

ÉVALUER L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LES PAYS EUROPÉENS. UNE CO-CONSTRUCTION ENTRE UNION EUROPÉENNE ET CONSEIL DE L'EUROPE

[Bartolomeo Cappellina](#)

École nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2017/1 N° 161 | pages 59 à 72

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-1-page-59.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour École nationale d'administration.

© École nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

ÉVALUER L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LES PAYS EUROPÉENS. UNE CO-CONSTRUCTION ENTRE UNION EUROPÉENNE ET CONSEIL DE L'EUROPE

Bartolomeo CAPPELLINA

Doctorant à Sciences Po Bordeaux, Centre Emile Durkheim¹

Résumé

Cet article porte sur la fabrique européenne de dispositifs d'évaluation de la justice. Il se fonde sur l'analyse des rapports produits par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui relève du Conseil de l'Europe, et par la Commission européenne. L'analyse montre que dans le domaine de l'administration judiciaire, l'Union européenne n'est pas la principale instance d'incitation aux réformes dans les États membres. Néanmoins, l'Union européenne participe aux dynamiques de circulation des normes, principes et instruments d'administration judiciaire, aussi bien en fournissant qu'en s'appropriant des travaux et des instruments développés à tous les niveaux de la gouvernance judiciaire en Europe. Le résultat est un espace de co-construction et de circulation d'instruments qui dégage des logiques à la fois coopératives et concurrentielles quant à la définition d'un modèle d'administration de la justice.

Mots-clefs

Justice, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), Commission européenne, circulation d'instruments de politique publique

Abstract

— *Evaluation of Justice Administration in European Countries: a Co-construction between the European Union and the Council of Europe - This article focuses on the setting up at European level of judicial administration evaluation tools. It is based on the reports published by the European Commission for the efficiency of Justice (CEPEJ), which is related to the Council of Europe, and the European Commission. The analyse shows that the European Union (EU) is not the main source of inspiration for reforming the administration of justice in the Member States. However, the EU participates in the circulation of norms, principles and tools on judicial administration by providing and appropriating the works and tools made or developed at all the levels of the judicial governance in Europe. The result is a space of joint construction and circulation of instruments embedding both a cooperative and competitive logic over the definition of a model of judicial administration.*

Keywords

Justice, European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), European Commission, policy instruments circulation

1. 11 Allée Ausone, 33607 Pessac CEDEX, Tél. +33 7 81 41 62 34, bartolomeo.cappellina@gmail.com

La justice, institution régalienne, est longtemps restée préservée des réformes de l'État. Depuis une vingtaine d'années, elle est toutefois concernée au même titre que les autres services publics par un mouvement de réformes inspirées par une perspective gestionnaire (Bezes, 2009 ; Pollitt et Bouckaert, 1999). Plusieurs travaux se sont concentrés sur les réformes réalisées au sein des pays européens, mais ceux-ci ne dépassent que rarement la dimension nationale d'analyse pour essayer d'expliquer les dynamiques alimentant cette vague réformatrice (Vigour, 2006 ; Langbroek, 2008)². La littérature sur les formes de circulation transnationale des instruments de politiques publiques considère que les évolutions sont promues au niveau européen par divers entrepreneurs de changement (Kingdon 1995 ; Delpeuch et Vassileva, 2009). Dans cet espace hétérogène, la circulation d'idées, d'instruments et de dispositifs s'effectue entre les différents niveaux de gouvernance mais aussi au sein de ces derniers, en produisant ainsi des configurations d'acteurs et d'intérêts concurrents et variables selon les contextes (Saunier, 2004). Cet article porte sur l'espace européen d'action publique orienté sur la réforme des systèmes judiciaires au nom de nouveaux critères de qualité.

Quel rôle les organisations internationales que sont l'Union européenne (UE) et le Conseil de l'Europe jouent-ils dans l'élaboration de modèles et d'instruments visant à rendre l'administration de la justice plus « efficace » dans les pays européens ? Peut-on parler de « modèles européens » en ce domaine ? Si on s'intéresse aux dispositifs d'évaluation des administrations judiciaires, la Commission européenne (organe de l'Union européenne) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) qui relève quant à elle du Conseil de l'Europe, revêtent un rôle central dans la conception de dispositifs permettant une meilleure connaissance et comparabilité entre les systèmes judiciaires. La genèse récente de la CEPEJ (2002) fait suite des réflexions sur la question du coût et de l'efficacité de la justice déjà développées aux États-Unis, dans le cadre du *National Center for State Courts* (Mahoney, 1988), à la Banque mondiale (Buscaglia et Dakolias, 1999), ainsi qu'à des réformes déjà entamées dans plusieurs pays européens (Sibony, 2002). Pour cette raison, il convient de s'interroger sur les facteurs qui ont conduit ces deux institutions européennes à se saisir de cette problématique. De plus, il est important de savoir si leur implication témoigne d'actions conjointes, parallèles ou concurrentielles ? Cet article propose de répondre à ces questions en analysant les acteurs, les modalités d'action et les instruments (standards professionnels et de gestion, parangonnage [*benchmarking*], dispositifs d'évaluation, bonnes pratiques) conçus dans cet espace européen afin de favoriser une bonne gouvernance de la justice (Dallara et Piana, 2015).

L'hypothèse initiale est qu'en matière d'évaluation de la performance des administrations judiciaires, les dispositifs produits dans ces arènes européennes – par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe – sont le résultat d'un travail conjoint des deux institutions. Ce travail est le fruit de la circulation d'acteurs, de ressources et de savoirs entre elles, ainsi qu'avec les administrations nationales et locales. Ce constat vaut même si les dispositifs respectifs diffèrent pour ce qui est de leur contenu et leurs objectifs (qui reflètent les missions des deux institutions fixées dans leurs mandats), ainsi qu'en ce qui concerne leurs destinataires (les décideurs nationaux et locaux en matière de justice pour la CEPEJ ; les décideurs politiques et le monde économique pour la Commission).

2. Voir l'article de R. Normand dans ce numéro pour les secteurs de la santé et l'éducation. Sur la gestion de la qualité en matière de justice administrative, voir le dossier thématique paru dans le numéro 159 de la *Revue française d'administration publique*.

Outre les documents produits par ces deux institutions, cet article s'appuie sur des observations réalisées lors de douze journées de réunion de la CEPEJ, et des entretiens semi-directifs avec des experts de la CEPEJ et des fonctionnaires de la Commission européenne³. Cette approche permet de retracer les carrières professionnelles des membres de ces deux institutions ; elles donnent également un aperçu des modalités de travail et des représentations cognitives qui alimentent l'élaboration des instruments d'action publique au niveau européen, ainsi que des voies de circulation au sein des espaces transnationaux de gouvernance de la justice (Saunier, 2004).

GENÈSE D'UN PROJET EUROPÉEN ENTRE DROITS DE L'HOMME ET MANAGEMENT DE LA QUALITÉ

L'administration des systèmes judiciaires est un domaine relevant de la compétence législative des États. En même temps, le Conseil de l'Europe a été ces vingt dernières années l'espace d'une vaste activité de coopération entre pays, alimentée tant par les professionnels de la justice, que par les gouvernements. À partir de 2013, l'Union européenne a commencé à travailler sur la thématique dans le cadre du Semestre européen. Avant d'étudier comment les organisations européennes traitent ce sujet, il est nécessaire d'analyser pourquoi elles se sont appropriées un domaine relevant des compétences nationales, tel que l'administration judiciaire.

Le contexte : améliorer les délais de justice pour désengorger la Cour européenne des droits de l'homme

L'intérêt européen pour l'administration des tribunaux, et notamment pour l'amélioration de leur efficacité et qualité, remonte au début du XXI^e siècle. Le Conseil de l'Europe est alors déjà fortement impliqué dans la production de normes et standards relatifs à la justice dans le cadre de la protection des droits de l'homme et de la promotion de l'État de droit. C'est l'article 6 – droit à un procès équitable – de la Convention européenne des droits de l'homme, seule norme contraignante pour les pays membres au sein du Conseil de l'Europe et pierre angulaire de l'organisation, qui sert de base à la saisie de la thématique. 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 de Strasbourg contre la trop longue durée des procès au sein de plusieurs pays européens.

À la fin des années 1990, la Cour est sous pression à cause du nombre important de recours pour violation de l'article 6, notamment sur la notion de délai raisonnable. Le Comité des ministres, organe politique du Conseil de l'Europe, décide alors de promouvoir des comités mandatés pour réfléchir et élaborer des instruments spécifiques permettant une meilleure gestion des tribunaux, en garantissant en même temps leur impartialité

3. 15 entretiens auprès de la CEPEJ (4 membres du secrétariat, 6 experts et 5 membres), 5 entretiens avec des fonctionnaires de la Commission européenne (4 juristes et 1 économiste) et 5 avec des correspondants nationaux collaborant avec les deux institutions. 15 journées d'observation ont été réalisées lors de réunions de la CEPEJ et de ses groupes de travail.

et leur indépendance. C'est dans ce cadre qu'est instituée, en 2002, la CEPEJ (Boillat et Leyenberger, 2008, 58).

Son objectif est d'assurer un accès ainsi qu'un fonctionnement adéquat et efficace aux tribunaux grâce à la coopération des pays membres (Comité des ministres, 2002). Un groupe de travail est chargé de rédiger le statut de la CEPEJ en vue d'une coopération entre les 47 États membres afin d'intervenir de manière pragmatique sur les problèmes affectant l'efficacité et la qualité de la justice. Les représentations permanentes des États auprès du Conseil de l'Europe sont en charge de la nomination des membres, sur indication des ministères de la justice nationaux et selon le seul critère d'une personnalité pouvant contribuer aux objectifs de la CEPEJ, disposant d'une connaissance approfondie de l'administration et du fonctionnement de la justice⁴.

Altérité de logiques et de modèles pour l'évaluation de la justice

Pendant les premières années, le secrétariat et l'assemblée générale de la CEPEJ posent les contours de l'activité de la commission. Conformément à leur mandat, ils envisagent notamment l'élaboration d'un instrument d'évaluation des systèmes judiciaires. En 2003, un groupe de travail réunit à cette fin des experts des pays membres techniquement compétents, tant en raison de leurs expériences professionnelles (fonctionnaires de ministères de la justice, magistrats à la tête des services statistiques des tribunaux), que de leurs connaissances en statistiques, en méthodes alternatives pour la résolution de litiges, ou en matière d'État de droit (universitaires). Des représentants de la Commission européenne et de la Banque mondiale participent aussi au groupe de travail, comme simple observateurs extérieurs.

L'état de l'art en matière d'évaluation de la justice est synthétisé par un membre néerlandais du groupe, fonctionnaire spécialiste en modernisation des tribunaux, qui présente une première maquette d'indicateurs reposant sur les expériences d'évaluation des tribunaux menés aux Pays-Bas et par la Banque mondiale (Albers, 2003). Cette dernière disposait d'une large base de données comparant les macro-caractéristiques des systèmes judiciaires des pays développés dans ses programmes de diffusion de la bonne gouvernance et de la *rule of law* entamés dans les années 1990 (Delpeuch, 2006). Fortement inspirée de l'économie d'entreprise, l'approche de la Banque mondiale identifie les facteurs ayant un impact majeur sur la durée des procédures. Cette dernière est mesurée par un indicateur, le *clearance rate*, qui met en relation les cas résolus dans l'année par les tribunaux, avec le nombre de cas entrant (Buscaglia et Dakolias, 1999).

Les pratiques des pays membres et certaines autres expériences plus qualitatives (Contini, 2000) ont été présentées par l'expert néerlandais qui les considère comme des sources à prendre également en compte par le *Rapport* de la CEPEJ en élaboration. Néanmoins, quelques membres du groupe estiment que certains des indicateurs proposés par l'expert néerlandais sont inadaptés à la collecte de données statistiques par les correspondants nationaux. Alors qu'une partie des éléments de la maquette proposée par l'expert néerlandais est intégrée à la grille de sélection des indicateurs qui se développe grâce à la contribution des membres et au tri effectué par le magistrat français président du groupe, d'autres en sont exclues (CEPEJ, 2004). La méthodologie de travail prévoit qu'un réseau de correspondants nationaux remplisse la grille, et se réunisse une ou deux

4. Entretien avec un membre du secrétariat CEPEJ, 24 septembre 2015.

fois par an pour discuter de l'interprétation du questionnaire et des pratiques de collecte de données. Comme l'explique l'introduction de ce *Rapport*, le questionnaire se veut « affranchi de toute théorie, [...] réunissant des informations sur la manière dont divers systèmes fonctionnent réellement » (CEPEJ, 2004).

Créer un dispositif d'évaluation : choix de méthodes et de valeurs

Si on regarde les multiples modèles d'évaluation au prisme des expériences déjà mises en place dans les pays européens et au niveau international, la sélection des indicateurs résulte d'un processus qui est loin de la neutralité du choix technique affichée dans le *Rapport*. Il s'agit donc de comprendre les raisons qui ont incité le groupe de travail à élaborer un nouveau dispositif d'évaluation comparative plutôt que de s'appuyer sur les expériences déjà en place, pour arriver ensuite à saisir les effets de ce choix. L'étude des différentes représentations cognitives et de leurs poids relatifs au sein du groupe de travail permet de mieux comprendre la manière dont certains arguments et un nouveau modèle d'évaluation se sont progressivement affirmés (Benamouzig, 2014).

La maquette proposée par le membre néerlandais incluait plusieurs indicateurs dérivés du secteur privé, comme la capacité de traitement d'un stock ou de *clearance rate*. Ces indicateurs synthétiques de performance ont opposé d'un côté les membres du groupe impliqués dans les services « management et stratégie » des ministères et certains universitaires favorables à une conception transversale des recettes organisationnelles propres au *New Public Management* (NPM)⁵, et de l'autre les magistrats et chercheurs défendant une spécificité de la justice. Ces derniers, dont fait partie le président du groupe, considèrent nécessaire, d'une part, un équilibre entre les exigences de délais et celles de qualité de la procédure et de la décision, d'autre part, une évaluation qui ne complexifie pas le travail des cours. Ceci implique des mesures compréhensibles par tous les pays, fondées sur les pratiques des cours plus que sur les théories dérivées d'autres secteurs. Ils récusent une quelconque légitimité de la CEPEJ à promouvoir un modèle précis de justice et des changements organisationnels inspirés d'une approche managériale. Ils considèrent son *Rapport* comme un outil descriptif et analytique d'aide à la décision au service des pays membres, fondé sur les principes du Conseil de l'Europe. En 2003, le groupe concrétise sa sélection d'indicateurs les plus pertinents sur la base du mandat contenu dans la résolution instituant la CEPEJ et les autres normes du Conseil de l'Europe en matière d'efficacité et d'impartialité de la justice⁶. Ces éléments sont déclinés selon deux principes : maximiser la comparabilité entre pays et réduire le plus possible les éventuels défauts de collecte des données sur les indicateurs choisis dans les pays membres.

Les observations des réunions du groupe de travail montrent aussi le rôle de gar- diens joué par le secrétariat de la CEPEJ – composé de fonctionnaires du Conseil de l'Europe, français et juristes en bonne partie – et par le président du groupe de travail. Ceux-ci restent attentifs à ce que l'instrument soit en phase avec les valeurs du Conseil

5. Les principes transverses du NPM œuvrent pour une réorganisation et une optimisation des cours, une standardisation des procédures, le développement d'outils de contrôle de l'activité des juges (outils de *case management*), et d'évaluation de l'activité, ainsi que ceux œuvrant pour une externalisation de celle-ci (arbitrage, médiation) et enfin pour une transparence renforcée des cours envers le citoyen (Langbroek, 2005 ; Serverin, 2011)

6. Notamment, les recommandations du CoE : Rec(95)5 ; Rec(95)12 ; Rec(2001)2 ; Rec(2001)3 ; Rec(2001)9.

de l'Europe, où l'efficacité est reconnue pour ses apports en termes d'amélioration de la qualité de l'organisation spécifique à la production de décisions judiciaires et non sur la base d'une notion de transversalité. Publié en 2004, le premier exercice d'évaluation de la CEPEJ débouche sur un *Rapport* présentant 108 indicateurs de manière assez synthétique.

LE RAPPORT DE LA CEPEJ : ENTRE ADAPTATIONS ET RECONNAISSANCE

Dans les éditions suivantes, l'affinement des données a conduit à une inflation croissante du *Rapport*. En 2014, les États membres participants à l'évaluation sont passés de 40 à 45⁷, les indicateurs pris en compte de 108 à 207, le nombre de pages de 137 à 568 sans que ne soient exploitées l'intégralité des données récoltées. Dans un souci de lisibilité, la version 2016 du *Rapport*, moins volumineuse (246 pages) ne présente qu'une sélection des indicateurs pour lesquels des données sont collectées, à laquelle s'ajoutent en parallèle un rapport thématique⁸ et une base de données interactive sur le site web de la CEPEJ.

Le changement progressif dans l'esprit des indicateurs

La qualité des données produites pour le *Rapport* repose sur la manière dont les correspondants nationaux collectent et adaptent les données des différents systèmes nationaux d'enregistrement. La professionnalisation grandissante des correspondants nationaux en charge de la collecte, grâce aux échanges avec les experts CEPEJ, a accru la fiabilité des données au cours des éditions successives. Le recrutement, au sein du secrétariat, d'experts mis à disposition par les pays membres⁹ a évité l'externalisation de l'analyse des données à des institutions de recherche, ainsi que des contrôles de qualité ultérieurs, fondés sur la cohérence des données longitudinales.

Toutefois, les évolutions les plus remarquables portent sur les indicateurs choisis. Des indicateurs tels que le *clearance rate* ou le temps de disposition du stock, déjà cités, pourtant considérés comme inadaptés en 2003, ont été intégrés au *Rapport*, jusqu'à être considérés comme les indicateurs les plus synthétiques et représentatifs de l'efficacité du travail des systèmes judiciaires. Bien que le *Rapport* reste un outil « abordant les thèmes d'analyse en tenant compte avant tout des priorités et des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe » (CEPEJ, 2014), deux logiques parallèles se dessinent en son sein. Par ailleurs, l'analyse permet d'observer le passage d'une logique purement descriptive à une approche qui, outre la création d'un noyau commun d'indicateurs sur la qualité et l'efficacité du fonctionnement de la justice, met en évidence des « réformes organisationnelles, pratiques et innovations qui permettent d'améliorer le service rendu aux usagers » (CEPEJ, 2014). L'outillage mis à disposition inclut à la fois des informations générales sur les pays et leurs systèmes judiciaires (ex. nombre de juges, budgets alloués, etc.), des

7. Seuls Liechtenstein et Saint-Marin manquent.

8. Celui de 2016 porte sur l'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux.

9. L'expert néerlandais (2007-2009) et un magistrat français, ancien greffier et responsable de projets informatiques pour le Ministère de la Justice (2014-2016) ont occupé ce rôle.

informations sur la performance des cours (*clearance rate*, arriéré judiciaire, *etc.*) et sur leur qualité (accès au droit et à la justice, satisfaction des usagers, *etc.*).

Dynamiques d'acteurs et facteurs institutionnels dans l'évolution du dispositif

L'analyse sociologique des trajectoires des acteurs qui se sont progressivement engagés dans la CEPEJ permet de comprendre l'évolution du motif cognitif¹⁰ dominant en son sein (Benamouzig, 2014) et les changements intervenus dans la structure du *Rapport*. À partir de 2006, le groupe chargé d'élaborer le *Rapport* sur les systèmes judiciaires européens a intégré de nouveaux profils à ses réunions : une magistrate espagnole, chargée du lien avec les administrations des tribunaux au ministère de la justice ; un magistrat autrichien détaché dans une direction spécialisée en stratégie et administration ; un ancien chercheur, *programme manager* auprès du ministère de la justice néerlandais ; un statisticien-économiste qui a travaillé dans le *corporate banking* américain, avant de se charger du bureau « budget et statistique » du Conseil de la justice bosnien. Ce groupe est complété par le secrétariat, dont l'expert néerlandais en modernisation a intégré les rangs comme conseiller spécial en détachement, et par ses anciens membres : le magistrat français confirmé à la tête du groupe de travail et le magistrat italien, directeur de la statistique auprès du ministère de la justice, président de la CEPEJ à l'époque.

L'équilibre au sein du groupe a ainsi été modifié. Le statisticien bosnien proposait des changements dans la grille d'évaluation dans le sens d'une plus forte managérialisation des indicateurs. Il était soutenu par le magistrat autrichien, pays qui a développé un système d'évaluation de la performance judiciaire pointu, ainsi que par l'expert néerlandais détaché au secrétariat. De l'autre côté, le président du groupe et le secrétariat demeurent les gardiens d'une approche privilégiant une application modérée d'indicateurs de performance complexes et intrusifs dans la vie des cours, au profit de pratiques dominantes dans les pays. Mais dès l'exercice 2008 du *Rapport*, les discussions au sein du groupe ont débouché sur des évolutions considérables, notamment grâce à la médiation du magistrat autrichien et à sa capacité de traduction des propositions provenant des membres plus sensibles aux logiques managériales. La prise de conscience de la part du président du groupe de l'utilité et de la compilation plus aisée de certains indicateurs déjà introduits dans les évaluations de plusieurs systèmes nationaux (comme le *clearance rate* et le *disposition time*) a permis d'intégrer ces indicateurs analytiques. L'inclusion de ces 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. Ces indicateurs donnent, en effet, en un coup d'œil, une vision synthétique de l'efficacité des systèmes judiciaires, ensuite déclinée dans un rapport volumineux.

Malgré tout, seules quelques propositions dérivées de la palette d'instruments du *court management*¹¹ sont intégrées parmi les dispositifs et bonnes pratiques de la CEPEJ, tandis que cette palette continue de faire l'objet d'âpres discussions. On a pu l'observer fin 2014, dans le cadre d'un projet de coopération mis en place par la CEPEJ avec un

10. Défini comme une composition de « bonnes raisons », intégrant une multiplicité d'éléments cognitifs, sociaux ou matériels, orienté à exercer un effet de conviction par ses propriétés cognitives et pragmatiques (Benamouzig, 2014, 111-112).

11. Approche modernisatrice des tribunaux inspirée par les principes du nouveau management public et l'usage intensif des nouvelles technologies en appui au travail des professionnels du droit.

pays membre, à propos de la possible promotion de méthodes gestionnaires d'allocation des budgets aux tribunaux. Grâce à des outils statistiques avancés (régressions multivariées), ces systèmes permettraient d'établir le budget nécessaire à assigner aux cours pour assurer la meilleure efficacité possible à partir de certains critères. Toutefois, la méfiance vis-à-vis de ce genre d'outils de la part des non-professionnels du management, et notamment des magistrats, demeure importante. Ceci s'explique en partie par la difficile compréhension mathématique de la construction de l'outil et de ses résultats, jugés de ce fait non adaptés à un public essentiellement composé de juristes. Également, c'est le refus du secrétariat de proposer des outils qui évaluent dans le détail les politiques des pays, comme ce serait le cas avec les politiques d'attribution du budget, qui explique le refus de ce système. Alors qu'un indicateur évaluant positivement ou négativement le travail des cours, tel que le *clearance rate*, finit par être accepté comme simple révélateur des problèmes, un outil allant jusqu'à établir quel devrait être le budget optimal à attribuer aux différentes cours est considéré comme trop prescriptif et simplificateur pour rentrer parmi les recommandations de la CEPEJ.

La circulation du concept de parangonnage en matière de qualité de la justice

D'autres modifications ont constamment été apportées à la grille de sélection des indicateurs et au *Rapport* afin de remédier aux difficultés rencontrées dans la collecte des données, de s'adapter aux termes officiels adoptés dans d'autres documents européens, ou encore de répondre à l'actualité des défis de l'administration de la justice (avec par exemple le *Rapport* de 2016 consacré aux nouvelles technologies dans les tribunaux). Toutefois, ces modifications ne modifient guère l'approche de *benchmarking* ou de parangonnage en matière de qualité de la justice¹² qui s'est établie au sein de la CEPEJ. De plus, le *Rapport* a dès le départ été conçu pour permettre une comparaison dans le temps des caractéristiques de chaque système judiciaire¹³ et leur évolution par rapport aux autres pays, ce qui requiert une permanence des questions posées.

Comme d'autres instruments de parangonnage, tels que les classements des universités ou les baromètres des services publics (Bruno et Didier, 2013), le *Rapport* reçoit à partir de 2010 une couverture médiatique importante lors de sa publication. Au-delà de la visibilité dans les médias, la circulation de l'instrument passe principalement par le relais des membres de la CEPEJ. Plus généralement, le succès des différents dispositifs développés par la CEPEJ¹⁴ dans les systèmes judiciaires nationaux sont fonction des capacités et de la volonté de ses membres d'assumer le rôle d'entrepreneurs de changement (Kingdon, 1995). Cette activité de diffusion et d'explication directe des enjeux et des modalités d'utilisation de l'évaluation a permis de dissiper au cours des années la méfiance initiale des professionnels vis-à-vis d'un instrument venu de l'Europe. Les données du *Rapport* sont désormais utilisées comme base argumentative dans les débats nationaux sur les

12. Le concept de *benchmarking* renvoie d'un côté à l'œuvre de quantification et d'évaluation faite par le rapport, et de l'autre à la finalité qualitative, descriptive et analytique à laquelle l'exercice est associé par ses concepteurs.

13. Pour un exemple de ce type de comparaison, cf. Brunin, 2014.

14. La CEPEJ élabore aussi de nombreux manuels, lignes directrices, guide de bonnes pratiques sur plusieurs aspects influençant la qualité du travail des tribunaux, en matière de gestion de la durée des procédures, d'accès à la justice et aux tribunaux, d'enquêtes de satisfaction des usagers des cours et de médiation. Cet ensemble de travaux est associé aux analyses tirées du rapport dans les projets de coopération mis en place avec les pays membres qui en font la demande.

réformes. Leur interprétation permet aux gouvernements de se plaindre d'un manque d'efficacité des magistrats, et aux professionnels, de souligner le manque de moyens, ou les dysfonctionnements systémiques responsables de la baisse de performance.

Ce succès au niveau national se traduit aussi au niveau international. Outre un rôle phare au sein du Conseil de l'Europe, la CEPEJ attire de plus en plus l'attention des autres organisations internationales, notamment des associations de professionnels de la justice. C'est d'ailleurs grâce à leur coopération que les indicateurs relatifs aux avocats, greffiers, huissiers et experts judiciaires ont été affinés au fil du temps. L'Union européenne elle aussi a toujours tenu en estime les travaux de la CEPEJ, comme le confirme la présence continue de ses émissaires aux réunions. Cet ensemble hétérogène de relations entre acteurs provenant de niveaux et de secteurs différents de la gouvernance des systèmes judiciaires européens témoigne d'une structure de « boucles étranges » pour ce qui est des niveaux d'action mis en relation ainsi que de l'hétérogénéité des acteurs impliqués, où les dynamiques *top-down* et *bottom-up* ne suffisent pas à expliquer la fabrique européenne de politiques publiques à l'œuvre (Lascoumes et Le Galès, 2012).

L'ÉVALUATION DE LA JUSTICE : D'UNE ÉLABORATION INTERÉTATIQUE À UNE CO-CONSTRUCTION EUROPÉENNE

La collaboration entre la CEPEJ et la Commission européenne s'intensifie à partir de 2012. Les émissaires de l'Union européenne reconnaissent dans le *Rapport* un instrument à succès, qui a permis de construire un « espace d'équivalence » dans le secteur judiciaire, outil nécessaire dans une perspective d'évaluation des choix de politiques publiques par l'usage d'indicateurs statistiques, dans la lignée du processus inauguré avec la Méthode ouverte de coordination (Desrosières, 2014; Dehousse, 2005). C'est ainsi qu'elle décide d'utiliser cet instrument dans le cadre de ses projets de coopération avec les pays membres, notamment dans le cadre du Semestre européen et de la nouvelle stratégie pour la croissance économique. Pour ce faire, la Commission européenne crée, en 2013, une unité spécifique sur les politiques judiciaires avec une douzaine d'agents au sein de la DG « Justice ».

Une coopération mutuellement profitable entre la CEPEJ et la Commission

Les membres de cette unité sont des fonctionnaires de la Commission, juristes de formation, ne disposant pas de compétence spécifique en matière d'administration et d'efficacité de la justice, sauf dans le cas de la magistrate espagnole citée comme membre du groupe d'experts de la CEPEJ, dont elle fait partie entre 2006 et 2011. Après avoir quitté le ministère de la justice espagnol pour entamer une carrière de fonctionnaire à la Commission européenne à la DG « Justice et consommateurs » sur la justice pénale, elle est intégrée à la nouvelle unité consacrée aux politiques judiciaires et à l'État de droit (C1 « Justice, Policy and Rule of Law »), où, jusqu'à 2017 elle assure la coopération avec la CEPEJ et certains pays membres.

En plus des autres organisations internationales impliquées dans ce secteur, cette unité collabore avec les autorités nationales responsables de l'administration des systèmes judiciaires. Dans le cadre du Semestre européen qui examine et évalue tous les ans la progression des pays membres par rapport aux objectifs politiques et économiques

fixés par la stratégie de croissance économique de la Commission, les fonctionnaires de l'unité élaborent un rapport sur les principaux problèmes rencontrés dans chaque État membre, et sur les solutions pour les résoudre en s'appuyant aussi sur les contributions des autres unités de la Commission européenne, notamment, celles d'économistes de la DG « affaires économiques et financières ». Ces solutions sont discutées avec les autorités des pays membres afin de les insérer, quand cela est pertinent, dans un programme de recommandations qui accompagne l'attribution de fonds spécifiques pour la réalisation de réformes structurelles, pour les pays qui en font la demande ou qui y sont soumis suite au non-respect des critères de convergence budgétaire fixés par l'Union européenne.

L'administration de la justice fait partie des secteurs clés identifiés par la Commission pour la croissance économique des États membres. L'unité responsable des politiques judiciaires est chargée de mettre en place des programmes de coopération et des recommandations, en vue d'augmenter l'impact positif des systèmes judiciaires sur le milieu économique des pays. Un réseau de points de contact nationaux a également été créé, via les ministères. En outre, un Tableau de bord de la justice dans l'Union européenne est publié chaque année, illustrant et évaluant les résultats des États membres par rapport à plusieurs indicateurs liés à l'efficacité, l'indépendance et la qualité de la justice, qui se veut instrument informatif pour les pays membres et pour nourrir les propositions de réforme contenues dans les recommandations adressées dans le cadre du Semestre européen (Commission européenne, 2015).

Les données utilisées pour produire ce Tableau de bord viennent du *Rapport* de la CEPEJ et d'autres sources telles Eurostat, le Forum économique mondial, la Banque mondiale et le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ). Un accord a été conclu afin que la CEPEJ fournisse un rapport annuel à la Commission (relatif aux seuls pays de l'Union européenne) sous la même forme que son rapport biennal, en échange de ressources financières. Ces ressources financières intègrent celles mises à disposition de la CEPEJ dans le cadre des nombreux projets de coopération mis en place avec les pays du voisinage à la demande de l'Union européenne. Au sein de la stratégie européenne de développement institutionnel dans les pays de la Méditerranée, ces projets visent à exporter les bonnes pratiques institutionnelles pour renforcer les structures démocratiques de ces pays. La CEPEJ et ses experts s'occupent souvent des projets de coopération judiciaire, assurant ainsi la promotion et l'application de nombreux dispositifs développés au sein de ses groupes de travail.

Jeu coopératif fructueux, les liens entre la CEPEJ et la Commission européenne produisent des bénéfices mutuels. Les quelque 200 indicateurs rassemblés par la CEPEJ sont réduits à une douzaine dans le Tableau de bord de l'Union européenne, et sont censés représenter l'état des systèmes judiciaires nationaux en matière d'efficacité et de qualité. Les indicateurs retenus quant à l'efficacité sont ceux portant sur la durée des procédures, le *clearance rate*, et le temps de traitement de l'arriéré d'affaires. Des données spécifiques par type d'affaires sont aussi présentées dans les secteurs du droit de la concurrence, du droit des consommateurs, de la protection des marques et des marchés publics, confirmant la focalisation de l'instrument sur les acteurs économiques.

Effets de réappropriation et résistances des pays membres

L'approche adoptée par le Tableau de bord de la justice dans l'Union européenne s'inspire de manière plus nette de la logique managériale ; en lien avec les objectifs de la Commission, elle est guidée par des considérations économiques. Le *Rapport* de la

CEPEJ a été développé à l'origine comme un outil d'analyse pour aider les États membres à se comparer grâce à des indicateurs détaillés, tout en contribuant à définir un système judiciaire de qualité. La Commission européenne s'est réapproprié l'instrument en inversant sa logique et en assignant à l'instrument une finalité plus saillante. Les indicateurs retenus sont les plus performatifs, dépouillés de leur contexte systémique, amenant à un classement des pays sans fournir les éléments permettant d'expliquer les différences. L'usage qui est fait des données provoque d'ailleurs des retours critiques de la part des membres de la CEPEJ.

Le Tableau de bord utilisé par l'Union européenne repose d'autant plus sur un effet de distorsion des données rassemblées qu'il vise à appuyer le diagnostic ainsi mis en avant par la mise en place de solutions spécifiques pour les systèmes judiciaires européens, ce qui est justement l'autre activité centrale de l'unité C1 au sein de la DG « Justice et consommateurs ». Indépendamment des finalités descriptives initialement attribuées au *Rapport* réalisé par la CEPEJ, les indicateurs ont donc des effets de politiques publiques touchant tant à l'État de droit qu'à la croissance économique, 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 recensées par ces derniers ou dans le cadre de documents rédigés par d'autres organisations internationales. Par la réappropriation des instruments déjà développés avec succès dans le cadre du phénomène de « boucles étranges » de la gouvernance européenne de la justice évoqué plus haut, la Commission européenne tente ainsi de s'emparer de l'espace d'action publique sur l'administration judiciaire, en promouvant un parangonnage à la fois moins consensuel et avec plus de portée dans ses effets que celui mis en place par la CEPEJ. Néanmoins, ce mouvement, s'il est facilité par la position et la légitimité institutionnelle de la Commission au sein du cycle de l'action publique, rencontre des formes de résistances de la part des pays membres.

Alors que tous les pays du Conseil de l'Europe participent aux activités de la CEPEJ en s'engageant dans l'exercice complexe de recueil de données pour le *Rapport* d'évaluation, il n'en est pas de même pour le rapport annuel demandé par la Commission européenne pour son Tableau de bord. Plusieurs pays, notamment le Royaume-Uni et la Belgique, n'ont participé que de manière partielle à l'exercice, arguant d'une incapacité administrative à produire les données (alors même qu'ils collaborent à la collecte de données pour la CEPEJ). Ce refus de collaborer, courant pour les éditions de 2014 et 2015, cachait une critique des finalités et des modalités de constitution du Tableau de bord. Alors que le *Rapport* de la CEPEJ est le résultat d'un long projet consensuel développé par des représentants des États, celui de la Commission était perçu comme une décision bureaucratique imposée d'en haut aux pays membres. Ces résistances administratives étaient liées, dans le cas de la Belgique à une opposition au mode décisionnel de la Commission européenne, refusant la surcharge administrative de la collecte de données face à une inclusion trop partielle des pays membres dans les décisions sur les indicateurs à inclure dans le Tableau de bord. Dans le cas du Royaume-Uni, cette critique s'ajoutait à la crainte des effets de transposition dans l'action publique nationale d'une action plus poussée de la Commission en matière de justice¹⁵. Cependant, le Tableau de bord de la justice dans l'Union européenne est un projet encore en évolution. Il reste donc à voir

15. Pour un panorama des résistances administratives des pays membres contre les normes européennes, cf. Saurugger et Terpan, 2013.

dans les prochaines années quels effets se produiront quant à son acceptation pour ce qui est de la gouvernance des systèmes judiciaires européens.

*
* *

Les processus de construction de deux dispositifs d'évaluation des systèmes judiciaires européens esquissés dans cet article ont illustré les dynamiques à l'œuvre dans un espace européen alimenté par des relations complexes entre acteurs et niveaux de gouvernance. Nous avons ainsi montré que l'élaboration de dispositifs visant à rendre plus efficace l'administration de la justice dans les pays européens est marquée par un motif cognitif évoluant sur la base des contributions des acteurs participant à ces espaces intergouvernementaux de coopération et du cadre institutionnel qui le règle. La CEPEJ du Conseil de l'Europe, en partant du principe que la justice est un service public, promeut un dispositif qui associe l'évaluation quantitative à une finalité qualitative, descriptive et analytique. Si les indicateurs managériaux de performance sont intégrés au dispositif, celui-ci n'est pas pensé comme prescriptif d'un modèle spécifique de réforme. De l'autre côté, en s'appuyant sur le dispositif mis en place par la CEPEJ, la Commission européenne développe un instrument de *benchmarking* de la justice qui vise aussi les acteurs économiques et qui intègre pleinement le motif cognitif de la performance économique à l'intérêt pour l'État de droit.

Des dynamiques d'action conjointes et concurrentielles structurent ce champ d'action publique. L'analyse de l'évolution du *Rapport* de la CEPEJ montre l'importance de la circulation des pratiques, par des experts, ayant intégré les « bonnes raisons » des indicateurs de performance par leur parcours professionnel et leur contexte national, qui s'en font promoteurs au niveau européen. Ces mêmes indicateurs de performance sont au cœur de la réappropriation du dispositif de la CEPEJ réalisé par l'Union européenne à travers son Tableau de bord de la justice. L'affirmation plus marquée de finalités orientées vers la compétitivité économique dans le dispositif de l'Union européenne renvoie à la structuration d'un modèle de l'administration de la justice qui ne se limite plus à considérer son efficacité dans le cadre de l'État de droit, mais qui intègre à sa logique d'évaluation le modèle de l'efficacité du marché. Si cela est symptomatique des différences entre les deux organisations quant à leur approche des problèmes de la justice, aux types de solutions proposées ainsi qu'à leur circulation dans les autres niveaux de gouvernance, il fournit aussi des pistes de réponse intéressantes quant à l'absence, pour le moment, d'un modèle européen cohérent en matière d'administration de la justice.

Références bibliographiques

- Albers, Pim (2003), « Evaluating Judicial Systems. "A balance between variety and generalisation" », Strasbourg, Council of Europe.
- Benamouzig, Daniel (2014), « Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs? », in *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 95-118.
- Bezes, Philippe (2009), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.

- Boillat, Philippe ; Leyenberger, Stéphane (2008), « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 125, n° 1, p. 55-66.
- Brunin, Lætitia (2014), « Les chiffres de la justice française à l'aune des critères européens d'efficacité », *Infostat Justice*, n° 131, p. 1-8.
- Bruno, Isabelle ; Didier, Emmanuel (2013), *Benchmarking : l'État sous pression statistique*, Paris, Zones.
- Buscaglia, Edgardo ; Dakolias, Maria (1999), *Comparative International Study of Court Performance Indicators*, Washington DC, World Bank.
- CEPEJ (2004), *European Judicial Systems Edition 2002: Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- CEPEJ (2014), *Rapport sur les systèmes judiciaires européens - Edition 2014 (2012): efficacité et qualité de la justice*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- Comité des Ministres (2002), « Res(2002)12 établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice », Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- Contini, Francesco, dir. (2000), *European Database on Judicial Systems*, Bologna, Lo Scarabeo.
- Dallara, Cristina ; Piana, Daniela (2015), *Networking the Rule of Law*, London, Ashgate.
- Dehousse, Renaud (2005), « Chapitre 9 : La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 331-356.
- Delpeuch, Thierry (2006), « La coopération internationale au prisme du courant de recherche « droit et développement » », *Droit et société*, vol. 62, n°1, p. 119-175.
- Delpeuch, Thierry ; Vassileva, Margarita (2009), « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires », *L'Année sociologique*, vol. 59, n°2, p. 371-402.
- Desrosières, Alain (2014), *Prouver et gouverner: une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte.
- Commission européenne (2015), *The 2015 EU Justice Scoreboard*, Bruxelles, Commission européenne.
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, alternatives, and public policies*, New York, HarperCollins.
- Langbroek, Philip (2005), « Quality management concerning judges, judgements and court services », in Fabri, Marco (dir.) ; Rivero-Cabouat, Noëlle ; Jean, Jean-Paul ; Langbroek, Philip ; Pauliat, Hélène (2005), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien.
- Langbroek, Philip (2008), « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *Revue française d'administration publique*, vol. 125, n°1, p. 67-79.
- Lascoumes, Pierre ; Le Galès, Patrick (2012), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Mahoney, Barry, dir. (1988), *Changing Times in Trial Courts*, Williamsburg, VA, National Center for State Courts.
- Pollitt, Christopher ; Bouckaert, Geert (1999), *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Saunier, Pierre-Yves (2004), « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, vol. 57, n°4, p. 110-126.
- Saurugger, Sabine ; Terpan, Fabien (2013), « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, vol. 80, n°1, p. 5-24.

- Serverin, Evelyne (2011), « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice », in Frydman, Benoît et Jeuland, Emmanuel, dir. (2011), *Le nouveau management public de la justice*, Paris, Dalloz, p. 37-56.
- Sibony, Anne-Lise (2002), « Quelles leçons tirer des expériences étrangères ? », dans Breen E., dir., *Évaluer la justice*, Paris, Presses universitaires de France, p. 77-144.
- Vigour, Cécile (2006), « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, vol. 63-64, p. 425-455.