

Approche méthodologique du rapport de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens

Jean-Paul JEAN, avocat général près la cour d'appel de Paris, professeur associé à l'Université de Poitiers, préside depuis 2003 le groupe des experts de la CEPEJ qui a réalisé le rapport Systèmes judiciaires européens présenté à la Cour de cassation le 13 décembre 2006 et au Conseil d'Etat le 16 décembre dans le cadre du programme Attractivité économique du droit.

Le rapport 2006 de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens n'est pas un travail d'évaluation, mais a vocation à devenir l'instrument de référence pour l'évaluation des systèmes judiciaires en Europe. C'est ainsi que le considèrent les responsables du Conseil de l'Europe qui ont voulu et soutenu ce travail pionnier. La commission européenne estime qu'il s'agit d'un instrument désormais incontournable pour toutes les évaluations à venir. D'autres institutions comme la Banque mondiale, les observateurs d'autres continents, suivent de très près ces travaux.

Dans les objectifs de tout système d'évaluation se trouve au premier rang l'amélioration de la qualité du produit de ce système. Pour la justice, il s'agit de la qualité des décisions judiciaires, tant sur le produit fini (le jugement) que sur le processus qui y conduit.

Aujourd'hui, ce rapport est d'abord un état des lieux, une base de données unique pour aider à comprendre comment sont organisés et ce que produisent les systèmes judiciaires en Europe. Il s'agit d'une photographie de 46 systèmes judiciaires concernant 800 millions d'habitants, ayant chacun leur histoire, leur tradition juridique, leur niveau de développement.

La prochaine étape permettra de passer de la photographie au film, par la production de rapports tous les deux ans, sur des indicateurs permettant de suivre des séries significatives. Nous espérons ainsi pouvoir analyser les grandes tendances et les évolutions des systèmes judiciaires dans l'espace de droit du Conseil de l'Europe.

Difficultés et limites de l'étude comparée

Il est évidemment difficile de mettre en chiffre et d'analyser des systèmes judiciaires parfois très différents entre eux. D'où des précautions méthodologiques nombreuses qui sont développées en détail tout au long du rapport. Un bref rappel de quelques une de ces précautions est indispensable avant toute comparaison hâtive.

Tout d'abord, il convient d'éviter le nombrilisme franco-français. La comparaison sur des bases fiables est toujours utile. Il ne faut pas prendre les comparaisons qui nous arrangent et refuser celles qui nous dérangent. La lecture d'un tel outil doit toujours se faire en ayant à l'esprit qu'il doit pouvoir s'appliquer à 46 pays dont certains ont des approches très différentes des nôtres.

Toutes les données sont présentées pour permettre de comparer des pays comparables. Par niveau de richesse et de développement (PIB par habitant) ou par taille (Andorre, San Marin, Monaco, le Lichtenstein ne peuvent se comparer qu'entre eux). Les pays fédéraux ont plus

que les autres des difficultés à rassembler les données nationales (Allemagne et Länder, Espagne et régions autonomes, impossibilité cette année pour la Suisse et ses cantons). Le Conseil de l'Europe a l'obligation politique d'évoquer l'ensemble des pays. L'essentiel est que chaque pays peut désormais se comparer aux pays qu'il estime comparables au sien. Ainsi, la France peut parfaitement se comparer à l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Belgique ou l'Autriche.

L'exercice comparatif entrepris ici pour la justice l'a été dans d'autres domaines tout aussi délicats. Les plus proches concernent à mon avis le domaine universitaire et celui de la santé, dans lesquels l'indépendance du médecin ou de l'enseignant-chercheur dans sa prestation doivent se conjuguer avec les demandes des usagers, des objectifs de qualité, de maîtrise des coûts et de mesure de l'efficacité. Ainsi les indicateurs qui fondent le classement de Shanghai des universités ouvre-t-il à de multiples discussions mais, comme l'écrit Daniel COHEN, *ignorer ce classement au titre qu'il est imparfait tiendrait de la politique de l'autruche*. D'ailleurs, quand les résultats sont bons pour un pays, personne ne conteste la méthodologie. L'Organisation mondiale de la santé OMS dit que notre système de santé est le meilleur au monde et cela nous évite un débat interne sur le rapport qualité/prix, tout comme sur la méthodologie aboutissant à ce classement.

J'évoque pour mémoire le rapport Doing Business de la Banque mondiale sur l'attractivité économique du droit, puisque la France a mis en place un important programme sous l'égide du ministère de la justice, pour le contester sur le fond et sur le plan méthodologique tant l'enjeu apparaît essentiel.

Pour évoquer l'état d'esprit qui a présidé à l'élaboration du rapport de la CEPEJ, il paraît fondamental de souligner que la conception de notre travail n'est pas que quantitative. Tous les contributeurs de ce rapport sont conscients de ce que les contraintes « productivistes » de l'institution judiciaire ne doivent pas l'emporter sur ce qui fait l'essence de la justice, la décision d'un juge, dans des conditions permettant au citoyen de reconnaître la valeur justice, pas simplement le label.

Le processus

Nos correspondants, ceux qui remplissent le questionnaire que nous avons conçu¹ puis adapté après notre rapport pilote de 2004, sont les ministères de la justice². Cela assure le caractère officiel des données transmises, mais des problèmes d'interprétation peuvent toujours se présenter. C'est pour cela que nous avons réuni tous les correspondants à Strasbourg sur la base de résultats provisoires pour une ultime correction des données.

La base de ces échanges repose sur les réponses au questionnaire très détaillé, revu et corrigé à de multiples reprises à partir des propositions des pays et des observateurs de la CEPEJ que sont toutes les associations européennes des professionnels de la justice (magistrats judiciaires et administratifs, greffiers, avocats, huissiers). Déjà, à partir de ce questionnaire, le processus d'évaluation commence. Chaque ministère de la justice peut se poser beaucoup de questions.

¹ Le Groupe de travail Evaluation de la CEPEJ était composé de Jean-Paul JEAN (France - Président), Pim ALBERS (Pays-Bas), Fausto DE SANTIS (Italie), Elsa GARCIA-MALTRAS DE BLAS (Espagne), Hazel GENN (Royaume-Uni), Beata Z. GRUSZCZYŃSKA (Pologne), Mikhail VINOGRADOV (Fédération de Russie), Katarzyna GRZYBOWSKA (Commission européenne – Observateur). Ana-Maria Falconi, expert scientifique (France) a effectué le traitement des données.

² Pour la France Hélène DAVO (SAEI) aidée de toutes les directions concernées du ministère

Quels sont les éléments clé de compréhension du fonctionnement d'un système judiciaire ?
Quelles sont les questions que se posent les autres pays ? Nous posons nous les mêmes ?

Ainsi, par exemple la série des questions 10 et 47 concerne la gestion et l'administration des juridictions, les responsabilités respectives des chefs de juridiction et des administrateurs. Ce débat traverse nombre de pays européens, tout comme celui des attributions respectives des ministères de la justice par rapport aux conseils supérieurs de justice dans l'affectation et le contrôle des moyens, encore plus dans la période de contrainte budgétaire qui touche tous les pays.

L'approche comparée montre aussi les différences de culture judiciaire. Pour un magistrat français le budget des services judiciaires inclut à l'évidence parquets et tribunaux. Mais cela n'est la réalité que dans une minorité des pays du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi, même si parquet et siège font l'objet d'une place institutionnelle différente, nous avons dû recueillir et traiter nos données en distinguant deux groupes parmi 45 pays, selon qu'ils faisaient ou non l'objet d'une gestion administrative et budgétaire commune (13 dont la France) ou séparée (32 autres pays).

Le questionnaire met en évidence des problématiques déterminantes pour le Conseil de l'Europe. Ainsi en est-il de la place des citoyens (usagers en général, justiciables et victimes en particulier). Une série de questions concerne l'accès aux droits. Par exemple pour déterminer s'il existe une obligation d'information des parties concernant les délais prévisibles de la procédure, notion essentielle pour certaines catégories d'affaires déterminées. Ou encore pour mettre en évidence la nécessité d'enquêtes locales de satisfaction permettant de mesurer les conditions de traitement du courrier, d'accueil, du temps d'attente aux audiences..), de procédures d'indemnisation en matière de durée excessive de procédure, d'arrestation injustifiée, les conditions de dépôt de plainte pour dysfonctionnement...

Cela veut dire que la CEPEJ diffuse auprès de tous les pays un système de normes de références pour analyser les dispositifs que doit intégrer tout système judiciaire s'inscrivant dans le cadre de la Convention ESDH. Ainsi en est-il de la nécessité d'instaurer un système d'aide judiciaire dans les pays d'Europe de l'Est qui n'en disposent pas encore.

La partie consacrée à l'évaluation insiste essentiellement sur les instruments dont doivent se doter les pays. Elle distingue un premier niveau, indispensable, celui relatif au suivi d'activité : tableaux de bord, rapport d'activité, données disponibles en permanence, d'un second niveau, plus sophistiqué, consacré à l'évaluation pour lesquels certains pays (Benelux, Europe du nord) sont très avancés. Tous les adeptes de la LOLF et les férus de « fongibilité asymétrique » pourront vérifier que figurent des questions relatives aux indicateurs de performance, aux objectifs fixés, aux autorités chargées de l'évaluation.

Ces références montrent à tous les Etats, même les moins avancés, quelles sont les méthodes d'évaluation vers lesquelles elles doivent tendre. Et si des pays comme les Pays-Bas ou la Finlande disposent de ces éléments issus du New public management, sommes nous sûrs en France de pouvoir répondre positivement à ces trois questions :

Q 56 Standards de qualité sur les jugements prononcés

Q 58 Moyen de mesurer les temps morts dans la procédure

Q 57 En matières civile, pénale, administrative, existe-t-il un système permettant de mesurer le stock des affaires et de repérer celles non traitées dans un délai acceptable ?

Les échanges permettent aussi de faire passer l'idée selon laquelle des indicateurs statistiques apparemment évidents pouvaient se révéler les plus discutables. Ainsi, la notion de délai moyen de traitement des affaires n'a pas de sens, mais en France, il a fallu attendre 1998, pour que l'on travaille sur le délai de traitement de catégories particulières d'affaires comparables, et mettre en évidence que c'était la mesure et la qualité du stock d'affaires à traiter qui était fondamentale.

En ce qui concerne la notion de qualité, notre approche a été très simple. Il s'agit de la qualité du procès au sens de la Cour EDH. Le plan du rapport dans la partie consacrée au procès équitable distingue ainsi le respect des principes fondamentaux de la question spécifique de la durée des procédures.

Malgré toutes les précautions méthodologiques, ce travail ne peut bien entendu être qu'imparfait et ponctuellement critiquable. Mais la masse des données quantitatives et qualitatives qu'il contient laisse une large place aux explications, aux exemples, aux références complémentaires. Des études de cas sont effectuées, par exemple sur la question des délais de procédures concernant des faits compris partout de la même façon, même s'ils sont qualifiés juridiquement de façon différente : les homicides (excluant les tentatives), les vols avec violences, les divorces contentieux (ni administratifs, ni consentement mutuel), les licenciements.

Perspectives

L'exercice va être répété début 2008 sur la base des données statistiques 2006 transmises fin 2007. Quelques améliorations ponctuelles vont être apportées au questionnaire et il va être tenté de dégager les indicateurs clé permettant d'évaluer le fonctionnement des systèmes judiciaires.

Entre temps, un appel à projets a été diffusé à l'intention des universités et centres de recherche pour mener des études ponctuelles en 2007, en leur permettant l'accès à la base de données de la CEPEJ et l'appui du groupe d'experts. Six thèmes prioritaires ont été dégagés, étant précisé que chaque étude doit concerner plusieurs pays européens.

L'accès à la justice

L'administration et la gestion des systèmes judiciaires

L'évaluation de la charge de travail des tribunaux et des juges

Les tâches non judiciaires des tribunaux et des juges

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information dans les tribunaux

L'exécution des décisions de justice

Peut aussi être présenté et sera évalué en tenant compte de son intérêt, tout autre projet visant à exploiter et approfondir les données de la CEPEJ pour développer des mesures et outils concrets visant à améliorer l'efficacité des systèmes judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Jean-Paul JEAN