent de convaincre l’ensemble des sections civiles d’adopter ces nouvelles règles de gestion des affaires.

Un autre changement majeur intervenu dans la gestion de l’arriéré consiste en l’attribution d’un label « par année » aux affaires. Le système de *first-in-first-out* est ainsi associé à la priorité donnée aux affaires anciennes de plus de trois ans. Il a permis au tribunal de Turin d’identifier et de résoudre ces affaires plus anciennes⁴⁹³ en améliorant sa capacité d’évacuation des affaires avant la limite des trois ans.

En novembre 2001, Barbuto redouble d’efforts pour obtenir davantage d’efficacité dans l’organisation du tribunal. Il obtient la signature par l’Ordre des avocats de Turin d’un document, le « Décalogue Strasbourg », où il propose vingt conseils et préconisations pour réduire la durée des affaires civiles. Ces conseils et prescriptions portent sur les nombreuses phases du procès dans lesquelles le comportement des parties et la conduite du procès par le juge peuvent être comprimés tout en restant dans les limites de la loi. Par exemple, il recommande que dans le cas d’une expertise non déposée dans les délais impartis, le juge envoie une mise en demeure à l’expert qui prévoit son remplacement s’il n’accomplit pas sa mission dans le mois suivant, alors que le juge avait coutume de patienter auparavant. Également, le juge est tenu de refuser les renvois à long terme des audiences si les demandes des avocats ne sont pas justifiées en droit.

Le « programme Strasbourg » du tribunal de Turin a reçu dès ses premières années plusieurs formes de reconnaissance. En 2003, sur demande de la CEPEJ nouvellement créée, le ministère de la Justice italien a inclus le programme de Barbuto dans les bonnes pratiques développées en Italie en matière de durée excessive des procès. En 2005, le tribunal de Turin est intégré au Réseau des tribunaux référents de la CEPEJ, pour contribuer à la diffusion de bonnes pratiques dans le cadre européen. En 2006, il obtient une mention spéciale du prix de la « Balance de cristal » décerné par la CEPEJ. Enfin, depuis 2007, le programme

⁴⁹³ Dans son chapitre d’ouvrage sur le programme Strasbourg, Barbuto mentionne le record d’une affaire d’héritage contesté qui était restée enfouie dans le système depuis 1958, avec une durée globale de 44 ans au moment de sa clôture, cf. *Ibid.* p. 571.

Strasbourg est devenu un des modèles utilisés par le groupe SATURN de la CEPEJ pour produire ses *checklist* et ses lignes directrices en matière de gestion du temps des procédures⁴⁹⁴. Un des juges civils du tribunal de Turin, Giacomo Oberto, siège en tant qu’expert dans le groupe depuis sa création en 2007 et il a activement contribué à forger les instruments européens en la matière à partir de son expérience de terrain à Turin. En 2009, les condamnations « Pinto » pour violation des délais raisonnables imputables au tribunal de Turin ne représentent que 0,2% sur l’ensemble des 136 tribunaux italiens, alors que celui de Turin est l’un des plus grands du pays⁴⁹⁵. Cette reconnaissance européenne du programme lui vaut aussi une renommée nationale, par l’inclusion dans plusieurs livres programmatiques d’hommes politiques⁴⁹⁶ et par des articles de presse et des programmes télévisés qui encensent le modèle de Turin comme la panacée pour les problèmes de la justice civile italienne⁴⁹⁷.

En 2009, le président Barbuto du tribunal de Turin est promu président de la cour d’appel de la ville. Il supervise ainsi les 17 bureaux de justice⁴⁹⁸ (entre tribunaux et sièges détachés) de la cour d’appel. M. Barbuto entreprend des changements similaires à l’échelle régionale en envoyant son décalogue à l’ensemble des tribunaux du ressort de la cour d’appel. Il anticipe ainsi deux initiatives nationales qui essaient de centraliser et diffuser le modèle turinois dans l’ensemble des tribunaux italiens. Le décret-loi n° 98 du 6 juillet 2011 établit à l’article 37 que « les chefs des juridictions, après avoir entendu les respectifs présidents des Ordres des avocats, établissent au plus tard le 31 janvier de chaque année, un programme pour la gestion des procédures civiles, administratives et tributaires en cours ». Cet article reprend directement le modèle turinois de pilotage et d’encadrement de la gestion

⁴⁹⁴ Voir le rapport, OBERTO Giacomo, *Il programma « Strasburgo » del Tribunale di Torino e le direttive del gruppo « Saturn » della CEPEJ: breve raffronto*, Torino, 2011.

⁴⁹⁵ PANZANI Luciano, *Relazione informativa del Presidente del Tribunale di Torino al Presidente della Corte d’Appello di Torino - Discorso inaugurale*, Torino, 2012.

⁴⁹⁶ Voir, LETTA Enrico, *Costruire una cattedrale*, Milano, Mondadori, 2009 ; NORDIO Carlo et Giuliano PISAPIA, *In attesa di giustizia. Dialogo sulle riforme possibili*, Milano, Guerini, 2010.

⁴⁹⁷ Voir les articles MARINO ANNA, « Il Tribunale di Torino premiato per la riduzione dei ritardi nelle cause civili », *IlSole24Ore*, 2 novembre 2006 [<http://www.ilsole24ore.com/fc?cmd=art&chId=30&artId=834797>], dernier accès le 24 juillet 2018, et PONTE MEO, « Giustizia efficiente? È il modello-Torino », *la Repubblica* [<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2010/01/27/giustizia-efficiente-il-modello-torino.html?ref=search>], dernier accès le 24 juillet 2018. Voir aussi, BUONO MICHELE et RICCARDI PIERO, « A norma di legge » épisode du programme d’enquête “Report”, programmé sur RaiTre le 6 mai 2007, [<http://www.report.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-89b6bc64-3391-4467-8e6f-192c90b59c10.html>], dernier accès le 24 juillet 2018.

⁴⁹⁸ Les bureaux de justice renvoient à tout type d’établissement de justice : juge de Paix, tribunal, tribunal des mineurs, cour d’appel, ministère public, ministère public général, ministère public des mineurs, tribunal de surveillance. Ce terme incluait aussi les anciennes *preture* et les sections détachées du tribunal.

des procédures par le président du tribunal et l'impose à l'ensemble des tribunaux⁴⁹⁹. En 2012, la ministre de la Justice Paola Severino a renforcé le lien entre l'expérience turinoise et la réforme du décret-loi n° 98/2011 en adressant un courrier à tous les présidents de cour d'appel où elle recommande l'adoption du « programme Strasbourg » comme modèle pour l'établissement du programme de gestion des procédures en cours, selon les modalités localement pertinentes⁵⁰⁰. En procédant ainsi, elle met fin à un débat qui avait animé les congrès de magistrats depuis des années quant à l'applicabilité du modèle turinois dans les autres tribunaux.

Ce parcours intriqué entre changements locaux, légitimation européenne et circulation nationale montre bien les dynamiques à l'œuvre dans l'espace complexe de relations que constitue l'action publique en matière judiciaire. Dans ce cas, la pression européenne sur les mauvaises pratiques italiennes a poussé les acteurs locaux à prendre des initiatives. L'inscription du projet de Turin parmi les bonnes pratiques de la CEPEJ a permis aux entrepreneurs de changement locaux de légitimer leurs initiatives, et de surmonter les blocages et les points de veto locaux – les magistrats initialement contraires au projet – et nationaux – les chefs de juridiction qui considéraient le projet non transférable et le ministère, dont les rapports aux magistrats ont été tendus tout au long des gouvernements Berlusconi. Les forums européens jouent ainsi le rôle de facilitateurs du changement en recomposant les tensions entre politique et professionnels du droit et en renforçant le sens commun réformateur des juges et des politiques italiens en matière gestionnaire⁵⁰¹.

c. L'Europe comme ressource pour diffuser les bonnes pratiques gestionnaires grâce aux consultants

Le deuxième cas qui permet d'analyser les dynamiques et facteurs de circulation des savoirs gestionnaires dans la justice entremêlant les niveaux d'action publique est celui du projet « Diffusion des *Best practices* ». Il présente de nombreuses caractéristiques qui le rapprochent du débat international en matière de réformes administratives, tant par son contenu – évaluation de la qualité des services, satisfaction des usagers, pilotage des

⁴⁹⁹ FABRI Marco, *Idee europee, chimera italiana: la giustizia di qualità*, Asiago, coll. « Europa a giudizio. Per un processo civile giusto, moderno ed europeo », 2011.

⁵⁰⁰ M. BARBUTO, « Court management. Il programma Strasburgo »..., *op. cit.*, p. 579.

⁵⁰¹ VIGOUR Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 63-64, 2006, p. 425-455 ; VAUCHEZ Antoine, *L'institution judiciaire remotivée : le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie. 1960-2000*, Paris, LGDJ, 2004.

performances – que par son processus – initiatives par le bas, contribution européenne et nationalisation du processus de changement⁵⁰².

Ce projet, comme le précédent, naît de l'initiative d'un entrepreneur de changement local, le procureur du tribunal de Bolzano, Cuno Tarfusser. En 2004, fasciné par des cours en gestion des organisations qu'il prend à son initiative au moment où il est nommé procureur, il obtient que la Province autonome de Bolzano mobilise le Fonds social européen pour financer un projet de refonte de l'organisation de son ministère public. Il veut adapter les processus de travail des magistrats et des greffiers pour répondre de manière plus efficace au traitement des affaires et à la relation aux usagers et aux avocats.

En 2004, le « projet pilote de réorganisation et optimisation du parquet de Bolzano » est mis en place, avec un financement de 200 000€ grâce à la coordination entre la DG emploi et affaires sociales de la Commission (qui gère le fonds social européen), la Province de Bolzano et le ministère public de Bolzano⁵⁰³. Des consultants externes viennent en aide aux professionnels du droit dans la réalisation d'un programme de changements avec une analyse des processus-clés du ministère public, de ses performances appréhendées à partir des indicateurs de production et de sa communication avec les « porteurs d'intérêts » pour ses activités⁵⁰⁴. Cette analyse porte sur la spécialisation du parquet en sections et la réalisation d'initiatives à destination des usagers. Une carte des services aux citoyens fournit aux usagers une information détaillée sur le parquet. Un site internet est créé. Chaque année, un bilan social qui rend compte des activités et des résultats accomplis par le ministère public est publié. Un questionnaire de satisfaction des usagers est réalisé et un système de dépôt de réclamations concernant le service reçu établi. Enfin, en 2007, les processus de direction du travail et de relation aux usagers du parquet ont obtenu la certification ISO 9001:2000⁵⁰⁵.

Cette première tranche du projet qui se termine en 2007 obtient un succès remarquable dans les cercles du Conseil supérieur de la magistrature et au ministère de la Justice. Un des effets les plus marquants des changements de l'organisation a été de réduire drastiquement

⁵⁰² G. VECCHI, « Systemic or Incremental Path of Reform? The Modernization of the Judicial System in Italy »..., *op. cit.*

⁵⁰³ Pour la reconstruction plus en détail du projet, voir TARFUSSER Cuno, *Una Giustizia di qualità : l'esperienza della Procura della Repubblica di Bolzano (Italia)*, Bolzano, 2007.

⁵⁰⁴ MUNGO Antonio, « Best practices e Fondo Sociale Europeo », in Mariano SCIACCA, Luca VERZELLONI et Grazia MICCOLI (a cura di), *Giustizia in bilico*, Roma, Aracne, 2013, p. 349-366.

⁵⁰⁵ Pour une réflexion sur l'utilité pour la justice de cette norme de gestion de la qualité caractérisée par l'orientation client, la motivation et l'engagement de la direction, l'approche processus et l'amélioration continue, voir FORTIER Vincente, « L'applicabilité de la norme ISO 9001 à l'activité judiciaire », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 197-210.

les frais de justice supportés par le parquet (de plus de 2 millions d’euros en 2003 à 620 000€ en 2006)⁵⁰⁶. Réduire les coûts du parquet tout en améliorant l’efficacité du travail et la qualité du service rendu représentait un exploit s’inscrivant dans le discours promu par le gouvernement italien, confronté à une pression internationale sur ses comptes publics. C’est ainsi que le gouvernement Prodi II s’est saisi du projet en l’étendant au niveau national. Le gouvernement, par son ministère de l’Économie et des Finances a négocié avec la Commission européenne la possibilité d’inscrire un projet national de diffusion des bonnes pratiques similaire à celui de Bolzano pour l’ensemble des tribunaux et des autres bureaux de justice qui souhaitaient en faire la demande, en mettant en lien ces derniers avec les Régions compétentes pour la gestion des fonds européens.

Encadré 6.1. Objectifs et mesures à mettre en œuvre dans le projet « Diffusion des *Best practices*⁵⁰⁷ »

Une série d’objectifs ont été définis par un groupe de travail du ministère de la Justice pour donner un cadre plus précis d’initiatives à entreprendre par les tribunaux et les ministères publics italiens qui se seraient portés volontaires pour participer au projet :

- améliorer la qualité de la justice civile et pénale ;
- réduire les coûts ;
- améliorer la capacité de communication et d’information auprès des usagers des structures judiciaires ;
- améliorer les processus de redevabilité externe sur les résultats obtenus et sur l’usage des ressources publiques par la justice.

Ces objectifs assez généraux étaient ensuite précisés dans une série d’activités inspirées par l’expérience de Bolzano :

1. L’analyse des processus-clés de l’organisation et sa réorganisation pour obtenir plus d’efficacité opérationnelle, un système de pilotage continu des performances, une amélioration du service délivré aux usagers (les avocats et les usagers prdinares), par exemple par la création du guichet unique d’accueil ;
2. L’analyse des technologies utilisées dans la justice, leur optimisation et le développement de services délivrés électroniquement (sans nécessité de logiciels spécifiques) ;
3. L’établissement d’un bilan social annuel des bureaux de justice ;
4. L’établissement d’une carte des services pour guider les usagers quant aux services offerts par le bureau de justice concerné ;
5. Le soutien pour l’obtention d’une certification de qualité ISO 9001 :2000 ;

⁵⁰⁶ Voir l’entretien accordé par Cuno Tarfusser au *Corriere della Sera*, le 6 juillet 2008, FASANO GIUSI, « Con i magistrati manager la giustizia spende meno », [https://www.corriere.it/cronache/08_luglio_06/fasano_9353e6a2-4b33-11dd-9596-00144f02aabc.shtml] (dernier accès 25 juillet 2018).

⁵⁰⁷ Pour cet encadré, on se fonde sur la reconstruction du projet faite par G. VECCHI, « Systemic or Incremental Path of Reform? The Modernization of the Judicial System in Italy »..., *op. cit.*

6. La création et l’amélioration des sites web, avec l’objectif d’optimiser la communication et l’échange de documents sur la plate-forme en ligne.

Sur la base de ces objectifs, tous les tribunaux, cours d’appel, et parquets pouvaient candidater. La disponibilité régionale de fonds du Fonds social européen déterminait le nombre de projets sélectionnés par Région. Le ministère de la Justice approuvait les projets en fonction de leur qualité et veillait à l’attribution de fonds complémentaires pour l’assistance technique suivant la taille des bureaux impliqués. 191 d’entre eux ont pris part au projet entre 2008 et 2014, qui a nécessité 45 millions d’euros de fonds du Fonds social européen.

Seule la coordination et la sélection des projets sont donc centralisées au niveau étatique. Le reliquat du projet est géré en autonomie par les Régions en coopération avec les bureaux judiciaires sélectionnés. Une ancienne directrice de greffe du tribunal de Pianura qui avait participé au projet *best practices* en rendait compte en ces termes :

« L’argent était donné par étapes d’avancement. Enfin, on se rencontrait juste avec la Région pour rendre compte de ce qu’on avait fait. Et la Région payait par étapes l’entreprise qui nous aidait dans la réorganisation. On participait au projet pour bénéficier de l’expertise de ces consultants analystes de l’organisation, qui faisaient un travail pointu sur les pratiques et les processus de travail. Chez nous, on avait un manque criant de personnel pour gérer les demandes quotidiennes en matière d’exécutions immobilières. Ils ont suggéré d’externaliser ce service d’information et heureusement les avocats, qui ici sont très collaboratifs, ont accepté de le créer auprès de leur Ordre qui nous aide beaucoup à gérer les demandes venant du côté des délégués à la gestion des biens⁵⁰⁸ ».

La Région est l’intermédiaire central dans la gestion des ressources financières, utilisées pour payer les consultants externes qui aident le tribunal à restructurer son organisation et ses modes de travail. Ces consultants sont identifiés par les Régions, ce qui permet à un même cabinet de conduire simultanément, des projets de réorganisation sur plusieurs tribunaux. Comme l’a relevé Francesco Lanzara, les projets d’innovation concernant l’organisation des tribunaux et impliquant des informaticiens ou des consultants en organisation tendent à se structurer sur l’ignorance réciproque des besoins. Les professionnels du droit sont rarement capables de formuler leurs demandes en langage technique, tandis que les informaticiens et les consultants ont un produit à placer, en

⁵⁰⁸ Entretien avec une ancienne directrice de greffe de Pianura, 28 avril 2016. Traduit par nos soins.

s'efforçant de réduire les modifications (et le temps de travail) à réaliser. Ainsi, ces projets produisent des résultats inégaux⁵⁰⁹.

Le ministère n'avait aucun contrôle sur cette sélection, comme le notent les rapports de pilotage du projet réalisés entre 2012 et 2014. Ce monopole de l'expertise par la région était habituel dans celle du tribunal de Pianura. La directrice de greffe de ce tribunal explique que le projet a été un échec en raison du manque de contrôle sur les opérations réalisées dans les tribunaux, puisque la standardisation des outils et solutions proposés par les consultants bénéficiaires des financements serait à l'origine d'un désinvestissement des professionnels travaillant dans les tribunaux :

« La manière dont ce projet Best practices a été utilisé dans les bureaux de justice m'a laissée très perplexe. Un ami au ministère pense la même chose. Je crois que quand le projet est parti, l'administration au ministère n'était pas prête pour un tel type de changement. [...] Il y a eu une présentation de ce Fonds social européen et puis un marché public fait par la Région qui a donné le projet à une société de consultants. Ils ont fait tout standard, des photocopies dans chaque tribunal. Avez-vous vu notre site internet ? Je suis de l'avis que ces choses doivent toujours être contrôlées... Ici, beaucoup d'argent a été donné à cette société qui a dupliqué un modèle partout et tout est fini ainsi. [...] On ne peut même pas avoir les codes-source pour le modifier aujourd'hui⁵¹⁰ ! »

Pour bien fonctionner, le projet aurait nécessité d'une réappropriation par les professionnels du tribunal pour adapter les recettes préfabriquées des consultants aux besoins ressentis localement. Certaines lignes de changements proposées par le projet à l'échelle nationale, comme la refonte des sites internet des tribunaux se prêtaient peu à cette appropriation par le bas et ont été parmi les plus problématiques à gérer une fois le projet terminé. Les projets de restructuration de l'organisation interne ont par contre été globalement plus appréciés par les professionnels locaux car ils ont pu s'emparer des processus de changement en utilisant les consultants dans une fonction de conseil. En ce sens, le projet « *Best practices* » a été pour le tribunal de Pianura, l'occasion de systématiser une approche de la gestion du tribunal qui s'appuyait déjà sur la participation d'autres acteurs publics locaux pour bien fonctionner :

⁵⁰⁹ LANZARA Giovan Francesco, « Innovazione e incompetenza nella giustizia », in Davide CARNEVALI (ed.), *Soggetti smarriti*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 19-51.

⁵¹⁰ Entretien avec la directrice du greffe de Pianura, 20 avril 2016. Traduit par nos soins.

« *L’environnement à [Pianura] est très collaboratif. Et ces rencontres qu’on a fait avec le projet... les tables de coopération, le partage, je dirais qu’il est là depuis toujours*⁵¹¹ ».

Le projet de « diffusion des *Best practices* » a produit des initiatives innovantes dans certaines configurations associant des entrepreneurs de changement locaux dynamiques, des consultants à l’écoute des besoins des professionnels du droit et des financements suffisants provenant du Fonds social européen et fonds ministériels ou d’autres sources. Par contre, les résultats ont été très différents sur le territoire, avec des Régions qui n’ont pas toutes œuvré en coopération avec les tribunaux dans l’attribution des fonds aux consultants et dans la conception des projets de changement local⁵¹².

Cette critique adressée au projet de diffusion des bonnes pratiques dans les tribunaux italiens résonne avec un des facteurs les plus souvent mis en avant par les études sur la résistance aux changements dans l’action publique. Pour que les changements ne restent lettre morte des actes les impulsant du haut, l’appropriation des changements par le bas – les professionnels du droit travaillant dans les tribunaux dans notre cas – est fondamentale⁵¹³. Des projets de changement qui, lors de leur conception, ne prennent pas suffisamment en compte les besoins et les opinions des acteurs locaux suscitent le plus souvent des résistances ou des rigidités dans la phase de mise en œuvre, rendant plus difficile l’acceptation du changement sur le long terme.

Même face à ces résultats inégaux dans les 195 bureaux de justice qui ont participé au projet « *Best practices* », les résultats du projet à l’échelle nationale ont été présentés comme encourageants. Ceci a convaincu la Commission européenne d’intégrer la modernisation de la justice italienne dans la stratégie d’investissement des fonds structureaux pour 2014-2020. Ces fonds seront utilisés entre 2018 et 2022 dans les projets d’extension du *processo civile telematico* aux juges de paix et dans la rationalisation des systèmes informatiques existants pour établir des procédures dématérialisées en matière pénale (*processo penale telematico*)⁵¹⁴.

⁵¹¹ *Ibidem*.

⁵¹² G. VECCHI, « Systemic or Incremental Path of Reform? The Modernization of the Judicial System in Italy »..., *op. cit.*

⁵¹³ LE BOURHIS Jean-Pierre et Pierre LASCOUMES, « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d’inventaire et de typologie des pratiques », in Charlotte HALPERN, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (dir.), *L’instrumentation de l’action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 493-520.

⁵¹⁴ Le financement est à l’auteur de 10 millions pour le *telematico* pour les juges de paix, de 17 millions d’euros pour le *processo penale telematico* et de 2 millions pour le ministère lui-même et la structure de coordination

On peut tirer des conclusions à partir de ces cas d'étude sur l'analyse des changements gestionnaires dans la justice au moyen des circulations internationales. Dans un cas, le niveau européen (la Cour européenne des droits de l'homme) a été le moteur de l'initiative locale et il est intervenu pour valider les initiatives locales (par la CEPEJ) afin de favoriser leur diffusion sur l'ensemble du territoire national. Dans l'autre, l'UE est mobilisée en tant que financeur d'un projet de changement cohérent avec les objectifs politiques qu'elle avait négociés avec l'État italien dans le cadre du Semestre européen – le contrôle sur les dépenses publiques et les réformes pour rendre l'administration publique plus compétitive pour le monde des entreprises. L'Union européenne n'avait pourtant aucun moyen de suivre et de contrôler les projets en cours ou les résultats obtenus. Cette forme de coopération peut s'inscrire dans le cadre du concept d'eupéanisation car elle rentre dans les mécanismes de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles, normes et paradigmes de politiques qui, après s'être affirmés au niveau européen, sont incorporés dans les discours et les politiques nationales et locales⁵¹⁵. En même temps, le mécanisme qui permet d'encadrer ce processus n'a pas l'effet de levier ou de la conditionnalité souvent liés au fonctionnement financier du Fonds social européen⁵¹⁶. Il semble plus pertinent d'inscrire ce projet dans le cadre d'une eupéanisation par l'apprentissage et la circulation des savoirs et pratiques. En ligne avec cette littérature, les modèles proposés par les « exportateurs » (les consultants financés par la Commission européenne) sont modifiés et adaptés durant le transfert par les « importateurs » au sein des tribunaux⁵¹⁷. Ce sont les effets imprévus du transfert, dans notre cas les problèmes d'adaptation et d'apprentissage, qui ont entraîné l'échec partiel du projet.

Le cas italien a permis de tester l'hypothèse de la circulation des savoirs et pratiques gestionnaires grâce aux entrepreneurs de changement locaux. Les liens existants entre forums d'action publique européens et nationaux montrent des acteurs partageant des représentations sur le changement de la justice ancré sur l'adaptation des méthodes et instruments gestionnaires, même dans ce pays renommé pour la lenteur et les dysfonctionnements de ses tribunaux. Ces entrepreneurs de changement réunissent magistrats, hauts fonctionnaires, chercheurs et consultants qui ont participé à certains des

du projet. Voir [<http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetti/beneficiari/>] (dernier accès, le 26 juillet 2018).

⁵¹⁵ RADAELLI Claudio M., « The Europeanisation of public policy », in Kevin FEATHERSTONE et Claudio M. RADAELLI (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 27-56.

⁵¹⁶ VERSCHRAEGEN Gert, Bart VANHERCKE et Rika VERPOORTEN, « The European Social Fund and domestic activation policies: Europeanization mechanisms », *Journal of European Social Policy*, 21 (1), 2011, p. 55-72.

⁵¹⁷ HASSENTEUFEL Patrick et Jacques DE MAILLARD, « Convergence, transferts et traduction », *Gouvernement et action publique*, 3 (3), 2013, p. 377-393.

projets les plus novateurs des normes, des pratiques et des instruments employés par les professionnels du droit dans leur travail quotidien. Les deux cas du projet *Best practices* et du « programme Strasbourg » montrent comment l’Europe a influencé de manière conséquente le changement des pratiques de gestion des affaires et d’organisation des tribunaux. Si la mise en œuvre de ces projets n’a impliqué à aucun moment le niveau européen, celui-ci a fortement incité au changement et contribué à sa validation postérieure. Ce dernier processus se retrouve quand on observe le parcours de mobilisation de l’Europe dans le cas français.

2. La justice française, une organisation hybride ? Valider le changement gestionnaire par le recours à l’Europe

L’adoption de pratiques et d’instruments gestionnaires dans les tribunaux français a précédé le plus souvent l’élaboration d’instruments européens en matière d’évaluation par les statistiques ou de gestion de la qualité. Les études sur l’adoption des tableaux de bord des statistiques dans les juridictions et les colloques organisés sur la qualité de la justice le confirment⁵¹⁸. Selon Ève Chiapello et Patrick Gilbert, les organisations hybrides : « combinent de façon originale différentes logiques institutionnelles, par la collaboration entre les tenants de différentes logiques institutionnelles, le recrutement et la socialisation de leurs membres, ou la combinaison plus ou moins cloisonnée de pratiques inscrites dans des logiques différentes⁵¹⁹ ». La justice française semble correspondre actuellement à cette définition, par un parcours qui a intégré différentes logiques et pratiques de fonctionnement qui coexistent à l’heure actuelle dans l’*ethos* de ses professionnels⁵²⁰.

Comme le note Antoine Garapon, le modèle gestionnaire de la justice se caractériserait par un vocabulaire nouveau par rapport au modèle bureaucratique ancré sur le principe d’indépendance du juge : maîtrise des coûts, indicateurs de performance, évacuation des flux, réduction des délais, généralisation du traitement en temps réel des affaires pénales⁵²¹,

⁵¹⁸ ACKERMANN Werner et Benoît BASTARD, « La modernisation de l’institution judiciaire : la suprenante diffusion des tableaux de bord », in Catherine GREMION et Robert FRAISSE (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 187-201 ; Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation Française, 2002.

⁵¹⁹ ÈVE CHIAPELLO et Patrick GILBERT (dir.), *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La Découverte, 2013, p. 112.

⁵²⁰ VIGOUR Cécile, « Les recompositions de l’institution judiciaire », in Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 47-67.

⁵²¹ Cet instrument de maîtrise de l’action pénale à disposition du parquet et de la police vise à assurer le traitement immédiat des procédures afin de réduire le délai de prise de décision du magistrat du parquet et raccourcir, par conséquent, le délai entre la commission de l’infraction et la réponse judiciaire. Il vise aussi à faire baisser le nombre des classements sans suite et à diversifier les réponses judiciaires par le développement

introduction du *plea bargaining* (le plaider-coupable) à la française ou encore multiplication des alternatives au jugement⁵²². Ce tournant gestionnaire peut pourtant s’interpréter comme le résultat de facteurs distincts des seules politiques de réduction de la place de l’État dans la société. La justice française, depuis les années 1980 est soumise à une massification des affaires, conséquence de la judiciarisation successive de secteurs de la vie sociale, économique et politique⁵²³. Cette massification de la justice s’est accompagnée d’une demande plus forte de prise en compte des attentes des usagers et de reddition des comptes sur son activité, en raison aussi d’un budget croissant *a contrario* de ce qui s’observe dans une bonne partie des autres services publics⁵²⁴.

Dans leur travail sur les réformes de la justice française entre 1980 et 2006, Antoine Vauchez et Laurent Willemez mentionnaient la multipositionnalité des entrepreneurs de changement comme un facteur décisif de socialisation à ce prisme réformateur, permettant à ces acteurs d’endosser la casquette de réformateur adhérant aux savoirs transversaux modernisateurs en opposition au sentiment corporatiste qualifiant les magistrats opposés à ces changements⁵²⁵. Cette conclusion vaut toujours pour les phases plus récentes de réforme. Les entrepreneurs de changement se retrouvent au cœur de services cruciaux du ministère comme la Direction des services judiciaires ou parmi les chefs de juridiction. Cette section met en lumière que même dans un parcours réformateur dominé par le niveau national, la mobilisation du niveau européen contribue à produire et à outiller des changements dans la justice française.

a. L’internationalisation et la numérisation de la justice française comme vecteurs d’une managérialisation accrue

Les innovations locales, reprises et étendues dans des projets nationaux, ont marqué la période 1990-2006. Des instruments d’aide à la gestion des juridictions et des affaires

des réponses alternatives aux poursuites (dite 3^{ème} voie). Cf. B. BASTARD et C. MOUHANNA, *Une justice dans l’urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales...*, *op. cit.*

⁵²² GARAPON Antoine, *La raison du moindre État*, Paris, Odile Jacob, 2010, p. 60 (version ebook).

⁵²³ COMMAILLE Jacques, « La justice entre détraditionnalisation, néo-libéralisation et démocratisation : vers une théorie de sociologie politique de la justice », in Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 293-321.

⁵²⁴ C. VIGOUR, « Les recompositions de l’institution judiciaire »..., *op. cit.* ; VIGOUR Cécile, « Choix politiques et inertie des dépenses. L’augmentation et les efforts de maîtrise du budget de la justice (1980-2010) », in Philippe BEZES (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 451-489.

⁵²⁵ A. VAUCHEZ et L. WILLEMEZ, *La Justice face à ses réformateurs (1980-2006)*..., *op. cit.*, p. 122-123. Voir aussi, pour l’enchaînement entre référentiel modernisateur et gestionnaire, DUMOULIN Laurence et Thierry DELPEUCH, « La Justice : émergence d’une rhétorique de l’usager », in Philippe WARIN (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997, p. 103-129.

(barèmes et trames de jugement, services de traitement en temps réel...) sont développés par des entrepreneurs locaux de changement avant que le ministère s'en saisisse.

Au niveau central, deux initiatives législatives de grande ampleur ont influencé la manière dont la justice est administrée. À partir de 2001, la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) a établi un nouveau cadre d'allocation, de gestion et de contrôle du budget de l'État. Les politiques doivent être assorties d'objectifs, afin d'en contrôler la réalisation par des indicateurs mesurables (73 ont été établis par le ministère de la Justice). L'objectif de rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables tant en matière civile que pénale et la discipline budgétaire sont posés en architraves de l'activité judiciaire⁵²⁶. Entre 2007 et 2012, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a adapté le modèle anglo-saxon de la *spending review* introduisant l'audit systématique par des membres des inspections des administrations associés à des consultants, avec la volonté de « croiser les expertises » et de s'appuyer sur des acteurs extérieurs dans le contrôle des objectifs, coûts et résultats des principales politiques publiques⁵²⁷. Initiative transversale, elle a favorisé le transfert de méthodes et de savoirs relatifs à la conduite du changement, telles que le *lean management*, tant au monde de la justice que des autres services publics⁵²⁸. Ces réformes structurelles s'articulaient à des réductions des dépenses publiques ou à l'accroissement des performances.

Ces deux injonctions restent les principes dominants des projets modernisateurs de la justice mis en place dans les années suivantes. Les objectifs affichés restent la performance, la qualité du service et la maîtrise des coûts. Mais l'instrumentation des réformes plus récentes ajoute aux instruments d'audit et de gestion un usage intense des nouvelles technologies pour la dématérialisation de la procédure et la communication avec les parties. En 2007, la Direction des services judiciaires crée un infocentre dédié au contrôle de gestion et à la mesure de la performance des juridictions, par croisement de données - activité, contexte financier, ressources humaines, appelé PHAROS (pilotage harmonisé pour l'organisation des services). Le ministère institue la même année un « réseau privé virtuel

⁵²⁶ VAUCHEZ Antoine, « Le chiffre dans le “gouvernement” de la justice », *Revue française d'administration publique*, 125 (1), 2008, p. 111-120.

⁵²⁷ BEZES Philippe, « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193 (3), 2012, p. 16-37.

⁵²⁸ BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP », *Revue française d'administration publique*, 136 (4), 2010, p. 775-802. Pour la justice, voir VIGOUR Cécile, « Professions in policy and knowledge transfer: Adaptations of lean management, and jurisdictional conflict in a reform of the French public service », *International Journal of Sociology*, 45, 2015, p. 112-132.

justice ». À travers le logiciel WinCi TGI (ou WinCi CA pour les cours d’appel), tous les greffes des tribunaux français disposent d’un outil de gestion des procédures dématérialisées, ainsi que d’un module de communication électronique avec les avocats. En 2009, le projet Cassiopée, une plate-forme reliant l’ensemble des services de la chaîne pénale voit le jour ; les nombreux problèmes rencontrés conduisent à une refonte du système en 2014. Ensuite, le programme Portalis par étapes entre 2014 et 2022, devrait déboucher sur la dématérialisation complète de la procédure civile (cf. aussi ce qui a été fait avec le *processo civile telematico* en Italie). Le premier volet du projet déjà opérationnel est le portail d’accès à l’information sur les procédures pour les justiciables.

Outre ces changements des instruments quotidiens de travail des professionnels du droit, la réforme dite « Justice du XXI^{ème} siècle » entamée entre 2012 et 2016 rend compte de la centralité du budget et de la performance dans l’agenda réformateur. L’enjeu de réduire la pression des affaires entrantes dans la justice soulignée par les statistiques est prise en compte par l’externalisation partielle de services auparavant rendus par les juges. La réforme de la procédure de divorce par consentement mutuel et d’enregistrement des PACS (Pacte civil de solidarité) est en un bon exemple. Alors que pour la première, il suffit d’une convention contresignée par les avocats et déposée auprès d’un notaire, le deuxième est assuré par les services d’état-civil des mairies. La réforme approuvée le 12 octobre 2016 rend aussi la tentative de conciliation obligatoire pour les petits litiges du quotidien. L’idée est de réduire les délais pour les citoyens sur des procédures ne requérant pas l’intervention du juge, tout en libérant du temps aux magistrats et au greffe pour se consacrer aux autres affaires. Sur le volet des performances et notamment, de la qualité du service à l’usager, l’introduction du service d’accueil unique du justiciable, prévue par la réforme devrait lui simplifier la recherche d’informations.

Tout comme cela avait été observé pour les réformes et les entrepreneurs de changement des années 2000, plus récemment, des acteurs multipositionnés entre juridictions, centre politique et forums européens restent au cœur des initiatives de changement. Par exemple, Jean-François Beynel est un magistrat proche de l’expert de la CEPEJ, Jean-Paul Jean, avec qui il a partagé l’expérience de conseiller technique à l’organisation judiciaire et à la modernisation au sein du cabinet de la Garde des Sceaux Élisabeth Guigou entre 1997 et 1999. Après de nombreux passages entre juridiction et ministère, en 2012 il est nommé Directeur adjoint du cabinet de la Garde des Sceaux Christiane Taubira puis en 2013, Directeur des services judiciaires, poste qu’il abandonne

en juillet 2015 pour devenir premier président de la cour d’appel de Grenoble. Beynel, en tant que directeur des services judiciaires a poursuivi le travail entamé par Véronique Malbec, magistrate détachée en tant que directrice de la formation continue et du département international à l’École nationale de la magistrature (2005-2007), avant de devenir Inspectrice générale adjointe de l’Inspection des services judiciaires. En 2010, elle est nommée directrice des services judiciaires et reprend le projet PHAROS entamé en 2006 investissant dans une approche de changement que l’un de nos enquêtés, impliqué lui aussi dans les projets de justice numérique avant de s’engager au sein de la CEPEJ, décrit ainsi :

« C’est Véronique Malbec qui a poussé pour doter l’administration centrale d’une compréhension de ce qui se passait dans l’activité en juridiction, en dépassant la pure vision statistique pénale que pouvait avoir la direction des affaires criminelles, pour comprendre le phénomène au pénal, en dépassant une vision purement statistique quantitative de la sous-direction de la statistique et des études. Pour intéresser à créer des outils internes au ministère et aussi des outils déployables dans les juridictions. Pour doter les chefs de juridiction de tableaux de bord partagés, d’une vision partagée, qui permet avec la LOLF en plus en parallèle, de créer des dialogues de gestion qui sont des moments assez forts dans la vie administrative des juridictions, où donc les chefs de cours vont à Paris et présentent les documents [budgétaires] pour en discuter. La sous-direction de la performance a réellement porté cela. [...] C’est un outil qui s’appelle PHAROS en France, qui centralise toutes ces données et qui a donné la possibilité de partager la même chose entre juridiction et administration. Et donc, cela permet, en termes d’efficacité de pouvoir analyser, regarder les moyens qui sont donnés, l’efficacité de l’usage de ces moyens. Aussi, ce type de démarche où avec les écoles, l’ENM [École nationale de la magistrature], l’École Nationale des Greffes, dans le cadre du plan de formation des cadres, on porte aujourd’hui énormément d’outils de management, de tableau de bord, d’efficacité, etc. Aujourd’hui, je crois que plus personne ne doute de ça. Et c’était une vraie révolution culturelle qui s’est opérée en France dans les derniers 15 années⁵²⁹. »

Les dialogues de gestion introduits par la LOLF et facilités par la plate-forme PHAROS, permettent un partage des données sur la performance des tribunaux qui sert de base de discussion entre les chefs de juridiction et le ministère, et au-delà une base de

⁵²⁹ Entretien avec un ancien magistrat français, membre du secrétariat de la CEPEJ, 20 mars 2015.

comparaison commune entre les différents tribunaux français. Comme le dit un avis sénatorial de la Commission des lois lors de l’évaluation du projet de Loi de finances de 2010, l’objectif de cette démarche est de parvenir à une « optimisation des moyens humains » grâce à un outil qui apparaît comme « un nouveau vecteur de la logique de performance au sein des juridictions⁵³⁰ ». Si certains des indicateurs affichés par le logiciel PHAROS sont utilisés de longue date en France (affaires nouvelles et terminées, nombre d’affaires en stock et âge moyen du stock), d’autres résultent du travail réalisé dans les enceintes européennes (taux de couverture (*clearance rate*), part des affaires considérées à risque (plus de 12 mois), délai théorique d’écoulement du stock (*disposition time*)).

La prochaine section donne un exemple encore plus clair de la manière par laquelle les savoirs et les instruments européens sont mobilisés à l’échelle française pour développer les réflexions sur le changement de la gestion des tribunaux.

b. Intégrer les expériences européennes au registre de la « qualité de la justice » français

Observer les initiatives de la Délégation aux affaires européennes et internationales du ministère de la Justice est probablement la manière la plus simple d’apercevoir des liens entre niveau européen et niveau national d’action publique. Parmi ces initiatives, une en particulier rend compte des rapports que le ministère entretient avec ses partenaires européens et les organisations internationales, ainsi que de la manière dont il utilise cette relation pour réorganiser son rapport aux juridictions.

Le projet « *Court Quality Framework Design* » est un projet d’échange de savoirs et pratiques entre cinq pays européens qui a débouché sur la rédaction d’un Manuel sur la qualité de la justice. Ce projet a été financé en 2016 par le programme Justice de l’Union européenne⁵³¹ sur demande et sous la direction du Service de l’expertise et de la Délégation aux affaires européennes et internationales du Secrétariat général du ministère de la Justice. Pour les concepteurs du projet, il s’agissait d’élargir la réflexion en cours au sein du ministère en matière d’indicateurs permettant d’évaluer la qualité du travail des tribunaux en amont, pendant et à l’issue d’une procédure, en reliant à la fois les pratiques internationales et celle des tribunaux français en la matière :

⁵³⁰ DETRAIGNE Yves et Simon SUTOUR, *Avis n°106 sur le projet de loi de finances pour 2010 - Tome IV Justice et accès au droit*, Paris, Sénat, 2010.

⁵³¹ Un fonds de 378 millions d’euros mis en place par la Commission européenne et finançant projets de formation, analyse, coopération en matière de justice, assurant également le support aux institutions non-gouvernementales impliquées dans la diffusion de la connaissance du droit et de la justice dans l’UE.

« Parce que nos indicateurs sont des indicateurs soit internes, soit qui sont dans la Loi Organique relative aux Lois de Finances. Donc, on a un certain nombre d'indicateurs qui sont très limités, qui datent de 2001, du moment où on a réformé la LOLF. Et donc, on s'est dit que c'était intéressant aussi de développer quelque chose qui part du terrain aussi. Parce qu'il faut après que ces indicateurs, les juridictions se les approprient. S'ils sont définis par le haut, ce n'est pas sûr que cela soit très pertinent non plus du point de vue opérationnel. Et l'idée du Directeur des services judiciaires aussi, qui a travaillé sur l'arrêt pénitentiaire européen du Conseil de l'Europe, c'est d'avoir une espèce de règle, type indicateur, qui puisse être développé aussi sur un modèle... dans ce même esprit en fait. [...] le processus à l'origine c'est recenser toutes les normes internationales dans la matière, et essayer de dégager toutes celles qui pourraient être communes⁵³² ».

En s’inspirant d’autres projets menés à l’international, l’idée est donc de recenser les pratiques et les instruments utilisés en matière d’évaluation de la qualité du service de la justice pour aboutir idéalement à une série d’indicateurs qui seraient pertinents tant pour les tribunaux français, que pour ceux d’autres pays européens. Du côté français, le projet mobilise la cheffe du bureau de l’expertise de la délégation aux affaires européennes au sein du Secrétariat général, Karine Gilberg, la sous-directrice de l’organisation judiciaire et de l’innovation, Stéphanie Kretowicz et le chercheur de l’Institut d’Hautes Études sur la Justice, détaché à la Direction des services judiciaires, et expert pour la CEPEJ, Harold Épineuse. Chaque pays indique une juridiction pilote⁵³³ qui participe par ses réponses à un questionnaire pour donner une base empirique au travail de recensement et de sélection d’indicateurs et de pratiques en matière d’évaluation de la qualité de la justice.

Encadré 6.2. Axes et ressources du « Manuel sur la qualité de la justice⁵³⁴ »

Le Manuel établit d’abord une revue des indicateurs existants au niveau international en matière de mesure de la qualité de la justice. Elle présente ainsi la *Checklist* pour la promotion de la qualité de la CEPEJ, les standards et indicateurs de perception de la qualité du Tableau de bord de l’Union européenne, les pratiques d’accès à la justice recensés par l’OCDE et les données de perception de l’indépendance, équité et confiance dans la justice proposées par la Banque mondiale. Faisant état du nombre de standards sur la qualité de la justice existant dans les pays européens (cf. Annexe 6, figure

⁵³² Entretien avec une juriste, fonctionnaire de la Délégation aux affaires internationales du ministère de la Justice français, 11 décembre 2015.

⁵³³ Pour la France c’est le tribunal de grande instance de Melun.

⁵³⁴ Karine GILBERG (dir.), *Manuel sur la qualité de la justice - Court Quality Framework Design*, Paris, ministère de la Justice - Direction des services judiciaires, 2017.

42), le Manuel propose d’entrer dans leurs spécificités et réunit les pratiques des cinq pays partenaires du projet – Estonie, France, Italie, Portugal et Slovénie – en matière d’évaluation de la qualité. Le champ du Manuel est délimité à trois axes sur la base desquels un questionnaire est élaboré :

- indicateurs et pratiques pour garantir l’accès à la justice :
 - information juridique et judiciaire
 - aide juridictionnelle
 - modes alternatifs de règlement des différends ;
- indicateurs et pratiques de contrôle du bon déroulement des procédures :
 - accueil et communication avec les justiciables, informations sur les phases et les délais de procédure
 - organisation du travail du juge par le suivi et le pilotage des affaires, la dématérialisation de la procédure, l’assistance d’une équipe de soutien
 - usage des outils de pilotage de la qualité du service du tribunal par les données d’activité sur la performance et par l’auto-évaluation et le *benchmarking* interne⁵³⁵ ;
- Standards et pratiques d’accompagnement de la décision :
 - information des parties sur la décision et modes d’assistance à l’exécution
 - garantie d’accès à la jurisprudence par une bonne communication avec les justiciables et les médias.

Chaque pays a fourni ses réponses à un questionnaire sur ces axes en présentant les différents principes et instruments qu’il déploie pour contrôler le respect des standards de service. Une sélection de standards est ensuite présentée avec des indicateurs pour les mesurer et des pratiques pour la mise en œuvre. Par exemple, en matière de pilotage de l’activité par le juge, le standard proposé est qu’il soit en capacité de suivre l’état de ses dossiers. L’instrument proposé est celui des plates-formes (dématérialisées) de travail personnel. Les indicateurs à considérer pour évaluer cet instrument portent sur le niveau de service permis au juge par les fonctionnalités de la plate-forme : suivi des dossiers en cours, accès au rôle des audiences, accès aux pièces de la procédure, visualisation des délais, existence de mécanismes d’alerte automatisé en matière de délais.

Croisant les caractéristiques du projet (fournies dans l’encadré ci-dessus) et les principales réformes réalisées ou en cours en France au moment de la rédaction de ce Manuel, on se rend vite compte que la finalité du projet est double. D’un côté, le Manuel est une vitrine pour les réformes françaises réalisées les années précédentes. Les réformes en matière de service d’accueil unique des justiciables, la mise en place de PORTALIS comme portail unique et dématérialisé pour les affaires civiles, la création des conseils de juridiction pour ouvrir l’activité des juridictions aux « représentants de la société civile » dans des

⁵³⁵ Présenté dans ces termes par le Manuel.

réunions annuelles, l’usage de PHAROS comme outil de diagnostic pour les juridictions y sont tous présentés comme des solutions adoptées par la France pour améliorer la qualité du service délivré par les tribunaux. De l’autre, le Manuel, par sa traduction en langue française et sa diffusion dans les juridictions, permet aux professionnels du droit de confronter l’expérience française à celle d’autres pays « concernant l’organisation judiciaire, la taille et la spécialisation des tribunaux, leur organisation et implantations territoriales [que] permettent d’alimenter les réflexions en cours en ce domaine en France⁵³⁶ ». Le Manuel est aussi censé être présenté et discuté avec les dirigeants des tribunaux et des cours, ainsi qu’avec les représentants des organisations syndicales des professionnels du droit lors des réunions des comités techniques entre eux et le ministère. Karine Gilberg qui supervisait le projet a organisé également une formation conjointe pour les magistrats et les directeurs de greffe sur le renforcement du pilotage et de l’évaluation de la qualité au sein des juridictions par les démarches et les indicateurs « qualité »⁵³⁷.

Ainsi, la mobilisation de savoirs et financements européens par ce projet permet au ministère de la Justice française de se révéler en entrepreneur de changement aux yeux de l’Union européenne et des organisations internationales (CEPEJ, OCDE) intéressées par ce sujet. Des représentants de ces dernières, à la conférence de présentation du Manuel, le 31 août 2017, ont chacun présenté des instruments conçus par leurs organisations. Ils ont rencontré à cette occasion les représentants des tribunaux-pilote et ceux du ministère de la Justice français, notamment le Secrétaire général Stéphane Verclytte, la Directrice des services judiciaires Marielle Thuau et l’ancien Directeur des services judiciaires Jean-François Beynel. D’autre part, l’inclusion dans le Manuel des pratiques et instruments introduits en France lors des dernières réformes véhicule vers les juridictions françaises le message que ces solutions sont cohérentes avec les standards européens, renforçant ainsi la légitimité des solutions proposées vis-à-vis des juridictions qui ne les avaient pas encore toutes mises en œuvre. Comme on le verra dans la section suivante, une partie de ces solutions, notamment en matière de pilotage des juridictions, ne sont pas toujours considérées localement comme un gage de qualité dans l’évaluation du travail des tribunaux.

Cet exemple de projet du Manuel sur la qualité de la justice a montré que tant l’expertise que les financements européens sont mobilisés dans le cas français aussi. Mais au contraire des exemples exposés pour le cas italien, cette mobilisation ne s’est pas encore

⁵³⁶ *Ibid.*, p. 92.

⁵³⁷ *Ibid.*, p. 95.

traduite par leur adoption dans les tribunaux, où les projets d’innovation des pratiques et des instruments, pourtant inspirés par les mêmes principes conducteurs, passent par des voies parallèles. La partie suivante, en partant de matériaux collectés dans quatre tribunaux français et italiens, s’intéresse à ces voies parallèles, et identifie plusieurs facteurs facilitant la circulation de pratiques et instruments gestionnaires alternatifs à notre hypothèse initiale sur le rôle joué par les instances et l’expertise européenne.

II.L’appropriation inégale de la gestion dans des trajectoires de circulation non européennes

Le dernier volet de notre enquête de terrain a consisté en une série d’entretiens et d’observations au sein de deux tribunaux par pays que l’on a sélectionné afin d’en comparer les trajectoires d’appropriation des pratiques et des instruments gestionnaires. Cette étude a permis d’observer que si les préoccupations gestionnaires marquent le quotidien des professionnels du droit, tant en France qu’en Italie, différentes formes d’appropriation des pratiques et des instruments gestionnaires existent, sans que les acteurs et les instruments européens soient particulièrement vécus comme prégnants. Dans de nombreuses juridictions, les agendas restent assez déconnectés du niveau européen, malgré des convergences dans certaines pratiques et outils. Le tableau 6.1. résume les caractéristiques des juridictions prises en examen dans le reste du chapitre et les principaux facteurs favorisant ou non la circulation des instruments gestionnaires qu’on a pu dériver à partir de nos enquêtes au sein des quatre tribunaux analysés et des deux autres tribunaux italiens déjà pris en considération dans la section précédente. Trois facteurs sont isolés comme influençant la circulation d’instruments gestionnaires : les liens à l’Europe (cf. section précédente), le style de conduite de l’organisation de la part du chef de juridiction, et la pression ressentie par les affaires et par le manque de personnel.

Tableau 6.1. Caractéristiques des juridictions comparées en France et en Italie, et facteurs explicatifs des changements observés

Pays	France		Italie			
Tribunal	<i>Château</i>	<i>Fleuve</i>	<i>Ponte</i>	<i>Pianura</i>	<i>Turin</i>	<i>Bolzano</i>
Critères ayant prévalu au choix des tribunaux						
<i>Taille de la juridiction et du ressort</i>	Moyenne 600m. hab.	Grande 1M hab.	Grande 1M hab.	Moyenne 700m. hab.	Très grande 2M hab.	Moyenne 530m. hab.
<i>Effectifs magistrats / greffe & autres</i>	35 magistrats 120 autres	80 mag. 220 autres	60 mag. 110 autres	35 mag. 78 autres	170 mag. 360 autr.	NSP
<i>Lien fort connu avec l’Europe</i>	Non (l’enquête doit permettre de savoir ce qu’il en est)				Oui (permet de contraster)	

Autres caractéristiques et facteurs explicatifs (numérotés)						
<i>Instrument emblématique</i>	PHAROS Contrat d’obj.	Référentiel évaluation	---	Analyse de gestion	Gestion affaires	Refonte organisation
1. Types de liens avec l’Europe	Absent	Absent	Absent	Impliqué dans un projet <i>Best Practices</i> .	Moteur européen (CEDH). FSE, généralisation au niveau national.	
2. Chef de juridiction entrepreneurs de changement	Présidente s’approprie la gestion	Président passionné de gestion	Non	Président passionné de gestion	OUI Président Procureur	
<i>Pouvoir hiérarchique</i>	Des pouvoirs hiérarchiques du président assez proches en France et en Italie, même s’ils sont très récents en Italie (depuis 2006) et que la conception de l’autonomie des magistrats y est plus forte					
<i>Capacité de la hiérarchie à peser sur les pratiques (Leadership)</i>	Faible vers le bas (juges), Forte vers le haut (cour d’a. et ministère)	Assez forte (projet référentiel de travail, évaluation)	Réduite	Moyen (projet de refonte des sections)	Forte	
<i>Rôle du ministère</i>	Accepte le contrat d’objectifs	Incitation à l’adoption	Faible	Faible	Généralisation au niveau national	
<i>Implication d’autres acteurs publics locaux</i>	Moyen mob. cour d’appel	Moyen et non concerné par le dispositif	Faible, mutations admin.	Forte, Fondation et université	NSP	NSP
3. Pression par les affaires et par le sous-effectif	Forte	Non mentionnée	Très forte	Forte au greffe	Forte	NSP

Source : tableau élaboré par l’auteur par l’analyse de terrain et documentaire sur les cas d’étude.

En s’inspirant de l’inventaire des pratiques de résistance aux instruments de gouvernement proposé par Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes⁵³⁸ et plus spécifiquement de la classique typologie d’Albert Hirschman distinguant trois modalités de relation entre usagers et entreprises – *exit, voice, loyalty*⁵³⁹ – nous avons aussi identifié trois types de rapports aux instruments gestionnaires de la part des metteurs en œuvre que sont les professionnels des tribunaux⁵⁴⁰. Deux registres de mobilisation peuvent être identifiés en termes de *loyalty* (adhésion) et de *voice* (contestation). Le premier, déjà en partie illustré dans le cas italien, correspond à l’adhésion enthousiaste par la socialisation des chefs de juridiction ou des dirigeants du greffe aux principes et aux instruments gestionnaires par des

⁵³⁸ J.-P. LE BOURHIS et P. LASCOUMES, « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d’inventaire et de typologie des pratiques »..., *op. cit.*

⁵³⁹ HIRSCHMAN Albert O., *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1970.

⁵⁴⁰ *A priori*, cette typologie pourrait s’adapter à classer les réactions aux instruments et préconisations émanant d’instances européennes aussi.

parcours de carrière hors juridiction ou de formation non juridique. Le deuxième, consiste en l’appropriation « profane » de la gestion comme ressource qui légitime une prise de parole des professionnels au sein de la hiérarchie pour contester les conditions ou les modes d’organisation du travail au sein du tribunal. Enfin, un troisième registre adaptant le type de l’*exit* (contournement), a aussi été observé dans le cas italien. Cela relève d’un contournement des instruments gestionnaires dans un contexte de dégradation des conditions de travail au sein des tribunaux. Un cas limite, celui d’un tribunal qui lors de notre visite et dans les mois précédents avait des chefs de juridiction affaiblis⁵⁴¹, illustre le registre de remise en cause de la gestion par les professionnels du droit, cadres intermédiaires du tribunal⁵⁴².

1. Changer la tête pour changer le corps : la figure du président gestionnaire

La partie précédente a montré qu’en Italie, les initiatives locales prises par les chefs de juridiction jouent un rôle important dans la circulation des instruments et des pratiques gestionnaires. Contrairement à ce qui a été mis en avant par certaines analyses comparatives⁵⁴³, même en présence d’un centre politique entrepreneur, les initiatives locales de changement de la justice vers un service public efficient et efficace sont nombreuses en France également. Les études de terrain au tribunal de Fleuve en France et au tribunal de Pianura en Italie confirment cette conclusion en illustrant un des facteurs centraux à ces dynamiques de changement, le rôle des chefs de juridiction. Le tribunal de Fleuve compte plus d’un million d’habitants dans son ressort, dispose d’un effectif de 300 personnes, dont près de 80 magistrats, le situant parmi l’un des plus grands tribunaux français. Celui de Pianura n’en administre que 700 000 environ et dispose de 35 magistrats soutenus par 78 personnels de greffe, ce qui le situe dans la tranche intermédiaire parmi les tribunaux italiens. La comparaison entre deux tribunaux si différents permet d’observer que la manière d’exercer le rôle de chef de juridiction est fondamentale pour déterminer la propension à l’usage des instruments gestionnaires. En même temps, elle révèle que la taille de l’organisation et les normes qui encadrent les relations hiérarchiques internes au tribunal

⁵⁴¹ Le tribunal de Ponte était sans président depuis 5 mois au moment de notre étude de terrain, suite au temps mis par le Conseil supérieur de la magistrature pour sélectionner le nouveau président, après le départ en retraite de l’ancien en 2015. La régence du tribunal était assurée par la plus ancienne présidente de section du siège, présidente de la première section pénale.

⁵⁴² Pour la notion de cadres intermédiaires, voir BARRIER Julien, Olivier QUERE et Jean-Marie PILLON, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), 2015, p. 9-32.

⁵⁴³ C. DALLARA et D. PIANA, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU...*, *op. cit.*

comptent aussi en matière d’appropriation des instruments gestionnaires. Plus une organisation est grande et les liens hiérarchiques sont forts, plus l’adhésion aux instruments gestionnaires au sein de l’organisation sera forte. Au contraire, dans une organisation plus petite, où les normes garantissent l’indépendance des juges vis-à-vis de leur hiérarchie – la situation italienne – le chef de juridiction peut difficilement promouvoir l’appropriation des instruments gestionnaires en deçà de ses compétences.

a. Le président est-il encore un juge ? Le chef de juridiction comme « accélérateur de particules »

Les instruments de pilotage des juridictions, comme les autres techniques gestionnaires ont été introduits dans la justice pour gérer la quantité toujours croissante d’affaires entrant dans les tribunaux et les parquets, devenus eux-mêmes des organisations de plus en plus complexes à administrer. Si le changement vers des pratiques gestionnaires est le plus souvent associé à une transformation de la profession de magistrat⁵⁴⁴, celle de chef de juridiction (président, procureur, premier président ou procureur général) l’a été de manière encore plus spectaculaire. Ce changement n’est pas seulement un indicateur de la modification du fonctionnement des tribunaux, mais aussi l’un de ses vecteurs les plus importants de mise en œuvre.

Un juge néerlandais, membre du Conseil de la justice, justifiait ainsi la principale raison d’adoption des réformes managériales aux Pays-Bas, présentée au début de cette thèse :

« Quand j’ai commencé comme juge à Harlem, on était 30 juges. Puis, quand je suis devenu président, on était 60. Et quand j’en suis parti, 120. On avait un taux de croissance de l’organisation de 20% par an, c’est énorme. C’est très difficile à gérer, et il en serait de même dans le secteur privé. Mais dans le public c’est encore plus problématique. [...] À cause de ces grands tribunaux, surtout par rapport aux standards des autres pays européens, ici le management est devenu toujours plus important. Si un tribunal a 120 juges et 260 membres du staff en support, t’as besoin d’un département de ressources humaines pour t’aider à gérer cela. Et on avait besoin de personnes qui pouvaient faire tourner les tribunaux, ce qui n’était pas évident, car les juges devenaient juges pour juger les affaires et non pour administrer les tribunaux. Ainsi, depuis la réforme de

⁵⁴⁴ VIGOUR Cécile, « Ethos et légitimité professionnels à l’épreuve d’une approche managériale : le cas de la justice belge », *Sociologie du Travail*, 50 (1), 2008, p. 71-90.

2002, on a toujours eu dans les bureaux de direction des membres non judiciaires. Au début un seul pour les quatre présidents des secteurs du tribunal. Puis, après la réforme de 2013, on les a réduits au président du tribunal et à un manager qui s’occupe de tout ce qui est financier et organisation des ressources humaines⁵⁴⁵ ».

Ce court exposé sur le changement de la charge de travail des tribunaux néerlandais montre à quel point les enjeux de gestion ont changé pour les chefs de juridiction, et cela d’autant plus que l’administration qu’ils étaient chargés de gérer prenait de l’ampleur.

En France, la sélection des chefs de juridiction par le Conseil supérieur de la magistrature est un facteur explicatif important du degré de changement gestionnaire dans les tribunaux français. Le président de Fleuve est nommé fin 2015, pour les capacités gestionnaires qui lui sont reconnues. Entre 1998 et 2002, tout en étant encore juge d’un tribunal de grande instance, il est élu au Conseil supérieur de la magistrature, où il se familiarise aux critères nécessaires pour devenir président de tribunal. Pour développer ses capacités gestionnaires, il accepte en 2007 un détachement hors juridiction dans un service centralisé du ministère de la Justice qui dessert l’ensemble du territoire français et qui était constitué de plus de 300 personnes. De retour en juridiction en 2012, en tant que président du tribunal de Port (dans un ressort de 500 000 habitants), puis en tant que président de chambre dans la cour d’appel de Canal, il est ensuite nommé président de Fleuve en 2015 recommençant ainsi à diriger une grande organisation dépassant les 300 professionnels, en incluant magistrats et greffiers.

Jusque dans les années 1970, indépendamment de la taille du tribunal, le président était surtout cantonné à son activité juridictionnelle⁵⁴⁶. Au cours des années 1980 et 1990, la délégation partielle de la gestion de certains moyens aux chefs de juridiction est suivie par l’introduction d’indicateurs de performance pour rendre compte au ministère de l’usage local des ressources (évaluation de la charge de travail du greffe, enregistrement électronique des procédures civiles et pénales permettant le contrôle sur les flux d’entrée, de sortie et les délais de traitement par chambre). Ces indicateurs ont d’abord montré l’activité croissante des juridictions justifiant la poursuite d’un léger mais constant élan budgétaire qui remontait

⁵⁴⁵ Entretien avec un juge néerlandais, membre du Conseil de la justice, 6 juillet 2015.

⁵⁴⁶ MARSHALL Didier, « Les tribunaux à l’heure de la performance », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l’indépendance des juges*, Paris, Dalloz, 2011, p. 11-24.

aux années 1970⁵⁴⁷. Depuis la LOLF (en 2006), les chefs de juridiction et les directeurs du greffe ont été incités par la Chancellerie à utiliser des outils de pilotage plus fins dans leur gestion des ressources de la juridiction :

« Le nombre d'ETPT [emplois en équivalents temps plein travaillés], donc, le nombre de magistrats, de fonctionnaires, les agents ayant produit ce nombre de décisions, le nombre d'affaires en stock, les délais de traitement... tous ces chiffres-là, on ne les utilisait pas avant la LOLF. On était sur des statistiques d'activité. À côté de ça, il a fallu également avoir la mise en place d'un contrôle interne de gestion et du contrôle interne comptable⁵⁴⁸ ».

Selon le président de Fleuve, cela a transformé son rôle, depuis celui de :

« Juge distingué parmi ses pairs avec des compétences sur le contentieux noble et qui, quand il avait un moment, administrait la juridiction [...] en un tourneur d'assiettes qui délègue une bonne partie de ses compétences juridictionnelles et qui doit être capable de répartir les tâches au sein de la juridiction de manière à ce que ce soit optimal⁵⁴⁹ ».

L'idée d'un professionnel qui aurait abandonné la toge de juge pour la cravate du manager est revendiquée par ce président. Selon lui, à la manière d'un chef d'entreprise, c'est le dynamisme et la capacité à écouter et à se faire entendre par les collègues qu'il dirige qui font un bon président de Tribunal :

« En interne, le président c'est un agitateur de particules, un accélérateur de particules. C'est quelqu'un qui est capable de donner envie à tout le monde de travailler, qui est capable de développer ce qu'on appelle l'affectio societatis, le sentiment d'appartenir à une entreprise, le sentiment d'appartenir à une communauté humaine. Et le bon chef de juridiction, c'est quelqu'un qui connaît ses troupes, qui connaît leurs problèmes, qui sait quels sont les besoins de la juridiction, qui adapte les ressources en fonction de cela⁵⁵⁰ ».

⁵⁴⁷ C. VIGOUR, « Choix politiques et inertie des dépenses. L'augmentation et les efforts de maîtrise du budget de la justice (1980-2010) »..., *op. cit.*

⁵⁴⁸ Entretien avec la directrice du greffe civil de Fleuve, 13 septembre 2016. Les indicateurs du nombre d'affaires en stock et de délais de traitement étaient déjà en usage dans les statistiques des tribunaux avant l'entrée en vigueur de la LOLF. Cela en dit long quant à la représentation de la LOLF par les professionnels. Même les indicateurs déjà existants dans les tribunaux auparavant sont vus autrement après leur inclusion dans les tableaux de pilotage des juridictions adoptés par le ministère suite à la LOLF.

⁵⁴⁹ Entretien avec le président de Fleuve, 14 décembre 2016.

⁵⁵⁰ *Ibidem.*

Le président de Fleuve intègre le profil du « président gestionnaire » capable de rendre le travail plus efficace et efficient par l'usage des ressources et par la motivation des professionnels de son organisation. Outre que par son détachement dans un grand service de l'administration judiciaire, le président de Fleuve était connu pour avoir participé à la mise en place d'un projet pilote en matière d'évaluation de la charge du travail des magistrats pendant sa période à Canal, et pour avoir participé au groupe de travail sur le « projet de juridiction » présidé par la présidente de la cour d'Appel de Paris, devenu par la suite une des propositions-pilier de la réforme « Justice du XXI^{ème} siècle⁵⁵¹ ». La mise en place d'un référentiel de pilotage de la juridiction était l'un des dossiers chauds au moment de notre entretien. Dépassant les pratiques et les instruments recommandés par la Chancellerie en matière de gestion de la qualité du travail, le président expliquait ce besoin, non seulement pour optimiser le fonctionnement du tribunal vis-à-vis des critères d'efficacité, mais aussi comme un instrument important lui permettant d'accomplir au mieux l'une de ses fonctions, l'évaluation des magistrats.

Conformément à l'une des recettes les plus communes au nouveau management public selon Hood, l'évaluation des magistrats français est désormais fondée sur la fixation d'objectifs à atteindre et non plus sur les seuls critères de qualité légale de leurs décisions⁵⁵². Les missions de contrôle sur les cours et tribunaux de l'Inspection des services judiciaires sont réalisées depuis au moins 2009⁵⁵³ sur la base de référentiels structurés par « les objectifs à atteindre, les risques susceptibles d'y faire obstacle et, en conséquence, les points de contrôle permettant de vérifier la réalisation de ces objectifs⁵⁵⁴ ». Le président de Fleuve soutient ce changement de perspective et souligne qu'un référentiel sur la charge de travail est un outil nécessaire pour gérer la juridiction et valoriser le travail des magistrats autant que l'analyse juridique de leurs décisions :

« Ils me demandent d'évaluer les magistrats, de les noter pour leur carrière, de les présenter au tableau d'avancement, on me demande de faire des propositions pour l'attribution des primes... qu'est-ce que j'ai comme outil si je ne sais pas ce qu'ils font ? [le référentiel de charge de travail] Vous me diriez, ça

⁵⁵¹ Voir la section 3 du Décret n°2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires.

⁵⁵² HOOD Christopher, « A public management for all seasons? », *Public Administration*, 69 (1), 1991, p. 3-19.

⁵⁵³ DANET Jean, « Un autre management pour une justice de meilleure qualité ? », in Jean DANET (éd.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 469-496.

⁵⁵⁴ INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *Rapport d'activité 2016*, Paris, 2016. Voir aussi, Jean DANET (dir.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

c'est le quantitatif. Comment j'évalue le qualitatif ? Parce qu'on marche sur deux jambes. Le qualitatif, je me fais communiquer les décisions quand ils viennent pour les évaluations, je me renseigne, aussi auprès des avocats quand il y a une difficulté particulière. Je demande à la cour d'appel qu'elle me signale des situations anormales. Parce que quand vous évaluez les gens, si vous voulez du crédit vis-à-vis des collègues que vous évaluez, et surtout si vous voulez être crédible vis-à-vis de la commission d'avancement et vis-à-vis du CSM, il faut que vos évaluations portent du sens. Il faut connaître la charge de travail, connaître l'individu, son application. Ça c'est l'outil de pilotage. Après vous avez beaucoup d'autres outils de pilotage... L'activité civile et pénale de la juridiction. Mais on a besoin des deux⁵⁵⁵ ».

Le projet de référentiel pour l'évaluation de la charge de travail des magistrats s'insère dans une réflexion assez ancienne portée tant par les organisations syndicales de la magistrature dénonçant l'opacité des critères d'affectation des effectifs dans les juridictions, que par la Direction des services judiciaires du ministère de la Justice qui avaient créé un groupe de travail en 2014 pour vérifier la possibilité de créer un référentiel au niveau national⁵⁵⁶. Le référentiel national n'a pas encore vu le jour en raison de la complexité d'adaptation d'un tel outil aux particularités organisationnelles qui caractérisent chaque tribunal. Ces projets sont mis en place à l'échelle de chaque tribunal, quand les présidents en prennent l'initiative dès le début des années 2000⁵⁵⁷. À Fleuve ce référentiel est encore en construction. Il devrait permettre au président de comparer le rôle de chaque juge en assignant une pondération à chaque type d'affaire en fonction de la difficulté et de la durée présumées. La division du nombre d'affaires sur un contentieux par le nombre de juges qui s'en sont occupés permet au président de construire une référence moyenne d'affaires par juge sur un type de contentieux. Les pondérations permettent d'adapter la moyenne de chaque type d'affaires vers un rôle théorique fait de *benchmark* pour le juge. L'évaluation du président porte alors sur la capacité du juge à s'adapter au *benchmark*, et sur l'aménagement des rôles de chaque juge pour s'assurer qu'ils soient équilibrés.

Une procédure en référé – une procédure d'urgence faite par le juge pour régler provisoirement un litige, par exemple dans un cas de violence conjugale – est réglée par les

⁵⁵⁵ Entretien avec le président de Fleuve, 14 décembre 2016.

⁵⁵⁶ DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES, *Rapport du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats*, Paris, ministère de la Justice - Direction des services judiciaires, 2014.

⁵⁵⁷ DALLE Hubert, « Introduction », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation Française, 2002, p. 11-18.

juges aux affaires familiales de Fleuve dans une durée moyenne de 2,6 mois selon le tableau de bord du tribunal. Par contre, une procédure de divorce contentieux prend dans le même service une moyenne de 14,1 mois. Le référentiel devrait ainsi pondérer différemment ces types d'affaires dans le rôle d'un juge aux affaires familiales pour rendre compte de leur différent poids dans son emploi du temps (nombre d'audiences nécessaires pour régler l'affaire, temps d'audience...). Cela suscite des réticences de certains magistrats, qui contestent la logique quantitative excessive de ce référentiel et de ses effets sur la compression ultérieure des temps de traitement des affaires sur le long terme. Ainsi, une juge de la section des affaires familiales de Fleuve souligne les débats internes créés par l'idée d'adopter ce référentiel parmi ses collègues :

« Les statistiques [utilisées pour le référentiel] sont mensuelles. Après, même avec les statistiques on ne va pas agir immédiatement dès qu'on voit un problème. Il faut toujours attendre de voir si le mois d'après ne se rééquilibre pas par un effet de retard... pour moi le bon critère serait le trimestre. Mais cela ne prend jamais en compte la qualité. La qualité reste une appréciation tout à fait subjective. Mais ici en interne c'est très débattu. Parce que beaucoup de magistrats trouvent qu'on est passé dans un monde où la justice ne s'intéresse plus qu'à des chiffres et des statistiques et elle a cessé de s'intéresser à la qualité des jugements, la qualité du temps d'audience. Parce que dans certains domaines les gens ont vraiment besoin d'être entendus assez longuement. Et c'est vrai qu'on ne leur accorde pas beaucoup de temps. Et on accorde moins de temps qu'il y a quelques années. Et donc, de ce point de vue-là, il y a moins de qualité pour les justiciables⁵⁵⁸ ».

Pour faire accepter ce référentiel par l'ensemble des juges, le président mobilise l'idée que la focalisation chiffrée sur leur travail valorise leur professionnalité déjà établie plus qu'elle ne constitue une menace quant à leur manière d'interpréter leur rôle de juge :

« Ici, ça a donné lieu à des immenses discussions, parce que certains y voient une atteinte à leur indépendance, mais ils ont tort. L'immense majorité des magistrats sont d'accord. À 90%, ils sont d'accord. Je leur ai expliqué que ce n'est pas pour les fliquer, mais pour mettre en valeur leur travail. Ici à Fleuve, parfois à l'image qu'on peut avoir de l'extérieur, on travaille beaucoup. Je le sais

⁵⁵⁸ Entretien avec la présidente de chambre aux affaires familiales de Fleuve, 19 septembre 2016.

parce que en arrivant ici, j’ai appliqué mon référentiel de Canal, et on travaille plus ici qu’à la cour d’appel de Canal⁵⁵⁹ ».

Ainsi, si l’idée derrière le référentiel est bien celle d’une comparaison du travail des magistrats à un *benchmark* d’activité – initialement celui de la juridiction précédente du président. Mais, l’acceptation d’un tel instrument par les professionnels dont les performances seront mesurées peut passer uniquement par une adaptation au rythme de travail local et non à celui d’un modèle extérieur, ce qui était encore en phase de fixation par le président au moment de notre entretien. Si cela peut expliquer l’absence d’une saisie au niveau national de ce genre d’instrument de pilotage par les statistiques, notre exemple montre à quel point, en France, l’initiative du chef de juridiction est cruciale dans le changement des pratiques au sein du tribunal, même en présence de résistances par le bas. Il n’empêche, comme on le voit plus loin (cf. section 2.a), que certains chefs de juridiction considèrent qu’ils n’ont pas à exiger davantage de travail de leurs collègues juges. Leur appropriation des dispositifs gestionnaires peut ainsi s’orienter vers d’autres finalités.

b. Renforcer les liens faibles et se doter de ressources pour promouvoir la gestion dans les tribunaux

Dans le cas italien, le changement dans la relation entre les dirigeants des tribunaux et les autres juges passe aussi par les instruments de contrôle de performances par les statistiques. Lors de notre terrain dans le tribunal de Pianura, c’est la dématérialisation des procédures civiles avec la réforme du *processo civile telematico* que le chef de juridiction a présentée comme un nouvel outil à sa disposition. Par l’inscription de toute procédure ouverte par un juge sur le logiciel de gestion des procédures dématérialisées, des statistiques sont automatiquement compilées, dont disposent le président de la section civile concernée et le président du tribunal. Si cela n’implique pas forcément un changement dans la relation entre ces professionnels, cela offre un instrument nouveau et intrusif de contrôle sur l’activité de chaque juge pour les présidents de section et le président de tribunal.

Cela dit, à la différence des tribunaux français, la structure organisationnelle des tribunaux italiens présente des liens hiérarchiques faibles. L’enrôlement des autres magistrats dépend donc du type de relation que les chefs de juridiction entretiennent avec eux pour inciter au changement des pratiques. Des interstices réglementaires en matière

⁵⁵⁹ Entretien avec le président de Fleuve, 14 décembre 2016.

d’évaluation introduits par des réformes récentes⁵⁶⁰ permettent aussi au président du tribunal d’engager cette dynamique. D’une part, les présidents de section doivent rendre compte au président du tribunal du travail accompli dans la section et des problèmes éventuels rencontrés qui peuvent expliquer la performance en termes de productivité. Le président du tribunal est aussi responsable devant le Conseil supérieur de la magistrature du travail réalisé dans son tribunal et il doit établir un programme pour réduire l’arriéré accumulé selon l’art. 37 du décret-loi n°98 du 6 juillet 2011 cité plus haut, issu de l’expérience turinoise du président Barbuto.

Il s’agit pourtant d’un subtil travail de pression à réaliser par le président comme le souligne le président de Pianura :

« On peut mettre le juge en condition de travailler dans les meilleures modalités en lui supprimant toutes les tâches inutiles. Mais les modalités de travail ne peuvent pas se compresser au-delà de certaines limites. Certes, le juge est le patron absolu dans le contexte de l’affaire qu’il suit. Et heureusement, car il doit décider en connaissance et conscience. Mais, quelles affaires prioritairement et lesquelles traiter après, cela c’est moi qui doit le décider sur la base du programme qui doit être approuvé par le Conseil supérieur de la magistrature par la suite⁵⁶¹ ».

Dans le cadre de la surveillance de la productivité générale du tribunal, le président peut faire pression sur les présidents de section pour que les juges se tiennent au programme établi ou pour qu’ils expliquent les problèmes qu’ils rencontrent. Et parfois, l’initiative des changements organisationnels afin d’améliorer l’efficacité du travail vient des présidents de section eux-mêmes. Le président d’une des deux sections civiles de Pianura présentait ainsi la situation au moment de son arrivée à Pianura, après avoir exercé plusieurs années en tant que juge de section civile dans le tribunal de Alta (50 magistrats, plus d’un million d’habitants) :

« À Alta tous les juges s’occupaient des audiences présidentielles, comme ça on était plus rapides dans la gestion de ce type de contentieux. Aussi, le

⁵⁶⁰ De nombreuses lois sont intervenues sur la question depuis 2005. La « Legge Castelli » (loi du 25 juillet 2005, n°150) qui introduit des nouvelles règles de sélection et d’évaluation des juges a été suivie en 2007 par la « Legge Mastella » (Loi du 30 juillet 2007, n°111) qui prévoit une forme d’évaluation quadriennale pour les magistrats et les dirigeants du greffe. La loi du 27 février 2015, n°18 de discipline de la responsabilité civile des magistrats a rajouté des profils d’évaluation pour les cas de faute professionnelle grave de la part des magistrats.

⁵⁶¹ Entretien avec le président de Pianura, 27 avril 2016. Traduit par nos soins.

président sacrifiait le principe centralisateur et il déléguaient plein de fonctions aux présidents de section aussi et tout le monde était content. Ce que j’ai observé ici en arrivant, c’est que la logique centralisatrice primait, c’était aussi marqué sur les tableaux d’organisation du tribunal. Et ce modèle d’organisation, si je dois être sincère, n’est pas très moderne. [...] Quand j’étais à Alta, on avait trois sections civiles, puis cinq pour se spécialiser et gagner en efficacité. Ici, on a deux sections de 8-9 juges. Et personne n’avait imaginé d’en faire trois de six juges. C’est vraiment une question de mentalité. Alors je l’ai proposé au président. Tous les tribunaux de la Région ont une seule section civile. Quand on regarde de l’extérieur, en voyant qu’on a trois sections, on pensera qu’il s’agit d’un tribunal bien organisé, spécialisé, plus efficace. Le président a été d’accord avec moi et en ce moment il est en train de monter un projet pour augmenter le nombre de sections⁵⁶² ».

Ce projet de refonte des sections s’insère dans un projet plus large d’étude des processus de travail que le tribunal de Pianura réalise avec un chercheur spécialiste en ingénierie de la gestion de l’université de Pianura au moment de notre enquête. L’idée est de rendre l’organisation des ressources humaines du tribunal la plus efficiente possible pour compenser leur manque :

« Le personnel sera toujours plus réduit, car cela fait 18 ans qu’il n’y a pas de concours pour les postes de l’administration judiciaire. Et donc, il faut l’utiliser pour les choses qu’on ne peut pas éviter. Chaque jour, mille personnes rentrent au tribunal ? Combien de ces mille peut-on éviter ? [...] Plus on sera efficaces, plus on sera en condition de l’être. C’est ça en gros l’idée derrière ce projet⁵⁶³ ».

Les solutions envisagées portent sur la spécialisation des sections, la création d’un guichet unique d’accueil des justiciables⁵⁶⁴, l’amélioration de la communication dans le contexte de la procédure civile dématérialisée, l’usage des nouvelles technologies pour gérer les affaires de mesure de protection (tutelle, curatelle). Comme le président de Fleuve en France, le président de Pianura apparaît aussi comme un passionné de gestion. Mais à la différence de son collègue français déjà expérimenté en la matière, il est conscient de son

⁵⁶² Entretien avec le président d’une section civile de Pianura, 28 avril 2016. Traduit par nos soins.

⁵⁶³ Entretien avec le président de Pianura, 27 avril 2016. Traduit par nos soins.

⁵⁶⁴ Ce qui s’approche du Service d’accueil unique du justiciable en France, voir réforme dite « Justice du XXI^e siècle » du 18 novembre 2016.

manque de connaissances gestionnaires. C’est ainsi qu’il justifie le recours à un consultant extérieur au monde judiciaire pour l’aider à réfléchir au changement de son organisation :

« Je me suis demandé si le fait de regarder les choses toujours avec la même perspective ne me rendait pas aveugle face aux problèmes. Je me suis dit que quelqu’un d’extérieur pouvait raisonner différemment. Je me suis toujours demandé pourquoi un manager peut passer d’une entreprise qui produit des voitures à une entreprise qui produit des chaussures. La réponse est qu’à un certain niveau, le problème de l’efficacité est le même partout. [...] À partir de cette idée, j’ai pensé qu’il devait y avoir quelqu’un, comme le professeur, qui pouvait avoir des idées meilleures que les miennes sur ces questions, au-delà du fait que nous produisons des décisions de justice et non des voitures⁵⁶⁵ ».

Ce projet qui rend manifeste une forte adhésion du chef de juridiction aux principes fondamentaux de la gestion suit plusieurs initiatives prises par les anciens présidents et les dirigeants du greffe du tribunal. Face à un greffe du secteur civil croulant sous la charge de travail par manque d’un tiers des personnels prévu, sa directrice en accord avec la présidente du tribunal d’alors, avait déjà inscrit le tribunal dans le programme de « diffusion des *Best practices* » dans les tribunaux italiens. Une première réorganisation du service des exécutions avait été réalisée dans ce cadre :

« On avait créé un guichet des exécutions immobilières par une collaboration avec les Ordres concernés comme délégués dans ce type de contentieux : les avocats, les notaires, les commercialistes. On a sélectionné une secrétaire très professionnelle qui gère aujourd’hui ce guichet à l’extérieur du tribunal. Tous les dossiers en la matière, une fois que le délégué a été choisi par le juge, part directement à ce guichet. Et donc nous on s’est libérés de toutes les requêtes sur cette matière, qui étaient nombreuses. Et ce sont les Ordres et la Fondation qui paient le salaire de la secrétaire du guichet. Ça a tellement été un succès, que j’ai été appelée pour en parler même dans le Forum national pour l’Administration Publique et dans plein d’autres tribunaux quand j’étais passée à l’Inspection⁵⁶⁶ ».

⁵⁶⁵ Entretien avec le président de Pianura, 27 avril 2016. Traduit par nos soins.

⁵⁶⁶ Entretien avec l’ancienne directrice du greffe civile de Pianura, 28 avril 2016. Traduit par nos soins.

La Fondation mentionnée dans cet extrait est un autre projet qui témoigne comment l’entrepreneuriat des dirigeants du tribunal (chefs de juridiction et du greffe) est souvent au fondement de la circulation des pratiques et des instruments gestionnaires :

« L’initiative de la Fondation Pianura Justice venait de l’ancienne présidente. L’idée était de faire contribuer la société civile à l’amélioration du service de la justice pour les usagers et les citoyens, par le financement de projets divers par certains acteurs économiques et sociaux de la ville, comme les fondations bancaires, l’université, les Ordres professionnels⁵⁶⁷ ».

Si le projet reposait sur une collecte de financements privés au bénéfice du tribunal, ce dernier a utilisé les ressources à la fois pour améliorer ses ressources matérielles et pour améliorer ses processus grâce à un expert en gestion :

« La Fondation est née du besoin de trouver des fonds. Notre ministère est très pauvre. Et la transition au dématérialisé, la loi qui permettait d’introduire des étudiants-stagiaires au sein du tribunal..., nous avons besoin de fonds qu’on a donc utilisés pour les dotations, l’achat des ressources instrumentales, et puis pour les bourses des stagiaires. [...] Il reste encore quelque fonds aujourd’hui, mais ça va bientôt se terminer. Mais encore cette année on a pu se payer le projet de réorganisation du greffe avec le professeur⁵⁶⁸ ».

Ainsi, le tribunal de Pianura montre que dans un système comme en Italie, où les liens hiérarchiques tendent à être traditionnellement faibles – même si ils ont été renforcés par plusieurs réformes depuis 2006-2007⁵⁶⁹ – des formes d’appropriation de la gestion peuvent se mettre en place en présence de chefs de juridiction entrepreneurs. Dans le cas de Pianura, c’est l’attention portée par le président aux enjeux d’efficacité, couplée à l’atténuation des contraintes budgétaires par ses prédécesseurs, qui lui ont permis de s’investir dans un projet de restructuration de l’organisation du tribunal mobilisant les méthodes gestionnaires pour optimiser le rapport entre la demande et l’offre des services au sein du tribunal. La section suivante montre que cette fonction d’optimisation des ressources d’ordinaire associée à l’instrument statistique peut être renversée. L’exemple du tribunal de Château en France montre que les statistiques peuvent acquérir d’autres fonctions que celles de diagnostic par

⁵⁶⁷ *Ibidem.*

⁵⁶⁸ Entretien avec la directrice du greffe civil de Pianura, 20 avril 2016. Traduit par nos soins.

⁵⁶⁹ Cf. VIGOUR Cécile, *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion.*, Bruxelles, De Boeck, 2018.

le haut interne à une organisation. Dans le cas analysé, elles favorisent l'habilitation et la légitimation des demandes par le bas.

2. La gestion face à la crise budgétaire : ressource ou fausse panacée ?

Nous avons montré qu'au niveau des tribunaux, les changements gestionnaires peuvent se produire en présence d'entrepreneurs de changement, capables d'adapter les pratiques et les instruments gestionnaires comme une ressource pour répondre à la demande d'efficacité et de qualité du service. Il s'agit ici d'analyser les situations dans lesquelles les instruments gestionnaires ne se trouvent pas mobilisés pour servir ces finalités, mais au contraire, où ils font l'objet d'une réappropriation qui en renverse la logique ou qui en remet en question la pertinence au sein de l'organisation. Le tribunal de Château en France fournit un bon exemple d'un processus d'habilitation par le chiffre, permettant à sa présidente de réaménager ses services en manque de personnel par la mobilisation de la hiérarchie. Le tribunal de Ponte en Italie illustre le cas particulier des professionnels qui refusent la logique des instruments gestionnaires face aux conditions de travail dégradées.

a. S'approprier les chiffres comme ressource pour mobiliser la hiérarchie

Le tribunal de Château se trouve dans une ville de province française et il est comparable en taille et personnels au tribunal de Pianura en Italie, avec un ressort d'à peu près 600 000 habitants et une trentaine de juges de rôle. Au moment de notre enquête, il est administré par une présidente au profil de magistrat plus traditionnel que son homologue français de Fleuve. Après une carrière de juge, occupant diverses fonctions au civil et au pénal, en 2003 elle est nommée présidente du petit tribunal de Dôme (ressort de 200 000 personnes environ). Elle y reste jusqu'en 2010 tout en constatant une baisse continue des effectifs à sa disposition dans le tribunal. À cette époque, elle est nommée présidente du tribunal de Colonie (350 000 habitants) où elle restera deux ans avant de rentrer dans l'Hexagone en tant que présidente de Château. Si les instruments à sa disposition pour diriger le tribunal sont les mêmes qu'à Fleuve – tableaux de bord des statistiques mensuels et trimestriels, par groupes de juridiction, et par comparaisons nationales par le logiciel PHAROS, réunions de service avec les magistrats et les greffiers pour faire le point sur l'activité et les problèmes rencontrés – sa manière de les utiliser est emblématique des différences des styles de direction qui existent parmi les chefs de juridiction. Si cela relève de la différence d'enjeux organisationnels entre les tribunaux les plus petits et les plus

grands, la représentation plus critique des instruments gestionnaires que cette présidente fait valoir marque la distance avec son homologue de Fleuve :

« Tous les collègues ont le sentiment d'avoir épuisé tous les efforts qu'on pouvait faire pour rationaliser la façon dont on travaille, pour moderniser, pour essayer d'utiliser au maximum l'outil informatique qui maintenant est mis à disposition de tout le monde. Mais, une fois qu'on a épuisé ces capacités-là, on se rend compte que le fond du travail du juge qui est de savoir argumenter d'une façon juridique et d'une façon factuelle une décision de justice, cet argumentaire est toujours très long à travailler intellectuellement et à partir de recherches juridiques pour des dossiers un petit peu compliqués. Bien sûr, ce temps-là est incontournable et c'est en cela qu'on a été obligé de bien réfléchir à quel est le contenu d'une audience, quel est le nombre de dossiers que l'on peut assumer. Et on ne peut pas en assumer plus au détriment d'une qualité, d'un équilibre de la décision qu'on doit rendre à nos usagers⁵⁷⁰ ».

Au tribunal de Château, le problème des effectifs et de l'équilibre entre qualité des décisions et quantité d'affaires traitées émerge le plus fréquemment dans les entretiens. L'indicateur du taux de couverture (*clearance rate*) en matière civile et commerciale avait basculé dans le négatif (taux de couverture = moins de 100) entre 2013 et 2015. Une vice-présidente, juge aux affaires familiales et responsable de la section, justifiait cette situation par les problèmes d'effectifs importants rencontrés alors :

« Déjà on manquait d'effectifs. Je ne sais pas si on peut se comparer à certains tribunaux de l'Est dont on entend toujours parler, mais nous aussi on avait par défaut un poste et demi vacant dans la section [les juges aux affaires familiales étant 5 au total, dont un consacré aux tutelles de mineurs au moment de l'entretien]. Après, il y a eu un congé maternité et un collègue a dû prendre un congé maladie pendant trois mois suite à un accident. Vous voyez que cela fait très vite chuter les délais pour les affaires entrantes. La présidente a rogné ce qu'elle a pu aux autres services pour nous aider un peu avec les audiences, parce qu'on est un service quelque peu particulier, avec une finalité sociale aussi. Mais on ne peut pas faire de miracles non plus⁵⁷¹ ».

Pour renverser la barre sur cet indicateur, contrer le manque de magistrats a semblé à la cheffe de juridiction la stratégie la plus pertinente face à un personnel déjà surmené. La

⁵⁷⁰ Entretien avec la présidente de Château, 22 septembre 2016.

⁵⁷¹ Entretien avec la vice-présidente en charge des affaires familiales au tribunal de Château, 4 janvier 2017.

présidente a ainsi exploité les nouveaux instruments à sa disposition pour renverser la chaîne hiérarchique. Alors qu'à Fleuve, le président utilisait les statistiques pour construire un référentiel pour piloter davantage l'activité des juges, la présidente de Château utilise les indicateurs statistiques sur le taux de couverture, les affaires traitées et les unités de temps de travail⁵⁷² par section pour dresser un portrait fin des problèmes de personnel de sa juridiction et faire pression sur le président de la cour d'appel de son ressort. Avec PHAROS, elle a démontré le poids que les sous-effectifs avaient eu sur le rendement du tribunal, notamment aux affaires familiales particulièrement affectées. Avec ce chiffre qui témoignait d'un problème partagé dans le ressort de la cour d'appel où le tribunal de Château se situe, le chef de juridiction a négocié un contrat d'objectifs avec la Direction des services judiciaires, soit l'envoi d'un magistrat placé en échange de certains objectifs chiffrés à atteindre dans le ressort :

« durant l'année, on a bénéficié d'un juge placé, qui appartient à ce qu'on appelle un contrat d'objectif. C'est un contrat d'objectif qui a été lancé par le président de la cour d'appel de Duc sur les chambres de la famille de la cour d'appel et de tous les tribunaux. [...] Et ce juge placé vient tous les deux mois dans les tribunaux du ressort pour faire des audiences de la chambre de la famille en plus. Donc, ces créations d'audiences, bien sûr, se sont traduites par des meilleurs chiffres⁵⁷³ ».

Le contrat d'objectif n'est donc pas uniquement une imposition de résultats poussant toujours plus en profondeur la logique de rationalisation de l'organisation des tribunaux, mais aussi une ressource pour les chefs de juridiction afin d'obtenir l'affectation de moyens supplémentaires en cas de besoin. L'institution des magistrats placés, remontant à un décret de 1980, est de plus en plus utilisé pour couvrir les nombreux trous liés aux postes non pourvus :

« À l'origine, quand ces juges placés avaient été créés [en 1980], c'était une atteinte au statut de la magistrature et ça avait été très discuté. Mais, ils avaient été créés au départ pour remplacer principalement les congés maternité et les congés maladie. [...] Et puis, quand on s'est rendu compte qu'il y avait des postes vacants qui n'avaient rien à voir avec les maladies ou la féminisation, eh

⁵⁷² Cette expression indique l'unité de base d'un magistrat affecté à temps plein dans un service. Dans les petits tribunaux, les magistrats sont employés le plus souvent dans plusieurs services à la fois, ce qui oblige une comptabilité des effectifs par service en unités théoriques et non en nombre de magistrats affectés.

⁵⁷³ Entretien avec la présidente de Château, 22 septembre 2016.

*bien les juges placés sont venus pourvoir au remplacement des postes qui demeureraient vacants. Mais dans des limites qui sont très étroites. Parce qu’il n’y a pas suffisamment de juges placés pour remplacer tous les postes qui sont vacants*⁵⁷⁴ ».

Cet usage des magistrats placés, s’il a été critiqué par certains magistrats comme le disait la présidente du tribunal de Château, répond aussi à une recommandation européenne en la matière qui a légitimé la manière dont la Direction des services judiciaires s’en est servie face au manque structurel de magistrats dans certaines juridictions :

« La présence de juges placés et de magistrats du parquet placés. En réalité, la France répond à une guideline SATURN⁵⁷⁵ avec ça, qui est la capacité à pouvoir répondre, en cas de pénurie temporaire quelque part, dans un tribunal en difficulté, d’avoir des personnels, de créer une task force pour répondre à des besoins. En réalité la France répond à un outil SATURN. Mais elle n’a pas été inspirée par ça. [...] Donc, quand moi j’ai commencé à parler au Directeur des services judiciaires, que je connais, c’était mon ancien patron, des outils SATURN et de ce qui existe dans la boîte à outils, il m’a dit : “mais alors pourquoi on a réinventé la poudre”⁵⁷⁶ ! ».

La présidente du tribunal de Château s’est ainsi approprié des statistiques pour légitimer, avec succès, sa demande auprès de sa hiérarchie judiciaire et du ministère. Les dirigeants au ministère ont même pu justifier l’usage de plus en plus intensif des juges-placés en se référant à des « bonnes pratiques » européennes en la matière. Ces exemples, permettent de réaffirmer l’action publique comme un espace caractérisé par des normes qui sont des « règles d’un jeu ouvert⁵⁷⁷ », et les instruments comme des dispositifs organisant des rapports sociaux en fonction des représentations dont ils sont porteurs⁵⁷⁸. Ainsi, selon la perspective dans laquelle les acteurs se situent, les statistiques peuvent devenir des dispositifs de régulation des rapports avec les « mesurés » ou des dispositifs permettant aux « mesurés » de légitimer leurs interprétations de la situation objet des statistiques.

⁵⁷⁴ *Ibidem*.

⁵⁷⁵ SATURN est le groupe d’experts sur la gestion du temps des affaires de la CEPEJ.

⁵⁷⁶ Entretien avec un ancien magistrat français, membre du secrétariat de la CEPEJ, 20 mars 2015.

⁵⁷⁷ LASCOURMES Pierre et Patrick LE GALES, *Sociologie de l’action publique*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 2012, p. 215 (version e-book).

⁵⁷⁸ HALPERN Charlotte, Pierre LASCOURMES et Patrick LE GALES, *L’instrumentation de l’action publique : Controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 17.

Certaines conditions rendent pourtant cet exercice d’appropriation des instruments gestionnaires plus difficile à mettre en œuvre par les professionnels de la justice. Dans la section suivante nous considérons des exemples qui rendent compte de la remise en cause des instruments gestionnaires comme solutions permettant la régulation efficace des rapports au sein d’une organisation.

b. Quand le fatalisme s’en prend à la gestion : la crise comme condition de critique des instruments gestionnaires

Un cas limite permet d’approfondir l’analyse de l’hétérogénéité de situations caractérisant l’appropriation des instruments gestionnaires dans les tribunaux, en présentant un exemple de résistance à l’emprise de la gestion. Le tribunal de Ponte en Italie se trouve dans une ville chef-lieu de région avec une population d’environ un million d’habitants et qui héberge aussi une cour d’appel, ce qui le rendait *a priori* comparable à Fleuve en France. Au moment de notre enquête, il est depuis cinq mois régi par la plus ancienne présidente de chambre du tribunal (la présidente d’une chambre pénale) dans l’attente de la nomination d’un nouveau président du tribunal⁵⁷⁹. Un nouveau greffier est en poste depuis un an et demi après avoir exercé son rôle pendant deux ans à mi-temps, alors qu’il travaillait en outre à l’Inspection du ministère de la Justice à Rome. Les manques en personnel sont importantes, ce qui est dû aussi au niveau de vie particulièrement élevé dans cette ville par rapport à d’autres villes voisines.

Il s’agit donc d’un tribunal particulier, mais qui rappelle par ses caractéristiques la structure de la justice italienne. Le tribunal de Ponte dispose d’un sommet de l’organisation faible et d’une structure de l’autorité dispersée, avec trois chambres civiles plus une chambre des affaires commerciales où les présidents de chambre gèrent leurs moyens sans pouvoir les aménager à cause de la pénurie qui touche à peu près toutes les sections et du manque d’un sommet hiérarchique pouvant autoriser des changements. La période précédant notre arrivée a été caractérisée par de nombreux changements dans l’organisation dont les cadres intermédiaires de l’organisation ont été contraints de se saisir de la gestion, en absence d’une régie centrale. Suite à la réforme de la carte judiciaire⁵⁸⁰, entre 2013 et 2014, le tribunal a absorbé les quatre sections détachées du tribunal présentes sur le territoire de son ressort. En

⁵⁷⁹ Au moment de notre enquête, le choix du Conseil de la magistrature est intervenu en promouvant la présidente d’une section civile comme présidente du tribunal.

⁵⁸⁰ Décret législatif du 7 septembre 2012, n^{os}155 et 156 de révision de la carte judiciaire. Il prévoit la suppression ou fusion de 31 tribunaux et ministères publics, 220 sections détachées de tribunal et 667 juges de paix.

même temps, la *spending review* de l’administration publique et la réforme des provinces imposaient la réintégration des personnels des administrations éliminées par les autres administrations de l’État. Un quota des personnels de l’ancienne Croix rouge et de la province a été affectée au greffe du tribunal de Ponte eu égard au manque criant de personnel ressenti depuis plusieurs années par manque de concours publics de greffier. Ces personnels n’étant pas formés au nouveau travail, les cadres intermédiaires du greffe sont chargés de leur intégration dans les services :

« [Le dirigeant] était à moitié entre le ministère et le tribunal. Quand il n’était pas là, c’est moi qui le remplaçais. Et dans cette période de bazar on a dû faire face à toutes les difficultés de l’absorption des sections détachées et des nouveaux personnels avec nos seules forces. [...] Le ministère nous a laissés seuls tant dans l’interprétation de la réforme que dans sa mise en œuvre. On a tout dû faire : déménagement, choix des matériaux à amener avec nous ici, car forcément, on n’avait pas l’argent pour acheter du nouveau matériel, ni d’espace pour tout amener avec nous⁵⁸¹... ».

La situation de crise structurelle de la justice italienne au niveau des personnels se double au tribunal de Ponte d’une conjoncture défavorable liée aux réformes nationales rassemblant certains types de contentieux spécialisés à l’échelle d’un tribunal par ressort de cour d’appel, comme pour les contentieux en matière d’entreprise ou même pour plusieurs ressorts, comme pour le contentieux en matière de demandes de protection internationale. La charge de travail des magistrats et des greffiers a empiré :

« Si on centralise des compétences au niveau des ressorts, comme cela a été le cas pour nous à Ponte, cela ramène du travail qui doit être absorbé. Et cela s’est fait à égalité de ressources comme disent les économistes. Ici on a récupéré les controverses transfrontalières, la protection internationale – qui aujourd’hui explose – les affaires de terrorisme et de pédopornographie pour le pénal. [...] Et on ne peut pas attribuer des nouvelles compétences sans donner davantage de ressources et sans changer les manières de travailler. De cette façon, on n’ira nulle part⁵⁸². ».

Le tribunal de Ponte présente déjà de nombreux postes vacants tant au sommet, que parmi les magistrats :

⁵⁸¹ Entretien avec une directrice de section civile du greffe de Ponte, 10 mai 2016. Traduit par nos soins.

⁵⁸² Entretien avec un président de section civile de Ponte, 12 mai 2016. Traduit par nos soins.

« Ce n’est pas un problème qu’on a seulement à Ponte. C’est un problème qui est partout en Italie lié au type de gestion de l’organisation judiciaire. Les problèmes de couverture du personnel naissent des demandes de transfert. Le temps qui sépare le départ de personnel par rapport au moment où il est couvert, même dans une situation optimale, ça prend six mois. Parce que chaque poste non pourvu doit être mis au concours au niveau national. Le Conseil supérieur fait deux fois par an ces concours pour couvrir les postes de premier et deuxième grade. Cela représente un délai pour couvrir les manques⁵⁸³ ».

Les discours crisologiques très présents dans les entretiens réalisés au tribunal de Ponte ouvrent aussi à la recherche de solutions. Mais face à une situation vécue comme un abandon par les professionnels, les instruments gestionnaires deviennent eux aussi objet des plaintes. Cette dirigeante des sections civiles du greffe souligne, par exemple, qu’au-delà des réformes poussant la logique de l’évaluation aux fins de l’efficacité, ces instruments gestionnaires ne correspondraient pas à des effets tangibles d’amélioration du fonctionnement de la justice :

« Au-delà des changements législatifs, je pense que le plus important pour l’efficacité est la capacité d’organisation des magistrats et des dirigeants de l’administration. Mais il faut aussi quelque chose qui donne de la motivation. Et ici, du point économique la motivation c’est zéro. Prends un magistrat qui se fait automatiquement des heures supplémentaires pour rester en audience jusqu’à 18 heures. Si tout va bien, il sera payé deux années après sa prestation. Et il n’a pas non plus une reconnaissance écrite de son engagement. Le personnel a besoin d’être gratifié pour ce qu’il fait et ici on ne l’est pas du tout avec les méthodes d’évaluation qui sont utilisées⁵⁸⁴ ».

Certains professionnels reconnaissent l’utilité des instruments gestionnaires comme source de diagnostics ou comme solutions pour l’organisation au tribunal de Ponte aussi. Pourtant, les solutions empruntées au registre gestionnaire que ces professionnels proposent renversent la logique de rationalité et de contrôle hiérarchique, en recentrant la gestion sur une prise en compte de la dimension humaine du rapport de travail. Ainsi, le discours de la présidente d’une des sections civiles du tribunal de Ponte fait le lien entre les normes du Décalogue Strasbourg désormais étendu au niveau national et le besoin de convaincre les professionnels du tribunal par l’exemple, plutôt que par la contrainte. Ce sont les capacités

⁵⁸³ *Ibidem.*

⁵⁸⁴ Entretien avec une directrice de section civile du greffe de Ponte, 10 mai 2016. Traduit par nos soins.

humaines du chef de juridiction qui selon elle peuvent faciliter la solution des problèmes d'efficacité de Ponte :

« Si j'étais le président du tribunal de Ponte, je ferais un recensement de toutes les affaires anciennes. C'est d'ailleurs une obligation légale aujourd'hui suite aux dernières réformes, et ils vont sans doute nous « titiller » là-dessus lors des prochaines inspections. Même si on a peu de magistrats, je ferais un pool de juges pour traiter ces affaires les plus anciennes en échange d'une décharge partielle sur le reste du contentieux. Ce modèle répondrait à un autre problème qu'on ressent ici qui est celui des longues maternités. Après six mois, au lieu de rester chez elles avec une perte de salaire, je pourrais proposer à ces collègues de reprendre le travail par étapes en se concentrant au début, par exemple sur une seule audience par mois, sur ces affaires les plus anciennes de leur section. Je ferais cette proposition à mes jeunes collègues et puis je me mettrais moi-même dans le pool. Parce que les vieux doivent donner le bon exemple⁵⁸⁵ ».

Les solutions envisagées pour améliorer le fonctionnement du tribunal de Ponte par cette présidente de section valorisent comme on l'a déjà montré pour les autres tribunaux le rôle d'entrepreneurs et de *leadership* (par l'exemple dans ce cas) que les chefs de juridiction peuvent exercer pour enrôler les collègues au changement de pratiques. Mais certains de ses cadres dirigeants sont ancrés dans une forme de gestion encore plus artisanale des rapports humains qui cristallise une opposition dans la forme et sur le fond à la rationalité et à l'objectivation propre des instruments gestionnaires :

« Une évaluation de l'activité du greffe est faite par le dirigeant en consultant des registres SIECIC [exécution immobilières et mobilières, procédures de concours] et SICID [civil contentieux, droit du travail, procédures gracieuses]. Il peut contrôler la quantité de travail qui est réalisée. Au moins par des macro-domaines. Après, pour évaluer la qualité du travail il n'y a pas besoin de grand-chose, parce qu'on connaît les gens depuis longtemps et on sait comment ils travaillent ».

« Une autre de mes activités est d'écouter le personnel, type confessionnal. [...] Cela rentre dans une stratégie de meilleure communication pour créer des bons rapports au sein du tribunal. C'est une activité dont personne ne veut, car c'est fatigant. Cela n'est d'ailleurs marqué nulle part

⁵⁸⁵ Entretien avec la présidente d'une section civile de Ponte, 10 mai 2016. Traduit par nos soins.

dans l'ordre de service et donc, il ne rentre pas dans mon évaluation. Mais je le fais quand même, car je trouve cela important⁵⁸⁶ ».

Ce discours pourrait s'interpréter dans le cadre des rapports genrés complémentaires au sein de la direction du greffe, dans une configuration de leadership technique masculin – le directeur de greffe et la surveillance des tableaux de bord – associée à un leadership charismatique et psychologique féminin assurée par la dirigeante et son activité de motivation des personnels.

Contestant l'approche économique de la justice à laquelle il associe l'instrumentation gestionnaire, un juge du tribunal de Ponte remarque comment la pression consécutive à la recherche progressive d'efficacité et de réduction des coûts promue par l'approche gestionnaire se concilie mal avec le caractère de service public de la justice :

« Le système italien ne souffre pas de mauvaise productivité. Le problème c'est la divergence entre la demande et l'offre. L'offre est toujours un peu déficitaire par rapport à la demande. Mais si on suit cette logique économique, si dans un marché il y a une friction entre offre et demande, c'est inévitable que le prix de l'offre augmente. Mais cette logique ne peut pas se transposer à la justice, parce que c'est un service public et même si le coût d'entrée au système peut augmenter, il doit y avoir des limites. [...] Et puis, l'autre problème avec cette logique, c'est que si le ministère a une maîtrise sur le budget, les unités qui fournissent le service que sont les tribunaux, n'en ont pas. Et le tribunal par définition doit fournir un service général. Tout ce qui relève de la loi doit être assuré par le tribunal, même en l'absence d'hommes et ressources. Donc l'idée de gérer un tribunal comme une entreprise, alors qu'il n'a pas de maîtrise sur le budget, il n'a pas de ressources, ne peut pas utiliser les dépenses ou les prélèvements pour influencer la demande, c'est tout simplement extrêmement difficile à comprendre⁵⁸⁷ ».

Si cette critique de l'application d'une approche gestionnaire à la justice pourrait paraître localisée, d'autres exemples de critique des instruments gestionnaires véhiculés par le haut dans les tribunaux italiens se retrouvent au tribunal de Pianura également. Notamment, les modes d'évaluation des professionnels de la justice sont très critiqués sur deux volets principalement. D'un côté, il est souligné qu'il existe un problème initial de

⁵⁸⁶ Entretien avec la directrice d'une section civile du greffe de Ponte, 10 mai 2016. Traduit par nos soins.

⁵⁸⁷ Entretien avec le président d'une section civile de Ponte, 12 mai 2016. Traduit par nos soins.

conception. Le ministère ne dispose pas de ressources financières pour rétribuer les bonnes performances, ni de ressources humaines suffisantes pour « punir » les mauvaises performances. Ainsi, les évaluations sont toujours positives ou presque. Elles représentent une forme non financière de rétribution pour les professionnels, qui favorisent le parcours de carrière des magistrats, ou, au contraire, qui amoindrit les performances des services de greffe :

« En tant que responsable du tribunal de Pianura, quand un de mes collègues demande une promotion de carrière, je dois rédiger un rapport sur son activité. Forcément, il pourrait y avoir une mauvaise évaluation face à une mauvaise qualité du travail rendu par le juge. Ceci dit, il est très rare que cela arrive. [...] Parce que si je produis des clous qui doivent avoir une longueur précise et être faits en un temps donné, alors je peux contester un mauvais travail. Mais si je dois faire une œuvre intellectuelle comme une décision, alors c’est beaucoup plus difficile car le rapport entre qualité et quantité du travail ne peut pas se juger équitablement⁵⁸⁸ ».

« Voici la fiche d’évaluation du dirigeant [du greffe]. Les facteurs : promotion et gestion des changements, orientations aux résultats, ajustement des charges de travail... qu’est-ce qu’on y met dans ces catégories ? Où on prend les indicateurs à rapporter à ces facteurs ? Ce n’est pas spécifié dans la note du ministère. [...] Sur la fiche d’évaluation des personnels, c’est pire. On peut marquer adéquat ou très adéquat, il n’y a même pas d’évaluation négative possible. Évidemment, cela crée du mécontentement chez le personnel. Car il y a ceux qui travaillent plus et ceux qui travaillent moins. Et quand les premiers voient que l’écart d’évaluation est minimal, cela ne motive pas à s’engager davantage. C’est un mécanisme d’évaluation qui n’ouvre pas non plus sur un système de récompenses par des progressions de carrière et de rémunérations, car tout est bloqué depuis des années⁵⁸⁹ ».

La directrice du greffe de Pianura met en lumière un des aspects plus marquants expliquant le fatalisme de certains professionnels à propos des instruments gestionnaires introduits dans les tribunaux. Tant les statistiques, que les instruments de contrôle et d’évaluation de la qualité introduits dans le système italien doivent opérer d’un seul côté – la réduction ou l’égalité des frais. La mobilisation des statistiques ou l’usage des évaluations

⁵⁸⁸ Entretien avec le président de Pianura, 27 avril 2016. Traduit par nos soins.

⁵⁸⁹ Entretien avec la directrice du greffe de Pianura, 20 avril 2016. Traduit par nos soins.

pour motiver les personnels ne sont pas une option dans un système qui peine à obtenir des budgets suffisants pour pourvoir tous les postes prévus, les obligeant à travailler dans une condition d'urgence permanente :

« On est en 2016, le dernier concours de fonctionnaire de tribunal a été le mien en 1997. 19 ans sans un concours ne se voit dans aucune entreprise ! Et avec la sortie des gens en retraite, il y a perte de connaissances aussi. Mes collègues m'ont transmis des savoirs, mais si on continue ainsi, moi, je ne devrai transmettre rien à personne ! L'essentiel c'est qu'ils ont coupé les formations, coupé les revues sur lesquelles on se mettait à jour et qu'on est vraiment dans une mauvaise condition, avec une spécialisation toujours grandissante, des nouveaux instruments et aucune formation pour des gens de 50 ans qui ne savent rien faire avec ces instruments⁵⁹⁰ ! ».

En même temps, ce discours est beaucoup plus prégnant dans les tribunaux les plus en difficulté. Les contingences des tribunaux déterminent la gravité des problèmes de l'organisation. Le manque de ressources financières et humaines, s'il relève en partie d'un argumentaire mobilisé comme excuse systématique pour les défaillances de la justice, marque effectivement les esprits des professionnels. Ils sont tiraillés entre des instruments qui se réfèrent à des objectifs d'excellence et de professionnalité et la conscience que ces derniers n'ont souvent aucune possibilité d'améliorer leurs conditions de travail, malgré quelques cas de succès. La comparaison avec les réformes gestionnaires de la justice néerlandaise et française, où les instruments gestionnaires sont liés à des objectifs de changement instrumentés par des investissements budgétaires conséquents, marque l'écart entre les promesses inscrites dans les instruments gestionnaires et la réalité dégradée où ils interviennent dans la justice italienne. La résignation face à ce diagnostic conduit de nombreux professionnels, surtout dans les tribunaux les plus désavantagés, à désinvestir les instruments gestionnaires remettant en cause leur capacité à promouvoir le changement de pratiques au sein de l'organisation.

Conclusion

Après avoir montré l'origine de l'adaptation des savoirs gestionnaires au monde de la justice, leur importation en Europe et le travail de réadaptation dont ils ont fait l'objet au sein des forums européens, ce chapitre a montré comment les instruments statistiques et les

⁵⁹⁰ Entretien avec un fonctionnaire du greffe de Pianura, 19 avril 2016. Traduit par nos soins.

inventaires de bonnes pratiques élaborés à l'échelle européenne trouvent des contreparties à l'échelle nationale et locale de gouvernement de la justice. Les instruments gestionnaires sont incontestablement entrés dans le quotidien des magistrats en France et Italie.

Le chapitre a testé l'hypothèse de la circulation des instruments européens par le biais des entrepreneurs de changements locaux et nationaux. Si cette hypothèse intervient dans l'explication d'une partie des changements – l'adoption d'indicateurs statistiques de référence en matière de gestion des affaires, l'adoption d'une démarche de gestion de la qualité du service dans les tribunaux – elle ne permet pas d'expliquer l'ensemble des circulations d'instruments et de pratiques gestionnaires. En Italie, dans un système aux liens faibles et avec un centre politique pas toujours capable de mener le changement en matière judiciaire, des entrepreneurs de changement socialisés aux savoirs et instruments européens sont souvent les promoteurs du changement. Ces cas italiens mettent en avant une trajectoire de changement commençant par l'adoption locale, pour aboutir à une étendue nationale, parfois influencée par l'intervention de l'Europe, soit dans le cadre de financements.

En France, de nombreux acteurs multipositionnés entre échelle locale, nationale et européenne peuvent être identifiés. Une tendance du centre politique à saisir rapidement les projets locaux de changement ou à en être l'initiateur est confirmée. Si la mobilisation de l'Europe comme ressource facilitant le changement est assez claire dans le cas italien, cela est donc moins évident dans le cas français. Les savoirs européens circulent de plus en plus parmi les hauts fonctionnaires du ministère et les chefs de juridiction grâce à l'investissement en ce sens de très nombreux experts français multipositionnés entre tribunaux, ministère et forums européens. Mais l'Europe, dans les cas étudiés, est plus souvent mobilisée comme ratificatrice des changements français intervenant sur le rapport entre centre et périphérie judiciaire, que comme source originaire des initiatives de changement.

La deuxième partie du chapitre a complété notre hypothèse initiale en identifiant d'autres facteurs influençant la circulation des instruments et pratiques gestionnaires au sein des tribunaux français et italiens. Si cela méritait d'être testé sur un plus grand nombre de tribunaux, à partir de notre étude de terrain, on a pu proposer une typologie des relations entre instruments gestionnaires et professionnels du droit dans la phase de mise en œuvre des instruments. Nous avons distingué une appropriation enthousiaste de la gestion (*loyalty*), une réappropriation ouvrant à une contestation des conditions d'organisation et de travail (*voice*) et un contournement remettant en question la pertinence des instruments gestionnaires (*exit*). Des facteurs influençant ce mode de rapport à la gestion ont aussi été

proposés. La taille d'un tribunal, le profil de carrière et d'expériences des professionnels et les conditions matérielles de l'organisation semblent tous influencer la manière dont les instruments gestionnaires sont saisis localement. Un président de grand tribunal avec un profil de gestionnaire prend l'initiative de se doter d'instruments toujours plus fins de contrôle du travail du tribunal pour pousser vers davantage d'efficacité, en devançant les changements nationaux aussi. Un président de tribunal de taille plus réduite et ayant un parcours plus traditionnel au sein de la magistrature s'approprie les instruments gestionnaires pour « s'armer » plus vis-à-vis de sa hiérarchie que des magistrats qu'elle supervise. Les cadres intermédiaires d'une organisation en crise reviennent à des modèles d'évaluation du travail plus traditionnels en contestant la capacité des instruments gestionnaires à saisir les conditions effectives du travail dans le tribunal.

Ces quelques exemples, pour partiels qu'ils soient, donnent à observer une régularité importante. Même en présence d'un centre dynamique et innovateur, ce sont les entrepreneurs de changement locaux qui déterminent le succès d'un changement de pratique ou d'instrument par leur appropriation et adaptation au contexte local. Si le centre politique et le niveau européen sont des variables qui peuvent intervenir dans la valorisation de certains changements par leur poids normatif ou financier, c'est par le biais de l'interprétation qu'en font les entrepreneurs de changement locaux que les normes et les instruments travaillent les organisations où ils sont déployés.

Conclusion

Posant une hypothèse novatrice pour des pays d'Europe occidentale, cette thèse a exploré les liens encore jamais étudiés de manière systématique entre le changement gestionnaire des tribunaux français et italiens et leurs facteurs explicatifs internationaux. Cette conclusion revient sur les principaux résultats de la recherche en mobilisant une sociohistoire des origines de l'adaptation de la gestion au monde judiciaire, l'analyse des forums d'action publique européens, celle de la fabrique d'instruments gestionnaires, la sociologie des instruments et l'analyse de leur circulation transnationale.

Cette thèse contribue à la littérature sur les réformes de la justice en France en soulignant qu'un « socle cognitif constitué d'un ensemble composite d'outils (le droit et le chiffre), de diagnostics partiels (l'explosion de la "demande de droit") et d'objectifs à atteindre (la "qualité de la justice") »⁵⁹¹ déterminait l'horizon des possibles des réformes judiciaires. Elle prouve que le niveau européen influence en partie cet ensemble d'outils et d'objectifs. La thèse, qui avançait la même hypothèse pour l'Italie, souligne ainsi que des dynamiques communes de changement peuvent être identifiées au sein des pays d'Europe occidentale, non seulement en raison de similitudes dans les parcours réformateurs, mais aussi à cause des mêmes référents et incitations européens.

Cette thèse fournit ainsi une contribution originale en la matière : les savoirs, les pratiques et les instruments qui outillent la mise en œuvre du changement gestionnaire de la justice, en France comme en Italie, résultent en partie d'un travail de production et de circulation internationale qui relie les forums d'action publique européenne aux entrepreneurs de changement nationaux et locaux dans les deux pays. Ces acteurs multipositionnés (magistrats, hauts fonctionnaires, chercheurs, experts/consultants) agissent parmi les échelles européenne, nationale et locale.

Pour l'établir, la thèse a discuté les différentes approches théoriques qui se prêtent à l'étude d'un espace hétérogène d'action publique à l'international et de ses contributions au gouvernement de la justice à d'autres niveaux. On a adopté un prisme théorique hybride

⁵⁹¹ VAUCHEZ Antoine et Laurent WILLEMEZ, *La Justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, p. 106.

inspiré de l'approche par les forums d'action publique et de la sociologie des instruments. On a ainsi montré que, par la circulation d'instruments gestionnaires depuis les États-Unis, la Banque mondiale, puis les Pays-Bas, la gestion est devenue un mode privilégié d'instrumentation de la justice à la fois à l'échelle européenne et parmi les entrepreneurs de changement de la justice en France et en Italie.

L'analyse des forums européens a identifié un forum professionnel et un forum des coalitions épistémiques, reliés ensuite au forum des communautés de politiques publiques. Par l'étude systématique des acteurs qui les composent, et de leurs représentations, de leurs modes de fonctionnement et de contribution à l'action publique, la thèse a montré comment les référents gestionnaires sont retravaillés au sein de ces espaces constitués de groupes d'experts institutionnalisés (Conseil des juges et CEPEJ au sein du Conseil de l'Europe), de réseaux professionnels (Réseau des Conseils de la Justice) puis, par l'Union européenne qui l'utilise pour le suivi des réformes de la justice des pays membres.

Une enquête par questionnaire et par entretiens a permis d'identifier un socle commun de représentations de ce qu'est une justice de qualité dans ces différents forums sur la base de l'article 6 de la Convention des droits de l'homme – le procès équitable dans un délai raisonnable. Ce principe offre des arguments tant aux experts qui promeuvent une approche orientée vers la recherche d'efficacité dans la gestion judiciaire – plus présent au sein du forum des coalitions épistémiques – qu'à ceux pour qui une justice de qualité implique avant tout le respect l'indépendance et l'autonomie des juges – conception dominante dans le forum professionnel. Le facteur professionnel explique les différences observées dans les représentations des critères constitutifs d'une justice de qualité.

Trois variables principales expliquent l'élaboration d'instruments gestionnaires dans les forums européens : le cadrage imposé par le mandat qu'ont reçu les experts (plus limité au Conseil de l'Europe qu'ailleurs) ; les configurations internes aux groupes d'experts en termes d'équilibre de profils professionnels ; et l'agencement entre les représentations dont ils sont porteurs, facilité ou pas par la présence d'intermédiaires généralistes parmi les experts. Les magistrats tendent davantage à s'inscrire dans un profil traditionnel articulant les principes d'indépendance et de responsabilité au bénéfice du premier, alors que d'autres profils, comme les chercheurs et les hauts fonctionnaires en charge des services d'administration des cours, tout en reconnaissant l'importance de l'indépendance des juges, se focalisent davantage sur leur responsabilité, notamment au regard de l'efficacité de la justice et du service rendu au justiciable ou à l'utilisateur.

Par l'analyse d'instruments spécifiques, en particulier les dispositifs de gestion de la qualité, la thèse a montré que les représentations de la qualité « judiciaire » (celles qui se fondent sur le principe du procès équitable) sont confrontées dans les forums des coalitions épistémiques aux conceptions de la qualité issues de modèles extérieurs à la justice, tels les systèmes de management et de contrôle de la qualité du produit ou du service rendu, auparavant caractéristiques du secteur privé. Deux processus ont été observés au sein du forum des coalitions épistémiques au moment de la définition de dispositifs en matière de gestion de la qualité des tribunaux. Le premier cas a montré une hybridation des représentations de la qualité inscrites dans l'instrument élaboré, comme dans la *Checklist* de la CEPEJ. La satisfaction des usagers et le modèle de la qualité totale ont été complétés par l'inclusion de critères d'évaluation de la qualité se rapportant au statut des juges et à leur gestion des ressources, intégrant ainsi leurs attentes dans ce modèle général de la qualité. Dans le deuxième cas au contraire, le dispositif gestionnaire adopté, explicitement inspiré du modèle du *Total Quality Management*, intègre ses prescriptions dans une liste de bonnes pratiques de gestion adaptées à l'organisation des tribunaux, comme le *Rapport sur le Quality Management* du Réseau des Conseils de la Justice.

L'élaboration d'indicateurs statistiques pour évaluer la justice au niveau européen matérialise aussi une hybridation des représentations inscrites dans ce type d'outils. La thèse a montré qu'au sein de la CEPEJ, les intérêts des magistrats, représentés par le président du groupe d'experts en charge de la sélection des indicateurs, étaient initialement dominants parmi les critères mobilisés. Le changement de l'équilibre entre professionnels au sein du groupe d'experts et les acteurs intermédiaires favorisant de meilleures interactions entre les experts de différents horizons ont fait des indicateurs de performance non seulement des outils légitimes, mais prégnants, qui ont contribué à la reconnaissance de la CEPEJ dans l'action publique européenne.

Les instruments véhiculent des représentations par leur matérialité même (leur déclinaison en indicateurs ou en bonnes pratiques...). La thèse a montré que le développement de dispositifs de gestion de la qualité a intégré, à différents degrés selon les forums analysés, des bonnes pratiques adaptant des modèles généraux de la qualité au monde de la justice. Les critères de qualité inspirés des principes d'indépendance, d'autonomie, de qualité juridique du raisonnement et de l'interprétation des faits sont marginalisés dans ces dispositifs, qui appellent à un ajustement de l'organisation de la justice vers un service adapté aux attentes des usagers, comme c'est le cas dans les systèmes concurrentiels du secteur

privé. Les certifications ISO 9001 recherchées par les tribunaux italiens dans le projet *best practices* s'inscrivent dans cette logique de validation du service par les usagers promue par les dispositifs européens de gestion de la qualité.

De la même manière, les statistiques judiciaires européennes, notamment à partir de l'inclusion d'indicateurs de performance, intègrent une vision concurrentielle des tribunaux, où ces derniers doivent continûment accroître le nombre d'affaires traitées pour maintenir leurs ratios positifs, comme on l'a montré par l'exemple du *clearance rate*. Le contexte d'appropriation des instruments est aussi déterminant quant à leurs effets sociaux et techniques. Dans le cadre de la CEPEJ, les instruments gestionnaires, tant les statistiques que les dispositifs de gestion de la qualité, visent à fournir une base malléable de réflexion dont les pays membres peuvent s'inspirer. Dans le cadre de l'Union européenne, ces instruments deviennent, pour l'un, un outil de diagnostic par le haut et, pour l'autre, un registre de bonnes pratiques à mettre en place pour améliorer la compétitivité des justices nationales.

Certains experts de la CEPEJ sont conscients des distorsions que les usages des chiffres peuvent introduire par leur circulation, outillant des interprétations et des diagnostics parfois inattendus dans les débats sur les changements de la justice. Deux registres de justification sont avancés pour dépasser cette critique. D'une part, les experts de la CEPEJ revendiquent les effets positifs du cadrage technique des débats permis par le chiffre. La création d'indicateurs de mesure commune rendant les comparaisons possibles – ce qu'Alain Desrosières nommait « l'espace conventionnel d'équivalence » – constitue pour les experts un dispositif cohérent d'interprétation du fonctionnement de la justice, au-delà des rares cas où les indicateurs ont été utilisés pour justifier des changements non souhaitables à leurs yeux. D'autre part, la publication des statistiques affirme et légitime la CEPEJ dans le champ de l'expertise européenne, l'incitant à assurer leur plus large diffusion et usage.

C'est lors de leur circulation à l'échelle européenne que les statistiques de la CEPEJ produisent leurs effets plus remarquables. Comme l'avait déjà souligné la sociologie des outils de gestion, la thèse confirme qu'indépendamment des finalités que ses producteurs lui associent, les statistiques sont un objet social qui assemble des règles d'évaluation d'une situation ou d'une organisation, et qui vise à en coordonner l'action. Ainsi, pour éviter d'être stigmatisés ou catalogués comme inappropriés à l'activité d'entreprise, les pays européens sont incités à contenir leur temps de traitement des affaires en matière commerciale tel que le mesure le *disposition time* du Tableau de bord de la justice de la Commission européenne.

Le cas des statistiques européennes sur la justice atteste aussi que le processus d'appropriation de celles-ci peut se faire par le bas, par les acteurs en charge de l'administration de la justice au niveau national, ou par le haut, par l'Union européenne. Contrairement aux diagnostics d'une partie des chercheurs qui inscrivent l'Union européenne de l'après-crise de 2008 dans un modèle de gouvernement dit de *soft governance*, nous postulons que ce tournant a représenté une fenêtre d'opportunité pour cette dernière afin de renforcer ses modes de gouvernement de certains secteurs, notamment par l'élargissement de son aire d'influence à des secteurs jusque-là peu touchés par son action, telle l'administration de la justice. La Commission européenne a identifié dans les statistiques de la CEPEJ un instrument lui permettant d'outiller ses finalités d'action publique post-crise, orientées vers la recherche de la croissance économique par la compétitivité. Dans ce cadre d'action publique, la compétitivité de la justice se traduit dans la capacité des tribunaux à assurer un environnement avantageux pour les entreprises et les investissements. Ainsi, le grand angle panoramique qu'adopte la CEPEJ est détourné de ses objectifs d'appui aux pays et aux professionnels. L'appropriation par la Commission européenne le transforme en un téléobjectif focalisé sur les performances pour renforcer ses capacités de pression sur les pays dans la négociation des réformes de modernisation des systèmes judiciaires. La Commission européenne s'est réapproprié l'expertise des forums des coalitions épistémiques, leur accordant des ressources financières et en termes de légitimité en échange des outils qui élargissent la portée de sa participation à l'action publique en matière de justice. Depuis 2013, la Commission réalise des diagnostics des conditions des pays et leur recommande l'adoption de bonnes pratiques, notamment en matière de pilotage de la gestion des affaires et de gestion et d'évaluation de la qualité.

La thèse s'insère ensuite dans le débat sur la circulation transnationale et le transfert de politiques publiques, en établissant un parallèle entre les instruments européens et leurs contreparties à l'échelle nationale et locale de gouvernement de la justice. Les statistiques et les dispositifs d'évaluation et de gestion de la qualité font partie du quotidien des magistrats en France et Italie. L'hypothèse de la circulation des instruments européens comme l'une des sources du changement gestionnaire dans la justice au niveau national et local peut être retenue, même si elle n'explique qu'en partie l'ensemble des circulations d'instruments et de pratiques gestionnaires au sein des tribunaux. Le cas italien témoigne d'un effet de promotion, puis de renfort des initiatives locales de changement par diverses instances européennes. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont impulsé de

nombreux changements législatifs à l'échelle nationale, mais aussi des initiatives locales d'adaptation de la gestion des affaires pour accroître l'efficacité des juges dans le traitement de l'arriéré. Les forums européens interviennent également par la légitimation et le financement de la mise en œuvre d'instruments gestionnaires aux niveaux local et national, comme nous l'avons montré à propos des bonnes pratiques de gestion des affaires et de réorganisation des services aux justiciables dans les tribunaux. Dans le cas français, l'Europe est plus mobilisée par le ministère que par les chefs de juridiction. La France est l'un des pays qui s'investit le plus dans les forums européens par l'envoi d'experts. Un projet transnational d'échange de pratiques en matière de gestion de la qualité souligne que cet investissement sur l'international se justifie par la recherche d'une légitimation européenne de certains changements proposés par le ministère, afin de faciliter la mobilisation des dispositifs proposés par celui-ci au sein des tribunaux français.

Enfin, la thèse a exploré les facteurs complémentaires à la circulation transnationale d'instruments facilitant l'appropriation de la gestion par les professionnels du droit tant en France, qu'en Italie. Le premier correspond au style de conduite des chefs de juridiction. Si ces derniers assument le rôle d'entrepreneurs de changement au sein de leur tribunal, les instruments gestionnaires permettent de renforcer leur *leadership* interne, d'asseoir leur position vis-à-vis de leur hiérarchie et du ministère, ou de justifier le recours à des ressources extérieures à la justice pour mener son changement. Tant des formes de conviction par la gestion (adhésion cognitive aux modèles proposés), que d'appropriation instrumentale (adhésion dépendant de finalités autres que celles inscrites dans les instruments gestionnaires) de celle-ci sont identifiées. Le deuxième réside dans les conditions matérielles de travail au sein du tribunal, c'est-à-dire la pression induite par le volume des affaires, les contraintes budgétaires et le sous-effectif. Une pression modérée facilite l'appropriation gestionnaire, car l'esprit rationalisant associé à la gestion facilite son identification comme une ressource efficace pour combler les manques. *A contrario*, si la pression exercée par ces contraintes est très forte, la pertinence de la gestion comme mode d'instrumentation, et sa capacité à transformer une organisation peuvent être remises en cause par certains professionnels, notamment ceux qui voient leur tribunal comme étant « en crise permanente ».

Approfondir ces facteurs facilitant l'appropriation de la gestion par les professionnels du droit, sur un plus grand nombre de cas, permettrait de renforcer les résultats exploratoires avancés par cette thèse à ce propos.

Les études de terrain ont conduit à élaborer une typologie des modalités d'appropriation ou non de la gestion par les professionnels du droit des tribunaux enquêtés : appropriation enthousiaste ; appropriation instrumentale en vue de contester les conditions de travail ; contournement des instruments gestionnaires. Cette typologie s'inscrit dans la lignée du triptyque sur les relations entre clients et entreprises défaillantes, proposé par Hirschman en 1970 et dont la force opératoire a été soulignée au sein d'autres relations sociales et organisations depuis. Cette thèse en atteste la validité pour appréhender les réponses des acteurs au changement gestionnaire au sein de l'administration de la justice, même si elle mériterait d'être testée sur des terrains plus élargis.

Tant l'analyse des forums européens, que les enquêtes réalisées au sein des tribunaux témoignent de l'emprise croissante des savoirs et instruments gestionnaires par rapport aux savoirs et instruments juridiques. Un poids accru des non-professionnels du droit dans la conception des changements et réformes, et donc dans le gouvernement de la justice peut aussi se constater. Les experts en management introduits dans les cours américaines et dans celles des Pays-Bas comme des compléments aux professionnels du droit, s'observent de plus en plus tant à l'échelle européenne – en raison en partie de l'investissement important des Pays-Bas dans cet espace d'expertise – que dans les justices française et italienne, où les consultants et les chercheurs non juristes participent activement au remaniement gestionnaire des tribunaux.

S'agissant de l'exploration des circulations transnationales, des recherches complémentaires portant sur d'autres espaces de relation entre international, national et local permettraient d'envisager d'autres facteurs facilitant le changement gestionnaire. L'analyse pourrait par exemple être étendue au rôle joué par le Réseau européen de formation judiciaire dans la circulation de pratiques et d'instruments gestionnaires (exclu ici pour des raisons de faisabilité). Une étude des programmes de formation européens et nationaux des magistrats et des autres professionnels du droit pourrait dégager des formes complémentaires de circulation d'instruments et de pratiques gestionnaires, ainsi que des modalités d'appropriation de celles-ci qui pourraient être intégrées à la typologie proposée ci-dessus.

Pour conclure, la thèse a mis en évidence la diversité des facteurs facilitant ou limitant la circulation et l'appropriation de la gestion. L'élaboration d'outils gestionnaires dans la justice est loin d'être le monopole d'un groupe d'experts idéologiquement orientés. L'analyse des représentations et des instruments, par des approches qui ne se bornent pas à

un seul point de vue sur ceux-ci, est une contribution importante de cette thèse relative au débat sur la place et les effets de la gestion dans nos sociétés.

Bibliographie

A

ABBOTT Kenneth W et SNIDAL Duncan, « Hard and soft law in international governance », *International Organization*, 54 (3), 2000, p. 421-456.

ACKERMANN Werner et BASTARD Benoît, « La modernisation de l'institution judiciaire: la suprenante diffusion des tableaux de bord », in Catherine GREMION et Robert FRAISSE (éd.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 187-201.

ALBERS Pim, *Evaluating Judicial Systems. « A Balance between Variety and Generalisation »*, Strasbourg, Council of Europe, 2003.

ANCELOVICI Marcos et JENSON Jane, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), 2012, p. 37-58.

ATCHISON Amy B., LIEBERT Lawrence Tobe et RUSSELL Denise K., « Judicial independence and judicial accountability: A selected bibliography », *Southern California Law Review*, 72, 1999, p. 723-810.

B

BAAS N J et NIEMEIJER E., *Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht. Een internationale verkenning*, Den Haag, WODC, 1999.

BAILLEUX Julie et VAUCHEZ Antoine (eds), *Exploring the Transnational Circulation of Policy Paradigms: Law Firms, Legal Networks and the Production of Expertise in the Field of Competition Policies*, Florence, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014.

BANQUE MONDIALE, *Doing Business 2017 : Égalité des chances pour tous*, New York, Banque mondiale, 2017.

BARBUTO Mario, « Court management. Il programma Strasburgo », in Mariano SCIACCA, Luca VERZELLONI et Grazia MICCOLI (a cura di), *Giustizia in bilico*, Roma, Aracne, 2013, p. 555-585.

BARNETT Michael et FINNEMORE Martha, *Rules for the World. International Organizations*

- in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- BARRIER Julien, QUERE Olivier et PILLON Jean-Marie, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), 2015, p. 9-32.
- BARTOLOMEO Fabio, « La statistica giudiziaria. Origini, ruolo attuale e prospettive evolutive », in Mariano SCIACCA, Luca VERZELLONI et Grazia MICCOLI (a cura di), *Giustizia in bilico*, Roma, Aracne, 2013, p. 507-528.
- BASTARD Benoît et MOUHANNA Christian, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.
- BASTARD Benoît, DELVAUX David, MOUHANNA Christian et SCHOENAERS Frédéric, *Justice ou précipitation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.
- BAUBY Pierre, *L'eupéanisation des services publics*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- BAUMGARTNER Frank R. et JONES Bryan D., *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.
- BENAMOUGIG Daniel, « Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs ? », in HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 95-118.
- BERGERON Henri et NATHANSON Constance A., « Construction of a policy arena: The case of public health in France », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 37 (1), 2012, p. 5-36.
- BERNARD Benoît, « Itinéraire d'un indicateur forestier : de l'émergence et de l'enrôlement », *Revue française de gestion*, 181 (1), 2008, p. 97-110.
- BERNOUX Philippe, « Le changement dans les organisations : entre structures et interactions », *Relations industrielles/Industrial relations*, 57 (1), 2002, p. 77-99.
- BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, 35 (2), 2007, p. 9-29.
- BEZES Philippe, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.
- BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP », *Revue française d'administration publique*, 136 (4), 2010, p. 775-802.

- BEZES Philippe, « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193 (3), 2012, p. 16-37.
- BIDET Alexandra et JANY-CATRICE Florence, « Quantifier les qualités », *Revue Française de socio-économie*, 19 (2), 2017, p. 19-26.
- BOILLAT Philippe et LEYENBERGER Stéphane, « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe », *Revue française d'administration publique*, 125 (1), 2008, p. 55-66.
- BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- BOUSSAGUET Laurie, « Forums », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 283-289.
- BOUSSAGUET Laurie, *La pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz, 2008.
- BOUSSARD Valérie, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, 43 (4), 2001, p. 533-551.
- BOUSSARD Valérie, *Sociologie de la gestion*, Paris, Belin, 2008.
- BREEN Emmanuel (dir.), *Évaluer la justice*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit et justice », 2002.
- BRUNO Isabelle, JACQUOT Sophie et MANDIN Lou, « Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of coordination... toolbox or Pandora's box? », *Journal of European Public Policy*, 13 (4), 2006, p. 519-536.
- BRUNO Isabelle et DIDIER Emmanuel, *Benchmarking : l'Etat sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013.
- BUSCAGLIA Edgardo et DAKOLIAS Maria, *Comparative International Study of Court Performance Indicators*, Washington DC, World Bank, 1999.
- BUSETTI Simone et VECCHI Giancarlo, « Process tracing change management: the reform of the Italian judiciary », *International Journal of Public Sector Management*, 31 (5),

2018, p. 566-582.

C

CADIET Loïc, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *Revue française d'administration publique*, 125 (1), 2008, p. 133-150.

CANIVET Guy, « Comment concilier le respect des principes de qualité du procès équitable avec les flux d'affaires dont sont saisies les juridictions ? », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (éd.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation Française, 2002, p. 213-240.

CAPORASO James, GREEN COWLES Maria et RISSE Tomas (éd.), *Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.

CAVROIS Marie-Luce, DALLE Hubert et JEAN Jean-Paul (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation Française, 2002.

CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens - Edition 2008 (données 2006) Présentation*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

CEPEJ, *Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

CEPEJ, *La réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2010.

CEPEJ, *Enquêtes de satisfaction usagers : checklist pour la formation des tribunaux*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2013.

CEPEJ, *Guidelines on the creation of judicial maps to support access to justice within a quality judicial system*, Strasbourg, Council of Europe, 2013.

CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens. Efficacité et qualité de la justice - Édition 2018 (données 2016)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2018.

CHAUVAUD Frédéric, *Le juge, le tribun et le comptable : histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours, 1789-1930*, Paris, Anthropos, 1995.

CHECKEL Jeffrey T, « International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework », *International Organization*, 59 (4), 2005, p. 801-826.

CHIAPELLO Ève et GILBERT Patrick (dir.), *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La

- Découverte, 2013.
- CHRISTIANSEN Thomas et KIRCHNER Emil Joseph, *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000.
- CHRISTIANSEN Thomas et LARSSON Torbjorn (éd.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union : Legislation, Implementation and Deliberation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007.
- CHRISTENSEN Tom et LÆGREID Per, *Transcending New Public Management*, London, Ashgate, 2007.
- CHRISTENSEN Tom et LÆGREID Per, « Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM », *European Political Science Review*, 3 (1), 2011, p. 125-146.
- CHURCH Thomas Jr., CARLSON Alan, LEE Jo-Lynne et TAN Teresa, *Justice Delayed. The Pace of Litigation in Urban Trial Courts*, Williamsburg, VA, National Center for State Courts, 1978.
- COHEN Antonin et VAUCHEZ Antoine, « Sociologie politique de l'Europe du droit », *Revue française de science politique*, 60 (2), 2010, p. 223-226.
- COHEN Antonin et VAUCHEZ Antoine, « The social construction of law: The European Court of Justice and its legal revolution revisited », *Annual Review of Law and Social Science*, 7 (1), 2011, p. 417-431.
- COLOMBET Hélène et GOUTTEFANGEAS Alice, « La qualité des décisions de justice. Quels critères ? », *Droit et société*, 83 (1), 2013, p. 155-176.
- COMAN Ramona, « The normative power of the EU and contentious Europeanization: The case of judicial politics », *Journal of European Integration*, 36 (6), 2014, p. 533-548.
- COMAN Ramona, « Strengthening the Rule of Law at the Supranational Level: The Rise and Consolidation of a European Network », *Journal of Contemporary European Studies*, 24 (1), 2016, p. 171-188.
- COMITE DES MINISTRES, *Recommandation R(94)12 du sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994.
- COMITE DES MINISTRES, *Res(2002)12 établissant la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2002.

- COMMAILLE Jacques, « La justice entre détraditionnalisation, néo-libéralisation et démocratisation : vers une théorie de sociologie politique de la justice », in Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 293-321.
- COMMAILLE Jacques et KALUSZYNSKI Martine (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007.
- COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence et ROBERT Cécile (dir.), *La juridicisation du politique*, 2^{ème} édition, Paris, LGDJ, 2010.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for Italy*, Brussels, 2012.
- COMMISSION EUROPEENNE, *Le tableau de bord de la justice dans l'UE*, Bruxelles, Commission Européenne, 2013.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Quality of Public Administration - A toolbox for practitioners*, Bruxelles, European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2015.
- COMMITTEE FOR THE EVALUATION OF THE MODERNISATION OF THE DUTCH JUDICIARY, *Judiciary is Quality*, The Hague, 2006.
- CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS, *Programme cadre d'action global pour les juges en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2001.
- CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS, *Avis no 2 (2001) relatif au financement et à la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2001.
- CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS, *Avis n°11 (2008) sur la qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.
- CONTINI Francesco et MOHR Richard, « Reconciling independence and accountability in judicial systems », *Utrecht Law Review*, 3 (2), 2007, p. 26-43.
- CONTINI Francesco, MOHR Richard et VELICOGNA Marco, « Formula over function? from algorithms to values in judicial evaluation », *Oñati Socio-Legal Series*, 4 (5), 2014, p. 1099-1116.

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Dix ans de la « nouvelle » Cour européenne des droits de l'homme 1998-2008 – Bilan et perspectives*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

CRESPY Amandine et RAVINET Pauline, « Les avatars du néo-libéralisme dans la fabrique des politiques européennes », *Gouvernement et action publique*, 3 (2), 2014, p. 9-29.

D

DAKOLIAS Maria, *Court Performance around the World*, Washington, DC, World Bank, 1999.

DALLARA Cristina, *Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe*, London, Springer, 2014.

DALLARA Cristina et PIANA Daniela, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU*, London, Ashgate, 2015.

DALLARA Cristina, « Ten years of EU-driven judicial reforms in Southeastern Europe: The EU leverage and domestic factors at stake », *Southeastern Europe*, 40, 2016, p. 385-414.

DALLE Hubert, « Introduction », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (éd.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation Française, 2002, p. 11-18.

DANET Jean (éd.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

DANET Jean, « Un autre management pour une justice de meilleure qualité ? », in Jean DANET (éd.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 469-496.

DARDOT Pierre et LAVAL Christian, *La Nouvelle Raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.

DAVIS Kevin E., FISHER Angelina, KINGSBURY Benedict et MERRY Sally Engle (eds), *Governance by Indicators*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

DAVIS Kevin E., KINGSBURY Benedict et MERRY Sally Engle, « The local-global life of indicators: law, power, and resistance », in Sally Engle MERRY, Kevin E. DAVIS et Benedict KINGSBURY (eds), *The Quiet Power of Indicators*, Cambridge, Cambridge

- University Press, 2015, p. 1-26.
- DEGUERGUE Maryse, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », *Revue française d'administration publique*, 125 (1), 2008, p. 151-167.
- DEGUERGUE Maryse (dir.), *Justice et responsabilité de l'État*, Paris, PUF, 2003.
- DEHOUSSE Renaud (éd.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- DEHOUSSE Renaud, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES (éd.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 331-356.
- DEHOUSSE Renaud, « Has the European Union moved towards soft governance? », *Comparative European Politics*, 14 (1), 2016, p. 20-35.
- DELPEUCH Thierry, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche du CERISciences Po*, 27, 2008, p. 1-69.
- DELPEUCH Thierry et VASSILEVA Margarita, « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires », *L'Année sociologique*, 59 (2), 2009, p. 371-402.
- DEMORTAIN David, « Experts and the production of international policy knowledge: do epistemic communities do the job? », in Annabelle LITTOZ-MONNET (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, New York, Routledge, 2017, p. 236-285.
- DEMORTAIN David, « La légitimation par les normes : experts transnationaux, Commission européenne et la régulation des aliments nouveaux », *Sociologie du Travail*, 50 (1), 2008, p. 1-14.
- DEPARTMENT OF JUSTICE - BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE, *Trial Court Performance Standards and Measurement System*, Washington, DC, U.S., 1995.
- DESROSIERES Alain, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 2000.
- DESROSIERES Alain, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Paris, Presses de l'École des mines, 2008.
- DESROSIERES Alain, « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néo-libérale », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 7 (2), 2012,

p. 261-295.

DESROSIÈRES Alain, « Retroaction: how indicators feed back onto quantified actors », in Johanna MUGLER, Richard ROTTENBURG, Sally E. MERRY et Sung-Joon PARK (eds), *The World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge through Quantification*, Cambridge, Cambridge University Press, coll.« Cambridge Studies in Law and Society », 2015, p. 329-353.

DESROSIÈRES Alain et KOTT Sandrine, « Quantifier », *Genèses*, 58 (1), 2005, p. 2-3.

DETRAIGNE Yves et SUTOUR Simon, *Avis N° 106 sur le projet de loi de finances pour 2010 - Tome IV Justice et accès au droit*, Paris, Sénat, 2010.

DEZALAY Yves et GARTH Bryant, « Le “Washington consensus”. Contribution à une sociologie de l’hégémonie du néo-libéralisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 121 (1), 1998, p. 3-22.

DIEDRICHS Udo, REINERS Wulf et WESSELS Wolfgang, « New modes of governance policy. Developments and the hidden steps of EU integration », in Adrienne HÉRITIER et Martin RHODES (éd.), *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy*, London, Palgrave Macmillan, 2011, p. 19-47.

DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES, *Rapport du groupe de travail sur l’évaluation de la charge de travail des magistrats*, Paris, Ministère de la justice - Direction des services judiciaires, 2014.

DOLOWITZ David et MARSH David, « Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. », *Political Studies*, 44 (2), juin 1996, p. 343-357.

DOLOWITZ David P. et MARSH David, « Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making », *Governance*, 13 (1), 2000, p. 5-23.

DOUCHY-LOUDOT Méline et GUINCHARD Emmanuel (éd.), *La justice civile européenne en marche*, Paris, Dalloz, 2012.

DOUGLAS James W et HARTLEY Roger E, « The politics of court budgeting in the States: Is judicial independence threatened by the budgetary process? », *Public Administration Review*, 63 (4), 2003, p. 441-454.

DOUILLET Anne-Cécile et MAILLARD Jacques DE, « Les comités d’experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée. », *Politique européenne*, 32 (3), 2011,

p. 77-98.

DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, 5e éd., Paris, Armand Colin, 2015.

DUBAR Claude, TRIPIER Pierre et BOUSSARD Valérie, *Sociologie des professions*, 4e éd., Paris, Armand Colin, 2015.

DUDLEY Geoffrey et RICHARDSON Jeremy, « Why does policy change over time? Adversarial policy communities, alternative policy arenas, and British trunk roads policy 1945–95 », *Journal of European Public Policy*, 3 (1), 1996, p. 63-83.

DUMOULIN Laurence et DELPEUCH Thierry, « La Justice : émergence d’une rhétorique de l’usager », in Philippe WARIN (éd.), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997, p. 103-129.

DUMOULIN Laurence et SAURUGGER Sabine, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 48 (3), 2010, p. 9-24.

DUNLEAVY Patrick, « The globalization of public service production », *Public Policy and Administration*, 9 (1), 1994, p. 36-52.

DUNLOP Claire A., MAGGETTI Martino, RADAELLI Claudio M. et RUSSEL Duncan, « The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases », *Regulation and Governance*, 6 (1), 2012, p. 23-45.

E

EBERLEIN Burkard et KERWER Dieter, « New governance in the European Union: a theoretical perspective », *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, p. 121-142.

EDEL Frédéric, *La durée des procédures civiles et pénales dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l’Homme*, Strasbourg, Editions du Conseil de l’Europe, 2007.

ELISSALT François, « La statistique communautaire au tournant du XXI^e siècle. Nouveaux enjeux, nouvelles contraintes », *Courrier des statistiques*, 100, 2001, p. 41-51.

EMERY Yves et SANTIS Lorenzo Gennaro DE, « What kind of justice today? Expectations of ‘good justice’, convergences and divergences between managerial and judicial actors and how they fit within management-oriented values », *International Journal for*

- Court Administration*, 6 (1), 2014, p. 63-75.
- ENCJ, *Final report - Working Group on Mission, Vision, Rules and Other Relevant Matters of the Councils*, Barcelona, 2005.
- ENCJ, *Report of the ENCJ Working Group on Quality Management 2007-2008*, Budapest, European Network of Councils for the Judiciary, 2008.
- ENCJ, *Judicial Reform in Europe Report - Part I*, Bruxelles, 2012.
- ENCJ, *Distillation of ENCJ Principles, Recommendations and Guidelines 2004-2016*, Bruxelles, 2016.
- ENDERS Jürgen et WESTERHEIJDEN Don F., « The Dutch way of New Public Management », *Policy and Society*, 33 (3), 2014, p. 189-198.
- ESHUIS Roland J.J., *Een kwestie van tijd; onderzoek naar de doorlooptijd in handelszaken*, Den Haag, WODC, 1998.
- ESPELAND Wendy Nelson et SAUDER Michael, « Rankings and reactivity: how public measures recreate social worlds », *American Journal of Sociology*, 113 (1), 2007, p. 1-40.
- ESPELAND Wendy Nelson et STEVENS Mitchell L., « Commensuration as a social process », *Annual Review of Sociology*, 24 (1), 1998, p. 313-343.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Overview 1959-2015 ECHR*, Strasbourg, European Court of Human Rights - Council of Europe, 2016.

F

- FABRI Marco et LANGBROEK Philip, *The Challenge of Change for Judicial Systems: Developing a Public Administration Perspective*, Amsterdam, IOS Press, 2000.
- FABRI Marco et CONTINI Francesco (eds), *Justice and Technology in Europe. How ICT is Changing the Judicial Business*, Amsterdam, Kluwer Law International, 2001.
- FABRI Marco, *Idee europea, chimera italiana: la giustizia di qualità*, Asiago, coll.« Europa a giudizio. Per un processo civile giusto, moderno ed europeo », 2011.
- FALKNER Gerda, HARTLAPP Miriam, LEIBER Simone et TREIB Oliver, « Non-compliance with EU directives in the Member States: opposition through the backdoor? », *West European Politics*, 27 (3), 2004, p. 452-473.

- FALKNER Gerda, TREIB Oliver, HARTLAPP Miriam et LEIBER Simone, *Complying with Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- FICET Joël, « Trajectoires de réforme de la carte judiciaire et managérialisation de l'État. Analyse comparée des politiques de territorialisation de la Justice en France et en Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, 18 (4), 2011, p. 91-118.
- FORTIER Vincente, « L'applicabilité de la norme ISO 9001 à l'activité judiciaire », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (éd.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 197-210.
- FOUILLEUX Ève, *La politique agricole commune et ses réformes*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- FOUILLEUX Ève, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, p. 277-306.
- FRANZINA Pietro, « Les acteurs de l'espace judiciaire européen en matière civile », in Mélina DOUCHY-LOUDOT et Emmanuel GUINCHARD (éd.), *La justice civile européenne en marche*, Paris, Dalloz, 2012, p. 7-20.
- FREDERICKSON H. George, « Easy Innovation and the Iron Cage: best practice, benchmarking, ranking, and the management of organizational creativity », *Kettering Foundation Paper*, (June), 2003.
- FREEMAN Richard et STURDY Steve, « Doing comparison: Producing authority in an international organization », in Annabelle LITTOZ-MONNET (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, New York, Routledge, 2017, p. 291-315.
- FRIESEN Ernest C., GALLAS Edward C. et GALLAS Nesta M., *Managing the Courts*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1971.
- FRYDMAN Benoît, *Le sens des lois. Histoire de l'interprétation et de la raison juridique*, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant, 2005.
- FRYDMAN Benoît, « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », in Pascal MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 18-30.
- FRYDMAN Benoît et WAEYENBERGE Arnaud VAN (dir.), *Gouverner par les standards et les indicateurs : de Hume aux rankings*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

G

- GALETTO Manuela, MARGINSON Paul et SPIESER Catherine, « Collective bargaining and reforms to hospital healthcare provision: A comparison of the UK, Italy and France », *European Journal of Industrial Relations*, 20 (2), 2014, p. 131-147.
- GARAPON Antoine, *La raison du moindre État*, Paris, Odile Jacob, 2010.
- GAROUPA Nuno et GINSBURG Tom, « Guarding the guardians: Judicial Councils and judicial independence », *American Journal of Comparative Law*, 57, 2009, p. 103-137.
- GAROUPA Nuno et GINSBURG Tom, « The comparative law and economics of judicial Councils », *Law and Economics Working Papers*, 2008.
- GENIEYS William, SMYRL Marc et HALL Peter A., *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.
- GEORGAKAKIS Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012.
- GEORGAKAKIS Didier et LASSALE Marine DE, *La « nouvelle gouvernance européenne » : Genèse et usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.
- GILBERG Karine (éd.), *Manuel sur la qualité de la justice - Court Quality Framework Design*, Paris, Ministère de la justice - Direction des services judiciaires, 2017.
- GIRY Benoît, « La faute, la panne et l'insatisfaction. Une socio-histoire de l'organisation du travail de traitement des réclamations dans les services du téléphone », *Sociologie du Travail*, 57 (3), juillet 2015, p. 277-298.
- GREER Steven, *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- GUARNIERI Carlo, *Giustizia e politica. I nodi della Seconda Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- GUARNIERI Carlo et PEDERZOLI Patrizia, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, 3rd ed., Roma, Editori Laterza, 2011.
- GUIGNER Sébastien, « Gouverner par la comparaison : usages et mésusages des comparaisons internationales des systèmes de santé », *Quaderni*, (82), 5 octobre 2013, p. 27-38.

H

- HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958.
- HAAS Ernst B., *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, University of California Press, 1990.
- HAAS Peter M., « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46 (1), 1992, p. 1-35.
- HADJISKY Magdaléna, « SIGMA : un programme international de renforcement des capacités administratives en terres européennes (1992-2012) », *Revue française d'administration publique*, 161 (1), 2017, p. 73-88.
- HALL Peter A et TAYLOR Rosemary R, « Political science and the three new institutionalisms », *Political Studies*, 44 (5), 1996, p. 936-957.
- HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.
- HASSENTEUFEL Patrick et MAILLARD Jacques DE, « Convergence, transferts et traduction », *Gouvernement et action publique*, 3 (3), 2013, p. 377-393.
- HELMKE Gretchen et ROSENBLUTH Frances, « Regimes and the rule of law: Judicial independence in comparative perspective », *Annual Review of Political Science*, 12 (1), 2009, p. 345-366.
- HENDRIKS Frank et TOPS Pieter, « Local public management reforms in the Netherlands: fads, fashions and winds of change », *Public Administration*, 81 (2), 2003, p. 301-323.
- HEWITT William, GALLAS Geoff et MAHONEY Barry, *Courts that Succeed*, Williamsburg, VA, National Center for State Courts, 1990.
- HIBOU Béatrice, *La Bureaucratisation du monde à l'ère néo-libérale*, Paris, La Découverte, 2012.
- HIRSCHMAN Albert O., *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1970.
- HOOD Christopher, *The Tools of Government*, London, Macmillan, 1983.
- HOOD Christopher, « A public management for all seasons? », *Public Administration*, 69 (1),

1991, p. 3-19.

HOOD Christopher et PETERS Guy, « The middle aging of New Public Management: into the age of paradox? », *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 14 (3), 2004, p. 267-282.

HOWLETT Michael, « Policy design. What, who, how and why? », in Charlotte HALPERN, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (éd.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 281-316.

I

INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *Rapport d'activité 2016*, Paris, 2016.

J

JEAN Jean-Paul, « De quelques principes directeurs pour faire avancer le débat sur l'évaluation et la qualité de la justice auprès des professionnels de la justice », in Marco FABRI, Jean-Paul JEAN, Philip LANGBROEK et Hélène PAULIAT (dir.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 405-416.

JEAN Jean-Paul, FABRI Marco, LANGBROEK Philip et PAULIAT Hélène, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005.

JEAN Jean-Paul, « La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe », in Pascal MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 48-58.

JENSEN Mads Dasgnis, KOOP Christel et TATHAM Michael, « Coping with power dispersion? Autonomy, coordination, and control in multilevel systems », *Journal of European Public Policy*, 21 (9), 2014, p. 1237-1254.

JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), 1992, p. 219-234.

JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

JOBERT Bruno et MULLER Pierre, *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

JOHN Peter, *Making Policy Work*, London, Routledge, 2011.

JONES Bryan D. et BAUMGARTNER Frank R., *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

K

KELEMEN R. Daniel et PAVONE Tommaso, « The Political Geography of Legal Integration », *World Politics*, 70 (3), 2018, p. 358-397.

KELLEY Judith G et SIMMONS Beth A, « Politics by number: indicators as social pressure in International Relations », *American Journal of Political Science*, 59 (1), 2015, p. 55-70.

KINGDON John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., New York, HarperCollins, 1995.

KLEIN Asmara, LAPORTE Camille et SAIGET Marie, « Introduction », in *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 21-38.

KLEINFELD Rachel, « Competing Definitions of the Rule of Law », in Thomas CAROTHERS (éd.), *Promoting the Rule of Law Abroad*, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2006, p. 31-74.

KNILL Christoph, « Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors », *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 2005, p. 764-774.

L

LACABARATS Alain, *Aperçu des Avis du CCJE*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2015.

LAHIRE Bernard, *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan, 2002.

LAMBERT ABDELGAWAD Elisabeth et MICHEL Hélène (éd.), *Dictionnaire des acteurs de l'Europe*, Bruxelles, Larcier, 2015.

LAMBERT ABDELGAWAD Elisabeth, « Quelques leçons de la lecture comparée des discours d'ouverture de l'année judiciaire des présidents de la Cour européenne des droits de l'homme », in Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD et Pascal DOURNEAU-JOSETTE (éd.), *La Cour européenne des droits de l'homme dans la presse*, Nemesis., Bruxelles, 2015, p. 141-163.

- LAMBERT ABDELGAWAD Elisabeth, « La mesure la performance judiciaire de la cour européenne des droits de l'homme : une logique managériale à tout prix ? », *Revue française d'administration publique*, 159 (3), 2016, p. 819-834.
- LANGBROEK Philip, *Quality Management in Courts and in the Judicial Organisations in 8 Council of Europe Member States*, Strasbourg, CEPEJ, 2010.
- LANGBROEK Philip, « Organization development of the Dutch judiciary, between accountability and judicial independence », *International Journal of Court Administration*, 2 (2), 2010, p. 21-30.
- LANGBROEK Philip, « Towards a socially responsive judiciary? Judicial independence and accountability in the constitutional contexts of Italy, the USA and Netherlands », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, Dalloz, 2011, p. 63-86.
- LANZARA Giovan Francesco, « Innovazione e incompetenza nella giustizia », in Davide CARNEVALI (éd.), *Soggetti smarriti*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 19-51.
- LA PORTE Caroline DE et POCHET Philippe, « Social benchmarking, policy making and new governance in the EU », *Journal of European Social Policy*, 11 (4), 2001, p. 291-307.
- LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (éd.), *La Gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 325-337.
- LASCOUMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement », *Politique et Sociétés*, 26 (2-3), 2007, p. 73-89.
- LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », in Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 11-44.
- LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 2e édition., Paris, Armand Colin, 2012.
- LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, Paris, La Découverte, 2002.
- LE BOURHIS Jean-Pierre et LASCOUMES Pierre, « Les résistances aux instruments de

- gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », in Charlotte HALPERN, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES (éd.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 493-520.
- LE GALES Patrick et THATCHER Mark, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995.
- LETTA Enrico, *Costruire una cattedrale*, Milano, Mondadori, 2009.
- LITTOZ-MONNET Annabelle (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, New York, Routledge, 2017.
- LITTOZ-MONNET Annabelle, « Production and uses of expertise by international bureaucracies », in Annabelle LITTOZ-MONNET (éd.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, New York, Routledge, 2017, p. 37-88.
- LITTOZ-MONNET Annabelle, « International bureaucracies' competence creep into bioethics: the use of ethics experts as a bureaucratic device », in Annabelle LITTOZ-MONNET (éd.), *The Politics of Expertise in International Organizations*, New York, Routledge, 2017, p. 139-184.
- LORENZANI Dimitri et LUCIDI Federico, « The economic impact of civil justice reforms », *European Commission Economic Papers*, 530, 2014.
- LOZAC'H Valérie, « La déclinaison des doctrines du new public management dans l'administration est-allemande », *Revue française d'administration publique*, 141 (1), 2012, p. 207-222.

M

- MAGALHAES Pedro C., GUARNIERI Carlo et KAMINIS Yorgos, « Democratic consolidation, judicial reform, and the judicialization of politics in Southern Europe », in Richard GUNTHER, Nikiforos P. DIAMANDOUROS et Dimitri A. SOTIROPOULOS (eds), *Democracy and the State in the New Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 138-196.
- MAGGETTI Martino et GILARDI Fabrizio, « Network governance and the domestic adoption of soft rules », *Journal of European Public Policy*, 21 (9), 2014, p. 1293-1310.
- MAHONEY Barry (ed.), *Changing Times in Trial Courts*, Williamsburg, VA, National Center for State Courts, 1988.

- MARCH James G. et OLSEN Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
- MARSH David et RHODES Roderick A. W., *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- MARSHALL Didier, « Les tribunaux à l'heure de la performance », in Benoit FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (éd.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, Dalloz, 2011, p. 11-24.
- MARTIN Benoît, « Chapitre 6. Les quantifications dans l'expertise des organisations internationales. Le cas de l'UNODC », in Asmara KLEIN, Camille LAPORTE et Marie SAIGET (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 131-150.
- MATHIS Klaus, *Efficiency Instead of Justice?*, New York, Springer, 2009.
- MBONGO Pascal (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007.
- MEGIE Antoine, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », *Cultures & conflits*, 62, 2006, p. 11-41.
- MEGIE Antoine et RAVINET Pauline, « Coopération intergouvernementale et processus d'eupéanisation : la construction des espaces européens de la justice et de l'enseignement supérieur », in Bruno PALIER et Yves SUREL (éd.), *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 87-144.
- MICHEL Hélène, MANGENOT Michel et PARIS Natacha, *Une Europe de la Justice. Mobilisations contre la « criminalité organisée » et institutionnalisation d'un espace judiciaire pénal européen (1996-2001)*, Paris, Mission de recherche Droit et Justice, 2005.
- MICHEL Hélène et ROBERT Cécile (dir.), *La fabrique des « Européens » : Processus de socialisation et de construction européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.
- MOUHANNA Christian et BASTARD Benoît, « Deux justices au banc d'essai », *Déviance et Société*, 35 (2), 2011, p. 239-260.
- MOUMOUTZIS Kyriakos et ZARTALLOUDIS Sotirios, « Europeanization mechanisms and

- process tracing: a template for empirical research », *Journal of Common Market Studies*, 54 (2), 2016, p. 337-352.
- MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, p. 189-208.
- MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 155-187.
- MUNGO Antonio, « Best practices e Fondo Sociale Europeo », in Mariano SCIACCA, Luca VERZELLONI et Grazia MICCOLI (a cura di), *Giustizia in bilico*, Roma, Aracne, 2013, p. 349-366.
- MUNIESA Fabian, MILLO Yuval et CALLON Michel, « An introduction to market devices », *The Sociological Review*, 55 (2), 2007, p. 1-14.
- MUNIESA Fabian et LINHARDT Dominique, « Trials of explicitness in the implementation of public management reform », *Critical Perspectives on Accounting*, 22 (6), 2011, p. 550-566.
- MUSSELIN Christine et PARADEISE Catherine, « Le concept de qualité : où en sommes-nous ? », *Sociologie du Travail*, 44 (2), 2002, p. 255-260.

N

- NAY Olivier et SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », in Olivier NAY et Andy SMITH (éd.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 47-86.
- NG Gar Yein, « Pays-Bas », in Marco FABRI, Jean-Paul JEAN, Philip LANGBROEK et Hélène PAULIAT (dir.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 303-320.
- NIVIERE Delphine, « Négocier une statistique européenne : le cas de la pauvreté », *Genèses*, 58 (1), 2005, p. 28-47.
- NORDIO Carlo et PISAPIA Giuliano, *In attesa di giustizia. Dialogo sulle riforme possibili*, Milano, Guerini, 2010.

NORMAND Romuald et VINCENT-DALUD Monique, « Sciences de gouvernement de l'éducation et réseaux transnationaux d'experts : la fabrication d'une politique européenne », *Éducation et sociétés*, 29 (1), 2012, p. 103-123.

O

OBERTO Giacomo, *Il programma « Strasburgo » del Tribunale di Torino e le direttive del gruppo « Saturn » della CEPEJ: breve raffronto*, Torino, 2011.

P

PALIER Bruno et SUREL Yves, « Les “trois P” et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 7-32.

PALIER Bruno, SUREL Yves et AL., *L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007.

PALUMBO Giuliana, GIUPPONI Giulia, NUNZIATA Luca et MORA SANGUINETTI Juan, « The economics of civil justice: new cross-country data and empirics », *OECD Economics Department Working Papers*, 1060, 2013.

PANZANI Luciano, *Relazione informativa del Presidente del Tribunale di Torino al Presidente della Corte d'Appello di Torino - Discorso inaugurale*, Torino, 2012.

PARASURAMAN A., ZEITHAML Valarie A. et BERRY Leonard L., « SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality », *Journal of Retailing*, 64 (1), 1988, p. 12-40.

PARAU Cristina E., « East side story: How transnational coalitions contested EU conditionality », *Europe - Asia Studies*, 62 (9), 2010, p. 1527-1554.

PARIS Natacha, « L'europanisation de la justice pénale au nom de la lutte contre “la criminalité organisée” dans les années 1990 : le rôle d'acteurs à la marge du processus décisionnel européen », *Cultures & conflits*, 62, 2006, p. 79-105.

PEDERZOLI Patrizia, « Il sistema della giustizia negli altri paesi europei », *Cosmopolis*, (1), 2009, p. 55-63.

PENISSAT Étienne et ROWELL Jay, « Note de recherche sur la fabrique de la nomenclature socio-économique européenne ESeC », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 191-192 (1-2), 2012, p. 126-135.

PERMANENT SECRETARY OF THE MINISTRY OF JUSTICE, *Quality and Operational Performance in Courts of Law*, Helsinki, 1998.

PHAM Christine, « La Convention européenne des droits de l'homme, fil directeur pour la recherche de normes de qualité de la justice », in Emmanuel BREEN (éd.), *Évaluer la justice*, Paris, PUF, 2002, p. 197-222.

PIANA Daniela, *Magistrati. Una professione al plurale*, Roma, Carocci, 2009.

PIANA Daniela, « Réformes judiciaires et État de droit. Analyse comparée des pays de l'Union européenne », *Droit et société*, 95 (1), 2017, p. 177-198.

POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2004.

POWELL Walter W. et DIMAGGIO Paul J., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press, 1991.

Q

QUAGLIA Lucia, FRANCESCO Fabrizio DE et RADAELLI Claudio M., « Committee governance and socialization in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 15 (1), 2007, p. 155-166.

QUALITY PROJECT OF THE COURTS, *Evaluation of the Quality of Adjudication in Courts of Law*, Rovaniemi, Court of Appeal of Rovaniemi, 2006.

R

RADAELLI Claudio M., « Europeanisation : Solution or problem ? », *European integration online papers (EIoP)*, 8 (16), 2004.

RADAELLI Claudio M., « The Europeanisation of Public Policy », in Kevin FEATHERSTONE et Claudio M. RADAELLI (éd.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 27-56.

RADAELLI Claudio M., « The public policy of the European Union: whither politics of expertise? », *Journal of European Public Policy*, 6 (5), 1999, p. 757-774.

REMEDEM Arnaud, *La protection des droits fondamentaux par la Cour de justice de l'Union européenne*, Thèse en droit, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2013.

RESEAU EUROPEEN DES CONSEILS DE LA JUSTICE, *Rapport de la conférence - Assemblée*

constituante du Réseau européen des Conseils de la Justice, Rome, 2004.

RHODES Roderick A. W., « Policy network analysis », in Robert E GOODIN, Martin REIN et Michael MORAN (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 425-448.

ROBERT Cécile, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union Européenne. », *Politique européenne*, 32 (3), 2010, p. 7-38.

ROUSSEL Violaine, « Les magistrats français, des cause lawyers malgré eux ? », *Politix*, 62 (La cause du droit), 2003, p. 93-113.

S

SABATIER Paul, « The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 1998, p. 98-130.

SABATO Raffaele, « I recenti strumenti del consiglio d'Europa in tema di indipendenza e responsabilità dei giudici », *Foro Italiano*, 4, 2011, p. 115-132.

SALAS Robert, « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Revue française d'administration publique*, 135 (3), 2010a, p. 497-515.

SALAS Robert, « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales*, 1-2, 2010b, p. 129-147.

SALAS Robert, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) », in Bénédicte ZIMMERMANN (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2004, p. 1-28.

SALAMON Lester M., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

SALAMON Lester M., « The new governance and the tools of public action: An introduction », *Fordham Urban Law Journal*, 28 (5), 2000, p. 1611-1674.

SANDERSON Ian, « Evaluation, policy learning and evidence-based policy making », *Public administration*, 80 (1), 2002, p. 1-22.

SAPIGNOLI Michele, *Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell'opinione*

- dei magistrati italiani*, Milano, CEDAM, 2009.
- SAPIRO Gisèle, « Réseaux, institutions et champ », *CIEL-Ulb-Ug*, Le CRI, 2006, p. 44-59.
- SAURUGGER Sabine et SUREL Yves, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 13 (2), 2006, p. 179-211.
- SAURUGGER Sabine, « Constructivism and public policy approaches in the EU: from ideas to power games », *Journal of European Public Policy*, 20 (6), 2013, p. 888-906.
- SAURUGGER Sabine et TERPAN Fabien, « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, 80 (1), 2013, p. 5-24.
- SCIACCA Mariano, VERZELLONI Luca et MICCOLI Grazia (a cura di), *Giustizia in bilico*, Roma, Aracne, 2013.
- SERVERIN Évelyne, « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, Dalloz, 2011, p. 37-56.
- SIBONY Anne-Lise, « Quelles leçons tirer des expériences étrangères ? », in Emmanuel BREEN (éd.), *Évaluer la justice*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002, p. 77-144.
- SICILIANOS Alexandre, « La « réforme de la réforme » du système de protection de la CEDH », *Annuaire français de droit international*, 49 (1), 2003, p. 611-640.
- SIMON Herbert A., SMITHBURG Donald W. et THOMPSON Victor A., *Public Administration*, Transaction Publishers, 1991.
- SMITH Bruce L.R. et HAGUE D.C. (eds), *The Dilemma of Accountability in Modern Government. Independence versus Control*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1971.
- SMOUTS Marie-Claude, *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.
- SNYDER Francis, *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, Oxford, Hart Publishing, 2000.
- STONE Diane, « Global public policy, transnational policy communities, and their networks », *Policy Studies Journal*, 36 (1), 2008, p. 19-38.

- STONE Diane et LADI Stella, « Global public policy and transnational administration », *Public Administration*, 93 (4), 2015, p. 839-855.
- STONE SWEET Alec, « Judicialization and the construction of governance », *Comparative Political Studies*, 32 (2), 1999, p. 147-184.
- STONE SWEET Alec, *Governing with Judges*, New York, Oxford University Press, 2000.
- STONE SWEET Alec, *The Judicial Construction of Europe*, New York, Oxford University Press, 2004.
- STONE SWEET Alec et SANDHOLTZ Wayne, « European integration and supranational governance », *Journal of European Public Policy*, 4 (3), 1997, p. 297-317.
- STURLESE Bruno, *L'Europe de la Justice et la Constitution européenne*, Paris, PUF, 2005.
- SULEIMAN Ezra, *Dismantling Democratic States*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 2003.
- SUPIOT Alain, *La Gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015.

T

- TARFUSSER Cuno, *Una Giustizia di qualità : l'esperienza della Procura della Repubblica di Bolzano (Italia)*, Bolzano, 2007.
- TATE C Neal et VALLINDER Torbjörn, *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1995.
- TERPAN Fabien, « Soft law in the European Union. The changing nature of EU law », *European Law Journal*, 21 (1), janvier 2015, p. 68-96.
- TÖMMEL Ingeborg et VERDUN Amy, *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, London, Lynne Rienner, 2009.
- TOPALOV Christian, *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.
- TRUBEK David M., DEZALAY Yves, BUCHANAN Ruth et DAVIS John R., « Global restructuring and the law: Studies of the internationalization of legal fields and the creation of transnational arenas », *Case Western Reserve Law Review*, 44, 1994, p. 407-498.
- TRUBEK David M., COTTRELL Patrick et NANCE Mark, « “Soft Law,” “hard Law,” and

European integration: toward a theory of hybridity », in Joanne SCOTT et Gráinne DE BÚRCA (éd.), *New Governance and Constitutionalism in Europe and the US*, Oxford, Hart, 2006, p. 65-107.

TRUBEK David M. et TRUBEK Louise G., « Hard and soft law in the construction of social Europe: the role of the open method of co-ordination », *European Law Journal*, 11 (3), 2005, p. 343-364.

TULMETS Elsa, « L'exportation des normes « molles » dans la politique extérieure de l'UE », *Politique européenne*, 46 (4), 2014, p. 34-58.

V

VAN DER DOELEN Frans, *On the Quality of the Judiciary, Judges and Courts*, ministère néerlandais de la Justice, 2000.

VAUCHEZ Antoine, *L'institution judiciaire remotivée : le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie. 1960-2000*, Paris, LGDJ, 2004.

VAUCHEZ Antoine, « Le chiffre dans le “gouvernement” de la justice », *Revue française d'administration publique*, 125 (1), 2008, p. 111-120.

VAUCHEZ Antoine, « The force of a weak field: Law and lawyers in the government of the European Union (for a renewed research agenda) », *International Political Sociology*, 2 (2), 2008, p. 128-144.

VAUCHEZ Antoine, « The transnational politics of judicialization. Van Gend en Loos and the making of EU polity », *European Law Journal*, 16 (1), 2010, p. 1-28.

VAUCHEZ Antoine, « Interstitial power in fields of limited statehood: Introducing a “weak field” approach to the study of transnational settings », *International Political Sociology*, 5 (3), 2011, p. 340-345.

VAUCHEZ Antoine, « Keeping the dream alive: the European Court of Justice and the transnational fabric of integrationist jurisprudence », *European Political Science Review*, 4 (1), 2012, p. 51-71.

VAUCHEZ Antoine (éd.), « The Fabric of International Jurisprudence. An Interdisciplinary Encounter », *EUI Working Papers RSCAS*, 51, 2012, p. 1-61.

VAUCHEZ Antoine, *L'Union par le droit : l'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.

- VAUCHEZ Antoine, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 59 (2), 2013, p. 9-16.
- VAUCHEZ Antoine et WILLEMEZ Laurent, *La Justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.
- VECCHI Giancarlo, « Systemic Or Incremental Path Of Reform? The Modernization Of The Judicial System In Italy », *International Journal for Court Administration*, 5 (1), 2013, p. 64-87.
- VECCHI Giancarlo, « Performance Management Uses, Outcome Measures and Mechanisms-Based Explanations. The Case of the Judicial Sector », in Carmine BIANCHI, Elio BORGONOVİ et Eugenio ANESSI (éd.), *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*, New York, Springer, 2017, p. 331-348.
- VERBEEK Bertjan et REINALDA Bob, *Autonomous Policy Making by International Organizations*, London, Routledge, 1998.
- VERSCHRAEGEN Gert, VANHERCKE Bart et VERPOORTEN Rika, « The European Social Fund and domestic activation policies: Europeanization mechanisms », *Journal of European Social Policy*, 21 (1), 2011, p. 55-72.
- VERZELLONI Luca, *Dietro alla cattedra del giudice: pratiche, prassi e occasioni di apprendimento*, Bologna, Pendragon, 2009.
- VIGOUR Cécile, « Réformer la justice en Europe. Analyse comparée des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie », *Droit et Société*, 56-57 (1), 2004, p. 291-323.
- VIGOUR Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 63-64, 2006, p. 425-455.
- VIGOUR Cécile, « Les recompositions de l'institution judiciaire », in Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI (éd.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 47-67.
- VIGOUR Cécile, « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale: le cas de la justice belge », *Sociologie du Travail*, 50 (1), 2008, p. 71-90.
- VIGOUR Cécile, « Choix politiques et inertie des dépenses. L'augmentation et les efforts de maîtrise du budget de la justice (1980-2010) », in Philippe BEZES (dir.), *Gouverner*

(par) *les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 451-489.

VIGOUR Cécile, « Veto players and interest groups in lawmaking: A comparative analysis of judicial reforms in Italy, Belgium, and France », *Comparative Political Studies*, 47 (14), 2014, p. 1891-1918.

VIGOUR Cécile, « Professions in policy and knowledge transfer: Adaptations of lean management, and jurisdictional conflict in a reform of the French Public Service », *International Journal of Sociology*, 45, 2015, p. 112-132.

VIGOUR Cécile, *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion*, Bruxelles, De Boeck, 2018.

VOERMANS Wim et ALBERS Pim, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, Strasbourg, Council of Europe, 2003.

W

WEBER Max, *Économie et société/1 Les catégories de la sociologie*, Paris, Agora, 1995.

Sources internet

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, site du “PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020”, <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetti/beneficiari/>, dernier accès, le 26 juillet 2018.

Article de *La Repubblica*, « Responsabilità civile : non passa la linea dello sciopero », du 15 avril 2015, https://www.repubblica.it/politica/2015/04/19/news/responsabilita_civile_non_pass_a_la_linea_dello_sciopero-112348723/, Dernière consultation le 25 septembre 2018.

BANQUE MONDIALE, site du *Justice Reform Practice Group* : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:23138640~menuPK:1974078~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html>, dernière consultation, 24 juillet 2017.

BUONO MICHELE et RICCARDI PIERO, « A norma di legge » épisode du programme d’enquête “Report”, programmé sur RaiTre le 6 mai 2007, <http://www.report.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-89b6bc64-3391-4467-8e6f-192c90b59c10.html>, dernier accès le 24 juillet 2018.

CCJE, Déclaration concernant la situation sur l’indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne de novembre 2017 : <https://www.coe.int/fr/web/ccje/status-and-situation-of-judges-in-member-states>, dernier accès le 30 août 2018.

CEPEJ, Base de données interactive : https://public.tableau.com/shared/364DJG7ZT?:display_count=yes&:showVizHome=no, dernier accès, le 27 août 2018.

COMITE EUROPEEN DE COOPERATION JURIDIQUE, site <http://www.coe.int/fr/web/cdcj/completed-work/standard-setting/justice>, dernier accès le 30 juillet 2017.

COMMISSION EUROPEENNE, « Communiqué de presse: Tableau de bord de la justice dans l’UE : la Commission européenne élargit son analyse des systèmes de justice des États membres », 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-285_fr.htm, dernier accès le 10 septembre 2018.

CONSEIL DE L'UE, Communiqué de presse sur la coopération en matière pénale, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/10/12/eppo-20-ms-confirms/> , dernier accès le 15 juin 2018.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, colloques et événements organisés par le Conseil supérieur de la magistrature italien <https://www.csm.it/web/csm-internet/attualita/eventi> , dernier accès le 27 août 2018.

DIREZIONE GENERALE STATISTICA – MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Base de données interactive de la DG-Stat du ministère de la justice italien, <https://webstat.giustizia.it/StatisticheGiudiziarie/La%20performance%20dei%20tribunali%20italiani.aspx> , dernier accès le 27 août 2018.

FASANO Giusi, « Con i magistrati manager la giustizia spende meno », entretien accordé par Cuno Tarfusser au *Corriere della Sera*, le 6 juillet 2008 https://www.corriere.it/cronache/08_luglio_06/fasano_9353e6a2-4b33-11dd-9596-00144f02aabc.shtml , dernier accès 25 juillet 2018.

MARINO Anna, « Il Tribunale di Torino premiato per la riduzione dei ritardi nelle cause civili », *IlSole24Ore*, 2 novembre 2006 <http://www.ilsole24ore.com/fc?cmd=art&chId=30&artId=834797>, dernier accès le 24 juillet 2018.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, « Monitoraggio della giustizia civile – années 2013-2018 », publié le 23 mai 2018, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1287132&previousPage=mg_2_9_13 , dernier accès le 27 août 2018.

PONTE Meo, « Giustizia efficiente? È il modello-Torino », la *Repubblica*, le 27 janvier 2010 : <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2010/01/27/giustizia-efficiente-il-modello-torino.html?ref=search> , dernier accès le 24 juillet 2018

PORTAIL E-JUSTICE EUROPEEN, <https://e-justice.europa.eu/home.do> , dernier accès le 2 juillet 2018

US COURTS, site de la *Judicial Conference* <http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/governance-judicial-conference/about-judicial-conference> , dernier accès le 24 juillet 2017

Annexes

Annexe 1. Les indicateurs de la Banque mondiale en matière de justice

Budget

- Budget - Public Sector Budget (millions PPPD) per 100,000 Inhabitants
- Budget - Justice Sector Budget (millions PPPD) per 100,000 Inhabitants
- Budget - Ratio (%) Justice Sector Budget as Part of Public Sector Budget
- Budget - Ratio (%) Estimated Personnel Expenditures as Part of Justice Sector Budget
- Public Sector Budget (millions PPPD) per 100,000 Inhabitants v/s Justice Sector Budget (millions PPPD) per 100,000 Inhabitants
- Public Sector Budget (millions PPPD) per 100,000 Inhabitants v/s Justice Sector Budget as a % of Public Sector Budget

Demand and Caseload - Civil

- Demand and Caseload - Civil - Clearance Rate
- Demand and Caseload - Civil - Congestion Rate

Demand and Caseload - Family

- Demand and Caseload - Family - Clearance Rate
- Demand and Caseload - Family - Congestion Rate

Judicial Personnel and Salaries

- Judicial Personnel and Salaries - Number of Judges per 100,000 Inhabitants
- Judicial Personnel and Salaries - Total Judicial Personnel per 100,000 Inhabitants
- Judicial Personnel and Salaries - Number of Non-Judge Judicial Personnel per 100,000 Inhabitants
- Judicial Personnel and Salaries - Number of Judges / Total Judicial Personnel
- Judicial Personnel and Salaries - Estimated Annual Salary (PPPD) of Supreme Court Judges
- Judicial Personnel and Salaries - Estimated Annual Salary (PPPD) of Second Instance Judges
- Judicial Personnel and Salaries - Estimated Annual Salary (PPPD) of First Instance Judges
- Judicial Personnel and Salaries - Judges Compression Rate
- Judicial Personnel and Salaries – Judicial Personnel Compression Rate
- Justice Sector Budget (millions PPPD) per 100,000 Inhabitants v/s Civil - Clearance Rate
- Justice Sector Budget (millions PPPD) per 100,000 Inhabitants v/s Family - Clearance Rate
- Estimated Personnel Expenditures (%) v/s Justice Sector Budget (millions PPPD) per 100,000 Inhabitants
- Number of Judges per 100,000 Inhabitants v/s Number of Judicial Officers per 100,000 Inhabitants
- Number of Judges per 100,000 Inhabitants v/s Number of Legal Professionals per 100,000 Inhabitants
- Salary of Supreme Court Judges (PPPD) v/s Salary of First Instance Judges (PPPD)

Judicial performance

- Civil - Clearance Rate v/s Congestion Rate
- Civil - Number of Judges v/s Clearance Rate
- Civil - Number of Judges v/s Congestion Rate
- Civil - Total Judicial Personnel v/s Clearance Rate

- Civil - Total Judicial Personnel v/s Congestion Rate
- Family - Clearance Rate v/s Congestion Rate
- Family - Number of Judges v/s Clearance Rate
- Family - Number of Judges v/s Congestion Rate
- Family - Total Judicial Personnel v/s Clearance Rate
- Family - Total Judicial Personnel v/s Congestion Rate

Source: Adapté à partir de DAKOLIAS Maria, Court Performance around the World, Washington, DC, World Bank, 1999 et ALBERS Pim, Evaluating Judicial Systems. A Balance between Variety and Generalisation, Strasbourg, Council of Europe, 2003.

Annexe 2. Les indicateurs de la LOLF pour la justice judiciaire en 2006 et en 2017

Objectifs et indicateurs de performance retenus dans la perspective du projet de loi de finances pour 2006 (programme « justice judiciaire) »

1. Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile

- Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction ;
- Dispersion de la durée de traitement des affaires civiles terminées, par type de juridiction ;
- Ancienneté moyenne du stock par type de juridiction ;
- Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire ;
- Taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer ;
- Nombre d'affaires traitées par magistrat (en emplois équivalents temps plein travaillés) ;
- Nombre d'affaires traitées par fonctionnaire (en emplois équivalents temps plein travaillés) ;

2. Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale.

- Délai moyen de réponse pénale ;
- Taux de rejet par le Casier judiciaire national ;
- Délai moyen de transmission des fiches de condamnation pénale au Casier judiciaire national ;
- Nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet (en emplois équivalents temps plein travaillés) ;
- Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège (en emplois équivalents temps plein travaillés) ;
- Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat à l'instruction (en emplois équivalents temps plein travaillés).

3. Amplifier et diversifier la réponse pénale

- Taux de réponse pénale ;
- Taux d'alternatives aux poursuites hors mesures de rappels à la loi.

4. Améliorer l'exécution des décisions pénales

- Taux de mise à exécution ;
- Délai moyen de mise à exécution.

5. Maîtriser la croissance des frais de justice pénale

- Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale.

6. Garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins

- Délai de saisie à partir de la réception des fiches de jugement ;
- Taux d'informatisation des demandes de bulletins n° 1, n° 2 , n° 3.

Source : Tome 2 du Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (juin 2005), présenté dans la perspective du débat d'orientation budgétaire (DOB)

Objectifs et indicateurs de performance retenus dans la perspective du projet de loi de finances pour 2017 (programme « justice judiciaire »)

Programme	166 – Justice judiciaire
	OBJECTIF 1 Améliorer la qualité et l'efficacité de la justice
mission	Indicateur 1.1 Délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes (du point de vue de l'utilisateur)
	Indicateur 1.2 Pourcentage des juridictions dépassant de 15% le délai moyen de traitement (cible) des procédures civiles (du point de vue de l'utilisateur)
	Indicateur 1.3 Délai moyen de traitement des procédures pénales (du point de vue de l'utilisateur)
	Indicateur 1.4 Nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège (du point de vue du contribuable)
	Indicateur 1.5 Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet (du point de vue du contribuable)
	Indicateur 1.6 Nombre d'affaires civiles et pénales traitées par fonctionnaire (du point de vue du contribuable)
	Indicateur 1.7 Taux de cassation (affaires civiles et pénales) (du point de vue de l'utilisateur)
	OBJECTIF 2 Rendre plus efficaces la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines
	Indicateur 2.1 Taux d'alternatives aux poursuites (TGI) (du point de vue du citoyen)
	Indicateur 2.2 Délai moyen de transmission des décisions au Casier judiciaire national (du point de vue de l'utilisateur)
	Indicateur 2.3 Taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme (du point de vue du citoyen) (<i>nouveau</i>)
	OBJECTIF 3 Moderniser la gestion de la justice
	Indicateur 3.1 Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale (du point de vue du contribuable)
	Indicateur 3.2 Nombre d'échanges dématérialisés des juridictions avec leurs partenaires (du point de vue du contribuable)

Source : Tome 2 du Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (juillet 2017), présenté dans la perspective du débat d'orientation budgétaire (DOB)

Annexe 3. Questionnaire utilisé auprès des experts des forums européens



Questionnaire



Ce questionnaire s'inscrit dans une recherche scientifique, menée dans le cadre d'un doctorat en science politique à Sciences Po Bordeaux (France), portant sur le rôle et les activités des institutions européennes en matière judiciaire, ainsi que sur leurs membres, et les transformations récentes de la justice en Europe occidentale inspiré par une approche en termes d'efficacité. Ce questionnaire nécessite de plus ou moins 30 minutes pour se remplir. Merci de répondre à toutes les questions sur lesquelles vous avez une opinion. Dans le cas où vous ne voulez pas exprimer votre opinion, cochez la case « Ne se prononce pas » (NSP).

Toutes les données seront traitées de manière anonyme et agrégée. Vous bénéficiez d'un droit d'accès et de rectification aux informations qui vous concernent, que vous pouvez exercer en vous adressant à: Bartolomeo Cappellina,

24/01/2015

Partie I. A propos du fonctionnement de la justice

Q1) Qu'est-ce qui caractérise à vos yeux un bon système de justice ? Merci de ne pas dépasser 10 lignes dans votre réponse.

Q2) Je vais vous citer une série de critères qui peuvent contribuer à évaluer la qualité de la justice. Hiérarchisez ces 6 critères du plus important (1) au moins important (6) selon vous, chaque chiffre ne pouvant être utilisé qu'une seule fois.

L'accès au droit et à la justice	—
La diversité des modes de résolution des conflits et des voies processuelles	—
L'indépendance des magistrats et des cours envers la société et les autres pouvoirs	—
Les délais de jugement	—

La satisfaction des usagers des cours et tribunaux	—
L'indépendance des magistrats envers les supérieurs hiérarchiques	—

Q3) Merci maintenant d'indiquer dans quelle mesure vous êtes d'accord ou non avec les propositions suivantes relatives à des changements envisageables dans les systèmes judiciaires européens.

Chaque Président de tribunal ou Premier Président devrait être assisté dans ses fonctions par un non juriste expert en management.

Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	NSP
4 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	0 <input type="checkbox"/>

La spécialisation des juges et des membres du Ministère Public dans une seule fonction et un seul type de juridiction aiderait à réduire les délais judiciaires.

Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	NSP
4 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	0 <input type="checkbox"/>

Les modes alternatifs de résolution des conflits devraient être obligatoires avant l'accès aux juridictions de première instance pour la plupart des affaires traitées par celles-ci.

Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	NSP
4 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	0 <input type="checkbox"/>

Tous les tribunaux devraient évaluer leur qualité à travers des tableaux de bord internes et orienter leur activité en conséquence

Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	NSP
4 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	0 <input type="checkbox"/>

Partie II. A propos de votre organisation internationale d'affiliation

Q4) Merci d'indiquer l'institution (une seule réponse possible) avec laquelle vous avez collaboré plus longtemps entre celles indiqués ci-dessous.

Merci d'indiquer ensuite les dates approximatives de première et dernière collaboration avec l'institution (aaaa-aaaa). Merci d'indiquer « 2016 » comme borne de sortie au cas où votre collaboration soit encore en cours.

Institution		Années approximatives (aaaa-aaaa)
Comité européen de coopération juridique (CDCJ)	<input type="checkbox"/>	_____ - _____
Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)	<input type="checkbox"/>	_____ - _____
Conseil consultatif des juges européens (CCJE)	<input type="checkbox"/>	_____ - _____
Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE)	<input type="checkbox"/>	_____ - _____
Commission Européenne	<input type="checkbox"/>	_____ - _____
Réseau européen des Conseils de la justice (RE CJ)	<input type="checkbox"/>	_____ - _____
Banque Mondiale	<input type="checkbox"/>	_____ - _____
Autre organisation active au niveau international _____	<input type="checkbox"/>	_____ - _____

Q5) Quelles positions avez-vous occupé au sein de l'institution européenne que vous avez indiquée ?

Merci de spécifier aussi les périodes où vous avez occupé ces positions. Merci d'indiquer « 2016 » comme borne de fin au cas où vous occupez encore ces positions.

Position	
Président / Vice-président / Directeur	<input type="checkbox"/>
Secrétaire / Secrétaire suppléante	<input type="checkbox"/>
Responsable d'un groupe de travail / Directeur de section	<input type="checkbox"/>
Représentant d'un pays membre	<input type="checkbox"/>
Expert nommé par un pays membre	<input type="checkbox"/>
Expert / fonctionnaire recruté par l'institution	<input type="checkbox"/>
Autre (à spécifier) _____	<input type="checkbox"/>

Q6) Recevez-vous ou avez-vous reçu une forme de compensation financière (salaire, indemnité de présence...) pour votre participation à l'institution que vous avez indiquée ?

Oui

Non

Ne se prononce pas

Q7) Qu'est-ce qui vous a principalement incité(e) à vous impliquer au sein de cette institution ?

Plusieurs réponses possibles.

Intérêt spécifique pour les activités de l'institution	<input type="checkbox"/>
Promotion de carrière	<input type="checkbox"/>
Vous avez été sollicité par l'institution ou par des pairs	<input type="checkbox"/>
Internationalisation de la carrière	<input type="checkbox"/>
Vous y avez été nommé / vous y êtes commis d'office	<input type="checkbox"/>
Autre à spécifier _____	<input type="checkbox"/>

Q8) Quels sont pour vous les projets ou activités les plus intéressants mis en place dans votre institution alors que vous y étiez impliqué(e) ?

Nom projet : _____

Ne se prononce pas

Nom projet : _____

Ne se prononce pas

Nom projet : _____

Ne se prononce pas

Partie III. Votre formation et votre parcours professionnel

Et maintenant, quelques questions relatives à votre formation et votre parcours professionnel.

Q9) Tout d'abord, quel est votre niveau de diplôme le plus élevé ?

Merci de cocher sur une seule réponse.

- 1 Etudes primaires ou secondaires
 2 Diplôme universitaire de premier cycle (Licence, DEUG, DUT) ou équivalent
 3 Diplôme universitaire de deuxième cycle (Master, DEA, DESS) ou équivalent
 4 Ecole de spécialisation
 5 Doctorat ou équivalent

Q10) Dans quelle(s) discipline(s) vos études supérieures (licence, master, doctorat, école de spécialisation) se sont-elles inscrites ?

Plusieurs réponses possibles.

Droit	<input type="checkbox"/>
Economie ou Gestion	<input type="checkbox"/>
Science Politique ou Administration Publique	<input type="checkbox"/>
Autre science sociale ou humaine	<input type="checkbox"/>
Autre discipline (à spécifier) _____	<input type="checkbox"/>
Pas d'études dans l'enseignement supérieur	<input type="checkbox"/>

Q11) Venons maintenant à votre carrière...

Quel est le premier poste que vous avez occupé et dans quelle année ?

Merci d'être le plus précis possible (par exemple, juge pour enfant ; substitut du procureur en matière commerciale, maître de conférence en management, etc.) en indiquant aussi l'année de début de votre carrière entre parenthèses (aaaa).

Premier poste occupé et année de début : _____

Q12) Quel poste occupez-vous au moment de votre première collaboration avec l'institution indiquée dans la partie II ?

Poste occupé au moment de la première collaboration : _____

Q13) Et quel poste occupez-vous actuellement ?

Poste actuel : _____

Q14) Dans quel(s) secteur(s) votre travail s'est-il inscrit et pendant combien de temps approximativement ?

Merci d'indiquer une réponse pour chaque ligne du tableau.

Secteur	Jamais	< 2 années	2 ≤ 5 années	6 ≤ 10 années	> 10 années	NSP
Juge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ministère Public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barreau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personnel de soutien au fonctionnement des cours (greffier, huissier, responsable administratif, assistant judiciaire...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Université/Recherche (au moins 2h par semaine)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration publique locale ou nationale (y compris en détachement)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration publique européenne ou supranationale (Union Européenne, Conseil de l'Europe, OCDE, BM...) (y compris en détachement)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elus ou membres du gouvernement (local, national, européen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Secteur privé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre (ex. ONG, Think Tank...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q15) Si au cours de votre carrière vous avez occupé les fonctions de juge ou de membre du Ministère Public, merci de préciser dans quel(s) type(s) de juridiction vous avez exercé et pendant quelles périodes approximatives. Si ces subdivisions de juridiction ne s'appliquent pas dans votre pays, merci de cocher toutes les juridictions qu'englobent/aient votre activité.

Type de juridiction	Jamais	< 2 années	2 ≤ 5 années	6 ≤ 10 années	> 10 années	NSP
Civile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Commerciale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sociale et Travail	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pénale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrative	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Constitutionnelle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q16) Tout au long de votre carrière, avez-vous eu d'autres expériences internationales de travail au-delà de votre expérience au sein de l'institution indiquée dans la section II ?

Si votre réponse est oui, merci de spécifier les autres institutions avec lesquelles vous avez collaboré, ainsi que la fonction et les périodes approximatives de votre collaboration. Merci d'indiquer « 2016 » comme borne de fin dans le cas où cette expérience internationale de travail se poursuit.

Oui, spécifier :

Non

Ne se prononce pas

Institution(s)	Fonction(s)	Années approximatives (aaaa-aaaa)
_____	_____	----- - -----
_____	_____	----- - -----
_____	_____	----- - -----
_____	_____	----- - -----
_____	_____	----- - -----

Q17) En dehors des positions déjà indiquées dans les questions précédentes, avez-vous occupé d'autres positions d'expert en matière judiciaire pour le compte d'institutions impliquées dans l'élaboration de politiques, telles que...

Merci d'indiquer une réponse pour chaque ligne du tableau.

Position d'expert en matière judiciaire	Collaboration avec institution (section II)				NSP
	Jamais	Avant	Pendant	Après	
L'audition par une commission ou un groupe de réflexion parlementaire ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'audition par ou la participation à une commission ou groupe de réflexion mis en place par le Ministère de la Justice ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un détachement au sein du Ministère de la Justice ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un détachement dans un autre Ministère (à spécifier) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ministère:					
La participation à la rédaction de documents pour un parti politique ? (programmes, notes, ...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La rédaction de rapports ou d'avis pour une fondation, un <i>think tank</i> ou une organisation similaire ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

La rédaction de rapports ou d'avis pour un syndicat
ou une association de professionnels du droit ? | | | |

Partie IV. Données socio-biographiques

Q18) Certains membres de votre famille proche occupent-ils ou ont-ils occupé des fonctions à l'international dans les deux dernières générations ?

Oui Non Ne se prononce pas

Q19) Et à propos des activités associatives dans lesquelles vous vous êtes engagé(e)...

Avez-vous été membre d'un syndicat ou d'une association professionnelle ?

Oui Non Ne se prononce pas

Q21) Et avez-vous été membre d'un parti politique ?

Oui Non Ne se prononce pas

Q23) Faîtes-vous partie ou avez-vous fait partie de fondations, *think tanks* et autres organisations similaires ?

Oui Non Ne se prononce pas

Q25) En relation aux positionnements politiques, on parle parfois de « gauche » et « droite ». En ce qui vous concerne, où vous placeriez-vous sur cette échelle ?

Merci de cocher sur une seule case.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ne se prononce pas
Gauche	2	3	4	5	6	7	8	9	Droite	0	

Q26) Quelle est votre nationalité ?

Nationalité : _____

Q27) Quel est votre sexe ?

Féminin Masculin Ne se prononce pas

Q28) Quelle est votre année de naissance ?

Année de naissance (aaaa) : ____

Annexe 4. Introduction de l'Avis n°11 (2008) du Conseil des juges



Strasbourg, le 18 décembre 2008

CCJE(2008)5

CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS (CCJE)

Avis n°11 (2008) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la qualité des décisions de justice

Afin de faciliter la diffusion du présent Avis, les Etats membres devraient, dans la mesure du possible, assurer sa traduction dans les diverses langues nationales.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. La qualité de la justice est une préoccupation ancienne et constante du Conseil de l'Europe, comme en attestent notamment les conventions, résolutions ou recommandations prises sous l'égide du Conseil sur les moyens de faciliter l'accès à la justice, l'amélioration et la simplification des procédures, la réduction de la surcharge de travail des juridictions et le recentrage de l'intervention des juges sur une activité purement juridictionnelle.
2. C'est dans ce contexte et pour satisfaire aux prescriptions de son mandat que le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a décidé de consacrer l'Avis n° 11 à la qualité des décisions de justice, qui est une composante majeure de la qualité de la justice.
3. Une motivation et une analyse claires sont des exigences fondamentales des décisions judiciaires et un aspect important du droit à un procès équitable. L'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après CEDH), par exemple, énonce l'obligation pour les Etats d'établir des tribunaux indépendants et impartiaux et de promouvoir l'instauration de procédures efficaces. L'accomplissement de cette obligation prend tout son sens quand elle a pour résultat de permettre aux juges d'administrer justement et correctement la justice à la fois en droit et en fait pour le bénéfice ultime des citoyens. Une décision judiciaire de grande qualité est celle qui aboutit à un bon résultat - pour autant que le juge dispose des moyens nécessaires à cette fin – et ce de manière équitable, rapide, claire et définitive.
4. Dans cette perspective, le CCJE a déjà souligné que l'indépendance judiciaire doit être conçue comme un droit des citoyens, en énonçant dans son Avis n°1 (2001) que cette indépendance des juges "n'est pas une prérogative ou un privilège octroyé dans leur propre intérêt, mais elle leur est garantie dans l'intérêt de la prééminence du droit de ceux qui recherchent et demandent justice". Le CCJE, dans ses avis depuis 2001, a énoncé un certain nombre de suggestions permettant à chaque système, non seulement de garantir aux justiciables un droit d'accès aux tribunaux, mais aussi, par la qualité des décisions rendues, de faire en sorte que ces justiciables puissent avoir confiance dans l'aboutissement du processus judiciaire.

5. L'objet du présent avis n'est pas de remettre en cause le principe fondamental selon lequel l'appréciation de la qualité intrinsèque de chaque décision de justice relève du seul exercice des voies de recours instaurées par la loi. Ce principe est une conséquence essentielle de la garantie constitutionnelle de l'indépendance des juges, conçue comme l'une des caractéristiques majeures de l'Etat de droit dans les sociétés démocratiques.

6. Il apparaît au CCJE que les juges, ayant la tâche d'élaborer des décisions de justice de qualité, sont particulièrement bien placés pour amorcer une réflexion sur la qualité des décisions de justice et pour définir les facteurs de cette qualité et les conditions de son évaluation.

7. Indépendamment des caractéristiques propres à chaque système judiciaire et des pratiques mises en œuvre par les juridictions des différents Etats, la décision de justice doit satisfaire un certain nombre d'exigences sur lesquelles des principes communs peuvent être dégagés. La décision de justice a pour but premier, non seulement de résoudre un litige déterminé garantissant aux parties la sécurité juridique, mais également souvent de fixer la jurisprudence afin d'éviter l'apparition d'autres contentieux et d'assurer la paix sociale.

8. Le rapport de Mme Maria Giuliana CIVININI, préparé au vu des réponses faites par les membres du CCJE à un questionnaire, révèle une très grande diversité d'approches des Etats quant à l'évaluation et l'amélioration de la qualité des décisions de justice. Il souligne également que, si les modalités d'appréciation de cette qualité dépendent des traditions spécifiques de chaque système juridique, il existe néanmoins dans l'ensemble des Etats une volonté convergente de poursuivre l'amélioration des conditions dans lesquelles les juges doivent rendre leurs décisions.

9. Dans le présent Avis, on entend par « décisions de justice » les décisions qui statuent sur des affaires ou questions spécifiques et qui sont rendues par des tribunaux indépendants et impartiaux, au sens de l'article 6 de la CEDH, notamment :

- décisions rendues en matière civile, sociale, pénale et dans la plupart des questions administratives;
- décisions rendues en première instance, en appel ou décisions des instances supérieures et des tribunaux constitutionnels;
- décisions provisoires;
- décisions définitives;
- décisions prises sous forme de jugement ou d'ordonnance, par des tribunaux siégeant dans une composition collégiale ou à juge unique;
- décisions rendues avec ou sans possibilité d'expression des opinions minoritaires;
- décisions rendues par des juges professionnels ou non professionnels ou par des tribunaux ayant une composition mixte (système de l'échevinage).

Annexe 5. Questionnaire pour la formation aux enquêtes de satisfaction des usagers des tribunaux élaboré par le groupe Qualité de la CEPEJ

AVANT LA CONDUITE DE L'ENQUÊTE																																																																														
Item	Activité																																																																													
1.	<p>✓ Y a-t-il un responsable de projet ou une personne référente chargée de diriger et de coordonner toutes les activités à chaque étape ?</p> <p>Il est recommandé d'identifier une personne membre du groupe de travail ayant un pouvoir décisionnel, ce qui contribue à garantir la bonne administration de l'enquête et la réalisation des objectifs.</p>																																																																													
2.	<p>✓ Toutes les équipes et les personnes nécessaires pour conduire l'enquête ont-elles été associées à l'organisation du projet ?</p> <p>L'un des principaux enseignements tirés des enquêtes menées avec succès en Europe est l'importance de faire participer des acteurs de la justice aussi nombreux que possible. Sur la liste suivante figurent des exemples d'acteurs de la justice qu'il pourrait être nécessaire d'associer à l'organisation d'une enquête de satisfaction auprès des usagers des tribunaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le président du tribunal et/ou le chef du parquet, • les magistrats, • le personnel, • des représentants du Barreau / des avocats, • des universitaires, • l'entreprise privée ou l'équipe chargée de la conduite opérationnelle des entretiens, • le ministère de la Justice ou une autre autorité nationale responsable de l'administration des tribunaux. 																																																																													
3.	<p>✓ Un groupe de travail a-t-il été mis en place ?</p> <p>Il est nécessaire de mettre en place un groupe de travail, composé de personnes ayant des compétences différentes, qui travaillera de manière plus ou moins intense selon les étapes du projet. Outre les personnes dotées d'une expertise spécifique dans le domaine étudié, on pourra envisager d'associer divers professionnels dont l'aide sera nécessaire à une ou plusieurs étapes de la recherche. Par exemple, les personnes mentionnées ci-dessous pourront être associées aux principales étapes du projet :</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="width: 35%;"></th> <th colspan="6" style="text-align: center;">Etapes de l'enquête</th> </tr> <tr> <th style="text-align: center;">Compétences / Professionnels</th> <th style="text-align: center;">de</th> <th></th> <th></th> <th></th> <th></th> <th></th> </tr> <tr> <th></th> <th style="text-align: center;">Définition</th> <th style="text-align: center;">Définition du</th> <th style="text-align: center;">Définition de</th> <th style="text-align: center;">Rédaction du</th> <th style="text-align: center;">Analyse</th> <th style="text-align: center;">Evaluation des</th> </tr> <tr> <th></th> <th style="text-align: center;">l'objectif</th> <th style="text-align: center;">groupe cible</th> <th style="text-align: center;">l'échantillon</th> <th style="text-align: center;">questionnaire</th> <th style="text-align: center;">et</th> <th style="text-align: center;">des</th> </tr> <tr> <th></th> <th></th> <th></th> <th></th> <th></th> <th style="text-align: center;">traitement</th> <th style="text-align: center;">résultats</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>- Statisticiens</td> <td style="text-align: center;">x</td> </tr> <tr> <td>- Magistrats</td> <td style="text-align: center;">x</td> <td style="text-align: center;">x</td> <td></td> <td style="text-align: center;">x</td> <td></td> <td style="text-align: center;">x</td> </tr> <tr> <td>- Avocats</td> <td style="text-align: center;">x</td> <td style="text-align: center;">x</td> <td></td> <td style="text-align: center;">x</td> <td></td> <td style="text-align: center;">x</td> </tr> <tr> <td>- Universitaires</td> <td style="text-align: center;">x</td> <td style="text-align: center;">x</td> <td></td> <td style="text-align: center;">x</td> <td></td> <td style="text-align: center;">x</td> </tr> <tr> <td>- Psychologues/sociologues</td> <td></td> <td style="text-align: center;">x</td> <td></td> <td style="text-align: center;">x</td> <td></td> <td style="text-align: center;">x</td> </tr> <tr> <td>- Experts de la communication</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td style="text-align: center;">x</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Etapes de l'enquête						Compétences / Professionnels	de							Définition	Définition du	Définition de	Rédaction du	Analyse	Evaluation des		l'objectif	groupe cible	l'échantillon	questionnaire	et	des						traitement	résultats	- Statisticiens	x	x	x	x	x	x	- Magistrats	x	x		x		x	- Avocats	x	x		x		x	- Universitaires	x	x		x		x	- Psychologues/sociologues		x		x		x	- Experts de la communication				x		
	Etapes de l'enquête																																																																													
Compétences / Professionnels	de																																																																													
	Définition	Définition du	Définition de	Rédaction du	Analyse	Evaluation des																																																																								
	l'objectif	groupe cible	l'échantillon	questionnaire	et	des																																																																								
					traitement	résultats																																																																								
- Statisticiens	x	x	x	x	x	x																																																																								
- Magistrats	x	x		x		x																																																																								
- Avocats	x	x		x		x																																																																								
- Universitaires	x	x		x		x																																																																								
- Psychologues/sociologues		x		x		x																																																																								
- Experts de la communication				x																																																																										

4.	✓ Si l'enquête englobe tout un territoire ou l'ensemble du système judiciaire, et concerne donc plus d'un tribunal, un comité de pilotage a-t-il été créé pour coordonner l'activité ?
<p>Il importe que l'organisation mise en place pour réaliser l'enquête de satisfaction soit adaptée à l'échelle / la portée du projet. Si l'enquête concerne un grand nombre de tribunaux, il est souhaitable d'établir un comité de coordination ou de pilotage qui supervise les équipes de travail des différents tribunaux.</p> <p>Le comité de pilotage coordonne les efforts et les activités des différentes équipes en créant des synergies et en évitant les doubles emplois, de manière à ce que l'enquête soit réalisée de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible.</p> <p>De plus, le comité de pilotage veille à la cohérence des projets, donne des conseils sur une stratégie commune et vérifie que toutes les activités sont pertinentes.</p>	
5.	✓ Le périmètre du projet a-t-il été défini du point de vue de ce qui fait l'objet de l'examen ? (un domaine/territoire desservi, un tribunal, plusieurs tribunaux du même type, plusieurs tribunaux d'un même secteur géographique, etc.)
<p>Cette proposition de définition du périmètre renvoie à l'identification des limites de l'initiative et aux éléments du système judiciaire sur lesquels porte l'enquête. En effet, bien que l'enquête soit habituellement conduite dans les locaux d'un tribunal, tous ses services ne font pas nécessairement l'objet d'une évaluation. Si le tribunal en question a compétence sur un vaste territoire, et possède éventuellement d'autres services ou fonctions en différents lieux, il est nécessaire d'évaluer attentivement où les usagers devront être interrogés.</p>	
6.	✓ Un plan du projet, comprenant des activités, des documents, des résultats attendus et des échéances, a-t-il été élaboré ?
<p>Une enquête de satisfaction client est une activité relativement complexe, qui exige une organisation en termes de ressources humaines et matérielles et du point de vue de la gestion du temps. La définition d'un plan de projet est une étape indispensable de l'administration de l'enquête, au cours de laquelle la documentation nécessaire à la réalisation du projet est élaborée. Le plan comprend toutes les mesures à prendre pour définir, préparer, conduire et coordonner une enquête de satisfaction client. En outre, le plan de projet définit clairement les modalités de mise en œuvre, de suivi, de contrôle et de clôture du projet.</p>	
7.	✓ L'objectif de l'enquête a-t-il été défini ? (suivi du taux de satisfaction des usagers, mesure de la performance des tribunaux, amélioration de la prestation des services, réforme du système judiciaire, etc.)
<p>L'objectif du projet correspond au bénéfice que l'organisation espère retirer de l'enquête. Il est important de définir clairement cet objectif, car la conduite d'une enquête de satisfaction client requiert à la fois du temps et des efforts. Il est recommandé qu'une des questions du questionnaire « traduise » (reflète) l'objectif de l'enquête. Un but, s'il n'est pas formulé clairement, bien défini ou mesurable, aboutit à une investigation confuse et imprécise.</p>	
8.	✓ La méthodologie de l'enquête a-t-elle été choisie et évaluée ? (observation des usagers, entretiens, questionnaires, etc.)
<p>Les lignes directrices de la CEPEJ sur la conduite des enquêtes de satisfaction client incluent les principales méthodes à utiliser pour ce type d'activité. Il est important d'indiquer à l'équipe quelles techniques d'entretien ont été sélectionnées et pourquoi.</p>	
9.	✓ Le groupe de travail comprend-il un statisticien professionnel ou une personne ayant des connaissances techniques (expérience de la conduite de ce type d'enquête) ?
<p>La présence d'un statisticien au sein de l'équipe est indéniablement bénéfique, en particulier s'il possède une expérience de la conduite d'enquêtes. Ce point doit absolument être évoqué lors de l'examen.</p>	

10.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La marge d'erreur admissible pour l'estimation de la variable cible et du niveau de confiance a-t-elle été définie ?
<p>Deux paramètres sont nécessaires pour estimer la taille de l'échantillon représentatif. Le premier définit la largeur de l'intervalle de confiance. La marge d'erreur admissible est une notion plus complexe. Dans une enquête aléatoire, rien ne garantit que la quantité estimée est exactement celle de la population. Il y a toujours une marge d'erreur, qui peut être réduite mais ne peut être éliminée. Un niveau de confiance de 95 %, par exemple, signifie qu'il y a une probabilité de 95 % que l'intervalle contienne la vraie valeur de la population. Il y a donc aussi 5% de chances que l'échantillon choisi soit si extrême que les données qui en sont dégagées ne reproduisent pas la vraie valeur de la population.</p>	
11.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La méthode sur laquelle repose le questionnaire a-t-elle été approuvée par le groupe de travail ? ✓ Dans la négative, quelle autre méthode a été adoptée ?
<p>Le questionnaire figurant dans le « Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe » est fondé sur la méthode SERVQUAL, mise au point par Zeithaml, Parasuraman et Berry (1985). Ce cadre conceptuel repose sur l'idée que, pour évaluer la qualité d'un service, il faut mesurer l'écart entre l'importance accordée par le client à chaque attribut de service et la perception effective du service reçu par le client. La qualité d'un service est bonne si la perception correspond aux attentes ; inversement, la qualité est mauvaise si l'expérience est inférieure aux attentes concernant ce service.</p>	
12.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le questionnaire de base proposé par la CEPEJ a-t-il été examiné ? ✓ A-t-il été modifié ou adapté aux besoins locaux ? ✓ Si vous y avez apporté des changements, quels sont-ils et pourquoi ?
<p>Il s'agit probablement de l'un des points essentiels de l'examen, puisqu'il concerne le questionnaire lui-même. Il est important de comprendre de quelle manière le questionnaire modèle contenu dans les lignes directrices de la CEPEJ a été utilisé et, s'il a été modifié, comment et pourquoi il l'a été.</p>	
13.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'échelle de réponses a-t-elle été évaluée et définie ? (par exemple de 1 à 5, 0 à 10, etc.)
<p>Une échelle de Likert est une échelle psychométrique utilisée dans les études reposant sur des questionnaires. Il s'agit de l'échelle la plus utilisée pour les réponses aux enquêtes, de sorte que le terme est souvent confondu avec celui d'échelle de mesure.</p>	
14.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le groupe cible a-t-il été défini ? (par exemple tous les usagers d'un tribunal donné, un type particulier d'usagers tels que les victimes, les personnes engagées dans une procédure de divorce, les membres d'une profession tels que les avocats, etc.)
<p>Il est important d'identifier la population qui sera interrogée lors de l'enquête. En effet, si l'échantillonnage aléatoire a été fait convenablement, l'enquête fera apparaître des caractéristiques de l'ensemble de la population.</p>	
15.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Certaines catégories de répondants ont-elles posé problème concernant leur classification dans un groupe cible ? ✓ Si oui, pourquoi ?
<p>Quelques catégories de personnes peuvent être traitées différemment selon le pays. Dans certains pays, par exemple, les avocats peuvent être considérés comme des utilisateurs finaux. Dans ce cas, il peut leur être demandé de répondre au même questionnaire. Dans d'autres systèmes, ils peuvent être considérés comme un organe spécialisé, et un questionnaire personnalisé devra alors leur être proposé.</p>	
16.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'unité statistique de l'enquête (l'objet sur lequel elle porte) a-t-elle été définie ? ✓ Cette unité peut-elle être interrogée en vertu du système judiciaire ?
<p>Cette question est extrêmement simple dans le domaine de la justice, où l'unité statistique est habituellement une personne physique qui se rend au tribunal. Dans d'autres cas, cependant, la situation peut être plus complexe. Par exemple, si les avocats sont le groupe cible, l'unité d'enquête pourrait en théorie être un cabinet juridique et chaque avocat représenterait une unité statistique.</p>	
17.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le critère utilisé pour la sélection de l'échantillon est-il aléatoire ?
<p>Il est très important de souligner que seul un échantillonnage aléatoire permet d'obtenir un groupe représentatif de la population cible. Des règles très précises doivent être appliquées à ce type d'échantillonnage, afin que la sélection des personnes à interroger soit absolument aléatoire</p>	

18.	✓ La procédure d'estimation et les estimateurs ont-ils été définis ?
L'estimateur est une fonction statistique devant être appliquée aux données dégagées de l'échantillon en vue d'obtenir des résultats applicables à l'ensemble de la population. Selon le type d'échantillonnage choisi, l'estimateur peut être plus ou moins complexe.	
19.	✓ La taille de l'échantillon a-t-elle été calculée selon la formule appropriée ?
La taille de l'échantillon doit être déterminée sur la base d'une fonction qui dépend de la marge d'erreur admise et de la population de référence (finie ou infinie). A défaut, en cas de contrainte de temps ou de budget, la taille de l'échantillon peut être définie indépendamment de la fonction appropriée et l'erreur correspondante sera alors calculée.	
20.	✓ La méthode de collecte des informations est-elle adaptée à l'objectif ?
Les lignes directrices de la CEPEJ sur la conduite des enquêtes de satisfaction client incluent les principales méthodes à utiliser pour ce type d'activité (entretiens personnels, entretiens téléphoniques ou postaux, questionnaires à remplir soi-même, en ligne, etc.). Il est important d'indiquer à l'équipe quelles techniques d'entretien ont été sélectionnées et pourquoi.	
21.	✓ Les coûts de l'enquête ont-ils été estimés ? ✓ Correspondent-ils au budget de l'organisation qui commande l'enquête ?
Les enquêtes de satisfaction client entraînent principalement deux types de coûts : les coûts directs et les coûts indirects. Les coûts directs sont directement liés à l'achat des biens ou services nécessaires : par exemple, l'achat du matériel utile à l'enquête et la rémunération de l'entreprise extérieure qui conduit les entretiens. Les coûts indirects ne se traduisent pas par des dépenses proprement dites, mais correspondent au temps et aux ressources que le tribunal consacre à l'enquête : par exemple, le temps passé par les personnes concernées (magistrats, personnel, etc.) et l'utilisation des locaux et du matériel du tribunal (salles, électricité, papier, etc.). L'examen doit aider le groupe de travail à vérifier que tous les coûts nécessaires ont été pris en considération et estimés.	
22.	✓ Le questionnaire a-t-il été testé sur le terrain ?
L'expérimentation du questionnaire avant le lancement officiel de l'enquête est essentielle pour s'assurer de son bon fonctionnement en situation réelle. Lors de l'expérimentation sur le terrain, on pourra se rendre compte des défauts éventuels, voir si les questions sont précises et compréhensibles, etc. Cet exercice permet de modifier et de corriger les questions en temps utile.	
23.	✓ L'enquête a-t-elle été convenablement présentée au groupe cible ?
Il est recommandé de présenter l'initiative aux usagers des tribunaux avant le début des entretiens. Par exemple, des affiches présentant l'enquête peuvent être apposées dans les locaux du tribunal. Cette mesure simple peut avoir un effet considérable sur la volonté des répondants de participer au projet.	
24.	✓ Les enquêteurs ont-ils été sélectionnés et formés à l'utilisation du questionnaire ?
Que les enquêteurs soient des personnels du tribunal, des étudiants ou des employés d'une société externe spécialisée, il est recommandé d'organiser avec eux plusieurs sessions de motivation et de formation avant la conduite de l'enquête.	
25.	✓ Les enquêteurs ont-ils été formés aux techniques d'approche et de dialogue avec les membres du groupe cible ?
Les enquêteurs devraient être formés aux techniques d'entretien (prise de contact, questionnaire, clôture), sur les comportements et la conduite à adopter, sur ce qu'il faut faire et ne pas faire lors d'un entretien et sur l'enchaînement des questions (de sélection, de fond et démographiques).	

26.	✓ Une technique particulière a-t-elle été adoptée pour éviter les erreurs indépendantes de l'échantillonnage ?
Des mesures devraient être prises pour corriger les éventuelles erreurs quant à la population étudiée (de telles erreurs peuvent être dues au fait que le registre démographique d'où est tiré l'échantillon n'est pas actualisé). Prévenir les erreurs liées à l'absence de réponse, ou y remédier (notamment en essayant d'obtenir des personnes qui refusent de participer à l'entretien qu'elles acceptent de coopérer). Réduire les erreurs (compréhension des questions, reformulation des phrases par les enquêteurs, structure et vocabulaire des questions, etc.).	
APRÈS LA CONDUITE DE L'ENQUÊTE	
Item	Activité
27.	✓ La qualité des questionnaires complétés a-t-elle été vérifiée ?
Avant le traitement des données, il peut être souhaitable d'examiner, au moins dans l'échantillon, la qualité des questionnaires (erreurs, incohérences, données manquantes pouvant être récupérées, etc.). Pour une investigation en cours, cette opération peut permettre d'une part de corriger des comportements faussés de la part des enquêteurs et, d'autre part, de récupérer des informations manquantes qu'il sera difficile de retrouver à un stade ultérieur. Elle améliore aussi la qualité des données intégrées dans la base.	
28.	✓ Existe-t-il un logiciel ou une procédure pour saisir les questionnaires complétés ?
Il est recommandé de créer une base de données dans laquelle les réponses au questionnaire seront intégrées. Cette base de données devra comporter des systèmes de contrôle automatique de la qualité des données (par exemple, chaque champ ne sera proposé que lorsque la question précédente aura été renseignée au moyen d'une réponse valide, etc.).	
29.	✓ Les données ont-elles fait l'objet d'un contrôle qualité ? ✓ De quel type ?
Il peut être souhaitable d'examiner, au moins pour un sous-échantillon de questionnaires, la qualité des données saisies en les comparant aux questionnaires modèles sur papier.	
30.	✓ Comment les résultats ont-ils été analysés ? ✓ Comment les données ont-elles été présentées ?
Il est important d'employer des méthodes d'analyse, des graphiques et des indicateurs adaptés au type de variable pour évaluer les résultats. De plus, la représentation graphique doit être adaptée et efficace (type de graphique adapté, utilisation de couleurs, cohérence de l'échelle et des valeurs, etc.).	
31.	✓ Un événement a-t-il été organisé pour présenter les résultats de l'enquête ?
La communication des résultats est importante pour le succès de cette initiative, surtout si l'on considère que la justice est une institution publique et que les enquêtes de satisfaction client présentent un intérêt pour l'ensemble de la société.	
32.	✓ Comment les résultats de l'enquête ont-ils été portés à l'attention du public ? (uniquement au moyen de documents papier, communiqué de presse, site internet, etc.)
Il est recommandé d'utiliser tous les outils disponibles pour diffuser les résultats.	
33.	✓ A-t-il été possible de rencontrer la présidence du tribunal ou l'autorité compétente de l'administration judiciaire afin de tirer les enseignements de l'enquête et de définir des mesures visant à améliorer la situation ?

Il est fondamental, en plus de l'organisation de l'enquête, que les tribunaux créent des groupes spécifiques chargés de suivre les domaines critiques et d'apporter les changements nécessaires au vu de l'étude. Tout projet qui n'inclurait pas une telle activité de suivi serait inutile. Il serait en outre une source de mécontentement pour les clients et les commanditaires de l'enquête.	
34.	<input checked="" type="checkbox"/> Le groupe de travail prévoit-il d'organiser de nouveau une enquête plus tard, pour voir comment la perception des usagers évolue avec le temps ?
Les enquêtes de satisfaction client ne sont pas conçues comme un exercice isolé. Il faudrait organiser une telle enquête chaque année ou tous les deux ans, pour suivre l'évolution de la perception des usagers et mesurer les réactions des citoyens aux réformes ou aux changements organisationnels intervenus dans un tribunal donné.	

Source : CEPEJ, *Enquêtes de satisfaction usagers : checklist pour la formation des tribunaux*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2013, p. 2-7.

Annexe 6. Standards en matière de qualité dans le Tableau de bord de la Justice de l'UE

3.2.4. Quality standards

Standards can drive up the quality of justice systems⁽⁶⁴⁾. In 2015, the Commission started to work with the group of contact persons specifically on the standards relating to the functioning of justice systems. Quality standards involve a broad range of topics on how justice systems are set up and work. Several actors can play a role in establishing such standards⁽⁶⁵⁾. Figure 42 presents a general mapping of existing standards. It shows that standards covering many aspects of their justice systems are defined in a large number of Member States. The information collected also reveals that standards are predominantly defined by law. However, issues directly related to the operational functioning of courts are mainly set at court level, including through well-established court practices. This concerns in particular the management of backlogs, monitoring of cases, caseload of courts, services provided to court users, court facilities and information to parties.

Figure 42

Defined standards on aspects related to the justice system (*)

Source: European Commission⁽⁶⁶⁾

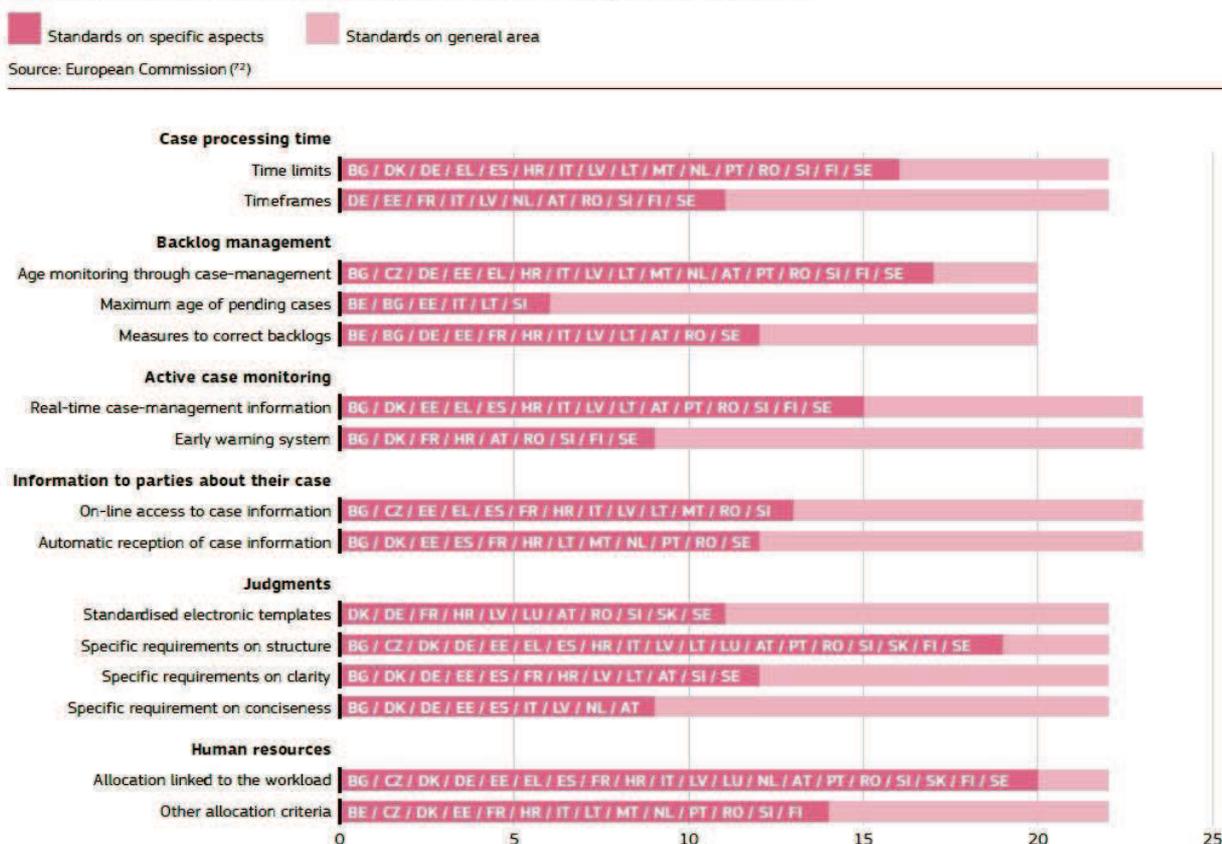
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PT	RO	SI	SK	FI	SE	
Length/processing time for civil and commercial cases		●		●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	19
Length/processing time for administrative cases				●	●	●		●	●		●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	17
Length/processing time between the initial registration of the case and the first hearing	●	●		●	●	●		●	●		●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	19
Length/processing time between the last hearing and delivering the judicial decision	●	●		●	●	●		●	●		●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	22
Management of backlogs	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	20
Data collection on civil and commercial proceedings	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	25
Data collection on administrative proceedings	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	22
Interconnection of IT case-management systems to ensure nation-wide data collection	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	25
Interconnection of IT case-management systems to ensure cooperation between national courts	●			●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	22
Active monitoring of case progress	●	●		●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	19
Workload of courts	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	17
Consultation on draft legislation on the justice system	●		●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	22
Service provided to court users	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	22
Court facilities and accessibility to court premises	●		●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	22
Information to parties about progress of their case	●		●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	21
Planning and conducting of hearings	●		●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	23
Handling of complaints from court users related to the functioning of the court	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	23
Clarity/reasoning or other aspects concerning the judgment			●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	22
Publication of judgments		●		●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	21
Training of judges	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	22
Training of court staff	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	24
Allocation of human resources for courts	●		●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	22
Allocation of material resources for courts		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	23
Gender diversity in the judiciary				●	●				●	●	●					●									●	7	
Other standards																				●						1	

(*) Note that blank replies in standards related to administrative cases may be due to the absence of a specific 'administrative case' category (e.g. IE). PL and UK did not provide information on standards. In the highlighted areas, standards are predominantly set by courts, including through well-established court practices. For all other areas, standards are predominantly defined by the law.

Figure 43 below examines six specific aspects: processing time (time limits⁽⁶⁷⁾ and timeframes⁽⁶⁸⁾), management of backlogs, active monitoring of cases, information to parties, judgments and allocation of human resources. It shows that, although in most Member States the areas covered by standards appear to be the same, their content may differ significantly.

For example, in a limited number of Member States standards on backlog management provide for a maximum age of pending cases or for measures to correct the backlog⁽⁶⁹⁾. Standards on information to parties range from informing parties about their case at court premises to parties having online access to the information or being provided with it automatically⁽⁷⁰⁾. Case monitoring and early-warning systems are seldom automated, although in most Member States it is technically possible to have real-time information by means of case management systems. Standardised electronic templates available to judges in a number of Member States can range from simple formal models to more developed material aimed at facilitating the drafting of decisions.

Finally, it appears that some standards have been defined and implemented nationwide, while others apply only in certain courts or territories or to certain types of case or justice area⁽⁷¹⁾.

Figure 43**Specific standards in selected aspects related to the justice system(*)**

(*) CY, IE did not report any standards in the selected areas. PL, UK did not provide information on standards. DE: De-centralized structures mean that standards may differ from federal state to federal state and from court to court. The lighter column corresponds to the total number of Member States that defined other standards in the selected areas. Standards on case processing time include civil, commercial and administrative cases.

⁽⁶⁷⁾ Time limits are quantitative procedural deadlines, generally set in procedural law, for certain types of cases or procedural steps.

⁽⁶⁸⁾ Timeframes are measurable targets/practices to promote the timeliness of court proceedings, e.g. first instance judges must estimate the length of the trial at the start of the proceedings, timeframes are set in negotiations between courts and the Ministry of Justice, courts set up time standards for different categories of cases.

⁽⁶⁹⁾ For example, in certain Member States cases pending 3 years with no action from parties can be removed from the court's case list, or cases pending more than 2 years are considered old and followed closely. Corrective measures may include temporary assistance by a special unit of judges.

⁽⁷⁰⁾ For example, parties can obtain information about their cases through information centres at courts, or be automatically informed of relevant developments by e-mail or SMS or through an automated process for users of the e-file system. In DE the courts keep the relevant parties informed, including without request.

⁽⁷¹⁾ For example, in some Member States, the scope of online access to information is limited to certain types of case or court or it is not consistently implemented.

⁽⁷²⁾ The data concern 2015 and have been collected in cooperation with the group of contact persons on national justice systems.

Source : COMMISSION EUROPEENNE, *Tableau de bord de la justice de l'UE*, Bruxelles, Commission Européenne - Direction-Générale Justice, 2016. p. 31-32.

