

« La prise en compte de la notion de qualité de la justice dans la mesure de la performance judiciaire », Appel à projet de la Mission de recherche Droit et Justice

Synthèse de la partie du projet consacré à la justice administrative,
Centre d'Etudes et de Recherches de Science Administrative – CERSA et
Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques – OMIJ
(dir. L. Cluzel-Métayer, C. Foulquier-Expert et A. Sauviat)

S'interrogeant sur la détermination des objectifs et des indicateurs permettant la prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire, le projet de recherche QUALIJUS vise tant à combler un manque qu'à perfectionner une méthode. Comblé un manque, car les indicateurs classiques de mesure de la performance, consacrant la prééminence des critères quantitatifs, laissent peu de place à la prise en compte des facteurs qualitatifs comme pierre de touche de la performance ; perfectionner une méthode, car les critères qualitatifs, plus difficiles à définir et à mesurer, influencent peu l'évaluation de la performance en raison de leur manque relatif de visibilité.

Les tentatives mêmes des acteurs de la justice témoignent de cette insuffisance, qui pour balancer la tendance des autorités politiques, financières ou administratives à faire primer l'évaluation quantitative sur l'appréciation qualitative, instaurent ici et là, spontanément et à tous les niveaux institutionnels de l'administration de la justice administrative, la définition de projets de juridiction, la mise en place de groupes de travail, aussi bien au sein du Conseil d'Etat que des autres juridictions, le développement de la dématérialisation des procédures, ou encore l'expérimentation de démarches qualité.

Ambitionnant donc de participer à la résorption de l'impensé des outils d'évaluation de la performance développés par les acteurs du pilotage des politiques publiques depuis les quinze dernières années, le projet QUALIJUS s'est fixé pour premier objectif de convaincre de la nécessité de penser des objectifs et des indicateurs plus adaptés aux perspectives qualitatives dans l'évaluation de la performance.

Si les critères qualitatifs d'évaluation, en effet, sont à la fois plus délicats à définir, plus complexes à déployer et moins faciles à traiter, ils peuvent apporter d'intéressants éclairages et une nécessaire mise en perspective des données quantitatives qui leur sont communément préférées, de sorte que leur développement apparaît aussi précieux que complexe.

La notion de qualité peut être définie comme l'aptitude d'une entité à répondre aux besoins qu'elle est destinée à satisfaire¹. Cette aptitude est matérialisée à la fois par un résultat et par le processus y conduisant : en effet, d'abord utilisé dans l'histoire industrielle qui en a forgé sa définition comme la caractéristique d'un produit, le terme de qualité s'est progressivement mis à désigner un processus d'amélioration. Aussi la théorie du management subdivise-t-elle traditionnellement la notion de qualité entre la *qualité attendue*, qui correspond aux attentes des destinataires, la *qualité voulue*, qui caractérise le niveau de qualité que l'organisation souhaite atteindre, la *qualité réalisée*, qui mesure le niveau d'atteinte des objectifs de la qualité voulue, et la *qualité ressentie*, qui correspond au niveau de satisfaction des bénéficiaires².

¹ C'est la définition qu'en donne la norme ISO 8402-94 ; POULET N., « Le concept de qualité », in *La qualité : une exigence pour l'action publique en Europe*, (dir. H. PAULIAT), PULIM, 2003.

² L. CLUZEL-METAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, 2006, p. 111.

Ainsi, les difficultés méthodologiques posées par les données qualitatives excèdent largement leur seule mesure : leur définition en est déjà elle-même complexe. Mais malgré la difficulté de son appréhension ou de son traitement, la richesse conceptuelle de la notion de qualité, en ce qu'elle renseigne sur la perception qu'a l'utilisateur du résultat produit, en ce qu'elle recèle intrinsèquement une dynamique d'amélioration et de stratégie, encourage sa prise en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer la performance d'un système.

Proche de la notion de qualité dans leur commun aspect stratégique et prospectif, la performance englobe également les notions d'efficacité et d'efficience, qui en constituent les fondements sous-jacents lorsqu'elle est utilisée comme outil. En effet, l'efficacité d'une part, comprise globalement comme la capacité à atteindre un objectif et techniquement comme le rapport entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, et l'efficience d'autre part, comprise globalement comme la capacité à atteindre un objectif de manière économe et techniquement comme le rapport entre les moyens alloués et les résultats obtenus, constituent les prérequis sur lesquels s'adosse l'analyse de la performance quand elle vise à déterminer l'opportunité relative des dépenses publiques à consentir dans le cadre de la LOLF.

Ainsi, la performance apparaît comme l'outil d'allocation budgétaire reposant sur un triptyque conceptuel englobant les notions d'efficacité et d'efficience, lesquelles permettent de quantitativement évaluer l'obtention de résultats, et la notion de qualité, qui, stratégique et prospective par-delà son immédiate apparence d'attribut, dépend ultimement du jugement que le destinataire des services générés porte ou portera sur eux. Cette définition complète de la notion de performance ne correspond cependant pas exactement à la signification qui lui est communément attribuée dans le cadre « lolfien » des pilotages des politiques publiques, qui la réduit à l'efficacité et l'efficience en obérant en large part le rôle joué par la notion de qualité.

La difficulté du travail de recherche sur la prise en compte de la notion de qualité de la justice administrative dans la mesure de sa performance résidant particulièrement dans l'absence de sources précises, la méthodologie adoptée visait d'abord à permettre un recensement optimal des informations. L'envoi de questionnaires aux multiples acteurs³ de la justice administrative fut donc privilégié comme propédeutique. En France, ces outils d'enquêtes furent envoyés à l'ensemble des présidents des juridictions administratives, aux greffes de ces juridictions, ainsi qu'à un large panel d'avocats spécialisés en droit public⁴ ; une comparaison a pu être effectuée en envoyant des questionnaires à des experts étrangers avec lesquels des contacts étaient déjà noués. La conduite d'entretiens, permettant d'obtenir des informations directes et plus librement développées, fut également retenue⁵, tout comme la revue de la littérature pertinente, y compris étrangère. L'attention portée aux standards internationaux focalisés sur les exigences qualitatives consacrées par l'article 6§1 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales fut essentielle. A ce titre, certaines analyses de droit comparé

³ Voir Annexes du rapport.

⁴ Sur ce plan, il faut préciser que le nombre de réponses fut relativement faible. Dix réponses de présidents de juridiction, trois réponses de Greffier en chef, et six réponses sur 168 avocats contactés. Néanmoins des enseignements ont pu être retenus ; des attentes de la part de chacun des acteurs ont pu notamment être identifiées, comme cela sera précisé par la suite. Ce faible nombre de réponses n'est pas aisé à expliquer, les lourdes charges de travail de chacun de ces acteurs constituent certainement l'un des arguments les plus sérieux.

⁵ Il en fut notamment ainsi avec les quelques justiciables que nous avons pu interviewer dans le cadre de nos enquêtes au Tribunal administratif de Limoges.

pouvaient s'avérer précieuses d'enseignements, à l'instar du rapport concluant les travaux du projet « Mieux administrer la Justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger » (MAJICE)⁶.

Comme en témoignent les initiatives éparses des différents acteurs de la justice, les critères qualitatifs, qui ne sont pas explicitement intégrés ou référencés dans l'évaluation annuelle des politiques publiques réalisée à l'occasion de l'élaboration et du vote des lois de finances, sont de plus en plus considérés et développés à différents niveaux institutionnels. Ainsi l'évaluation parlementaire n'est-elle pas étrangère à la tentative d'intégration de perspectives qualitatives dans l'évaluation de la performance des politiques publiques mais les magistrats et les présidents de juridictions tentent-ils aussi de mettre en place des outils d'appréciation de la qualité des travaux fournis par les juridictions - au-delà de la seule lecture quantitative.

La diversité de ces tentatives, parfois confuses, souvent prometteuses, toujours intéressantes en ce qu'elles suggèrent une ambition de dépassement des seules données quantitatives, appelle cependant une étude rigoureuse et scientifique qui fasse le tri dans ce désordre de créativité. La qualité, en un mot, n'est pas absente de l'évaluation de la performance, mais elle demeure peu et mal définie au plan conceptuel, évaluée à partir d'outils et d'indicateurs peu pertinents, et parfois contestables au plan opérationnel. Plus encore, ces diverses tentatives de développement d'indicateurs qualitatifs souffrent d'un manque de visibilité et de prise en compte dans le paradigme « Iollien » de l'évaluation de la performance, qui se limite à l'analyse de l'efficacité et de l'efficience. La performance, en effet, est intrinsèquement une dynamique ; le cadre des lois de finances la réduit cependant à une statique.

Dans ce contexte, où l'ensemble des efforts des juridictions pour améliorer la qualité du service d'une part et celle de la décision de justice d'autre part n'est pas restitué au compte de la performance, où les indicateurs, centrés sur les aspects d'efficacité et d'efficience, se cantonnent à l'analyse de l'activité et ne renseignent que les aspects quantitatifs du travail judiciaire, le projet QUALIJUS s'est proposé d'évaluer la capacité de la notion de performance, telle que définie dans le cadre des lois de finances, à rendre effectivement compte de la qualité de la justice administrative. Le présent rapport expose des voies d'amélioration de la prise en compte de la notion de qualité dans l'évaluation de la performance de la justice administrative (Partie II), après avoir démontré les limites du cadre actuel de cette dernière (Partie I).

⁶ A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (*et al.*), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, rapport ANR, 2012, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>

Première partie : L'approche principalement quantitative de la performance judiciaire et la prise en compte de la notion de qualité de la justice administrative : une conciliation difficile

Les lois de finances qui constituent, en France, l'occasion d'évaluer annuellement la performance des juridictions administratives s'insère dans un dispositif inspiré des théories du *New Public Management*, dont la LOLF s'est récemment fait l'écho. Force est de constater que cette évaluation globale de l'ordre juridictionnel administratif, au travers du Programme n° 165⁷, intègre aussi bien des critères quantitatifs que qualitatifs (Titre I), mais la prééminence des premiers sur les seconds, comme l'absence de considération sur la spécificité de ces derniers, limite la pertinence de l'évaluation de la performance de la justice administrative (Titre II).

Titre I. L'appréhension incomplète de la notion de qualité de la justice administrative

Si la notion de performance n'est pas nécessairement liée à une approche exclusivement quantitative, telle qu'elle se dégage du cadre budgétaire « lolfien » – en s'attachant principalement à déterminer des objectifs d'efficacité et d'efficience de la justice administrative, et en obérant ainsi le rôle plus fondamental que pourrait jouer la notion de qualité – elle a pour effet, involontaire mais néanmoins indirect, de distinguer, et partant de séparer les notions de performance et de qualité. Elle aboutit par ailleurs en pratique à une disproportion dans la définition et la mise en œuvre des objectifs poursuivis. Les critères quantitatifs, nécessaires à l'évaluation de la performance judiciaire, n'en sont pas moins impuissants à résumer l'activité qu'ils entendent mesurer.

Chapitre I. Les critères quantitatifs de la performance dans la loi de finances

La LOLF a structuré le débat budgétaire autour d'objectifs principalement quantitatifs de performance. Au sein de la mission « Conseil et Contrôle de l'Etat », le Programme budgétaire 165 « Conseil d'Etat et juridictions administratives » se subdivise en quatre objectifs : réduire les délais de jugement, maintenir la qualité des décisions juridictionnelles, améliorer l'efficience des juridictions et assurer l'efficacité du travail consultatif.

Plus précisément, le premier objectif se divise en deux indicateurs de performance : la réduction du délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, et la proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans⁸ ; le deuxième objectif retient pour unique indicateur de performance le taux d'annulation des décisions juridictionnelles ; le nombre d'affaires réglées par membre, magistrat ou rapporteur de chaque juridiction administrative, ainsi que le nombre d'affaires réglées par agent de greffe sont les deux indicateurs de performance du troisième objectif ; celui du quatrième est jaugé par la proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'Etat.

⁷ Les juridictions judiciaires et financières font en effet l'objet de programmes différents.

⁸ Au Conseil d'Etat, dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs ; quant à la Cour nationale du droit d'asile, sont retenues pour le calcul de la proportion d'« anciennes » affaires en stock celles enregistrées depuis plus d'un an.

Ainsi, la performance de la justice administrative est principalement évaluée par sa capacité, en tant que système, à réduire les stocks d'affaires pendantes et à rapidement traiter les flux d'affaires nouvellement portées à elle. C'est cette efficience qui conditionne en large part les allocations budgétaires de l'administration judiciaire : « *l'analyse des indicateurs permet de fixer les objectifs et de déterminer les moyens financiers et humains accordés à chaque juridiction* »⁹.

Quoique nécessaire, l'utilisation des critères quantitatifs de l'évaluation de la performance judiciaire se heurte à des limites tant structurelles que conjoncturelles.

Impuissants à donner une image statistique exhaustive de l'activité de la juridiction administrative, les critères quantitatifs ne conduisent que marginalement à considérer les aspects qualitatifs de la performance, pourtant fondamentaux, de l'activité des juridictions administratives. La notion de célérité de traitement des affaires sous contrainte budgétaire, appréhendée comme clef-de-voûte de l'évaluation de la performance judiciaire dans le cadre de la LOLF, est impuissante à saisir parfaitement l'activité juridictionnelle, d'abord parce que la réduction d'une activité à des analyses quantitatives nivelle les différences existant entre les multiples facettes de cette activité, ensuite parce que le manque de célérité peut ressortir de la nature même de la procédure contentieuse. En effet, la célérité, prise comme étalon quasi-exclusif de la mesure de la performance, est un indice insuffisant à proprement qualifier la qualité de l'activité juridictionnelle : les différences en termes de difficulté des affaires à juger échappent à une telle approche. Par ailleurs, la durée excessive peut ne pas être une pathologie de l'administration de la justice, mais l'effet naturel de sa conduite.

En outre, en tant qu'activité humaine et sociale, l'activité juridictionnelle ne se cantonne pas à des chiffres et des ratios, si pertinents soient-ils. L'administration de la justice administrative ne peut être qualifiée de réellement performante si elle n'est pas objectivement démontrée et subjectivement perçue comme étant de qualité. La formulation de l'idée en exprime l'évidence, confinant au truisme : ce n'est pas parce qu'elle est rendue rapidement que la décision du juge est bonne. Ainsi, une décision, quoique rendue rapidement, peut être de mauvaise qualité, objectivement si elle se voit réformée en appel¹⁰, et subjectivement si les parties prenantes la perçoivent comme rendue sous la désagréable urgence d'une pression managériale.

Se focaliser sur la notion de célérité peut alors devenir contre-productif et nuire à l'administration même de la justice. Le premier risque est la réduction de la motivation des décisions, ou leur réduction à des mentions elliptiques ne satisfaisant ni les exigences de justifications attendues par le juge d'appel, ni celles, d'intelligibilité, attendues par le justiciable¹¹. Plus profondément, l'objectif général de productivité, que les magistrats doivent concilier avec la diverse complexité des affaires qui leur sont portées, mais que ne considère pas l'utilisation uniformisante des statistiques, peut mécaniquement conduire à la mise en place d'une justice à deux vitesses.

De ce fait, le primat de la lecture quantitative de l'évaluation de la performance menace l'administration de la justice de la tentation du moins-disant qualitatif. Ainsi, le vice-président du

⁹ Cour des Comptes, Analyse de l'exécution budgétaire de l'Etat par mission et programme sur l'exercice 2012, mai 2013.

¹⁰ A moins que la réformation en appel ne procède de l'apport devant le juge d'appel d'éléments non portés à la connaissance du juge de première instance.

¹¹ L. BERTHIER, « Regards européens sur l'idée de qualité des décisions de la justice administrative », *RFDA*, 2008, p. 245 ; L. BERTHIER, « La qualité de la justice », Thèse, Université de Limoges, 2011, p 283 et s.

Conseil d'État précisait-il dans le cadre du Projet Annuel de Performance du Projet de Loi de Finances pour 2014 que la « *réduction des délais de jugement rencontrera bientôt ses limites : le juge administratif doit parvenir à concilier l'impératif de célérité avec l'impératif tout aussi essentiel de qualité de la justice rendue* »¹². Cette conscience qu'ont les responsables du pilotage de la politique judiciaire de l'insuffisance, voire des risques induits par la réduction de la performance à des critères quantitatifs, trouve sa manifestation dans la tentative d'évaluation de la qualité du rendu de la justice par la présence de l'indicateur 2.1. du Programme 165¹³. Le taux de réformation des jugements en lequel consiste cet indicateur est en effet un indice de la condition élémentaire de la qualité d'une décision : le fait qu'elle soit conforme au droit, et que les juges aient respecté les dispositions s'imposant au traitement de l'espèce, sans commettre d'erreur de droit.

Chapitre II. Les critères qualitatifs de la performance dans la loi de finances

Le paradoxe du Programme 165 consiste en ce qu'il propose d'établir une distinction entre la productivité (objectif n° 1) et le maintien de la qualité (objectif n° 2) de la justice administrative, conduisant à distinguer explicitement des objectifs quantitatifs aussi bien que qualitatifs. En réalité, le seul objectif consacré à une approche apparemment qualitative se révèle particulièrement ambigu, du fait notamment de la relation d'opposition qu'il semble envisager avec le premier objectif déterminé.

Le Programme budgétaire 165 se fixe en effet comme objectif n°2 le but de « maintenir la qualité des décisions juridictionnelles ». On peut d'emblée rapprocher cet objectif de celui fixé pour la justice judiciaire et s'étonner d'une différence terminologique : tandis qu'il s'agit de « maintenir » la qualité des décisions du juge administratif, il est question de « rendre des décisions de justice de qualité » pour le juge judiciaire. Faut-il en déduire que, du côté du juge judiciaire, tout est à faire, alors que du côté du juge administratif, rien n'est à améliorer ? La question est sans doute provocatrice, mais l'emploi des termes est rarement neutre et ne peut manquer de soulever des interrogations. Il suffit du reste de comparer le deuxième objectif du Programme 165 avec le projet de juridiction 2012-2014 de la cour administrative d'appel de Paris dont le premier objectif s'intitule « perfectionner la qualité des décisions » et le projet de section du contentieux du Conseil d'État mentionnant l'objectif « améliorer la rédaction des décisions », pour constater la perspective moins dynamique et stratégique, que statique et quantitative, de cet objectif n° 2 du Programme 165.

Les discours officiels de la justice administrative générale (notamment les interventions du vice-président du Conseil d'Etat Jean-Marc Sauvé) font en outre apparaître des critères de qualité plus larges que ne le laisse transparaître la loi de finances. Le vice-président du Conseil d'Etat a pu affirmer ainsi que la qualité de la justice administrative, c'est aussi bien l'adaptation de l'office du juge aux enjeux et aux exigences de son temps qu'aux évolutions de la procédure suivie devant le juge (l'effort pour renforcer le dialogue du juge avec les parties, par exemple)¹⁴. Dans le discours de la justice administrative, apparaît très clairement aussi le souci que la productivité liée à

¹² J.-M. SAUVE, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2014.

¹³ « Taux d'annulation des décisions juridictionnelles », unique indicateur de l'objectif 2 : « Maintenir la qualité des décisions juridictionnelles » ; Annexe 3.

¹⁴ J.-M. SAUVE, « Le juge administratif face au défi de l'efficacité », *RFDA* 6 septembre 2012.

l'objectif de performance n°1 « Réduire les délais de jugement » ne remette pas en cause la qualité des décisions juridictionnelles¹⁵, ce que l'on voit parfaitement retracer dans l'objectif n°2 « Maintenir la qualité des décisions juridictionnelles » comme il l'a été précisé *supra*. Ainsi qu'a pu le remarquer un président de juridiction, le système actuel de définition des objectifs des juridictions administratives françaises et d'évaluation des résultats « a été surtout centré sur les objectifs quantitatifs, car c'était une priorité pour les juridictions, mais il doit encore évoluer, se perfectionner grâce notamment aux progrès de la technique, pour intégrer davantage les objectifs qualitatifs et l'évaluation de ces objectifs »¹⁶.

Déterminant la pratique des magistrats des juridictions administratives, cette ambition de prise en compte des facteurs qualitatifs se heurte néanmoins à leur faible considération dans le strict processus législatif et budgétaire. La forte labilité de la notion de qualité de la justice, qui en complexifie l'approche conceptuelle, rend d'autant plus délicate son appréciation technique dans un objectif de pilotage de politique publique. Essentiellement multiple, diversement appréhendée par les standards internationaux, la notion de qualité est mal évaluée par les critères retenus dans le cadre de la LOLF : les outils de son évaluation sont biaisés en plus d'être parcellaires.

Deux des quatre objectifs du programme 165 concernent la notion de qualité de l'activité juridictionnelle dont il tend à évaluer la performance. La notion de qualité du processus de la justice¹⁷ et celle de la qualité du procès¹⁸ sont ainsi évaluées. Pourtant même si l'objectif n°2 exerce un contrôle davantage porté sur la substance des décisions, aucun des indicateurs de performance ne fait réellement cas de la notion de qualité attendue et de qualité ressentie, dont on a cependant rappelé qu'elles composaient une part essentielle de la notion de qualité de l'administration de la justice.

Cette insuffisance des objectifs du Programme 165 est particulièrement frappante quand on la compare à ceux évaluant la performance des juridictions financières, dont cinq des six objectifs sont fondamentalement orientés vers la satisfaction des attentes des administrés¹⁹ : garantir la qualité des comptes publics ; contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques ; assister les pouvoirs publics ; informer les citoyens ; sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion et améliorer le fonctionnement des juridictions financières. Cette insuffisance, d'autre part, apparaît encore plus dommageable quand on constate, le dynamisme qu'ont les divers acteurs de l'administration de la justice administrative pour développer des outils de gestion et d'évaluation de la qualité, qui demeurent cependant en marge des processus formels d'évaluation de la performance mis en place par la LOLF.

Titre II. Une méthode quantitative inapte à mesurer la qualité globale de la justice administrative

La loi de finances ne distingue pas entre les différentes facettes de la notion de qualité qu'elle entend pourtant, même de manière marginale, mesurer. Elle instaure en outre une méthode quantitative composée d'indicateurs de performance qui ne sont pas sans soulever d'importantes

¹⁵ Voir notamment sur le site du Conseil d'État, à la rubrique « actualités », un édito intitulé « La justice administrative se réforme pour accroître ses performances globales en préservant la qualité de la justice rendue ».

¹⁶ D. Giltard, *op. cit.*

¹⁷ Par le biais de la mesure des délais de jugement.

¹⁸ Par la mesure des taux d'annulation de décisions.

¹⁹ Dans le champ spécifique de leur action.

difficultés. Par ailleurs, certaines caractéristiques de la qualité de la justice administrative se prêtent mal ou ne devraient pas se prêter à une évaluation.

Chapitre I. Les difficultés de l'évaluation au travers des indicateurs de performance

Les indicateurs développés dans la loi de finances, afin de mesurer la performance de la justice administrative, adoptent une approche quantitative, y compris à l'égard du deuxième objectif qui comporte une dimension plus substantielle en faisant référence au maintien de la qualité des décisions juridictionnelles. Le choix de ces indicateurs de performance dénote ainsi la vision de la justice qui le motive : pour qui estime que la qualité de la justice se confond avec la qualité de l'administration de la justice, et que la qualité de la justice ainsi définie peut être saisie par une étude quantitative, l'usage exclusif d'outils quantitatifs permettra bien, en effet, de dire que la performance quantitative de l'administration de la justice démontre que la justice est de qualité. Tirant logiquement les conséquences opérationnelles de cette vision de la justice, les indicateurs de performance sont pratiquement tous quantitatifs : si la qualité est affaire quantitative, les outils de sa mesure se doivent de l'être aussi.

Cette méthode est sans doute critiquable, en tout état de cause restrictive. Le raisonnement qui préside à la définition des indicateurs de performance du Programme 165, en effet, réduit d'abord la performance de la justice à la performance de l'administration de la justice, et ensuite la mesure de la performance à une appréciation strictement quantitative. Or, s'il est certain que la justice inefficacement administrée est de mauvaise qualité, et que la performance judiciaire est partiellement mesurée par une analyse quantitative, il est très hasardeux d'affirmer que la justice efficacement administrée est de bonne qualité et que la performance judiciaire est totalement mesurée par une analyse quantitative.

Par ailleurs, bien que la nature des indicateurs mesurant la performance quantitative corresponde à celle de son objet d'étude, l'usage de tels outils n'est pas à l'abri de potentiels effets pervers. Les données brutes recueillies par l'utilisation des indicateurs quantitatifs de performance ne sauraient avoir, par elles-mêmes, de valeur conclusive : bien plutôt requièrent-elles une mise en perspective, laquelle interdit leur utilisation automatique – sauf à se cantonner à une appréciation purement formelle des indications ainsi fournies. Ainsi, par exemple, du critère temporel : pris comme tel, hors toute considération quant à la complexité relative des affaires traitées, le temps passé au traitement d'une affaire ne présume en rien de la performance du système à les gérer. L'effet pervers de l'utilisation dévoyée de l'outil apparemment neutre peut alors naître quand, par exemple, les conclusions tirées de l'usage des indicateurs sont sans nuance : pour ne citer qu'un exemple concret, retenir le nombre d'affaires annuellement traitées en moyenne par un magistrat pour déduire, par combinaison avec le nombre moyen d'affaires portées annuellement devant la juridiction, le nombre de magistrats nécessaires au bon fonctionnement quantitatif de l'activité de la juridiction, serait sans doute mésuser des indicateurs de performance de l'objectif 3 du Programme 165.

Au-delà des insuffisances des indicateurs quantitatifs, ressortissant de la logique qui les sous-tend, de leur nature propre, ou des vices de leur usage, la mesure qualitative de la performance de la qualité de la justice administrative au travers d'un indicateur de performance quantitatif s'avère inapte à mesurer correctement l'objet qu'elle vise. En faisant du taux d'annulation la

marque du maintien de la qualité de la justice administrative, la loi de finances demeure en effet fidèle à une logique strictement chiffrée. Le législateur évalue ainsi le maintien de la qualité de la justice administrative en opérant une comparaison des taux d'annulation des décisions juridictionnelles d'une année sur l'autre. Bien que le raisonnement négatif semble *a priori* cohérent, il est notablement parcellaire. Si des décisions trop souvent annulées sont en effet un indice du défaut de qualité des travaux de première instance, le constat de la baisse de ce rapport est insuffisant pour valablement induire la qualité générale de l'activité du système.

Par ailleurs, cet indicateur ne porte que sur le résultat du processus, c'est-à-dire la décision de justice appréhendée par le deuxième juge dont le justiciable demande le réexamen, et non sur le processus judiciaire pourtant émaillé de déterminants de la qualité globale du système. L'activité d'appel participe à la qualité du rendu de la justice, mais à prolonger jusqu'à l'absurde le raisonnement du législateur, supprimer la possibilité de révision des décisions rendues par le premier juge permettrait d'atteindre un taux d'annulation nul, ce qui qualifierait prétendument l'excellence paradoxale du système d'administration de la justice. Faut-il en outre déduire de l'absence de recours, que ce soit en appel ou en cassation, une qualité de l'ensemble des jugements et décisions rendues ? Les motifs qui sous-tendent les choix de recours et de non-recours sont bien trop variables pour en tirer une telle conclusion – ce dont l'évaluation de la loi de finances ne tient pas compte. Quid si un TA tente d'initier un revirement de jurisprudence intéressant qui ne trouvera pas grâce auprès de la CAA de son ressort ? Quid d'un tribunal ne souhaitant pas suivre un revirement de jurisprudence de sa CAA ? Est-ce que les décisions du Conseil d'Etat sont parfaites parce qu'elles ne peuvent être annulées ?

Les limites du raisonnement méthodologique du Programme 165 tiennent surtout à sa focalisation exclusive sur des indicateurs négatifs, et jamais sur des indicateurs positifs. La justice ne peut être bien rendue si elle ne l'est avec célérité²⁰ et justesse²¹, et le système d'administration de la justice ne peut être efficient s'il n'est pas productif²² : tels sont les déterminants de l'absence de performance au sujet desquelles les indicateurs de performance appellent à être vigilant. Mais nul outil n'indique ce que les acteurs de la justice devraient faire *positivement* afin d'optimiser la qualité de la justice – et ce naturellement en excédant le seul domaine de l'administration de la justice pour embrasser également le volet subjectif de son appréciation.

Prolongeant les résultats encourageants de la poursuite du premier objectif, viendrait donc le temps de l'approfondissement de la logique de la loi de finances. Sans doute un tel développement serait-il bienvenu car l'approche quantitative connaît un accueil pour le moins réservé de la part des magistrats.

Chapitre II. Le problème de l'évaluation de certaines caractéristiques de la qualité de la justice administrative

Protéiforme, la notion de qualité de la justice administrative se laisse plus ou moins aisément mesurer. En outre, de grands pans de la qualité de la justice administrative ne peuvent être évalués ou contrôlés, à tout le moins au travers du prisme de la loi de finances. On a pu ainsi « se demander si la qualité peut donner lieu à une évaluation chiffrée du même type, si l'on pourrait

²⁰ Objectif 1 du Programme 165.

²¹ Objectif 2 du Programme 165.

²² Objectif 3 du Programme 165.

avoir une sorte de normalisation de la qualité des systèmes judiciaires ? Ou si la qualité ne relève pas, plus que l'efficacité sans doute, du travail intime du juge, de sa conscience professionnelle, de sa perception des besoins de la société »²³. Il est plus aisé d'identifier et d'évaluer une qualité de l'organisation des juridictions et de leur gestion (accueil, renseignements, rapidité, etc.) que des jugements rendus. Or, pour la justice administrative générale, la loi de finances en faisant référence au « maintien de la qualité des décisions juridictionnelles », n'effectue-t-elle pas une incursion dans ce domaine que l'on pourrait considérer comme « intime » ou « réservé » ? Ce qui conduit à constater que certains aspects de la qualité paraissent en effet légitimement mesurables, bien que relatifs, tandis que d'autres semblent, du fait même de leur nature, s'opposer à toute évaluation dans le cadre d'une loi de finances.

L'organisation du service public et l'accueil des justiciables, le rendement, la célérité et les coûts peuvent se prêter à une mesure légitime dans le cadre de la loi de finances. Si certains déterminants de la qualité de la justice sont ainsi sûrement, bien que relativement mesurables, d'autres s'y prêtent beaucoup moins.

Bien que les aptitudes et les compétences des magistrats administratifs soient désormais évaluées, dans le cadre d'un entretien professionnel annualisé²⁴, et que la qualité des décisions de justice qui doivent être conformes au droit en vigueur²⁵ et bien écrites, puissent faire l'objet d'un éventuel contrôle juridictionnel, appliquée à la justice, l'évaluation des magistrats, à laquelle la mesure de la performance quantitative mise en place dans le cadre de la LOLF conduit indirectement, tout comme l'évaluation de la qualité des décisions juridictionnelles, à laquelle l'objectif n°2 du Programme 165 fait explicitement référence, peuvent se heurter à la nature constitutionnelle du principe d'indépendance de la justice.

La mise en place de primes de « rendement » ou, plus généralement, de systèmes récompensant les magistrats qui « produisent » davantage de décisions de justice²⁶ ne peut-elle être perçue comme une atteinte à l'indépendance, l'appât du gain pouvant modifier la façon de travailler du magistrat ? Si le mécanisme des primes a été validé par une jurisprudence abondante²⁷, la question mérite, encore, d'être posée. L'évaluation des magistrats, outil gestionnaire récent en France alors que très peu répandu en Europe, s'avère ainsi peu pertinente en termes d'amélioration de la qualité. C'est ce qui ressort des conclusions d'un séminaire du 30 novembre 2009, sous l'égide de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe), portant sur le thème de l'évaluation des juges dans les différents pays membres : « A l'issue de la journée d'études, il y avait un consensus général sur le constat que l'évaluation n'apporte guère de plus-value en ce qui concerne la promotion de la qualité des

²³ R. NOGUELLOU, Introduction à la seconde table ronde du séminaire « Une justice administrative efficace et de qualité. Perspectives européennes », 28 mai 2013, Paris, www.juradmin.eu, p. 3.

²⁴ D. Giltard, *op. cit.*

²⁵ Selon B. Frydman, l'exactitude juridique est une composante de la qualité de la justice. Voir « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », in *La qualité des décisions de justice*, Etudes réunies par P. Mbongo, Colloque à Poitiers des 8 et 9 mars 2007, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Poitiers2007final.pdf>

²⁶ Voir notamment le décret n° 2007-1762 du 14 décembre 2007 relatif au régime de l'indemnité de fonction des membres des corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

²⁷ Voir notamment, CE, 4 février 2005, *AJDA* 2005, p 1519, note P. Planchet ; *GP* 25-26 février 2005, p. 529, concl. Guyomar ; *D.* 2005, n° 39, p 2717, note J.-P. Jean et H. Pauliat ; CE 23 novembre 2005 (5 décisions), *LPA*, 2 juin 2006, n° 110, p 6, concl. Aguila ; P. Planchet, « La validation par le Conseil d'Etat de la prime au mérite des magistrats judiciaires », *AJDA* 2005, spéc. p 1521.

magistrats »²⁸. Ces conclusions sont d'autant plus vraies que de nombreux pans de la qualité du travail du magistrat administratif, en l'occurrence français, rejaillissant sur la qualité de la justice administrative, ne sont pourtant pas évalués. Ainsi de la gestion de l'audience par le juge ou de son sens de l'autorité lors des procédures de référé. La prise en compte de la qualité de leur formation, ou leur propre participation au processus de l'évaluation de la performance semble des outils plus appropriés et ne sont pas actuellement utilisés.

Certains déterminants de la qualité peinent donc à être mesurés de manière directe, et ce malgré l'objectivité de leur ressort. La qualité des décisions de justice ne peut en réalité se mesurer non plus : « La « bonne justice » relève d'un art singulier – ni standardisable, ni reproductible – et qui reste irréductible à toute tentative d'objectivation sous forme de normes et standards généraux et impersonnels »²⁹. Les critères tels que l'indépendance ou l'impartialité, en somme les vertus du juge, ne peuvent s'évaluer en termes gestionnaires de performance. Tout au plus l'évaluation peut prendre la forme du contrôle juridictionnel, mais ne concerne alors que la légalité de la décision, le respect du droit par les juges chargés de l'affaire réévaluée : « Critiquer et en toute hypothèse sanctionner, autrement que par l'exercice des voies de recours légalement prévues, le contenu d'une décision juridictionnelle, viole l'indépendance du juge »³⁰. Et dans l'hypothèse où c'est l'interprétation d'un texte juridique par une juridiction suprême qui pose problème, le législateur peut la modifier : « Si une jurisprudence problématique émane d'une juridiction suprême, il appartient le cas échéant au législateur de la corriger »³¹. Et pourtant, dans le programme n°165, c'est le maintien de la qualité des décisions juridictionnelles qui est évalué au travers d'un indicateur, le taux d'annulation, dont la pertinence est de surcroît très contestée.

A la complexité de la notion même de qualité, à l'insuffisance caractérisée de son appréhension actuelle dans l'évaluation de la performance judiciaire, s'ajoute ainsi la difficulté d'une définition des outils réellement à même de la prendre en compte. Malgré ces difficultés méthodologiques complexifiant l'atteinte d'un objectif dont la poursuite est nécessaire, peut-être pour cette raison même, les acteurs de l'administration de la justice ont cependant largement commencé, de manière empirique, à expérimenter différents outils développés au gré de ces tentatives d'ordonnement.

²⁸ G. Ravarani, « Efficacité et qualité de la justice », seconde table ronde du séminaire « Une justice administrative efficace et de qualité. Perspectives européennes », 28 mai 2013, Paris, www.juradmin.eu, p. 16. Ce haut magistrat luxembourgeois raconte notamment qu'« En Allemagne, où l'évaluation est obligatoire et donne lieu à un contentieux nourri – et bien stérile – devant les tribunaux administratifs, les évaluateurs se sont dotés d'un vocabulaire spécifique et ésotérique, une espèce de "new-speak", pour formuler les évaluations (ainsi, "bemüht sich" – se donne de la peine – désigne une insuffisance du magistrat) destinées à éviter les recours contentieux ».

²⁹ A. VAUCHEZ, « Les jauges du juge. La justice aux prises avec la construction de sa légitimité (Réflexions post-Outreau) », in *La qualité des décisions de justice*, Etudes réunies par P. MBONGO, Colloque à Poitiers des 8 et 9 mars 2007, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Poitiers2007final.pdf>

³⁰ G. RAVARANI, « Efficacité et qualité de la justice », seconde table ronde du séminaire « Une justice administrative efficace et de qualité. Perspectives européennes », *op. cit.*, p. 16.

³¹ *Ibid.*, p. 12.

Deuxième partie : La prise en compte de la qualité de la justice administrative au-delà d'une approche essentiellement quantitative de la performance judiciaire

Si, comme on l'a vu, l'appréhension de la notion de performance – et la méthode qui en découle – est en France étroitement liée à la démarche financière, elle peut pourtant également être liée à l'idée de perfectionnement et se rapprocher ainsi de la démarche de qualité. La performance peut dès lors s'orienter vers la définition d'une stratégie de qualité, ce qui implique la possibilité d'élargir et de concevoir des objectifs et des indicateurs plus pertinents de la qualité de la justice administrative. Les acteurs de l'administration de la justice administrative, hors de la stricte procédure budgétaire définie par le cadre de la loi de finances, ont d'ailleurs développé divers outils tendant à la redéfinition des objectifs de qualité de la justice (Titre I), lesquels nécessitent cependant d'être perfectionnés (Titre II).

Titre I. Des objectifs de qualité en voie de redéfinition

Que cela renvoie à des outils impliquant directement chaque juridiction administrative, tels les projets de juridictions et le dialogue de gestion, ou qu'il s'agisse d'une démarche managériale unilatérale activée par une instance de gestion et d'évaluation comme la Mission d'Inspection des juridictions administratives (MIJA), plusieurs mécanismes institutionnels sont mis en place qui ont des effets notables sur le renforcement de la qualité de la justice administrative.

Chapitre I. L'émergence d'objectifs de qualité dans les outils managériaux inspirés par la LOLF

Instruments managériaux contemporains de la loi de finances, les projets de juridiction constituent des documents internes, transmis au Conseil d'Etat, qui comportent à la fois un aspect rétrospectif et un aspect prospectif, faisant un état des lieux de la juridiction et une projection triennale de son activité. La stratégie générale de la juridiction qu'ils permettent de dresser est d'abord motivée par la poursuite des objectifs quantitatifs qui lui sont assignés et dont ils facilitent l'atteinte. De ce fait, ce n'est que subsidiairement que la qualité de la justice est développée dans les projets de juridiction : la politique judiciaire se concentrant d'abord sur des aspects quantitatifs, les projets de juridiction, qui en sont le prolongement opérationnel, suivent la même tendance.

Pourtant, et c'est précisément leur mérite par rapport aux stricts objectifs du Programme 165, les projets de juridiction adoptent un regard plus englobant, embrassant également la perspective de qualité en complément de la performance quantitative. Les juridictions observées intègrent ainsi par cette méthode une démarche de qualité dans leurs projets de juridiction. Les principaux axes de cette démarche concernent l'amélioration de la lisibilité des décisions ; la rectitude et la cohérence des décisions ; la réduction du délai moyen de jugement (notamment en déterminant pour chaque chambre le délai de référence de traitement des affaires urgentes ou identifiées comme prioritaires) ; l'accueil du public ; l'harmonisation des courriers particuliers des greffes ; la communication des décisions rendues ; le travail d'équipe et l'intégration des nouveaux arrivants ; la mise en œuvre éventuelle en partenariat avec la Cour administrative d'appel siégeant dans la même ville d'une opération pilote « juridictions 2.0 » visant à l'utilisation accrue des techniques numériques dans l'instruction des dossiers et la phase finale d'élaboration des jugements.

Des outils de suivi des objectifs fixés par la LOLF se trouvent précisés. Plus précisément, dans le cadre de l'objectif 2 du Programme 165, deux niveaux de suivi et d'optimisation qualitative peuvent être dégagés. D'une part, le suivi du taux d'annulation des décisions rendues est organisé par cinq des juridictions sur dix qui ont répondu à nos questionnaires. Ce suivi s'organise à travers un tableau mensuel ou encore par le biais du logiciel Skipper permettant de connaître au jour le jour le ratio affaires jugées/appels ou cassation. D'autre part, des échanges sont développés pour répondre aux exigences de la LOLF en termes de cohérence jurisprudentielle. Permettant de se prémunir contre une « mauvaise évaluation » en termes de taux d'annulation des décisions, des dispositifs favorisant la communication ont été développés. Ainsi, concernant la cohérence des décisions entre les chambres/sous-sections, les dispositifs mis en place dans les juridictions concernées relèvent principalement des échanges – qui peuvent être organisés dans le cadre du projet de juridiction, mais pas seulement. Parmi ces dispositifs, on peut ainsi citer les réunions entre présidents, les discussions entre présidents et rapporteurs publics d'une chambre partageant le même contentieux, la communication d'une décision par la chambre qui adopte une position différente des autres (en cas de maintien de divergences, une réunion des présidents est généralement organisée), ou bien encore des rencontres périodiques entre magistrats traitant de contentieux identiques ou analogues. On trouve en outre, généralement dans les projets de juridiction, des objectifs quant à l'amélioration de l'accueil des justiciables, mais surtout quant à l'amélioration de leur compréhension des procédures.

Le dialogue de gestion semble ainsi constituer un outil positif pour une meilleure détermination des objectifs de qualité de la justice administrative et de la méthode à mettre en œuvre ; il semble pourtant se heurter aux limites indissociables de la satisfaction des objectifs essentiellement quantitatifs déterminés par la loi de finances.

D'une part, en effet, les projets de juridiction ont la faiblesse de leur force : souples et créés par les juridictions mêmes autour de thématiques plus ou moins définies par le Conseil d'Etat, ils dépendent en grande partie de la vision des chefs de juridictions, de la dynamique de leurs équipes, de leurs moyens. Certes, des tendances partagées peuvent être dégagées : l'organisation des échanges entre agents, les tentatives d'optimisation, l'utilisation qualitative des ressources informatiques ou la facilitation du parcours de justice des parties aux instances sont des éléments que l'on retrouve dans la plupart des projets consultés. Il n'en demeure pas moins que les projets demeurent relatifs aux juridictions et induisent des disparités relativement fortes de l'une à l'autre. Aussi la politique de qualité pourra-t-elle se révéler plus ou moins ambitieuse, selon qu'elle est prise comme un tempérament à la logique quantitative ou comme une stratégie ayant une valeur propre : elle pourra alors plus ou moins s'affirmer d'une juridiction à l'autre, ou d'une chambre à l'autre, voire d'un magistrat à l'autre. On le voit donc : même hors de son cadre strict, la logique de la loi de finances continue d'exercer une forte influence sur les éventuels projets de renforcement qualitatifs, qui ne peuvent se développer que de manière subsidiaire par rapport aux objectifs qu'elle fixe pour l'ensemble des juridictions.

D'autre part et conséquemment, les projets de juridiction, pris dans leur volet qualitatif, sont plus ou moins efficacement mis en application : les deux syndicats des juridictions administratives dénoncent ainsi la relative inutilité opérationnelle des projets de juridiction, espace de liberté prétendument laissé aux agents mais aux conclusions toujours sacrifiées sur l'autel de la performance quantitative, qui seule compte en pratique.

Quelles que soient cependant leurs limites, ressortissant de leur combinaison institutionnelle avec le cadre d'évaluation budgétaire comme de leur efficacité pratique, les projets de juridiction sont pris en compte dans les audits conduits sur l'activité des juridictions. Opérant des contrôles quadriennaux de chaque juridiction par l'organisation de visites sur site selon un programme annuel³² proposé par son chef au Vice-Président du Conseil d'Etat, la MIJA joue un rôle important dans l'évaluation du maintien et du renforcement de la qualité de l'activité des juridictions administratives.

La MIJA, dans son rôle d'auditeur, fournit les orientations, les pistes, pour améliorer la qualité du fonctionnement des juridictions. Les visites d'audit de la MIJA répondent à un protocole précis, dont la méthodologie a été récemment revue, visant à mieux accompagner le chef de juridiction dans l'amélioration du service rendu aux justiciables. Depuis octobre 2010, les missions testent ainsi l'utilisation d'un référentiel composé de quatre sous-ensembles : « management de la juridiction » ; « activité juridictionnelle » ; « gestion de la juridiction » ; « la juridiction et les justiciables ». Ces sous-ensembles sont décomposés eux-mêmes en différents objectifs et indicateurs, donnant lieu à des constats, des commentaires et des recommandations. L'utilisation de cette méthode d'analyse permet donc de dresser un panorama³³ général de l'activité de la juridiction, embrassant une perspective quantitative et une perspective qualitative, intégrant les processus managériaux et les justiciables comme parties intégrantes de l'objet d'étude.

Les audits de la MIJA se sont fortement professionnalisés avec le temps, les référentiels ont été considérablement améliorés, mais la MIJA ne constitue pas un auditeur externe, au surcroît professionnel, de nature à vérifier l'existence et la pertinence des dispositifs de contrôle interne comme on l'entend généralement des cabinets d'audit. En outre, les rapports de la MIJA ne sont pas communiqués systématiquement aux membres des juridictions, alors que les syndicats souhaiteraient en être destinataires, et voudraient également qu'ils soient connus des membres du Conseil Supérieur des TA et CAA. Les référentiels de la MIJA ne constituent pas à proprement parler les lignes directrices d'une politique ou d'une simple démarche de qualité de la justice administrative, comme on peut en rencontrer dans certains pays, faute de définir une stratégie globale de qualité de la justice administrative, mais ils constituent des outils de bonne administration dont les objectifs sont autonomes des objectifs fixés par la loi de finances et paraissent beaucoup plus pertinents. Ils intègrent en particulier certaines des caractéristiques de la qualité de la justice que la CEDH a notamment contribué à faire émerger, tels le traitement en délai utile mais aussi l'accessibilité des personnes handicapées.

Chapitre II. L'apparition des enjeux de qualité dans le processus juridictionnel

Au-delà des cadres managériaux qui en font état ou en encouragent l'amélioration, la qualité de la justice administrative a évolué au cours des dernières années, au gré des réformes liées à des attentes exprimées par le législateur français et, plus conjonctuellement, au gré des attentes exprimées par la CEDH au travers de son contrôle de nature juridictionnelle portant sur des aspects plus procéduraux et substantiels. Mais la justice administrative elle-même a cherché à

³² D'une dizaine de juridictions.

³³ Au total, plus de 80 éléments sont analysés.

améliorer la qualité de son activité, ce que les sciences du management identifient comme la qualité « voulue »³⁴.

Consécutivement ou par anticipation de décisions jurisprudentielles sanctionnant tant ses processus que ses procédures juridictionnelles, d'importantes réformes législatives et réglementaires, ont affecté les juridictions administratives. La jurisprudence de la CEDH, au sujet de l'impératif de célérité de la justice, a conduit aux adaptations les plus notables visant à réduire les délais de jugement³⁵. Hors la question de la célérité, la qualité de la justice administrative s'est également trouvée redéfinie sur différents aspects, parmi lesquels le respect du principe du contradictoire³⁶ ou l'indépendance des juges³⁷.

Divers aménagements peuvent être mis au compte des améliorations voulues par la justice administrative en la matière. Ainsi le site du Conseil d'Etat précise-t-il à propos du décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, réformant les conditions d'exercice des fonctions consultatives du Conseil et consacrant en droit la séparation de fait de ses fonctions consultatives et de ses attributions juridictionnelles, qu'il « traduit les premiers effets concrets des réformes voulues et engagées par Jean-Marc Sauvé peu après sa nomination comme vice-président du Conseil d'Etat »³⁸. Si la CEDH n'a pas souhaité condamner sur son principe même la double activité du Conseil d'Etat français³⁹, ce décret est venu, d'une certaine manière, répondre aux critiques persistant à propos de l'indépendance des conseillers d'Etat eu égard à cette organisation hybride.

C'est dans la même perspective de réponse aux critiques connues par le monde judiciaire en matière de déontologie⁴⁰ que la justice administrative a souhaité créer un Collège de déontologie de la juridiction administrative. Cette création est intervenue dans le contexte d'une préconisation du Conseil de l'Europe dès l'an 2000 d'adoption de codes nationaux de conduite pour les agents publics⁴¹. De même que le Conseil Supérieur de la Magistrature a élaboré, à l'attention des juges judiciaires, et à la demande du législateur, le Conseil d'Etat a souhaité l'élaboration d'une charte de déontologie⁴² commune à l'ensemble des membres de la juridiction administrative, qui comporte une vocation essentiellement préventive : elle vise en effet à « éviter les manquements aux règles déontologiques, non à les sanctionner »⁴³.

³⁴ Voir *supra*.

³⁵ On peut noter, à cet égard, la construction progressive d'un système de responsabilité pour faute simple en cas de manquement au délai raisonnable de jugement depuis CE, ass., 28 juin 2002, *Garde des sceaux, Ministre de la justice c/ M. Magiera*, req. 239575 ; RFDA2002, p 756, concl. Lamy ; AJDA 2002, p 596, chron. Donnat et Casas.

³⁶ CEDH, 7 juin 2001, *Kress c/ France* ; CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France* ; décret n°2005-1586 du 19 décembre 2005 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative ayant codifié la pratique de la note en délibéré. Produite par toute partie à l'instance, postérieurement à la clôture de l'instruction et au prononcé des conclusions du rapporteur public, la note en délibéré permet d'attirer l'attention de la formation de jugement sur un ou plusieurs points particuliers de l'affaire. Elle peut dans certains cas justifier la réouverture de l'instruction.

³⁷ Décret n°2009-14 du 7 janvier 2009 sur le changement de nom du commissaire du gouvernement en rapporteur public, l'ancien nom pouvant créer de la confusion chez les justiciables non avertis.

³⁸ <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Adaptation-des-procedures-interne-du-Conseil-d-Etat>

³⁹ CEDH, 9 novembre 2006, *Sacilor-Lormines c/ France*, RFDA 2007. 342, étude J.-L. Autin et F. Sudre ; JCP Adm. 2007. 1. 2002, note D. Szymczak.

⁴⁰ C. Foulquier, « L'indépendance de la justice : une notion indépendante ? », in *L'indépendance de la justice*, Actes de la journée d'études du 19 novembre 2010, Presses universitaires de Sceaux, novembre 2011, pp. 33-46.

⁴¹ Recommandation n° R(2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur les codes de conduite pour les agents publics

⁴² http://www.conseil-etat.fr/content/download/2391/7201/version/1/file/mep_charte_deontologie_web.pdf

⁴³ O. MAMOUDY, « Les avis et recommandations du collège de déontologie de la juridiction administrative », RFDA 2015, p. 368.

Autre signe de l'adoption, par les juridictions administratives, de mesures à même de renforcer la qualité de leur activité, une stratégie de communication globale, visant à la fois une meilleure connaissance des juridictions par les justiciables et l'enrichissement des contenus disponibles, s'est progressivement développée.

Titre II. Des démarches et des outils de la qualité de la justice administrative à parfaire

La mise en œuvre d'une véritable politique ou démarche de qualité s'appréhende en principe en deux étapes : d'abord, l'élaboration d'un axe stratégique de qualité, ensuite, celle des modalités d'implantation de cet axe. Ainsi que nous avons pu le constater, la loi de finances et l'évaluation du Programme 165 relatif aux performances attendues des juridictions administratives par le législateur ne sont pas de nature à produire cet axe stratégique nécessaire pour guider une démarche qualitative de la justice administrative. En revanche, les projets de section du contentieux pour le CE et les projets de juridiction pour les autres juridictions que nous avons pu consulter, intègrent des dimensions beaucoup plus larges que la seule productivité des magistrats et constituent l'occasion pour les juridictions de prendre conscience des mesures qui peuvent conduire à un perfectionnement de leur juridiction, que ce soit en termes d'accueil des justiciables, des avocats, ou encore en termes d'amélioration de leur relation avec eux. Ils peuvent être identifiés comme des outils aptes à définir une stratégie de qualité, même si comme on l'a vu également, il n'existe aucune obligation des juridictions en la matière. Les projets de juridiction peuvent constituer ainsi des outils de la démarche de qualité, mais il en existe d'autres qui pourraient également être développés ou intégrés.

Chapitre I. Les démarches de qualité

Ainsi qu'il ressort de nos études de terrain, en effet, deux juridictions au moins⁴⁴ mettent explicitement en œuvre, par exemple, une démarche de qualité de la décision – dans le cadre de leur projet de juridiction. Pour les autres juridictions, cette démarche qualitative naît de la pratique même des magistrats, ainsi que les questionnaires et nos entretiens ont pu le révéler, sans qu'elle ne soit nécessairement concertée : elle naît d'échanges informels au sein de chaque chambre, des séances d'instruction, des délibérés. Avoir pour perspective méthodologique la qualité de la justice doit aller de soi pour les magistrats, même si les débats récents liés à l'émergence de cette notion ont conduit certains magistrats à se remettre en question, ainsi qu'ils ont pu nous le confier.

Il s'agit moins dès lors de la définition d'une stratégie que de la mise en place d'actions orientées vers l'amélioration de la qualité. Qu'elle soit mise en œuvre de façon « officielle » ou « officieuse », les juridictions interrogées travaillent particulièrement sur le délai raisonnable de jugement, qui constitue le critère le plus régulièrement cité, la qualité du raisonnement et la qualité de la compréhension de la décision et du fonctionnement de la juridiction par les justiciables. Ainsi, les juridictions administratives tendent à développer des pratiques qui dénotent la préoccupation latente de la qualité sans qu'elles relèvent explicitement d'une politique affichée.

⁴⁴ Parmi celles ayant répondu à nos questionnaires.

Malgré l'importance de l'ensemble de ces efforts, il convient de relever que certaines mesures ne font pas l'objet de suivis systématiques, ce qui pourrait pourtant se révéler fortement intéressant quant à l'appréciation de leur impact sur l'amélioration de la qualité de la justice administrative. Il en est ainsi de l'évaluation de l'intérêt de la dispense de conclusions : ne faisant pas l'objet d'évaluations ou d'études précises, l'intérêt du dispositif en termes, par exemple, de plus-value pour les dossiers non dispensés ou de développement de l'oralité, est difficilement qualifiable. L'éclatement organique de la définition des mesures qualitatives et le primat des objectifs quantitatifs font ainsi courir un double risque à la justice administrative : d'une part, l'hypertrophie des mesures visant une amélioration qualitative et, d'autre part, l'incapacité de hiérarchisation entre les mesures qualitatives plus ou moins efficaces.

Il convient également de préciser que certaines mesures prises dans la perspective d'une amélioration de la qualité peuvent induire des effets néfastes inattendus. Les politiques qualitatives peuvent en effet entraîner une influence néfaste sur l'indépendance des magistrats, dont les jurisprudences européenne et nationale rappellent continûment l'importance⁴⁵. S'ajoutant aux politiques de performance quantitative insistant sur l'efficacité des magistrats au détriment parfois d'une liberté d'action pourtant nécessaire à l'accomplissement de leur office⁴⁶, les politiques qualitatives peuvent également porter atteinte à l'indépendance des magistrats. Ainsi le rapport « Mieux administrer la Justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger » faisait-il état des craintes d'un magistrat néerlandais quant au respect de son indépendance d'action, non pas tant du fait de la course à la productivité des politiques quantitatives, mais de la pression uniformisante des politiques qualitatives⁴⁷. Toutefois de simples référentiels sur la qualité constituent-ils des intrusions dans l'activité juridictionnelle, contraires au principe d'indépendance des magistrats ? Tout dépend certainement de la procédure d'élaboration et d'adoption de ces standards qui doit être respectueuse d'une certaine forme de collégialité. L'expérience des Pays-Bas est à cet égard très intéressante dans la mesure où les standards issus du Conseil pour la justice se sont vus détrônés par les référentiels issus de comités nationaux de juges qui se sont créés de manière spontanée, et sont en outre spécialisés⁴⁸.

Cette observation de l'absence de référence en matière de qualité de la justice administrative en France constitue un important paradoxe eu égard aux grands nombres de discours sur la qualité de la justice administrative de ses instances représentatives.

Chapitre II. Les outils de la qualité

D'autres outils d'évaluation sont envisageables dans une perspective plus globale de recherche de qualité. Ainsi, aux Etats-Unis, en Angleterre, aux Pays-Bas, les juridictions réalisent des enquêtes auprès des usagers qui peuvent porter sur l'ensemble des standards préalablement

⁴⁵ CEDH, 15 octobre 2009, *Micallef c/ Malte*.

⁴⁶ J.-P. JEAN J.-P. et H. PAULIAT, « *Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire* », *Recueil Dalloz*, 2005, *spéc.*, p. 2717 ; E. COSTA, « Des chiffres sans les lettres, la dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, 2010, p. 1623.

⁴⁷ A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (et al.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, rapport ANR, 2012, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>

⁴⁸ Il existe autant de comités qu'il existe de chambres spécialisées au sein des juridictions de droit commun néerlandaises. Voir A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (et al.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, rapport ANR, 2012, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>

évoqués. D'autres méthodes d'évaluation, comme l'intervision⁴⁹, qui sont tournées vers la performance du magistrat avec une véritable dimension de qualité, et sans l'aspect formel et hiérarchique de l'entretien professionnel, puisqu'il s'agit d'une simple évaluation par un pair à l'initiative du magistrat lui-même, peuvent également être évoqués.

Un travail de délimitation apparaît en effet encore nécessaire concernant les outils de la qualité de la justice administrative. Il conviendrait de les différencier en deux branches : d'un côté, les objectifs et indicateurs de performance de la justice, qu'il convient d'analyser au regard de leur adaptation à une recherche de maintien ou d'amélioration de la qualité de la justice, et d'un autre les instruments de mise en œuvre d'une politique de qualité de la justice. Les outils de la qualité de la justice administrative peuvent en effet être identifiés plus largement et faire l'objet d'une plus grande formalisation, en vue de la mise en œuvre d'une véritable stratégie de qualité de la justice administrative.

Les outils d'ailleurs ne manquent pas au sein des juridictions administratives et recouvrent des éléments qui ne sont nullement retracés dans l'outil gestionnaire que constitue la loi de finances. On peut donner pour exemple les formations auxquelles participent les magistrats, les forums permettant d'organiser des échanges de bonnes pratiques entre collègues qui ont été créés en 2012 sur l'intranet de la justice administrative. Il n'est pas impossible d'imaginer d'ailleurs que le nombre d'inscriptions à des formations soit un jour comptabilisé et évalué par la loi de finances, les projets de juridiction ou l'évaluation individuelle des magistrats. Mais il n'est pas certain non plus que l'évaluation soit pour ces sujets la méthodologie la plus appropriée ni la méthodologie exclusive.

Aux outils de renforcement de la qualité de la justice développés dans certaines juridictions et à utiliser plus largement s'ajoutent dès lors ceux à créer ou à réformer en profondeur.

Parmi les outils à développer, certaines mesures ayant un effet notable sur la qualité de la justice méritent d'être renforcées : ainsi des révisions des décisions, de l'encadrement des nouveaux magistrats ou de la communication entre acteurs de l'administration de la justice. La qualité des décisions rendues peut être améliorée par la relecture de ces dernières. A cette fin doivent être pleinement utilisés les moyens donnés aux Présidents et Vice-Présidents par le CJA pour se ménager le temps nécessaire à la révision des décisions sur le point d'être rendues. Un travail de révision plus complet peut être facilité par la désignation de juges des référés ou des juges uniques déchargeant partiellement les Présidents ou les Vice-Présidents de ces tâches. On peut ici évoquer une expérience que connaît le tribunal administratif de Rennes qui a désigné un magistrat travaillant exclusivement aux procédures de référé. Cette hypothèse ne se révélerait pas nécessairement adaptée à l'ensemble des juridictions administratives, mais ce système ayant dégagé un relatif consensus au sein du tribunal rennais, il a paru important de le mentionner.

La communication des juridictions administratives, qui s'est nettement développée, gagnerait elle aussi à être encore renforcée, qu'il s'agisse des échanges entre magistrats eux-mêmes, entre magistrats et greffiers, et entre les juridictions et l'extérieur. Le développement de la communication entre les juridictions et les justiciables s'avère à la fois la forme de

⁴⁹ L'intervision ou *peer review* se développe dans de nombreux tribunaux, par exemple aux Pays-Bas. Voir BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (*et al.*), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, *op. cit.*

communication la plus nécessaire et la plus délicate. En effet, même si d'importants efforts ont été consacrés, la communication externe des juridictions demeure la principale faiblesse de la justice administrative, dont la compréhension des mécanismes est toujours difficile pour les justiciables. A cet égard, le Syndicat de la Justice Administrative a-t-il fait remarquer, lors de notre entretien, que le besoin de pédagogie des juridictions administratives est particulièrement prégnant en matière de connaissance des rôles respectifs des différents acteurs du procès administratif et des mécanismes de déroulement de l'audience. Concernant enfin les avocats, la publication des lettres de jurisprudence par les TA et CAA à destination du public et le soin apporté au degré de réactivité des agents des greffes semblent particulièrement bienvenues. En effet, l'une des critiques récurrentes⁵⁰ formulées à l'égard de la justice administrative porte sur le manque d'accès aux jugements rendus par les tribunaux administratifs.

Certains outils devraient en outre être intégrés. La formation des magistrats doit devenir un levier majeur de l'amélioration qualitative, tandis que le développement de l'évaluation externe pourrait permettre à la justice administrative d'obtenir une meilleure image.

Il conviendrait de mieux adapter en effet l'offre de formations aux besoins de leurs bénéficiaires. En particulier, des entretiens que nous avons réalisés relèvent le manque de lien entre l'évaluation individuelle des magistrats et les formations qui leur sont proposées. Si le procédé de l'évaluation individuelle a été largement critiqué notamment en raison de l'atteinte qu'il risque de produire sur l'indépendance des magistrats, l'évaluation individuelle des magistrats semble devoir logiquement se prolonger par la proposition, à ceux dont les besoins ont été constatés au cours de l'évaluation, de formations continues adaptées. Le constat de l'absence de proposition de telles formations nourrit ainsi un nouveau type de critiques contre l'évaluation individuelle, considérée non plus uniquement dans son principe même, mais dans sa faible incidence pratique – autrement que son éventuelle incidence néfaste sur les primes des magistrats évalués⁵¹.

En outre, les formations continues doivent mieux s'adapter aux contraintes des magistrats, dont la charge de travail empêche souvent de tirer un réel bénéfice des formations qui leur sont le cas échéant proposées : eu égard à la pression liée à l'atteinte des objectifs quantitatifs, il est souvent difficile pour les magistrats de se rendre aux formations – peu de ressources étant par ailleurs disponibles pour organiser des formations *in situ*.

A titre de comparaison de bonnes pratiques, on peut évoquer certaines expériences étrangères, telles celles des Pays-Bas⁵², qui ne pratiquent pas l'évaluation individuelle des magistrats par leurs chefs de juridiction ou leur chef de section mais qui en revanche n'hésitent pas à la pratiquer entre pairs. Ce procédé connu sous le nom de *peer review* pourrait constituer un palliatif ou un complément aux formations nécessaires à l'amélioration de l'activité des magistrats administratifs. Ce mécanisme, appelé aussi parfois « intervision », est connu de la justice judiciaire⁵³.

⁵⁰ Formulée tant par les avocats que par un nombre important d'enseignants-chercheurs.

⁵¹ Voir *supra*.

⁵² A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (et al.), Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE), rapport ANR, 2012, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>.

⁵³ <http://www.ca-lyon.justice.fr/fichiers/CONSIGNY/charte.pdf> ; M. JANAS ET J. SIMON-DELCROS, « « Un magistrat dans le miroir » : pratique de l'intervision entre magistrats », *GP*, 24/26 oct. 2010, p. 14.

C'est un dispositif qui peut sembler n'avoir de prime abord qu'une portée limitée pour la justice administrative, dans la mesure où une grande partie des formations de jugement se déroule en collégialité, à la différence du juge judiciaire, mais l'intervision présente l'intérêt de constituer une évaluation voulue de la part du magistrat, puisqu'il est celui qui en prend l'initiative.

L'expérience étrangère est aussi un facteur de proposition d'évolution dans la perspective d'une approche plus globale de la qualité de la justice administrative. Né à la même période que l'intervision, au début des années 2000, du besoin des juridictions néerlandaises qui avaient spontanément tenté d'améliorer la qualité de leurs services mais qui ne parvenaient pas à faire reconnaître la valeur de leurs efforts et pressentaient le besoin de renforcer la cohésion des standards partagés de qualité, le système *Rechtspraak* s'est structuré autour d'indicateurs de performance de diverses natures, basés sur des informations glanées par des enquêtes de satisfaction, dont certaines sont adressées aux destinataires de l'activité juridictionnelle et certaines à ses émetteurs⁵⁴. Ces enquêtes sont le plus souvent⁵⁵ réalisées par une structure indépendante mais spécialiste du milieu judiciaire (PRISMA) qui organise toute l'étude, à charge pour les juridictions de renvoyer le questionnaire rempli ou d'adresser aux justiciables un courriel comprenant un lien vers le questionnaire en précisant que cette dernière est menée par PRISMA. Afin de permettre l'établissement de comparaisons et les études diachroniques, les questionnaires demeurent inchangés pendant quatre ans ; des rapports sont adressés aux juridictions sur la base des enquêtes menées relativement à leur activité.

On le voit donc, la méthode employée, très différente de l'analyse ayant cours dans le cadre du débat budgétaire français, permet de saisir dans la complexité de ses divers aspects une notion de qualité de la justice alors réellement prise au sérieux.

⁵⁴ « A cela s'ajoutent plusieurs autres mécanismes : des enquêtes d'opinion plus larges qui touchent les simples visiteurs des tribunaux ; des enquêteurs fantômes qui suivent les justiciables tout au long de leur parcours pour voir comment cela se passe, les juridictions étant informées de leur présence ; et l'utilisation de « clients mystérieux » pour l'intervention desquels les juridictions ne sont en revanche pas au courant », A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (et al.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, rapport ANR, 2012, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>

⁵⁵ Elles le sont parfois soit par des agences privées, soit par des personnels spécialement chargés de ces missions au sein des juridictions.