



LA JUSTICE EN ITALIE, ENTRE GARANTIES ET SERVICE

Daniela Piana

NOTES DE L'IHEJ

9 - FÉVRIER 2016

RÉSUMÉ

La présente note entend apporter une contribution au débat public et institutionnel sur la justice en Italie, soutenu par la connaissance scientifique ayant été acquise au cours d'années de recherche, en Italie et en Europe, et visant à répondre aux questions que se posent actuellement tous les citoyens italiens : est-il vrai que la justice en Italie est lente ? L'est-elle dans tous les tribunaux ou seulement dans certains de ceux-ci ? Tout en considérant que l'on essaie en Italie d'améliorer l'efficacité du système justice depuis le 2001 – l'année dans lequel on a introduit dans la constitution italienne le droit au procès équitable – il est aussi vrai que l'efficacité des actions de réforme n'a pas été capable de garder ses promesses. Cependant on pourrait pas dire que le système justice ne change pas. Quelle est la méthode et quelles sont les trajectoires suivies par le changement jusqu'aux années 2012 ? Dans cette note, on essaie aussi de répondre à des questions que l'on se pose à la fois sous l'angle de la recherche scientifique et sous l'angle de l'opinion publique. Dans quelle mesure les caractéristiques structurelles du système politique italien ont-elles une influence ou ont-elles influencé la manière selon laquelle (et les résultats avec lesquels) le système « justice » est réformé, amélioré, adapté, ou bien parfois strictement conservé ? Il s'agit là de questions importantes, non pas seulement pour le chercheur, mais également et surtout pour le citoyen, pour le titulaire d'une entreprise, pour le consommateur, pour l'investisseur. Certes, le citoyen qui, au cours de sa vie, se trouve amené à interagir avec un organe judiciaire n'aborde pas des questions si complexes. Il est plutôt assailli par des préoccupations présentant un caractère bien précis, qui ont trait à des problèmes qui sont proches à la fois dans l'espace et dans le temps. Ces questions ne sont pas moins importantes que les premières. Parvenir à répondre dans des délais susceptibles d'être prévus et avec des résultats présentant une qualité substantielle aux demandes des citoyens signifie en effet contribuer à la légitimation elle-même du système judiciaire

L'AUTEUR

Daniela Piana est professeur de science politique de l'université de Bologne. Chercheuse associée de l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice, elle coordonne la section « Just Europe » du centre de recherche ICEDD de l'université LUISS de Rome. Elle étudie les systèmes de la justice en Europe depuis le 2005, à travers une méthode qui intègre l'analyse des institutions formelles avec la recherche du terrain dans les juridictions. Elle est membre de l'Observatoire sur les réformes de la justice, institué par le ministre Orlando en 2014 et expert formateur dans le cadre des programmes de formation permanente de l'Ecole Supérieure de la Magistrature Italienne depuis 2013.

POUR CITER CET ARTICLE

Daniela Piana, « La justice en Italie, entre garanties et service », *Notes de l'IHEJ*, Institut des hautes études sur la justice, n° 9, février 2016.

Introduction

Loi et justice

Oui : la loi est la même pour tous. Voilà la réponse, simple et nette, à une question controversée et provocatrice. Et la justice ? La justice en tant que service est différente selon les territoires que l'on examine. Pourquoi ce fossé entre l'homogénéité des règles du droit, des garanties, des droits, tels qu'ils sont définis dans les procédures qui président à la réalisation des procès, et l'hétérogénéité des décisions au niveau de la justice « rendue » ?

La principale raison est le fait qu'il existe entre les normes qui définissent les limites et les possibilités de décision pour la magistrature et l'expression pratique du « système justice », un système d'interdépendance complexe, dans lequel interagissent de manière non linéaire – mais intelligible, comme nous essaierons de le démontrer – des variables présentant un caractère non normatif, ce que l'on qualifie de « variables de contexte » : les variables intervenantes. Ces variables sont de nature logistique et culturelle et peuvent avoir des manifestations et des contenus différents selon les territoires et les personnes qui exercent leurs fonctions auprès d'un organe judiciaire à un moment bien déterminé. Le fait d'en négliger l'importance revient à ne pas gouverner le « système justice » et à ne pas garantir – si ce n'est sur le papier - un service équivalent aux citoyens selon les territoires italiens.

La justice considérée comme service dépend de très nombreux facteurs, qui s'ajoutent à la loi : la facilité avec laquelle on peut atteindre un tribunal, la possibilité d'accomplir des opérations simples à travers le site Internet du palais de justice, l'existence d'une tradition consolidée de dialogue entre le barreau et la magistrature de la circonscription ou du district, la présence d'un chef de service enclin à la gestion des ressources humaines et matérielles selon des paramètres et des critères attentifs aux citoyens et non seulement aux procédures. Il ne s'agit pas d'une différenciation ad personam. Il s'agit d'une différenciation territoriale, entre des services différents, entre des moments historiques différents au sein du même service, ou même dans le cadre de distances géographiques ou de distances temporelles limitées. En somme, la variable espace/temps qui, dans le monde de la justice, ne devrait pas revêtir un poids significatif, (pour le moins à court terme), est en réalité en train de se révéler de plus en plus importante au regard des services rendus aux citoyens. Cela concerne tous les secteurs publics et, en conséquence, également le secteur judiciaire.

Partant de ces prémisses, différentes questions se posent actuellement pour les citoyens italiens : est-il vrai que la justice en Italie est lente ? L'est-elle dans tous les tribunaux ou seulement dans certains de ceux-ci ? Existe-t-il une différence entre le Nord et le Sud du point de vue de l'efficacité des organes judiciaires ? Pourquoi le système « justice » apparaît-il le plus souvent indéchiffrable

1 - Dans la présente note, on distingue entre le système judiciaire – l'ensemble des institutions et des acteurs – et le « système justice » – l'ensemble des relations entre les institutions et les services rendus aux citoyens et aux territoires. Le système judiciaire est un des facteurs qui détermine le « système justice » mais ce n'est pas le seul. Le lecteur trouvera des réflexions de caractère logistique qui s'appuient sur des exemples tirés aussi bien du secteur de la justice civile que du secteur de la justice pénale. Naturellement, il existe des traits qui sont spécifiques à ces deux secteurs, que l'on n'entend pas ici limiter ou manquer de reconnaître. Cependant, on pense

et, nonobstant cela, est considéré comme un des rares, si pas le seul instrument permettant de mettre fin aux controverses ? Et encore, est-il vrai qu'il existe un pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de l'action pénale ? Y a-t-il des temps différents et des stratégies différentes dans le cadre de la gestion des phases d'enquête selon les différents parquets de la République en Italie ? Et même si l'on admet qu'il y a un problème national de prestations de la part du système « justice », comment peut-on l'expliquer ? Uniquement sur la base de l'attribution des ressources ? Ou existe-t-il également un problème d'organisation et de leadership ? Dans quelle mesure les caractéristiques structurelles du système politique italien ont-elles une influence ou ont-elles influencé la manière selon laquelle (et les résultats avec lesquels) le « système justice » est réformé, amélioré, adapté, ou bien parfois strictement conservé ? Enfin, mais ce n'est pas un problème de moindre importance, comment est-il possible qu'une des institutions les plus discutées dans le pays soit représentée de manière souvent partielle ? Peut-on dire qu'il existe dans notre pays des lacunes de communication entre les institutions judiciaires elles-mêmes ?

Il s'agit là de questions importantes, non pas seulement pour le chercheur, mais également et surtout pour le citoyen, pour le titulaire d'une entreprise, pour le consommateur, pour l'investisseur, pour les ménages. Certes, le citoyen qui, au cours de sa vie, se trouve amené à interagir avec un organe judiciaire n'aborde pas des questions si complexes. Il est plutôt assailli par des préoccupations présentant un caractère bien précis, qui ont trait à des problèmes qui sont proches à la fois dans l'espace et dans le temps. Il se demande par exemple : combien de temps faudra-t-il pour obtenir un certificat pénal ? En combien de temps sera fixée mon audience pour la cause de divorce ? En combien de temps obtiendrai-je les résultats de la demande de faillite ayant été soumise au juge ? Comment se fait-il que mon avocat ne parvienne pas obtenir les documents par voie télématique ? Est-il possible d'obtenir des informations précises sur l'état dans lequel se trouve une procédure de la part des citoyens qui en sont parties ? Combien de temps s'écoule-t-il avant d'obtenir les expertises nécessaires afin de trancher une controverse dans le domaine sanitaire ? Combien de temps faut-il pour obtenir un administrateur de soutien pour un membre de la famille se trouvant dans de graves conditions de santé ?

Ces questions ne sont pas moins importantes que les premières. Parvenir à répondre dans des délais susceptibles d'être prévus et avec des résultats présentant une qualité substantielle aux demandes des citoyens signifie contribuer à la légitimation elle-même du système judiciaire

Dans un contexte en adéquation avec les questions que le citoyen se pose en ce qui concerne les délais et les modalités selon lesquels la justice est rendue, on devrait pouvoir répondre par des données dont la validité est nationale, avec de petites marges de différence. Au contraire, en Italie, il n'en est pas ainsi. L'incidence, dans le cadre de l'administration de la justice, des variables qualifiées « de contexte » n'est pas une nouveauté. Si on la compare avec d'autres pays européens, l'Italie se présente comme un pays dans lequel les tribunaux sont étroitement liés aux territoires, indépendants et souverains. L'unification de la fonction judiciaire qui eut lieu en même temps que l'unification du pays à la suite du Risorgimento a depuis toujours constitué, davantage que le point de départ, le point final de la construction de l'État unitaire. Du reste, l'importance du territoire

que les variables logistiques peuvent être envisagées selon un niveau d'abstraction qui leur permet d'être valables et marquantes pour les deux secteurs.

dans le cadre de l'administration de la justice revêt des racines historiques indéniables, même en dehors des frontières italiennes. Il suffit de citer le Royaume-Uni ou la France pré-révolutionnaire. Ce qui distingue notre système de celui des autres pays européens qui sont eux aussi caractérisés par une incidence élevée de la variable territoriale, c'est le degré de succès selon lequel le processus de construction d'un centre capable de gouverner le système politique et social s'est accompli, une édification qui, dans de nombreux pays, est allée de pair avec la restructuration de l'administration publique de l'État (il suffit de penser à l'exemple français et au cas allemand). Le cliché instantané que nous serons en mesure de fournir aujourd'hui doit toujours être évalué comme étant le résultat de l'interaction de nombreuses variables, différentes entre elles, agissant au niveau central, au niveau du district et au niveau local. C'est pour cela qu'il faut s'interroger à l'aide d'instruments rigoureux sur le « pourquoi », en sachant que de la réponse qui sera apportée à cette demande naîtra également la connaissance qui est indispensable pour tracer le champ d'action au sein duquel il est possible d'intervenir.

Toutefois, bien que l'on ne puisse pas dire que la variable « territoire », soit apparue de nos jours comme un facteur dont il faut tenir compte dans l'administration de la justice, il est également vrai que le citoyen est actuellement confronté à une variété plus marquée et plus large de services rendus par les tribunaux et les services du parquet, variété qui exerce une incidence marquée sur la vie publique et privée. Il suffit de penser à la délivrance des certificats pénaux en vue du lancement d'une activité entrepreneuriale, au dépôt des jugements de divorce pour la gestion de sa propre vie affective, à la solution d'une controverse dans le domaine du droit du travail pour obtenir son indemnisation et programmer son futur professionnel, à la solution, pour un créancier, d'une controverse pour insolvabilité et pour obtenir les liquidités attendues pour pouvoir procéder à de nouveaux investissements. Il s'agit souvent de micro-décisions ayant un impact considérable sur la vie de tous les jours pour des millions de personnes. Par ailleurs, la nécessité de contrôler les dépenses publiques et de répondre aux critères de nature internationale en ce qui concerne la qualité des services offerts aux citoyens et aux entreprises a imposé depuis désormais des années une refonte du cadre de référence à travers lequel on peut – y compris le gouvernement et le Parlement en Italie – évaluer les politiques et les interventions à mettre en place en matière de justice, qu'elle soit civile ou pénale.

Les procédures et les cas d'espèce des codes sont les mêmes sur tout le territoire national. Les garanties en matière d'indépendance de la magistrature sont valables sur l'ensemble du territoire national également. C'est pour ces motifs qu'à la question de savoir si la loi est la même pour tous, nous devons répondre et nous répondons par l'affirmative. Et pourtant, les délais pour le dépôt d'un jugement varient d'un district judiciaire à l'autre et parfois même au sein du même district, à une distance de quelques dizaines de kilomètres seulement d'un palais de justice à l'autre. Il existe parfois des différences dans les délais de gestion d'un même type de procédure entre un magistrat et l'autre, naissant parfois des charges de travail pesant sur l'un et l'autre (mais ceci, le citoyen ne le sait pas). Les délais de signification varient également entre un siège judiciaire et un autre. Le citoyen a parfois l'impression que pour deux infractions « semblables » ou bien appartenant au même cas d'espèce, on applique des peines différentes et que la procédure suivie pour le même type de controverse civile est différente selon le service qui s'en occupe. Si l'on observe la diffusion du recours aux technologies dans les procès civils, on remarque, nonobstant une amé-

lioration significative au cours de la dernière année, que celle-ci est encore très différente d'un territoire à l'autre. Il existe par ailleurs des problèmes encore plus délicats. Les services des parquets peuvent attribuer des modalités de traitement différentes (du point de vue de l'organisation) à des affaires qualifiées de « simples », en créant des spécialisations fonctionnelles qui ne sont pas interdites par les normes légales, mais qui ne sont pas obligatoires. Par conséquent, dans certains services, une plainte pour vol contre inconnu peut être traitée d'une certaine manière et dans d'autres services d'une manière différente. Il existe certaines infractions très graves comme, par exemple, les crimes commis contre l'environnement, qui exigent souvent le recours à des unités spécialisées, aussi bien du point de vue de la police judiciaire qui procède aux enquêtes que du point de vue du traitement de la cause. Tous les services judiciaires n'en sont pas pourvus et naturellement, la spécialisation n'est pas prévue par la loi, mais n'est même par interdite.

En somme, nous vivons dans un pays où les normes sont les mêmes pour tous et où la justice est rendue selon des services, des délais, une prévisibilité et des capacités qui sont plutôt divergentes sur le territoire.

Il est temps de mettre ces vérités empiriques dont on dispose et les résultats de la recherche sur l'organisation des services judiciaires à la disposition des institutions qui sont chargées de la gestion du « système justice ». En effet, s'il y a une conclusion qui peut être tirée de la connaissance pratique des organisations judiciaires en Italie, c'est bien celle de la faiblesse de la fonction de contrôle exercée par le centre du système. Elle est faible par sa légitimation - un centre fragmenté et déchiré par les conflits éprouve substantiellement des difficultés à s'affirmer sur le territoire – et faible par sa capacité - pour pouvoir régir, il faut pouvoir procéder à un suivi de manière permanente. Et en l'absence d'un centre régulateur, le service rendu aux citoyens dans le secteur judiciaire finit par se présenter comme n'étant pas homogène, comme n'étant pas prévisible, comme n'étant pas certain, et surtout comme étant potentiellement discriminant.

La voie à l'innovation du bas vers le haut (2007-2013)

Le syndrome du vilain petit canard

En Italie on remarque que le phénomène de la différenciation territoriale s'est affirmé avec plus d'importance que dans les autres pays européens, confrontés eux aussi à la nécessité de réorganiser le système judiciaire, comme les Pays-Bas, la Belgique, l'Espagne, la France. Ceci s'accompagne d'un autre phénomène : le taux d'innovation et d'expérimentation organisationnelle a atteint des niveaux bien supérieurs à ceux présentés par les autres pays membres de l'Union Européenne. Contrairement à ce qu'on pourrait attendre, du début des années 2000 jusqu'à nos jours, on a enregistré un phénomène d'expansion progressive de la capacité d'innovation en Italie, entraînée par deux principales forces motrices. La première est celle de la pression des organismes internationaux, la deuxième concerne la réduction progressive de la capacité de réglementation des centres de gouvernement, en particulier du ministère de la Justice, à laquelle s'ajoute l'introduction

d'un dispositif organisationnel en 2007, grâce auquel les magistrats nommés à des postes de direction sont désormais évalués sur base quadriennale, non seulement en matière de professionnalisme juridictionnel, mais également – et c'est là que se trouve le changement normatif introduisant de nouveaux horizons de choix qui n'étaient pas considérés auparavant – en matière de professionnalisme organisationnel.

Parmi les nombreuses interventions nées de l'association des forces susmentionnées qui avaient comme cible la dimension non normative du « système justice », aucune n'a atteint en ampleur et en potentialité, ce que l'on appelle le programme « Diffusion de Best Practices » (DBP).

Comment la DBP naît-elle? Elle est le fait d'une interaction vertueuse entre trois niveaux institutionnels, local, national et européen. Comment ce mécanisme devient-il possible? Le renforcement des mécanismes de coopération en matière judiciaire qui a marqué ces vingt dernières années l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe, a produit un phénomène qui a deux visages. Avec sa tradition juridique et ses modèles d'organisation judiciaire et de garanties concernant les procès, l'Italie a joué un rôle moteur lors de l'élaboration de règles, de standards, de lignes directrices en matière de justice. Le lien existant entre le niveau national de notre pays et le niveau européen s'est donc consolidé.

Au même moment, à partir des années 90, les avertissements des observateurs internationaux et les condamnations de la Cour Européenne de Strasbourg concernant la durée excessive des procès, ont amené le système italien à être perçu, d'abord par l'extérieur et ensuite par les Italiens eux-mêmes, comme un système dans lequel l'efficacité et la performance de la justice n'atteignent pas des niveaux satisfaisants. À ces considérations s'ajoute un facteur qui, bien que de nature interne uniquement, n'en est pas moins important, consistant dans la fragmentation et dans la polarisation du système politique, qui ont représenté un obstacle à toute décision gouvernementale et à tout processus d'adoption d'interventions cadres en matière d'organisation du secteur judiciaire. Ce terrain est devenu, à la fin des années 90, tellement conflictuel, qu'il est devenu extrêmement difficile pour n'importe quel acteur politique de s'y aventurer. Évidemment, la mise en avant du conflit justice - politique dans les médias nationaux et internationaux n'a pas aidé à refroidir les esprits ni à replacer la question dans son contexte correct, c'est-à-dire celui du service au public.

L'association des facteurs externes et internes et l'absence substantielle d'un centre de gouvernement fort, qui serait non seulement capable de promouvoir le changement, mais également d'en assumer la responsabilité, ont ouvert la porte, dans la deuxième moitié des années 2000, à une grande opportunité, née justement de l'association d'actions entreprises à des niveaux institutionnels divers qui se rejoignent dans un cadre de programmation fin 2007.

En effet, si les difficultés internes et les vétos mis au niveau national sur la réforme de la justice dans une optique de service sont bien enracinés, les incitations arrivant de l'Union Européenne pour arriver à un changement, sans avoir besoin de modifier la législation, n'en deviennent que plus intéressantes. Il s'agit d'incitations financières qui peuvent être des instruments de changement non normatif insérés dans le cadre des fonds structurels alloués à l'Italie de 2007 à 2013, à travers les plans nationaux et régionaux fixant les lignes d'action et les objectifs d'amélioration de la capacité administrative du « système justice » et de la qualification professionnelle du personnel administratif détenant des fonctions dans les services judiciaires. L'ensemble des actions menées dans le cadre du programme ainsi financé par l'Union Européenne entre dans la catégorie de la «

Diffusion de Best Practices ». Cependant, si on parle de diffusion, cela signifie-t-il que les best practices existaient déjà avant 2007 ? Comment ont-elles été identifiées ? Que signifie « best practices » ? Et surtout, quel rôle ont-elles eu pour répondre aux questions concernant le manque d'uniformité du service rendu sur le territoire national, les différences de performance entre les services, les différences de stratégies organisationnelles et donc, également les différences dans les décisions prises ?

La voie italienne pour changer sans modifier la législation

Le programme « *Diffusion des Best Practices* » peut être considéré comme une initiative, ayant un potentiel novateur important, née de la rencontre de facteurs concomitants, comme une conjoncture favorable.

Le parquet de Bolzano a été le premier à se lancer dans cette aventure. En 2004, le procureur de La République alors en charge lance, soutenu par l'enthousiasme constant d'une équipe de collaborateurs travaillant dans le service, un processus de révision de l'organisation, ayant pour but central celui d'améliorer les services rendus au public. Le parcours se déroule sur quatre ans et se traduit par plusieurs actions qui peuvent être synthétisées dans une politique pour la qualité (encadré ci-dessous).

Dans le cadre de la Politique pour la qualité, le parquet de Bolzano s'engage à :

- augmenter l'efficacité des processus mis en œuvre, en les uniformisant et en rendant immédiatement reconnaissables les actes produits par les différents secrétariats ;
- favoriser une utilisation optimale des ressources aussi bien humaines que techniques dans le but d'alléger et de diminuer les temps de procédure ;
- améliorer la communication interne en garantissant que les informations contenues dans le système informatif du Parquet puissent être partagées, exploitables et complètes ;
- rationaliser les dépenses, à travers une analyse constante du processus d'affectation de crédits au service, qui tienne compte des ressources disponibles et des limites de budget.

Sur la base de ces objectifs à caractère général, la Direction définit annuellement ses propres objectifs pour la qualité.

Le Parquet de Bolzano s'engage à faire en sorte de satisfaire les obligations des normes UNI EN ISO 9001:2000, ainsi que les critères requis par le Système de Gestion pour la Qualité et par le client, et à améliorer constamment l'efficacité du Système de Gestion pour la Qualité.

La présente Politique pour la Qualité a été distribuée à tout le personnel du Parquet de Bolzano afin de permettre le partage des objectifs, la connaissance du système de gestion de l'organisation et l'information sur les fonctions attribuées à chacun au sein de l'organisation même.

La Politique pour la Qualité du Parquet de Bolzano sera réexaminée annuellement par la Direction dans le but d'assurer qu'elle est toujours adaptée.

Source: C. Tarfusser, 2007.

Sur le plan des actions concrètes, il faut rappeler ici la révision de toute la documentation (qualité de l'accès au service), la révision des pratiques de gestion des dossiers (qualité des règles), la réduction des temps et des coûts de la justice (qualité du résultat) et une réduction de 52,3% des coûts totaux. Les résultats atteints, certifiés ISO 9001, attirèrent l'attention et furent reconnus internationalement.

Quels furent les facteurs permettant ce résultat? La mobilisation de motivations diffuses présentes parmi le personnel (la proposition de certifier le service n'est pas venu du procureur mais d'un membre de l'équipe), la présence d'une ressource financière matérielle locale (le fond social européen dans le plan de la province de Bolzano), le leadership et la décision du chef du service d'investir sur le plan institutionnel dans une politique pour la qualité.

La reconnaissance des médias et des institutions arrive à travers une rencontre à Rome, au cours de laquelle les pratiques mises au point à Bolzano suscitent l'intérêt du Ministre de la justice alors en poste et du directeur du département de l'organisation judiciaire. C'est ainsi qu'il est décidé d'insérer dans le plan national pour les politiques structurelles européennes – celles financées par le fond social – l'objectif d'améliorer la capacité administrative et de requalifier professionnellement le personnel administratif dans les services judiciaires.

À la DG de la politique Régionale à Bruxelles, l'idée est bien accueillie. Le plan national est approuvé. Pour la première fois en Europe, le fond social européen - qui a comme objectif principal celui de garantir la cohésion économique et sociale entre les régions et de soutenir les investissements structurels dans les régions à « objectif convergence », c'est-à-dire dans les régions où la compétitivité est inférieure à la moyenne européenne - finance un plan d'intervention dans le secteur de la justice. Il en découlera le programme Diffusion des Best Practices, ayant pour principe fondateur de diffuser sur le territoire national les pratiques développées à Bolzano, ou de rendre possible cette diffusion en améliorant les capacités administratives des services judiciaires italiens, avec un délai de six ans pour effectuer une action spécifique, visant à intervenir sur l'organisation. Aucune intervention législative n'est en effet prévue par le programme DBP. À la base, l'idée qui l'anime est que la solution des problèmes qui caractérisent le secteur de la justice n'est pas dans l'adoption de nouvelles lois, mais dans une application efficiente et efficace de celles existantes. Pour y arriver, on présume lors de la conception du programme DBP, qu'il est nécessaire d'agir sur l'organisation des services: « le plan national est le fruit d'un accord entre le Ministère de la Justice, le Département pour la Fonction Public, le Ministère du Travail et les Régions italiennes qui ont signé un protocole d'accord pour favoriser la diffusion sur le territoire national de l'expérience positive d'innovation organisationnelle et d'amélioration de la qualité des services, réalisée par le Parquet de Bolzano avec la programmation précédente du Fond Social Européen 2000-2006 ».

Au sein du programme, six lignes d'action sont prévues (voir tableau ci-dessous):

- Réorganisation et nouvelle conception des bureaux du service
- Amélioration de l'utilisation de l'informatique
- Charte des services
- Accompagnement vers la certification de la qualité
- Bilan de responsabilité sociale
- Communication et réalisation du site internet

Les actions se sont concrétisées à travers des projets opérationnels au niveau des services judiciaires. 1571 projets dans 191 services comprenant des tribunaux de première instance, des tribunaux pour enfants, des parquets, des parquets des mineurs, des cours d'appel, des parquets généraux. Le plan de travail des projets se différencie en fonction de l'ordre chronologique des interventions [dans certains cas, on a commencé par travailler d'abord sur une ligne d'action avant les autres] et de la durée du processus de mise en œuvre. Il est donc nécessaire de prendre en compte ces différences de processus au moment où on procède à la généralisation des données relevées en matière de résultats atteints et de capacités produites dans chaque service. Parmi les 191 services impliqués, 161 ont mené à bien les projets, répartis de la façon indiquée dans le tableau 1

Il suffit de voir ce tableau pour en déduire que la DBP ne prévoit aucune intervention directe sur l'organisation du travail juridictionnel de chaque magistrat. On en comprend la raison si l'on considère que les acteurs impliqués dans la réalisation du programme ne comprennent pas les institutions responsables de la gouvernance du secteur judiciaire, c'est-à-dire le CSM et le Ministère de la Justice. De 2007 à 2013, ou plus concrètement, de 2010 à aujourd'hui, des « chantiers » d'innovation organisationnelle se sont ouverts dans les tribunaux ordinaires et pour enfants, au niveau des parquets, des parquets généraux et des parquets des mineurs, et dans les cours d'appel, pour analyser les pratiques de travail et les modifier, pour introduire des modules organisationnels capables de simplifier, d'accélérer et d'améliorer le service et les fonctions internes de l'administration, pour créer des sites internet et des stratégies de communication vers l'extérieur, comme la charte des services et le bilan social. L'écart Nord/Sud devient alors moins prononcé et est souvent remplacé par d'autres formes de différences territoriales, relatives en grande partie à la capacité de mobilisation des ressources humaines et des motivations internes aux services. Nous opérons des changements aussi bien dans le nord que dans le sud, mais nous perdons aussi des occasions dans le nord, comme dans le sud du pays. Les encadrés suivants tentent de donner quelques exemples d'innovations qui ont été évaluées positivement.

Exemples de cas pratiques

Cas 1 - Tribunal d'Ancône. Regrouper sans perdre en efficacité

Suite à l'analyse de la structure organisationnelle administrative et juridictionnelle du service, avec une focalisation particulière sur l'analyse des scénarios à venir suite à la fermeture des sections détachées d'Osimo, de Senigallia, de Fabriano et de Jesi, une étude a été effectuée pour redistribuer leur personnel, en tenant compte de l'augmentation des volumes de travail et des observations internes mises en avant lors de la phase d'analyse. Cette étude de faisabilité, soutenant les choix de la direction du service a donné la possibilité d'un côté d'intégrer le personnel de façon proportionnelle au pourcentage de variation des volumes de travail découlant du regroupement des sections

détachées et de l'autre de redéfinir l'organisation du service. En effet, un deuxième greffe pour les litiges civils ordinaires a été créé et le nombre de guichets pour les usagers a été porté à trois, dont un réservé exclusivement à l'enregistrement des demandes, à la lecture des dossiers qui n'ont pas encore été remis aux magistrats, au dépôt des demandes de copies des actes du litige civil et au retrait des dossiers des parties.

De plus, afin de maintenir une annexe du service de justice auprès des territoires de référence des sections détachées supprimées, une étude a été menée sur les ressources nécessaires, sur les instruments, sur les procédures et sur les temps de réalisation de guichets territoriaux de juridiction gracieuse à mettre en place avec les administrations locales.

Après une augmentation des temps de définition des procédures enregistrée dans les premiers mois du regroupement, la performance du tribunal d'Ancône a rejoint la moyenne des autres tribunaux du district.

Source: MPG, *Risorse per la Giustizia, schede buone pratiche.*

Cas 2 - Parquet de Cagliari. Numérisation et optimisation

Intervention 1

Par rapport à la forme papier, la numérisation des actes de l'enquête permet de simplifier les procédures de remise de copies par le Service Judiciaire, avec une économie de temps et de papier. La numérisation des documents pourra de plus être utilisée également dans les phases suivantes de la procédure devant le juge d'instruction et au Tribunal pendant les débats.

Ouverture d'un point pour la lecture et la demande de copies numériques des actes par les avocats : le « point pour le 415bis numérisé », créé à l'intérieur des services du Parquet, prévoit six installations informatiques mises à disposition des usagers. Ce service a permis de réduire le nombre d'avocats s'adressant au secrétariat sur la base du fait que le système TIAP (Traitement Informatisé des Actes de Procédure), en simplifiant les activités liées à la remise de copies et en réduisant les temps et les coûts de remise, encourage les avocats à demander la copie complète de la documentation pour pouvoir la consulter directement depuis les installations informatiques sans devoir se rendre plusieurs fois physiquement au Parquet pour demander des copies partielles du dossier.

Intervention 2

Réorganisation des secrétariats des Ministères Publics. L'organisation du Parquet, qui s'était fossilisée au cours des dernières dizaines d'années, prévoyait une organisation des Ministères Publics « personnalisée », où le rapport entre personnel administratif et magistrats tendait vers un rapport un à un. En prévision d'une future réduction de personnel, il a été prévu, pour obtenir une spécialisation des employés de secrétariat et pour permettre une meilleure interchangeabilité, de réorga-

niser les secrétariats de façon à refléter la division par spécialisation des Ministères Publics en créant un bureau avec un staff pour chaque groupe de travail des magistrats. Cet objectif s'est concrétisé seulement en partie à travers la réorganisation du secrétariat de la DDA (Direction antimafia) proposée comme cas expérimental.

Source: MPG, Risorse per la Giustizia, schede buone pratiche.

Cas 3 - Parquet de Campobasso. Gouverner à travers le monitoring

Intervention 1

Le Parquet de Campobasso s'est équipé d'un « tableau de bord » se composant de trois instruments: le monitoring des résultats judiciaires (MEG); le monitoring des résultats des détentions et mesures préventives (MEC); le générateur de graphiques SIAMM (Système Informatif de l'Administration). Le tableau de bord est basé sur un système informatif et d'analyse construit entièrement par le service, qui a profité de l'occasion pour identifier et sélectionner des indicateurs de performance appropriés pour mesurer ses propres capacités de réalisation; De cette façon, il permet à la direction du Parquet de faire un monitoring continu du niveau de réalisation des objectifs juridictionnels fixés et d'évaluer l'efficacité dans l'utilisation des ressources, des biens et des services gérés. Le tableau de bord permet de faire des relevés périodiques et systématiques et de les comparer dans le temps.

Intervention 2

Le logiciel MEG a été réalisé à travers l'application open office et permet d'effectuer le monitoring des résultats judiciaires des enquêtes pénales du Parquet. Il rassemble les sentences qui ont lieu dans le cadre des procédures d'enquêtes traitées par les magistrats des services du parquet et permet d'élaborer les statistiques correspondantes ainsi que des représentations graphiques. Jusqu'à présent, le service a inséré plus de 6.000 procédures grâce au travail d'une seule personne, employée à temps partiel. Ce modèle peut être exporté dans d'autres services du Parquet qui, selon leurs dimensions, peuvent l'adopter en décentralisant son utilisation au niveau de chaque secrétariat.

Intervention 3

L'application pour le monitoring des résultats concernant les détentions préventives a été conçue par le service après avoir expérimenté l'utilisation de l'application MEG et a été mis à disposition pour la consultation à partir du mois d'octobre 2011.

Le MEC offre la possibilité de connaître les résultats relatifs à chaque magistrat et au Parquet dans son ensemble (données numériques et pourcentages, avec représentation graphique également) sur les requêtes de mesures préventives et sur les dispositions correspondantes du Juge d'Instruction, du réexamen et de la Cours de cassation.

Source: MPG, Risorse per la Giustizia, schede buone pratiche.

Cas 4 - Tribunal de Foggia. Un chantier ouvert avec la révision de la géographie judiciaire.

Intervention 1.

Un service unique pour les dépenses de justice a été institué avec « l'objectif de centraliser dans une structure unique toutes les activités liées aux dépenses de justice: du recueil de l'instance jusqu'à la gestion des rapports avec le fonctionnaire délégué de la cour d'appel de Bari et à l'émission des formulaires de paiement. La réalisation du Service Unique Dépenses de Justice a permis: d'employer les ressources en personnel de façon efficiente (le nombre d'employés est passé de 9 à 2 unités (-77%)); une augmentation de la productivité du service d'environ 10%, passant de 1.633 formulaires de paiement émis dans les 16 mois précédant la réalisation de l'intervention, à 1.801 formulaires obtenus dans les 16 mois suivants, avec une réduction évidente des délais. Ce résultat est dû aux plus grandes compétences et à une spécialisation élevée acquises par le personnel, qui permettent de gérer plus rapidement les dossiers. En 2012 tous les mandats de paiement en attente au niveau du greffe civil avaient été traités; réduction des erreurs au niveau de toutes les activités administratives liées aux frais de justice, comme en témoigne le fait que sur 500 mandats émis par le service en 2013, seulement 3 ont été retournés pour des motifs de nature non fiscale.

L'efficacité atteinte par le service a permis d'améliorer les prestations offertes aux avocats qui accèdent quotidiennement aux services du tribunal, en favorisant une meilleure synergie, y compris avec d'autres services judiciaires, tels que la Cour d'Appel de Bari, à travers la réalisation d'une base de données sur Access, qui prévoit un lien automatique entre les deux services.

Intervention 2.

Un système de dossiers partagés en lien/coordination avec le Parquet a été réalisé, afin de réduire aussi bien la charge de travail du bureau du Juge d'Instruction et du Juge pour les audiences préliminaires, que les temps de gestion administrative des procédures. Grâce au soutien offert par les services d'assistance de la Région dans la définition des nouvelles règles de coordination, il a été possible de créer une connexion informatique entre les bureaux judiciaires, qui a permis de réduire l'activité de manipulation physique des dossiers d'un bureau à l'autre; De plus, la production d'actes en double par différents magistrats, comme les demandes d'archivage, les jugements de condamnation pénale et les demandes d'audience préliminaire, a diminué. Les dossiers partagés sont uti-

lisés par les différents greffes du Tribunal afin de partager les informations et les documents avec, par conséquent, une réduction significative des temps de travail.

Intervention 3.

Création d'un service unique d'exécution des peines pour le pénal, réalisé en 2011. La création d'un bureau ad hoc, géré par des fonctionnaires spécialisés sous la direction d'un responsable unique, a permis de réduire le personnel chargé de ce secteur, en réduisant les charges de travail. Le premier résultat est le traitement des 900 dossiers d'incidents exécutoires qui s'étaient accumulés au cours des dernières années.

Source: MPG, Risorse per la Giustizia, schede buone pratiche.

Cas 5 / Tribunal de Ravenne. Un guichet multifonctions

Intervention 1

Le projet d'un guichet multifonctions s'est développé et a été réalisé pour répondre à des problèmes d'organisation interne qui, après avoir été identifiés aussi bien par le président que par les dirigeants, ont été analysés de façon spécifique par des experts, qui ont mis en évidence les caractéristiques du problème. Le guichet de dépôt des actes, en fonction depuis juin 2012, est ouvert cinq jours par semaine, du lundi au vendredi, de 9h00 à 12h30 pour déposer les actes relatifs aux procédures de litige civil et en particulier: l'enregistrement des demandes; le dépôt des mémoires des parties; le dépôt des rapports d'expertise technique; le dépôt des demandes d'aide judiciaire; le dépôt des demandes d'archivage; le retrait des copies des jugements civils publiés; le retrait des ordonnances d'injonction avec formule exécutoire; retrait des avis d'expulsion avec formule exécutoire; retrait des mémoires échangés entre les parties; retrait des autorisations nécessaires au retrait de dossiers à « l'Agenzia delle Entrate » (bureau d'imposition).

À la date de l'interview et de la visite sur place (janvier 2013), aucune donnée fiable relevée sur les principaux résultats de l'intervention n'est disponible.

Source: MPG, Risorse per la Giustizia, schede buone pratiche.

La pluralité des interventions, représentée seulement de façon partielle dans les exemples reportés dans les encadrés, ne peut échapper au lecteur. Mais il pourrait échapper au public qui a affaire avec les services judiciaires de son territoire de résidence ou, exceptionnellement, avec un service d'un autre territoire, où il pourrait être appelé, par exemple, à témoigner. Si l'on compare cette situation avec les autres pays européens, l'Italie est sans doute le pays caractérisé par la plus grande variété de solutions organisationnelles face aux problèmes rencontrés couramment, issue de la

nécessité de suppléer à un manque de lignes directrices de la part des centres de décision en matière de technologie (voir le cas du Parquet de Cagliari), de la nécessité d'améliorer les interactions avec l'extérieur (voir le cas du guichet multifonctions du Tribunal de Ravenne), de la nécessité d'offrir des instruments simples de partage des documents avec le tribunal, ou encore du besoin de contrôler l'utilisation des ressources avec un mécanisme interne de monitoring permanent (comme le tableau de bord du parquet de Campobasso). Il suffit d'observer certains indicateurs, comme le format des documents mis en ligne, la rédaction des bilans sociaux, l'organisation des sites internet, l'existence et le fonctionnement des bureaux pour le public, la présence d'instruments de partage des documents internes (dossiers partagés, etc.), pour voir d'une part l'effort extraordinaire fourni par les services pour répondre aux besoins fonctionnels et, d'autre part, la pluralité des services rendus dans les différents territoires. Une pluralité qui se présente même parfois au sein d'un même district. Le programme DBP n'a fait qu'amplifier le phénomène.

Maintenant que ce processus est dans sa phase finale de réalisation et que l'adoption de la nouvelle programmation 2014-2020 approche, il est nécessaire de mettre en avant l'héritage laissé par la DBP, non seulement auprès des services judiciaires, mais également auprès de ceux qui étudient le « système justice » avec l'objectif de partager les connaissances qui pourraient être utiles afin d'améliorer l'orientation et la capacité des processus permettant de gouverner le changement.

Il faut dire avant tout que, face à l'attention croissante portée à l'organisation du travail des magistrats des services judiciaires – à la façon de travailler des juges et des procureurs – le programme DBP n'avait pas comme objectif principal d'agir sur le travail juridictionnel et donc sur la gestion du rôle des magistrats. Un choix compréhensible vu le contexte institutionnel, culturel et politique, qui aurait certainement opposé à toute insertion dans le programme DBP les objectifs ayant eu comme conséquence une intervention sur le travail de la magistrature. C'est pourquoi l'objectif de performance du programme DBP est lié à l'organisation des greffes et des secrétariats, c'est-à-dire la partie administrative du personnel employé dans les bureaux. Cependant, là où le projet spécifique adopté par un service a été conçu comme une opportunité d'amélioration du service tout court, cette stratégie n'a pas empêché d'avoir également des effets directement ou indirectement sur le travail des magistrats. La ligne d'action 1 concerne les projets centrés sur le thème organisationnel dans le sens large. Les résultats tirés de la banque de données MPG (projet d'amélioration de la performance de la justice) montrent que presque dans tous les districts, se sont déroulées des expériences comprenant de fait des objectifs sur l'organisation du travail du magistrat.

Ils concernent principalement:

- Le renforcement des fonctions de contrôle de gestion sur l'activité
- Le renforcement de l'échange entre services judiciaires
- L'amélioration de la gestion des causes en série
- Le rattrapage des retards (plans art. 37 ou réf. loi Pinto)
- La redistribution des dossiers entre les magistrats
- La gestion partagée avec procuracy pour les audiences
- L'amélioration des archives et des instruments d'information pour les magistrats.

Le Département de la Fonction Publique a lancé un projet de monitoring, de valorisation des best practices et de recueil de données avec une attention sur mesure sur les interventions issues de la DBP et dont la principale retombée concrète accessible au public, consiste dans la banque de données sur l'amélioration de la performance de la justice (projet MPG). En croisant les données quantitatives qu'il est possible de déduire des quatre rapports de monitoring publiés sur le site, avec les données qualitatives d'analyse des juridictions qui ont développé des expériences positives d'innovation, il est possible d'approfondir l'analyse pour arriver jusqu'au cœur de l'organisation. Le tableau 1 montre une liste des juridictions de première instance qui ont développé des pratiques vertueuses d'amélioration de l'organisation.

L'intérêt de cet approfondissement pour le public et pour les institutions est double. D'une part il met en évidence l'existence sur le territoire national d'expériences pilotes qui ont un effet sur la performance des juridictions. Cette performance serait mesurée de façon inadaptée en utilisant comme indicateur le temps moyen de définition des procédures. En effet, cet indicateur offre un aperçu de l'avancement de l'ensemble de la procédure, mais pas de chaque action gérée par chaque module organisationnel.

Il serait au contraire plus adapté de relever les améliorations en analysant :

- la réduction des erreurs de travail (82 interventions)
- la réduction de la charge de travail des opérateurs (69 interventions)
- la réduction du personnel dans les processus de prise en charge et d'exécution des services (38 interventions)
- la réduction générale des temps d'exécution des services pour les usagers finaux (113 interventions)
- la réduction des durées des procédures internes: temps de lancement des procédures et/ou de passage des dossiers (dans le même service judiciaire ou entre services (137 interventions)).

Ces nombres doivent être considérés sur un total de 1691 interventions, dont 569 agissant directement sur l'organisation (voir tableau ci-dessous).

D'autre part, l'intérêt est à caractère informatif. L'étude des trajectoires suivies par les juridictions pour aller vers le changement met en évidence les facteurs qui le facilite et ceux qui le freinent. En d'autres termes, la DBP a servi de laboratoire.

C'est justement en observant les zones d'ombre et de lumière, les potentialités et les actions liées à la réalisation du programme DBP, qu'il est possible d'en déduire des connaissances utiles à la compréhension du « système justice » et pour intervenir éventuellement sur les nombreuses variables en jeu de façon systématique. La DBP a introduit l'idée que les juridictions peuvent et doivent rendre des comptes, mais les pratiques introduites concernant les comptes rendus ne sont pas encore consolidées, en partie parce que, pour atteindre ce résultat, sont nécessaires une durée à moyen terme et une action régulée par le centre de monitoring et de renforcement des pra

Service	Best practices
Tribunal de Rovereto	Satisfaction client des services civils du tribunal
Tribunal de Monza	La réorganisation de la juridiction gracieuse auprès du Tribunal de Monza : re-définition de la gestion interne des dossiers et création de guichets décentrés de consultation et d'orientation gérés par des partenaires locaux
Tribunal de Brescia	Bureau relations avec le public du Palais de Justice de Brescia
Tribunal de Milan	Projets d'innovation organisationnelle du Tribunal de Milano
Tribunal de Modène	Bureau pour les mandataires aux ventes immobilières
Tribunal de Reggio d'Émilie	Guichet pour les usagers bénéficiant d'une administration de soutien
Tribunal de Ravenne	Guichet multifonctions pour le dépôt des actes de litige civil
Tribunal d'Ancône	Le tribunal d'Ancône et l'amélioration de l'organisation interne face à la fermeture des sections détachées
Tribunal de Potenza	Parcours d'innovation organisationnelle du Tribunal de Potenza
Tribunal de Cagliari	Intervention de reconfiguration de l'organisation des services administratifs et des services pour les usagers
Tribunal de Foggia	Projets de service unique pour les dépenses de justice et de service unique d'exécution des peines
Tribunal de Salerne	Code C.Bur. : solutions pour lutter contre les principales causes de renvoi des audiences du Tribunal de Salerne et réduction de la durée du procès pénal
Tribunal de Gela	Parcours d'innovation et de changement au Tribunal de Gela
Tribunal de Torre Annunziata	Gestion centralisée du registre des experts techniques et judiciaires et du registre des préposés aux ventes
Tribunal de Tarente	Développement des capacités d' « auto-organisation et de réorganisation »
Tribunal de Bari	Diffusion des Best practices dans les services judiciaires : l'expérience du tribunal de Bari
Tribunal de Sciacca	L'expérience du chantier « Best practices » au Tribunal de Sciacca

Tab.1 . Exemple de cas de best practices dans des juridictions de première instance

tiques vertueuses. Ensuite, l'idée que les sites internet et la communication publique représentent un instrument de qualité du service rendu au public-usager a été introduite, mais les sites internet interactifs sont en nombre inférieur par rapport aux sites non interactifs. Dans l'éventualité d'un nouveau programme ayant comme objectif l'amélioration de la communication à travers internet, ce dernier devra concentrer son action sur ces sites interactifs. En ce qui concerne la nécessité d'une complémentarité des savoirs, le fait que la DBP ait permis d'ouvrir les juridictions à des savoirs non juridiques et qu'elle l'ait fait indépendamment de la situation géographique du service, du capital social du territoire de référence, est prometteur. La DBP a subi le fait que les représentants des deux institutions gouvernant le secteur de la justice, le CSM et le Ministère de la Justice, chacune avec leurs propres prérogatives constitutionnelles, ne soient pas entrés dans une interaction régulière et une coopération institutionnalisée. Nous avons compris que l'innovation expérimentée dans 191 services judiciaires a besoin de conditions – qui doivent être fixées par le centre décisionnel – afin d'être évaluée et consolidée ou sélectionnée. Mais nous avons également compris que les marges de manœuvres pour améliorer l'organisation et donc la qualité du « service justice » rendu au public, existent et peuvent être utilisées et gérées avec une orientation générale allant vers l'association du respect des garanties, avec la nécessité de se mettre dans une optique de service rendu.

Pas uniquement des best practices

L'analyse des trajectoires et des stratégies adoptées pour favoriser le changement à l'intérieur du programme DBP permet de déduire quelques caractéristiques de ce qui, dans le panorama européen, se configure comme la « voie italienne » pour lancer un changement de type organisationnel, sans changer la législation. La fig. 1 montre ses caractéristiques fondamentales. Le changement est lancé au niveau local, à travers un service pilote. Il trouve une légitimation et un encadrement conceptuel au niveau européen et national et est réalisé par les juridictions avec une marge d'adaptation spécifique et territoriale. C'est une expérience qui marque la trajectoire suivie par de nombreuses institutions publiques insérées dans la réalisation des programmes financés par les fonds structurels, à propos desquels la documentation scientifique a mis en lumière les points critiques et les potentialités.

En matière de technologies appliquées à la justice, le programme DBP représente donc un exemple d'une modalité très répandue dans notre pays, celle consistant à apporter une réponse prompte et souvent urgente aux besoins fonctionnels locaux.

La modalité pour introduire le changement (représenté dans ce cas par l'innovation technologique) en matière de PCT (Procès Civil Télématique) et de PPT (Procès Pénal Télématique) en est la preuve. En effet, si comme nous l'avons déjà mentionné à propos du « procès civil télématique », la voie expérimentale adoptée par certains services qui ont joué un rôle de laboratoires dans lesquels se sont produits des mécanismes catalyseurs de changement – comme l'élaboration et la diffusion de logiciels et la consolidation d'expertises en matière de PCT – est liée surtout aux lo-

cales et au parcours professionnel de quelques magistrats et avocats ; en ce qui concerne le « procès pénal télématique » l'émergence est encore moins systématique : « en l'absence d'un projet unitaire, on a adopté une série d'applications autoproduites et financées avec les fonds européens et ministériels, mais différentes suivant les services judiciaires, en perdant de vue la particularité du procès pénal : l'unicité de la base de données, qui rend si utile la création d'un registre informatique unique » (Cataldi, 2013). Un cadre dans lequel la disponibilité des magistrats et du personnel administratif de tel ou tel service – en particulier ceux des services des ministères publics les plus importants, comme ceux de Rome et de Naples – et l'absence d'une orientation décidée de la part du centre décisionnel, qui n'a posé qu'en 2014 l'objectif de systématiser l'utilisation des technologies également dans le cadre des procédures pénales, a créé une prolifération d'expérimentations, mais aussi un fractionnement des systèmes d'application qui, au lieu d'apporter de l'ordre, est porteur d'entropie: « les applications sont extrêmement nombreuses (il suffit de penser aux modules du SICP (Système Informatif d'Investigation Pénale): le SIRIS (Système Informatif Relation Intégration des Systèmes), les bureaux informatiques « Console », la fonction « Actes et Documents » et le module d'assignation GIADA); sans compter qu'avec la version 7 du SICP, s'ajouteront la gestion du casier judiciaire et des procédures pendantes, ainsi que celle des biens séquestrés) mais elles sont peu diffusées parce qu'elles manquent souvent de « maturité » et également parce qu'elles sont peu connues à cause d'un manque de formation et d'information (idem). Les applications souffrent souvent d'un manque d'entretien et de mise à jour, sans parler de la question de la formation, encore considérée, tout au long de la première décennie des années 2000, comme secondaire par rapport à l'assistance purement technique. Mais ces effets sont à associer à un manque de projet unitaire national. Dans ce cas aussi, on se trouve en présence de la voie italienne pour changer, non seulement sans modifier la législation, mais aussi en présence d'un centre décisionnel muet. Avec comme résultat des initiatives et des interventions locales, liées à certains services seulement, qui procèdent sur des trajectoires distinctes et qui dépendent – dans leur processus de consolidation – de la disponibilité de professionnels et de ressources qui, étant liés à la conjoncture favorable du moment et du lieu, ne sont ni programmables ni planifiables.

À titre d'exemple uniquement, il est intéressant de rappeler que le SICP, système informatique d'investigation pénale, est utilisé dans quatre sièges de districts: Florence, Naples, Genève, Palerme. Le logiciel Archimidia, utilisé pour les communications d'infraction dans 16 parquets (Rome, Gênes, Tivoli, Velletri, Naples, Benevento, S. Maria Capua Vetere (de façon expérimentale), Savona, Sanremo, Vercelli, Padoue (de façon expérimentale), Trento, Bolzano, Bari), en 2011 se trouve dans une impasse. La société qui a développé l'application n'est plus opérationnelle. L'expérience, bien qu'elle semble positive, n'a donc pas de possibilité d'évolution.

A Rome, au début des années 2000, suite à une initiative interne, le parquet a commencé à expérimenter le TIAP (système pour le traitement informatisé des actes de procédure) pour la numérisation des actes: « à part Rome, le TIAP est utilisé également auprès des parquets de Catania, Cagliari, Nola et Torre Annunziata. À Naples, on a lancée une introduction graduelle (pour l'instant limitée aux procédures pour lesquelles on procède conformément à l'ex art. 415-bis c.p.p, c'est-à-dire dans le cadre desquelles des requêtes de détention et de mesures préventives ont été formulées) » (Mancuso, 2011). Le projet était initialement financé par le Ministère de la Justice mais par

la suite, la résistance des sociétés productrices de logiciels en concurrence entre elles et la difficulté de concentrer les peu de forces de réglementation du ministère autour d'une stratégie cohérente au niveau national, ont représenté un obstacle à l'homogénéisation et à la standardisation.

Les expériences élaborées en matière technologique, aussi bien sur le plan de la numérisation que sur le plan de la transmission des communications de l'infraction, ont tout de même signifié, à l'intérieur des services, de nouvelles capacités, routines, compétences professionnelles de fait, qui constituent une fois de plus une cause déterminante de l'écart généré entre l'organisation décrite sur le papier et celle agissant dans les pratiques de travail quotidiennes.

Dans le cas du procès pénal télématique et, en général, de la technologie appliquée au secteur de la justice pénale, la voie italienne pour le changement semble n'être parcourue que dans le sens allant des services vers le centre décisionnel.

De plus, en suivant une voie « bottom up », on relève la présence en Italie d'un phénomène unique en Europe de par son étendue et de par son intensité: les observatoires de la justice civile. Le premier Observatoire de la justice civile naît en 1993 à Milan, suivi ensuite par l'expérience de Bologne. On trouve aujourd'hui, selon le recensement mis à jour en 2011, 71 Observatoires présents sur le territoire. Parmi eux, la majeure partie est présente dans les services de taille moyenne ou importante, couvrant ainsi, avec leur possibilité de contrôle, une partie consistante du fonctionnement du « système justice » (civil) en Italie. Il s'agit de regroupements à caractère volontaire, qui créent, dans un premier temps, des occasions de rencontre et de discussion, et dans un deuxième temps de coordination entre avocats, magistrats, personnel administratif, chercheurs. L'instrument le plus utilisé dans le cadre de l'action de coordination menée par les Observatoires est le protocole. Sur 71 sièges, 35 ont adopté un protocole pour les audiences ordinaires, c'est-à-dire pour les audiences qui concernent la majeure partie des procédures dont s'occupent les juges de première instance. Qu'entend-on par protocole d'audience ? Avant tout, les règles écrites dans les protocoles ne sont pas juridiquement obligatoires. Leur force réside dans le fait qu'elles trouvent leur origine dans une action de coordination spontanée, en particulier entre les services judiciaires et le tribunal. Dans le cas des règles élaborées par voie protocolaire dans le but d'améliorer le fonctionnement organisationnel du service, on relève des cas où des initiatives nées au niveau local ont été par la suite reconnues comme positives et légitimées au niveau national. C'est ce qui s'est passé avec « l'action de la Cour de cassation qui, avec la sentence 7.6.2011, n. 12408, a reconnu et rappelé l'applicabilité générale des règles protocolaires les plus connues adoptées par un Observatoire de la justice civile italien, plus précisément, les tableaux pour la liquidation des dommages à la personne utilisés au Tribunal de Milan qui, après avoir été approuvés et mis à jour annuellement par l'Observatoire local de la justice civile, se sont ensuite diffusés dans la majeure partie des tribunaux italiens » (Berti, 2011).

En général, cette activité d'innovation organisationnelle caractérisée par son étendue et par sa composition diversifiée, à laquelle s'ajoute - parfois de façon synergique et parfois de façon juxtaposée seulement - le développement de formes de collaboration interinstitutionnelles cherchant à garantir la disponibilité de ressources et de services dans les différents districts ou dans les différentes circonscriptions juridiques, a laissé quelques traits de nouveautés et quelques besoins fonctionnels dans la mémoire des services judiciaires. Les nouveautés concernent surtout une plus

grande interaction avec des professionnels hors de la sphère juridique, la diffusion, bien que non uniforme, de méthodes de monitoring et d'évaluation (comme les CAF: Common Assesment Framework) qui ont produit une innovation dans le langage. Il n'est pas possible d'affirmer qu'il existe une homogénéité au niveau des effets nés de ces expériences. Depuis le début de cette grande série d'interventions, les différences entre les services ont été encore plus accrues par les opportunités offertes par les partenariats, les processus de monitoring, les bilans de responsabilité sociale. Si on prenait une photo du « système justice » aujourd'hui pour la comparer à une photographie prise en 2001 – au moment de l'adoption de la loi Pinto – il serait impossible de ne pas se rendre compte des différences, aussi bien historiques entre la situation d'alors et celle d'aujourd'hui, que géographique, qui dépasse souvent la division Nord-Sud. Le besoin fonctionnel qui apparaît dominant aujourd'hui est donc celui de rationaliser, de sélectionner, d'évaluer et de diffuser les pratiques vertueuses à l'intérieur d'un cadre qui garantisse une homogénéité de service, au moins en ce qui concerne les standards minimums.

Un agenda pour le gouvernement du changement

On chemine longtemps côte à côte, enfermé dans son propre silence, ou bien l'on échange des mots qui ne transportent rien. Mais voici l'heure du danger. Alors on s'épaule l'un à l'autre. On découvre que l'on appartient à la même communauté. On s'élargit par la découverte d'autres consciences. On se regarde avec un grand sourire. On est semblable à ce prisonnier délivré qui s'émerveille de l'immensité de la mer.

A. de Saint Exupéry

L'héritage de l'innovation par le bas

A l'inverse, quelles pourraient être les difficultés liées à cet héritage ? Le tableau suivant résume les problèmes qui ont empêchés le « système justice » d'associer, comme il l'aurait dû, les garanties et les services en mesure égale et avec la même prévisibilité et accessibilité pour tous les citoyens. Il ressort de la centralité des dimensions organisationnelles et de la description des nombreuses différences territoriales qui caractérisent notre pays, entre autres dans le secteur judiciaire, le besoin fonctionnel incontournable de mécanismes de régulation du système garantissant sur certains standards de service, une sorte de *reductio ad unum* de la diversité. Traditionnellement, on parlerait d'un « centre régulateur ».

Si on observe le système politique italien dans une perspective à la fois historico-diachronique et comparative par rapport à d'autres systèmes européens, on se rend compte qu'il se caractérise

par trois aspects fondateurs : a) une grande différenciation territoriale ; b) une conflictualité élevée d'abord sociale et ensuite politique ; c) la faiblesse du centre de gouvernement. Si on peut dire des deux premières caractéristiques qu'elles ne sont pas d'origine intentionnelle, et qu'elles ont été, seulement dans un deuxième moment, renforcées ou laissées tel quel par un manque de décisions précises de la part des législateurs, des policy makers, des administrateurs nationaux et locaux, la troisième par contre possède la caractéristique principale liée aux vestiges de l'histoire, constitués de choix plus ou moins sciemment cohérents dans le temps et qui ont comme point commun une réticence, ou une résistance, à l'égard d'un centre fort. Cette position s'est renforcée à partir du moment où le système politique italien s'est pourvu d'une forme de gouvernement républicaine et démocratique suite à l'expérience fasciste. Les décisions prises par les pères fondateurs ont inséré dans l'architecture de l'état démocratique, un ensemble de mesures contraignantes et contraintes (parce que constitutionnelles et donc, modifiables uniquement par un vote à la majorité qualifiée) pour éviter qu'il ne se crée une centralisation excessive et un renforcement dangereux (ou considéré comme tel) du centre de pouvoir. Par ailleurs, ces choix ont rencontré très peu de résistance de la part des traditions culturelles et institutionnelles répandues dans les différents territoires italiens, qui n'ont jamais été réellement assujettis à la *reductio ad unum* qui a marqué par exemple le cas français en ce qui concerne les normes administratives. Et donc, ni le système, ni les intentions soutenant la constitution de ce dernier n'ont suivi la voie de renforcer le centre. Au sein du système judiciaire, cette caractéristique du système politique italien a constitué une véritable exception si on le compare au reste de l'Europe. En vérité, l'administration de la justice non seulement s'est progressivement transformée en une organisation à liens « faibles », aussi bien au sein du corps de la magistrature, que sur le plan institutionnel et juridictionnel, mais elle s'est également appuyée depuis toujours sur un centre bicéphale, où les fonctions concernant l'administration, dans le sens strict du terme, des services en matière de ressources humaines et matérielles, est de la compétence du ministère de la Justice (qui est l'unique ministère à avoir un statut garanti par la constitution), tandis que les fonctions en matière de définition de bon gouvernement des services mêmes, c'est-à-dire en matière de garanties organisationnelles pour un juste procès, sont de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature (qui est lui-même clairement un organe constitutionnel). La nature bicéphale du centre est historique, dans le sens qu'elle n'a jamais été résolue. Sa faiblesse structurelle et organisationnelle a eu pour conséquence une « recentralisation » de l'administration de la justice sur les territoires.

Programme du gouvernement et variables en jeu: quels instruments pour quels objectifs ?

Aujourd'hui sont présents dans le programme de gouvernement en matière de justice, différents types d'interventions qui entendent insister sur la justice civile, sur la justice pénale et sur l'organisation judiciaire, c'est-à-dire sur l'organisation du ministère de la Justice. Il est évident que les temps et les modes de réalisation du programme de gouvernement dépendent des conditions politiques et financières dans lesquelles le parcours de proposition, de discussion et d'adoption de la réglementation se déroule. Cet ouvrage n'est pas le lieu pour donner une évaluation de la faisabilité politique, pour laquelle il serait nécessaire de raisonner dans une optique de qualité sur

les positions, sur les avantages attendus, sur les valeurs marginales que les différentes options pourraient avoir pour les nombreux acteurs concernés, au niveau des différents sièges où les décisions seront prises. Il est plus utile pour le lecteur-citoyen de partager une réflexion se posant la question de savoir à quelles variables, à l'intérieur de ce système complexe d'interdépendances que nous avons présenté au cours de ce livre, les différentes interventions ont l'intention de faire référence et quels instruments sont nécessaires pour que, dans le cas où les initiatives du gouvernement seraient adoptées et réalisées, ces initiatives enregistrent des résultats positifs. Par contre, toute évaluation exprimée sur le succès ou l'échec doit être remise à plus tard. Comme on le répète souvent, les changements prennent du temps. Surtout dans un système semblable au système italien, où le réseau de normes, de règlements, de procédures, de pratiques, est tellement dense et complexe, et manque tellement d'homogénéité et de cohérence, qu'il transforme le gouvernement du changement en un vrai point critique sur lequel se joue le succès ou l'échec. Il est donc nécessaire d'attendre que le cycle d'adoption, de réalisation, de consolidation des interventions soit conclu. C'est pourquoi la continuité des actions doit être élevée au rang de principe régulateur, sans aucune exception ou négociation. Son rôle doit être placé au-dessus des alternances électorales et des changements d'orientation politique.

Venons-en maintenant au rapport entre interventions et variables, en partant de la justice civile. La première initiative a été de mener une recherche sur l'état de l'art actuel, en introduisant non seulement de nouvelles modalités de calcul, par exemple la distinction entre les dossiers en retard pour contentieux et les procédures normalement pendantes, mais aussi en centralisant le recueil et l'élaboration des données, grâce au rôle rénové de la DG STAT (Direction Générale pour les Systèmes Informatifs Automatisés) et de la base de données du ministère, qui sont devenus ses instruments fondamentaux. Le deuxième type d'action a consisté dans l'introduction de mesures à caractère déflationniste qui ont comme objectif la déjudiciarisation du litige. Il a été adopté en particulier, la négociation assistée, avec le soutien du barreau. Toujours dans une optique déflationniste, nous trouvons l'introduction de la négociation assistée dans la dissolution des liens du mariage devant le maire, évidemment dans les cas de consentement mutuel. En plus des mesures à caractère déflationniste de la demande ou de simplification de la procédure (il a été introduit, pour certaines matières, la possibilité de passer à la procédure sommaire, il s'est ouvert un processus de réélaboration de l'ensemble du procès civil, à travers l'institution d'une commission technique composée de magistrats, d'avocats, d'experts, à laquelle a été assignée la tâche d'élaborer un projet de réforme importante de la procédure.

En matière de justice pénale, outre l'extension des cas d'espèce criminels (en particulier la falsification de bilan et les crimes contre l'environnement) et la mise en place d'une table de discussion sur les temps de prescription, le gouvernement a commencé fin 2014, à poser les bases pour le lancement du procès pénal télématique, les notifications pénales télématiques obligatoires. Enfin, en ce qui concerne l'organisation, une nouvelle réglementation a été adoptée, qui revoit profondément l'articulation interne du ministère de la Justice.

Intervention	Conditions de succès
Mesures déflationnistes	Collaboration du barreau Diffusion de l'information auprès du public Simplification des formulaires Contrôle semestriel de la mise en œuvre Relevé de l'avis des usagers
Révision du code de procédure civile	Formation opportune des magistrats, des avocats et du personnel administratif Monitoring in itinere, surtout en cas de phases transitoires Coordination avec les articulations de l'administration centrale responsables de la diffusion du PCT
Personnel administratif en sureffectif	Formation Responsabilisation des dirigeants administratifs Monitoring conjoint des plans organisationnels
Service des procès	Valorisation des tables de discussion pour la justice et extension de l'instrument à tous les districts. Insertion d'une planification avec une révision biennale dans laquelle tous les acteurs du procès sont impliqués
Juge adjoint pour les cours d'appel	Orientation plus marquée vers une interprétation uniforme de la loi de la part de la Cassation afin de rendre le fonctionnement des recours plus prévisibles, c'est-à-dire de créer les conditions pour réduire la probabilité de réforme en appel.
Révision de l'organisation du ministère	Valorisation de la conférence des chefs de département prévue par le règlement. Responsabilisation par rapport aux résultats des directeurs généraux. Insertion de primes symboliques. Requalification du personnel engagé dans des fonctions à contenu technique et technologique élevé
PCT	Transfert des connaissances et du savoir faire dans les services. Monitoring de l'état de l'art. Coordination avec la révision du code de procédure civile
Best practices	Orientation nationale sur des objectifs qui comprennent des standards de service minimum. Synergie avec le PCT et avec l'éventuel procès pénal télématique. Monitoring par des experts indépendants.

Tab.2 . «Interventions-variables-conditions de réalisation

■ Ce tableau est un instrument de lecture permettant de réfléchir, en temps réel, à tous les types de révision, changement, programme, projet introduits dans le « système justice ». Deux points apparaissent clairement à la lumière de l'évidence empirique. Aucune intervention s'orientant vers la modification d'une variable ne peut être efficace sur l'amélioration du système dans son ensemble. On peut améliorer les taux de traitement des dossiers, les temps de définition des procédures, l'efficacité des dépenses, mais pour que les garanties et les services rendus s'améliorent tous les deux et de façon irréversible, il est nécessaire de mener une approche intégrée, qui tienne compte de toutes les variables en jeu. Après tout, ces dernières ne sont pas en nombre infini. Les effets d'interdépendance sont désormais connus et nous nous trouvons dans les conditions de pouvoir utiliser des indicateurs et des approfondissements qualitatifs pour pouvoir gouverner le changement de façon efficace et durable.

Le deuxième point que l'évidence empirique a démontré concerne l'importance d'une approche non seulement intégrée, mais également evidence-based, c'est-à-dire qui n'est pas basée sur les modèles mais sur les faits. Partir de l'abstrait, même très bien planifié et conçu, pour l'appliquer aux situations concrètes se déroulant tous les jours dans les tribunaux et dans les parquets d'Italie n'aurait aucune signification en termes d'amélioration de la justice rendue au public. C'est pourquoi d'un point de vue stratégique, il est extrêmement important que les acteurs de gouvernement élaborent les volontés et s'équipent avec les instruments correspondants pour connaître et gouverner en conséquence. Cette connaissance doit être basée sur des méthodologies rigoureuses, capables de devenir indépendantes et autonomes des conjectures et des contingences, pour rester comme patrimoine de tous ceux qui ont un pouvoir de décision dans ce vaste monde de la justice, si complexe, mais également si essentiel pour la vie civile de chaque citoyen, aujourd'hui et surtout demain.