

LA QUALITÉ DE LA JUSTICE

UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE EXPLORATOIRE

AUTEURS :	Christina BARRERE, Jean-Marie GALLIEN, Chantal WILMOTTE, José KOBIELSKI, Luc BESCONT, Thierry COME, François FACCHINI, Sophie HARNAY
INSTITUT :	Laboratoire Ceras - EDJ Université de Reims Champagne Ardenne
DATE :	Mars 2001
PUBLICATION :	Ronéo. 178 pages

Notre objectif était d'éclairer, à l'aide de l'analyse économique, la réflexion sur la qualité de la justice afin de contribuer à fonder des politiques de qualité. La définition de la justice comme service public lui donne un objectif de qualité. Pour autant, les principes d'un *service public*, de la justice découlent d'une définition juridico-politique de la justice qui en minimise la dimension économique. Qu'il soit légitime de définir la logique du judiciaire dans le champ politique, parce qu'elle renvoie au choix d'un mode de vie en société, n'est pas critiquable. En revanche, le système judiciaire fonctionnant dans une société qui s'organise en grande partie autour de la gestion marchande des ressources rares, la relation entre définition juridico-politique du judiciaire et caractères économiques de son fonctionnement ne peut être ignorée, sous peine de priver de toute efficacité la définition politique comme service public.

L'étude propose une caractérisation de la qualité de la Justice et suggère une démarche d'évaluation de la qualité. Elle se fonde sur trois types de travaux : recueil et traitement d'information (étude de l'actualité judiciaire *récente*, *enquête* auprès des professionnels du judiciaire), élaboration théorique portant sur la définition de la qualité, la mise en évidence de ses caractéristiques, dimensions et composantes et de leurs problèmes d'évaluation, traitement économétrique des statistiques de production judiciaire destiné à montrer qu'il est possible de *construire des indicateurs* de qualité même si ces indicateurs restent partiels. Elle se veut *modeste*, en ce que l'éclairage apporté par l'analyse économique ne nous semble être qu'un éclairage parmi d'autres, la justice étant un bien pluri-dimensionnel et résultant d'un processus de production pluri-dimensionnel, et en ce qu'il s'agit d'une étude exploratoire, l'analyse économique du droit et de la justice n'offrant pas, à l'heure actuelle de corpus théorique établi *permettant d'analyser* directement la qualité judiciaire.

Le rapport part de la spécificité de la qualité judiciaire et de l'impossibilité de transférer purement et simplement les politiques de qualité menées dans les autres secteurs. La définition de la qualité doit se faire à partir de celle de la spécificité du bien justice : contenu du bien, caractères du bien, contenu et caractères de la qualité du bien justice. Elle conduit à *cerner* trois séries de composantes de la qualité : A-la qualité judiciaire du produit judiciaire, B-la qualité judiciaire du processus judiciaire, C-la qualité économique du processus.

Les demandes de justice issues d'individus privés ou, via le Parquet, de l'autorité sociale, aboutissent à trois séries d'effets: des effets individuels sur les patrimoines (de ressources et de droits) des individus qui en sont à l'origine, des effets inter-individuels sur ceux des individus concernés par l'action mais qui ne sont pas à l'origine de *celle-ci*, des effets collectifs. Les effets individuels et inter-individuels correspondent à une demande d'affirmation-sanction d'un droit ou d'une obligation, à une demande d'interprétation d'un droit ou d'une obligation, à une demande de fixation d'une norme ou de l'étendue

d'une obligation, à une demande d'organisation ou d'administration d'une situation. Ils font, dans la plupart des cas, du bien justice un bien de répartition, répartissant droits, pouvoirs et libertés, et affectant simultanément plusieurs patrimoines. Les effets collectifs des demandes privées et de la demande sociale sont des effets d'enforcement de la règle sociale, d'interprétation de la règle sociale, de fixation des normes judiciaires sociales, d'organisation et/ou administration de situations. Ils font du bien justice un bien collectif et un bien de socialisation des individus produit dans un *espace public* de communication, un bien sociétal.

L'analyse du contenu du bien justice débouche sur celle des caractères du bien judiciaire comme bien économique en tant que rare et utile. La rareté renvoie au coût de la production et donc aux formes, du processus de production. Cinq caractéristiques sont décisives : le système judiciaire est un multi-producteur de biens à caractéristiques ; le bien est le résultat d'une activité de services et, comme tel, caractérisé, par une co-production ou servuction institutionnalisée ; le service judiciaire est délivré gratuitement et son coût est socialisé ; la demande de justice est libre de sorte que la production est tirée par la demande et est une production contrainte; compte tenu de la contrainte portant sur les ressources disponibles, les demandes se trouvent de fait en concurrence.

Aux cinq caractéristiques relatives à la rareté s'ajoutent les cinq caractéristiques suivantes relatives à l'utilité : le bien justice n'est ni un bien privé classique ni un bien public, classique mais un bien mixte, porteur à la fois d'effets individuels et d'effets collectifs, de sorte que la qualité de la justice ne se réduit pas à son aptitude à satisfaire les, demandes individuelles ; la décision judiciaire a généralement des effets directs sur plusieurs parties en conflit, sur la base de prétentions antagoniques, avec des utilités différentes pour les individus et fréquemment de sens opposé, ce qui donne au bien justice un caractère bilatéral ou multilatéral et en fait un bien de répartition ; le bien clé justice est bien de contrainte ; le service judiciaire est pour les demandeurs un service à caractéristiques pluridimensionnelles et à forte dispersion d'utilités; la logique républicaine l'organisation de la socialisation par le droit et la justice et de la soumission de tout, à la décision de justice fait du bien justice un bien de socialisation et un bien sociétal, dont la production est appréciée par *l'ensemble des* citoyens, avec leurs points de vue particuliers sur les intérêts particuliers et sur l'intérêt général.

Le repérage des caractères du bien justice permet d'avancer dans la caractérisation des trois dimensions de la qualité judiciaire : la qualité judiciaire du produit (la décision de justice), la qualité judiciaire du processus de production de justice, la qualité économique de la production de justice.

La qualité judiciaire du produit judiciaire, appréciée par rapport aux éléments du contenu du bien justice précédemment répertoriés, se décline alors selon trois composantes : Q1- la qualité juridique de la décision ; Q2- la qualité symbolique de la décision ; Q3- la qualité sociale de la décision, technique et symbolique. La qualité judiciaire du processus judiciaire inclut ; Q4- l'accès au judiciaire ; Q5- l'équité du procès ; Q6- le délai.

Cela permet alors de préciser les principales caractéristiques de la qualité judiciaire. Elles sont regroupées en 3 points:

- la qualité de la justice ne se définit pas par une propriété unique mais est ensemble de qualités -éléments hétérogènes, le produit judiciaire subissant une triple décomposition, décomposition du produit en variétés, décomposition de chaque variété en caractéristiques, décomposition de chaque production en phases.

- la qualité de l'institution judiciaire diffère de la qualité du système judiciaire et de la qualité de la régulation sociale des conflits. A la différence de la qualité d'un bien classique, la qualité du produit judiciaire doit être définie en *référence* à un contexte. De ce fait, la qualité " systémique " de la justice, c-a-d la qualité finale compte tenu des réactions des usagers, réels et potentiels, est différente de la qualité " immédiate " du produit judiciaire.

- la qualité judiciaire obéit à un processus particulier de définition, un processus non marchand. Dans le cas d'une qualité marchande, le processus marchand part de

la qualité perçue par les consommateurs et considérée comme indicateur pertinent de la qualité objective ; la qualité effective est alors “ réinjectée ” dans le calcul économique de l’entreprise comme élément de rentabilité, ce qui définit la qualité légitime comme la qualité rentable ; enfin cette qualité rentable est à l’origine de la politique de qualité de la firme et engendre la qualité-objectif de celle-ci. Nous sommes ainsi en présence de quatre notions reliées et organisées selon un processus à sens défini qui caractérise en même temps chaque type de qualité. Dans le cas de la qualité judiciaire nous sommes en présence d’un processus très différent. La qualité judiciaire demeure une notion extrêmement floue, en premier lieu par suite de l’absence de définition de la qualité (légitime, ou attendue, ou objectif, ou..). La qualité légitime ne se définit pas par rapport à la légitimité marchande qu’est la recherche de la rentabilité par le producteur. Elle résulte de la définition relativement vague de la justice comme service public. Le système judiciaire ne fixe pas et n’affiche pas de définition précise de la qualité légitime, sans doute parce qu’il se pense encore comme plus proche du pouvoir régalien que du service public. Faute de cela, il ne définit pas non plus de qualité objectif : il n’existe pas de définition globale d’objectifs, ni au niveau du système ni au niveau de chaque juridiction. En deuxième lieu, la qualité perçue est mal connue et se décompose en perceptions différenciées qu’aucune disposition à payer n’unifie sur le marché ; la qualité perçue n’est pas un indicateur aussi direct de la qualité objective que dans le cas du marché. Il n’y a donc pas de définition précise de la qualité objective. L’absence de connaissance précise de la qualité effective et de la qualité perçue et de mesure globale de la qualité, au-delà de l’existence d’indicateurs partiels et d’indicateurs sauvages, s’inscrit dans le cadre d’une faiblesse générale de la mesure dans le judiciaire. En troisième lieu, joue l’absence d’un processus global de régulation de la qualité objectif. Puisqu’il n’y a de définition ni de la qualité légitime ni de la qualité objectif, il ne peut y avoir de politique globale de qualité, mais seulement des actions au coup par coup.

L’impossibilité de recourir à l’analogie marchande a des conséquences pour la définition de politiques de la qualité judiciaire. La première étape est la définition de la qualité légitime. Les individus n’ont qu’une perception éclatée de la qualité judiciaire et, comme le bien justice est bien a caractéristiques, bien de répartition et bien de contrainte, nous sommes confrontés à l’hétérogénéité des préférences, individuelles par rapport à la qualité. De ce fait, la valeur des effets utiles pour les individus n’est pas nécessairement corrélée - et a fortiori corrélée positivement- à la qualité sociale de la justice. Si le critère de légitimité de l’utilité des effets de la décision de justice n’est ni le marché ni la caractérisation comme socialement légitimes des effets individuels du service public, il convient de trouver un autre référent que les appréciations individuelles immédiates des usagers de la justice. La qualité de la justice ne peut être établie que comme qualité d’un bien mixte, bien privé et bien public, et d’un bien de répartition, résultat d’une organisation sociale. Le bien justice est un bien offert comme produit d’un *projet social* normatif, rendre justice, enforcer le droit. Cela suppose la définition a priori, explicite, d’une qualité légitime de la justice, par la société ou ses représentants. A côté de la qualité effective observable de la justice, des qualités estimées par les différents individus de façon dispersée et pour certaine contradictoire, n’existe pas une qualité dont l’objectivité viendrait de la technique ou de la similitude des effets individuels, mais une qualité dont *l’objectivité procède* d’un processus conscient de définition sociale, la qualité légitime. De plus, la qualité légitime est un ensemble de qualités éléments avec définition pour chacun de ces éléments de niveaux à atteindre et, de ce fait, pondération entre les composantes de la qualité (les qualités éléments). En effet, la détermination de ces niveaux traduit un certain arbitrage collectif entre les différents éléments à partir du moment où l’on réintroduit la dimension économique du coût de production de la qualité.

Il convient ensuite d’apprécier la qualité effective de la justice. Cela implique de multiplier et rendre publiques les études apportant une connaissance des qualités perçues même si les évaluations individuelles de la qualité sont insuffisantes en ne définissant que des qualités individuelles. On doit également leur adjoindre l’évaluation par les pairs et la hiérarchie, ainsi que par les experts. En l’espèce ceux-ci ne peuvent se limiter aux magistrats eux mêmes. Il convient notamment de construire des indicateurs objectifs (ainsi en

matière de délai) dont la traduction directe en termes de qualité ne soit pas forcément évidente mais dont les variations soient significatives. La qualité-objectif peut alors être définie par les responsables du judiciaire en termes de standards de qualité et conduire à des politiques de qualité destinées à s'approcher de ces standards. Ils sont difficiles à construire pour les raisons que nous avons vues, et, finalement, parce qu'il ne suffit pas " d'écouter " les consommateurs. Le " retard " du judiciaire en matière de politiques de qualité ne provient donc par d'un retard subjectif mais d'une difficulté objective portant sur le processus de définition et de régulation de la qualité judiciaire.

Une seconde raison de l'absence de politiques explicites de qualité est apportée par la considération de la dimension économique de la qualité judiciaire. La considération de la qualité économique du processus judiciaire est d'autant plus importante qu'elle va à l'encontre de la logique purement juridique et judiciaire du juste qui le définit indépendamment de toute considération de coût ou de rendement : chacun est censé avoir droit au juste et non à un quasi-juste ou un juste approximatif. Or, rechercher une qualité " parfaite", indépendamment de son coût de production aboutirait inévitablement à un gaspillage de ressources, une politique naïve d'améliorations de la qualité tous azimuts n'ayant pas de sens parce qu'il faut toujours considérer effet de la qualité et coût de la qualité. De même, puisque le judiciaire fonctionne, pour l'essentiel, à budget donné, une réallocation de ressources pour améliorer un aspect de la qualité du produit peut-elle se faire au détriment d'un autre aspect de cette même qualité, l'interdépendance des ressources se retrouvant en interdépendance entre les caractéristiques de la qualité.

La caractérisation de la dimension d'efficacité économique de la qualité judiciaire tient compte du caractère non marchand de l'allocation des ressources judiciaires du fait des caractères de bien public du bien mixte justice et des caractères de bien de répartition, de bien de contrainte et de bien à forte dispersion d'utilités. Elle tient également compte du fait que la qualité judiciaire est une qualité systémiste, en un double sens : d'une part, le tribunal n'est qu'un élément d'un système judiciaire dont les " performances " dépendent aussi de la relation justice - société, régulation judiciaire - autres formes de régulation sociale, ce qui incite à se méfier clés mesures de qualité apparente relatives à la production directe des tribunaux ; d'autre part, la production judiciaire est la résultante de facteurs multiples parmi lesquels les comportements des différents acteurs, y compris les comportements, éventuellement stratégiques, de ses usagers, et non le résultat mécanique de procédures.

Nous pouvons alors préciser les composantes de l'efficacité de la qualité judiciaire, au niveau macro-institutionnel (les politiques judiciaires) et au niveau micro-institutionnel (le tribunal). Au niveau macro, l'efficacité allocative concerne:

- la possibilité pour les usagers et justiciables (mais aussi pour certains auxiliaires de justice) d'un comportement, rationnel et économe, en particulier en développant l'efficacité informative
- la détermination du niveau de production optimal de justice, en quantité et en qualité, par produit et par caractéristique, et, par conséquent la délimitation du périmètre de l'institution judiciaire
- l'efficacité de l'allocation globale des ressources judiciaires en termes de combinaison productive, à savoir la relation entre qualité des imputs et objectif de qualité du produit judiciaire
- l'efficacité organisationnelle par la détermination du mode efficace d'organisation du travail et de la production judiciaires
- l'efficacité incitative du système global de promotion, sanction et rémunération

Au niveau micro-institutionnel, l'efficacité recouvre : la transparence et la prévisibilité du fonctionnement, conditions de comportements efficaces des autres acteurs, et l'insertion locale de la juridiction ; l'organisation de l'allocation des ressources disponibles par l'étude du mode d'organisation du travail et de la production dans le tribunal ; la reconnaissance du travail spécifique de gestion et la décentralisation de la gestion ; l'adaptation aux tâches, et la flexibilité de l'organisation ; le système interne de promotion, sanction et rémunération.

La spécificité de l'allocation des ressources judiciaires amène enfin à s'intéresser aux modalités de l'ajustement, non marchand, offre - demande de justice. L'analyse de l'efficacité et des modes de régulation marchande et non marchande permet d'avancer la proposition selon laquelle la qualité du produit judiciaire apparaît comme mode de régulation principal et ultime de l'allocation des ressources. L'ajustement ne pouvant s'opérer, comme sur un marché classique, par la variation du prix (en cas d'excès de demande sur l'offre, le prix monte, décourage une partie de la demande et incite les offreurs à accroître leur production), il s'opère en grande partie par la qualité du service rendu (soit directement par une dégradation de la qualité moyenne en cas d'excès de demande - par exemple par allongement des délais soit indirectement par élimination d'une partie de la demande - par exemple par adaptation des classements sans suite). Cependant cet ajustement m'est ni maîtrisé ni transparent parce qu'il contredit l'objectif de qualité du service public dans la version formelle et abstraite qui est la sienne quand on en occulte les conditions économiques.

Cela explique pourquoi la qualité de la justice n'est généralement pas définie par ses producteurs, n'est jamais définie a priori, mais seulement constatée a posteriori, et n'est pas gérée en tant que telle parce qu'elle ne peut constituer un objectif a priori pour l'institution judiciaire. La qualité n'est ni maîtrisée, ni transparente. Ce phénomène ne s'explique toujours pas par un quelconque " retard " du judiciaire mais par les caractéristiques, de l'allocation des ressources judiciaires qui font de la qualité le résultat aléatoire de cette allocation des ressources et sa forme principale de régulation. Ainsi du point de vue économique, la qualité de la justice peut être définie comme la forme d'ajustement de l'allocation des ressources, le résultat aléatoire de l'ajustement offre - demande de justice.

Si l'analyse économique standard de l'équité et, plus largement, de la répartition est nettement moins développée que celle de l'efficacité, il est essentiel de mettre en évidence les effets sociaux de répartition de l'allocation des ressources judiciaires : d'où viennent les ressources mobilisées, au profit de qui le sont-elles, pour quoi faire ? Une modélisation simple montre que la justice est simultanément productrice d'effets d'efficacité et d'effets de répartition. En garantissant le droit pour permettre une coopération efficace elle contribue à l'organisation d'un mode de répartition. En définissant son périmètre d'intervention et les conditions de l'accès au judiciaire, elle produit des effets de répartition. Les droits judiciaires prennent en partie, et dans certaines conditions, le caractère de droits relatifs. De plus dans une société qui se juridise l'accès devient un droit judiciaire dont la valeur s'accroît et cette valeur est aussi en partie une valeur relative. Si le droit est conçu - aussi - comme un système de coercition mutuelle sa mise en œuvre par le judiciaire est l'objet de concurrences comme le montrent l'expression, dans la crise du judiciaire, des volontés concurrentes des " utilisateurs " de la justice de voir leurs demandes être prises en compte prioritairement ainsi que les souhaits des " offreurs " de définir explicitement des priorités plutôt que d'assister à l'organisation implicite d'une justice à plusieurs vitesses et/ou à plusieurs qualités.

Nous voyons, alors que la dimension économique de l'équité de la qualité de la justice demande à être prise en compte explicitement et précisément. Cependant, règne encore une grande méconnaissance de ces effets, méconnaissance qui interdit de fonder des politiques de qualité tenant compte des effets de répartition, et d'obtenir des évaluations des dispositifs mis en place.

Aux six éléments précédemment repérés (Q1 à Q6) viennent de s'ajouter deux éléments supplémentaires Q7-qualité économique de la justice en termes d'efficacité, Q8-qualité économique de la justice en termes d'équité. Ces deux derniers éléments dépendent en partie de données relatives aux éléments précédents, Q1 à Q6. Cela illustre une nouvelle fois la complexité systémique de la qualité de la justice. Et permet de comprendre une raison des " retards " à avancer des politiques de qualité dans ce domaine.

On ne saurait pour autant en déduire que rien n'est possible et, notamment, que la réflexion sur la dimension économique de la qualité judiciaire est sans intérêt. Pour tenter de convaincre au contraire de son intérêt, nous avons proposé une mesure - partielle, provisoire et discutable, certes, mais réelle - d'éléments de qualité économique.

Nous montrons qu'il est possible, si l'on en prend les moyens, de construire des

indicateurs de la qualité judiciaire, en l'espèce de sa dimension d'efficacité économique. Il ne s'agit pas d'identifier qualité de la justice et qualité de la justice en termes d'efficacité économique puisque, comme nous l'avons vu, la qualité judiciaire est plurielle. Il ne s'agit même pas d'identifier mesure de la qualité apparente de l'efficacité économique de la justice et efficacité effective de celle-ci. Cependant, la mesure a une vertu essentielle: elle existe et traduit des réalités objectives. Nous pensons donc:

- qu'il convient d'amplifier et d'améliorer l'enregistrement statistique et, de bâtir sur cette base des batteries d'indicateurs

- que ces indicateurs sont avant tout des signaux, alertant sur l'existence de problèmes et justifiant enquête complémentaire. La Cour d'Appel d'Agen est "apparemment" moins efficace que celle d'Aix. Nous ne proposons pas d'en déduire qu'il faut réduire la dotation de la première et féliciter la seconde. En revanche, l'évaluateur, expert, pair, hiérarchie, peut se pencher sur la comparaison, tenir compte d'autres évaluations, celles des usagers notamment, et chercher à comprendre pourquoi les performances apparentes diffèrent. La raison en sera peut-être triviale et l'écart se révélera sans signification: des postes ne sont pas pourvus la Cour a changé de locaux, des affaires particulièrement complexes ont été portées devant elle,... L'écart peut aussi révéler des problèmes réels et susciter des mesures, dans le cadre de politiques macro et micro-institutionnelles de qualité.

L'étude propose une analyse exploratoire du problème, à partir de l'observation des 175 Tribunaux de Grande Instance et des Cours d'Appel de France métropolitaine en 1997.

Exploratoire, car nous disposons seulement de mesures approximatives des services produits et des facteurs de production. A l'aide de techniques économétriques récentes (l'approche en fonction de production frontière) on se demande quelle est la réduction relative de facteurs que pourrait réaliser le tribunal afin de produire une quantité donnée, dans une approche du type "minimisation du coût pour atteindre un objectif de production donné". Les tests après analyse des frontières stochastiques, indiquent que les TGI sont techniquement efficaces. Cependant, même si les TGI sont efficaces... certains le sont plus que d'autres. En revanche, les Cours d'Appel seraient techniquement inefficaces: en moyenne, leurs dotations factorielles pourraient être réduites de 15% environ.

L'étude précise soigneusement les limites et conditions de validité de ce type de résultats et, plus largement, le caractère exploratoire de l'analyse. Elle nous paraît cependant attester de la fertilité d'une approche économique de la justice et, pour l'incontournable mise en œuvre de politiques de qualité, de l'utilité d'intégrer dans une approche pluri-dimensionnelle le regard spécifique de l'analyse économique.

SOMMAIRE

Introduction

1 La mise en cause de la qualité de la justice

2 L'appréhension de la qualité par les professionnels du judiciaire

3 La caractérisation de la qualité judiciaire

4 L'appréhension de la qualité par la mesure statistique: un indicateur des écarts apparents de qualité économique

Conclusion Les conditions de politiques de la qualité judiciaire

Bibliographie

Tableaux et graphiques

Annexes

Table des matières