



## Entretien

### ***La justice électronique territorialisée : gouvernance et réforme judiciaire en Italie,***

Avec **Daniela Piana**, Professeure à l'Université de Bologne

Réalisé en février 2016

La diffusion de la technologie dans le secteur de la justice est très souvent motivée par deux objectifs. Celui de la réduction des inefficacités judiciaires qui s'avèrent coûteuses en termes économiques, et celui de rendre plus transparent et ouvert le partage des informations entre les juridictions et les usagers. Dans le cas de l'Italie, la technologie est perçue comme une réponse très adéquate à ces deux problématiques. C'est pourquoi ces deux objectifs sont aujourd'hui au centre de l'agenda institutionnel national italien, notamment au travers de la Procédure Civile Télématisée (PCT) mise en œuvre de façon obligatoire récemment et la Procédure Pénale Télématisée (PPT) qui vient tout juste d'être lancée. Mais cela n'a pu se faire que par un processus initialement long et complexe de « remontée d'initiatives locales », un processus de conduite du changement spécifique à l'Italie que nous détaille Daniela Piana, professeure à l'Université de Bologne et chercheuse associée à l'IHEJ.

\*\*\*

***Vous avez mené, avec deux de vos collègues italiens, Cristina Dallara et Luca Verzelloni, une étude sur les réformes de la justice en Italie qui s'appuie sur un réseau académique et scientifique national. L'un de vos centres d'intérêt concerne la mise en place de la Procédure Civile Télématisée (PCT) par le ministère de la Justice italien. Avant d'analyser cette réforme, et de revenir***

***notamment sur ce qu'elle nous apprend sur la façon propre à l'Italie d'impulser le changement, pouvez-vous nous en dire plus sur l'historique de cette PCT ?***

Tout d'abord, les données utilisées pour cette recherche et les interprétations qui en découlent sont basées sur des résultats acquis à travers une recherche menée sur une période de vingt-quatre mois. Notre choix s'est porté sur la justice civile, au sein de laquelle l'Italie a fait l'expérience de la procédure télématisée aujourd'hui obligatoire.

En débat depuis plus de quinze ans, la PCT a longtemps été considérée à tort comme le remède miracle aux retards procéduraux. Cela tient à plusieurs raisons plus ou moins valables, mais très débattues et connues dans le pays. Cette procédure était alors une exception dans le panorama européen, de par la complexité des systèmes d'échange, les nouvelles possibilités offertes aux acteurs (notamment aux avocats), en termes de dématérialisation et flux d'informations et de documents.

***Par qui la procédure a-t-elle été impulsée, et quelles ont été les différentes étapes de son implantation dans le système judiciaire italien ?***

L'initiative a été expérimentée par des magistrats et avocats de Bologne dès 1993. Elle fût officiellement reprise en main, et lancée de façon nationale par le ministère de la Justice en 2000 avec pour objectif « *la gestion électronique de toute la procédure civile, de l'inscription à la phase d'exécution en facilitant échanges et mise en archive des divers actes et documents* » (Carnevali 2006 : 118). Le décret du Président de la république 123, daté de 2001, a introduit formellement l'utilisation de cette procédure dans les juridictions.

Une phase d'expérimentation a été menée de 2004 à 2007 dans divers tribunaux du pays. La seconde phase de tests, menés à plus grande échelle entre 2007 et 2009, a permis de réévaluer le projet et de corriger certaines failles décelées au cours de l'expérimentation initiale. De 2009 à 2013, une large phase d'expansion du projet a été impulsée par la Direction Générale des Services Informatiques Automatiques (DGSIA) du ministère. C'est également dans cette période (entre 207 et 2013) que la PCT a été soutenue de facto grâce aux innovations organisationnelles financées par la communauté européenne. Cette dernière a alors commencé à fournir les instruments nécessaires aux tribunaux de façon systématique. Il ne faut cependant pas négliger le rôle des chefs de juridiction ayant expérimenté les premiers la PCT. Ils ont également eu un rôle moteur dans l'impulsion du changement pour l'ensemble du pays. En parallèle, et pour pallier aux carences de l'administration centrale en la matière - j'y reviendrai plus loin -, des initiatives locales au sein des bureaux ont été mises en place. Les avocats ont créé des offres de formation, d'assistance et de prise en main au profit des personnels des juridictions, et ont mené des campagnes de sensibilisation des usagers. En juin 2014, il est ainsi devenu

## Entretien

obligatoire de déposer de manière électronique les ordonnances d'injonction, actes, et documents de procédure judiciaire officiés dans les tribunaux ou cours d'appel.

### ***Quel fut le rôle du politique dans l'impulsion (ou l'acceptation) de ce changement ?***

Le rôle du politique dans l'impulsion et le déploiement de ce système d'information n'est pas négligeable. Depuis une dizaine d'années, aucun des ministres de la justice n'a nié le rôle et l'importance de la PCT, mais le ministre Severino est celui qui a fait le choix de rendre la procédure obligatoire. Le ministre Orlando (2014 - ) a marqué de manière significative la phase finale de la mise en œuvre. Dès son entrée au gouvernement, il a organisé des tables rondes, par thèmes, pour discuter des différentes questions de pratiques avec les intervenants, parmi la plus importante fut celle dénommée « Activation de la PCT ». Le ministre a réussi à créer un moment de réflexion commun dans la phase la plus cruciale, celle de la réalisation concrète. Il a ensuite souhaité une entrée en vigueur plus modulable, permettant d'apporter certaines modifications normatives en fonction des remarques recueillies.

### ***Avons-nous, à ce jour, des retours de terrain ou des données chiffrées permettant de faire un premier bilan de l'utilisation (et de l'acceptation) de la PCT par les juridictions italiennes ?***

En 2014 (date de notre étude) il était encore impossible d'évaluer précisément les effets du caractère obligatoire de la PCT. Le ministère de la Justice notait cependant une augmentation perceptible des enregistrements et transmissions de documents au niveau national. Ainsi, dans les derniers mois, 13 743 888 communications télématiques ont été enregistrées<sup>1</sup>. On estime une économie pour l'Etat de 48 millions d'Euros. Mais plus important, les données mettaient en lumière une différence notable entre les régions « expertes de l'innovation », piliers en la matière, et celles restées en marge. Les données quantitatives décrivaient une situation à « tâches de léopard » sur la carte du pays. Toutes les régions n'étaient pas au même stade d'avancement dans les nombres de dépôts de téléprocédures. En cela, elles laissaient apparaître la difficulté du « centre » à faire système et à garantir la constance et l'homogénéité d'un service sur tout le territoire national que, dans ce mouvement, nous appelons les « périphéries ». Bien que la DGSIA ait cherché à fournir aux tribunaux les infrastructures nécessaires pour l'implantation complète du dispositif, certains tribunaux du Sud déclaraient encore en juin 2015 ne pas avoir reçu tout le matériel informatique nécessaire, de plus, l'assistance ou la formation s'est révélée offerte sans réelle continuité dans le temps, en dépit des fonctionnaires et techniciens qui sont parfois très engagés.

### ***Pouvez-vous sur la base de cet exemple nous détailler le processus propre à l'Italie en matière d'impulsion du changement ?***

Contrairement au système centralisé français, le premier moteur de l'innovation de l'administration italienne est à chercher à la base, et n'émane traditionnellement pas du ministère. Souvent, l'innovation provient « du bas » de façon spontanée, lorsque le besoin s'en fait ressentir localement, soit le ministère, lorsqu'il a un besoin d'innover (en matière de procédure par exemple), lance ce que l'on pourrait nommer un « appel à initiative », informel, de manière à impulser le changement. Il explique avoir comme projet de mettre en place un système télématique pour les échanges de documents juridiques par exemple, puis, ce sont des tiers (du secteur public ou privé) qui s'emparent du projet pour effectivement le mettre en œuvre, à leur échelon. Une fois ces innovations testées au travers d'initiatives locales, s'en suit une remontée, un bilan de chacune des expériences au centre décisionnel ministériel, qui choisit entre les diverses propositions locales celle qui lui semble la plus pertinente, avant de lancer l'initiative sur l'échelle nationale. Au niveau local se sont souvent des avocats, ou parfois des entreprises privées qui prennent en charge les prémisses du projet, attirés par le profit éventuel, mais aussi par le défi, le challenge qu'ils souhaitent relever et la réputation à en retirer. Il y a souvent peu d'initiatives réellement menées à bout, mais celles qui le sont se révèlent au final très hétérogènes et offrent un large panel de choix aux décideurs nationaux<sup>ii</sup>.

Le problème résultant de cette modalité d'impulsion du changement est double : le délai, et l'irrationalité du système. Ces aller-retour entre le ministère (ou les ministères, en cas d'innovations interministérielles) qui impulse l'idée et la volonté d'un côté, et les tribunaux, avocats ou entreprises qui innover localement représentent aussi un coût dans la réforme. Les retours d'expérience annoncés au ministère pour que celui-ci puisse faire son choix, et enfin la mise en œuvre globale de la politique choisie dans tout le territoire, ont comme conséquence d'augmenter considérablement le délai de la réforme. Cependant, on peut penser que l'initiative, déjà testée et approuvée localement, s'en trouvera plus efficace pour un développement à l'échelon national que si elle émanait du ministère sans validation « pratique » préalable, avec des coûts économisés en bout de chaîne.

Pour ce qui est de la PCT en particulier, le ministère a même fait le choix de désigner un magistrat de Bologne (initiateur du projet dès les années 90) au sein de la direction DGSIA, afin de gérer l'expansion de la procédure à l'ensemble du territoire. Parmi les nouveautés de gestion résultant de cette expérience sur la PCT, on peut relever la création et l'application de référentiels dans les méthodes de conduite du changement, et la visite régulière des juridictions par le centre afin de continuer à apprendre « de la base » lors du développement de la réforme.

### ***La PCT a-t-elle mis en lumière des difficultés propres à l'Italie en matière d'acculturation aux nouvelles technologies ?***

Les difficultés qui accablent le système judiciaire italien sont de nature essentiellement organisationnelle. Le système juridique italien est un exemple de *loosely coupled system*<sup>iii</sup>. Le caractère spatial segmenté des niveaux de gouvernance locaux reflète l'autonomie des « périphéries » et une intégration limitée par rapport au « centre ». De plus, le nombre d'unités organisatrices est très important, il y a une absence d'interdépendance hiérarchique et technologique entre la base et les décideurs étatiques, phénomène amplifié par une volonté d'autodétermination locale forte. Chaque articulation base/centre est un microcosme de procédures, de façons de faire, et de solutions liées au contexte dans lequel elles sont nées, et qui, avec le temps, se sont institutionnalisées.

### ***Comment la PCT, et les changements qu'elle implique, ont-ils été acceptés par les professionnels de la justice italiens ?***

Pour les avocats, c'est une politique qui a influé de grands changements et introduit un mode de travail radicalement nouveau. Il existe des tensions notables entre le ministère de la Justice et les avocats, notamment sur les données issues de la PCT. Il n'y a pas encore, en Italie de politique des données consensuelle et partagée par tous les acteurs.

La magistrature italienne a quant à elle toujours été en faveur de la PCT, sans pour autant nier les problèmes pouvant en découler. Les problèmes envisagés par la magistrature sont de type différent. Le premier relève de la nécessité de changer la méthode de travail. Dans un chapitre paru en 2013, Pasquale Liccardo (DG DGSIA) avait souligné que la PCT demandait un *changement* de forme et de procédure dans le rituel civil, et pas seulement une *juxtaposition* de la technologie à la procédure traditionnelle et aux méthodes traditionnelles de travail.

L'agenda ministériel italien vient d'inscrire à l'ordre du jour le lancement de la PCT à la Cour de Cassation<sup>iv</sup>. On assiste également, au sein de certaines localités, aux prémices de mise en place de la PPT : Procédure Pénale télématisée.

---

<sup>i</sup> Dépôts télématésés des magistrats ou sources externes. Ministère de la justice Italien, mai 2014

<sup>ii</sup> Les financements issus des fonds structurels de l'Union Européenne ont un rôle non négligeable puisqu'ils offrent aux régions d'importantes dotations en vue de l'expérimentation de logiciels.

<sup>iii</sup> Weick 1976 ; Orton and Weick 1990)

<sup>iv</sup> Norme du ministère d'application, Loi 19 Janvier 2016, n. 16.