

## **Section Thématique 44 : Modèles et instruments d'administration publique en Europe : l'Union européenne au prisme des phénomènes de circulation internationale**

**Bartolomeo Cappellina, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux – Centre Émile Durkheim, [bartolomeo.cappellina@gmail.com](mailto:bartolomeo.cappellina@gmail.com)**

Évaluer l'administration de la justice dans les pays européens.  
Une co-construction entre UE et Conseil de l'Europe

### ***Résumé***

Cette contribution porte sur le milieu européen de production d'instruments de politiques publiques en matière d'évaluation des systèmes judiciaires. L'étude se fonde sur l'analyse des instruments développés au sein de la CEPEJ (Conseil de l'Europe) et de la DG Justice (Commission Européenne) afin de permettre une meilleure connaissance et comparabilité des administrations judiciaires des pays européens. En étudiant la genèse de ces instruments et les acteurs impliqués dans leur élaboration, on montre qu'en matière de justice l'Union Européenne n'est pas nécessairement la principale instance d'encouragement aux réformes de l'État. Néanmoins, l'UE participe aux dynamiques de circulation des connaissances et des bonnes pratiques d'administration en nourrissant et en s'appropriant des travaux développés tant au niveau international, qu'aux niveaux national et local de la gouvernance judiciaire. Le résultat de ces « boucles étranges » est donc un système de co-construction et de circulation d'instruments de politiques publiques qui va bien au-delà des dynamiques *top-down* et *bottom-up* largement étudiées par la discipline.

### ***Abstract***

This contribution focuses on the European space of policy-making related to judicial systems evaluation. The study builds on the analysis of the policy instruments developed by the CEPEJ (Council of Europe) and the DG Justice (European Commission) in order to enhance knowledge and comparability of European countries' judicial administrations. By studying the creation of these tools and the actors implied in their elaboration it is shown that the European Union is not necessarily the main instance of inspiration for boosting State reform in the judicial domain. Nonetheless, the EU participates in the circulation of knowledge and best practices concerning judicial administration matters by nourishing and seizing the instruments developed at all levels of judicial governance. The result of these “strange loops” is then a system of joint construction and circulation of policy instruments that goes far beyond the top-down and bottom-up dynamics largely studied by the discipline.

## **Introduction**

Si pendant longtemps la justice, institution régaliennne par excellence, est restée préservée des réformes de l'État, depuis une vingtaine d'années, elle est concernée au même titre que les autres services publics par un mouvement de réformes inspirées à différents degrés par une perspective gestionnaire<sup>1</sup>. Plusieurs travaux se sont concentrés sur les réformes réalisées au sein des pays européens, mais ils sortent rarement de la dimension nationale d'analyse pour essayer d'expliquer les dynamiques alimentant cette vague réformatrice<sup>2</sup>. En mobilisant la littérature sur les circulations transnationales des politiques publiques, ces changements sont en partie promus au niveau européen par des entrepreneurs de changement divers<sup>3</sup>. Dans cet espace hétérogène, la circulation d'idées et instruments s'effectue tant entre niveaux de gouvernance qu'au sein d'un même niveau, en produisant ainsi des configurations d'acteurs et d'intérêts concurrents et variables selon les contextes. C'est sur cet espace d'action publique orienté à réformer les systèmes judiciaires vers des nouveaux critères de qualité, analysé à partir du point de vue européen, que je vais articuler ma communication.

Quel rôle la Commission Européenne et le Conseil de l'Europe (CoE) jouent-ils dans l'élaboration de modèles et d'instruments visant à rendre l'administration de la justice dans les pays européens plus efficiente et plus efficace<sup>4</sup> ? Si on s'intéresse aux dispositifs d'évaluation des administrations judiciaires, deux organisations internationales - à travers la Direction Générale Justice de la Commission UE et la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) au sein du CoE - revêtent un rôle central dans la conception d'instruments permettant une meilleure connaissance et comparabilité entre les systèmes judiciaires. Ceci, bien qu'ils ne soient pas forcément les initiateurs de cette réflexion, comme la genèse récente (2002) de la CEPEJ et les biens plus datées réflexions dans les pouvoirs judiciaires nationaux en attestent. Pour cette raison, il est légitime de s'interroger sur les facteurs qui ont conduit ces institutions à « s'emparer » de cette problématique. De plus, leur implication témoigne-t-elle d'actions conjointes, parallèles ou concurrentielles ? Cette communication propose de mettre en évidence les réponses à ces questions. Elle s'appuie pour cela sur une recherche doctorale en cours, qui porte plus généralement sur les acteurs et groupes d'acteurs mobilisés au niveau européen en matière judiciaire, ainsi que sur les modalités d'action et instruments conçus dans cet espace afin de favoriser une « bonne gouvernance » de la justice (définition de standards professionnels et de gestion, pratiques de *benchmarking*, dispositifs d'évaluation principalement).

À partir de cette approche, j'émet l'hypothèse qu'en matière d'évaluation des performances des administrations judiciaires, les instruments produits respectivement par la Commission Européenne, notamment le Tableau de bord de la justice de l'UE, et le Conseil de l'Europe, notamment le Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens de la CEPEJ, sont le résultat d'un travail conjoint des deux institutions. Ce travail est donc le fruit de la circulation d'acteurs, de ressources et de savoirs à la fois entre eux et avec les systèmes judiciaires nationaux et les juridictions au niveau local. Ce

---

<sup>1</sup> Philippe Bezes, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009. Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 328 p.

<sup>2</sup> Cécile Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, vol. 63-64, 2006, p. 425-455. Philip Langbroek, « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *Revue française d'administration publique*, vol. 125 / 1, 2008, p. 67-79.

<sup>3</sup> Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard, « Convergence, transferts et traduction », *Gouvernement et action publique*, vol. 3 / 3, octobre 2013, p. 377-393. Thierry Delpeuch, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, vol. 43 / 2, mai 2009, p. 153-165. John W Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd, New York, HarperCollins, 1995.

<sup>4</sup> Pour la notion d'instrument de politique publique, cfr. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-44. L'efficacité se conçoit comme la capacité d'atteindre des résultats définis à l'avance et l'efficience comme le fait d'y parvenir dans le plus bref délai et au moindre coût.

constat vaut même si les deux instruments diffèrent par leur contenu et leurs objectifs, qui reflètent ainsi les intérêts spécifiques des deux institutions. Cela est notamment visible au niveau des destinataires de ces instruments : le monde économique pour la DG Justice ; les décideurs nationaux et locaux en matière de politiques judiciaires pour la CEPEJ.

Outre l'analyse de documents produits par ces deux institutions, cette communication s'appuiera sur les observations réalisées lors de la participation à plusieurs groupes de travail, sur des entretiens semi-directifs et de manière non systématique, sur les réponses à un questionnaire administré auprès de leurs membres<sup>5</sup>. Ces méthodes permettent de retracer les principales étapes de leurs carrières professionnelles : leur implication à différents niveaux de l'élaboration des politiques judiciaires et leurs principales activités au sein de différents réseaux et structures d'expertise nationales et internationales. Enfin, elles donnent aussi un aperçu sur les modalités de travail et les bagages cognitifs qui alimentent l'élaboration des instruments d'action publique au niveau européen, ainsi que sur leurs voies de circulation entre les différents niveaux de gouvernance de la justice<sup>6</sup>.

Les résultats apporteront donc une contribution sur un niveau de co-construction transnational des politiques publiques rarement pris en compte par la littérature, en soulignant les dynamiques de collaboration et d'appropriation qui caractérisent l'action de la CEPEJ, principale initiatrice au niveau européen de cet effort en matière d'évaluation des administrations judiciaires, et de la Commission Européenne, récepteur-traducteur de cet effort dans un instrument superposé et complémentaire à celui élaboré par la CEPEJ. Cette communication montrera que, dans certains domaines, l'Union Européenne n'est pas nécessairement la principale instance d'encouragement aux réformes de l'État, mais que celle-ci sous-traite parfois ce chantier à d'autres institutions. Cette sous-traitance se fait dans une logique de coopération qui nourrit aussi la discussion théorique sur l'action publique au niveau européen, à travers un cas de « boucles étranges » de type horizontal qui s'ajoute aux dynamiques *top-down* et *bottom-up* plus largement étudiées par la discipline.

### ***1. Genèse d'un projet européen d'évaluation de la justice : entre droits de l'homme et management de la qualité***

La justice en général, et l'administration des systèmes judiciaires, en particulier, est un de ces domaines dont la primauté en termes législatifs reste dans les compétences des États nationaux européens. En même temps, une vaste activité de coopération entre pays a été développée, alimentée tant par les professionnels de la justice, que par les gouvernements, dans le cadre du Conseil de l'Europe. Plus récemment, l'Union Européenne a commencé à travailler sur la thématique dans le cadre plus général de la stratégie de croissance Europe 2020 et du Semestre européen. Avant d'analyser en détail comment le niveau européen a traité ce sujet de politique publique, il est nécessaire d'analyser pourquoi les organisations européennes se sont approprié un sujet essentiellement national tel que l'administration judiciaire, et d'en étudier les conséquences.

Comme cela a été dit, l'intérêt européen pour l'administration des tribunaux, et notamment pour l'amélioration de leur efficacité et qualité, remonte à l'aube du nouveau siècle et se produit d'abord au sein de l'organisation inter-gouvernementale de Strasbourg, déjà fortement impliquée dans la production de normes et standards investissant plusieurs domaines afférant à la justice, notamment dans le cadre du respect des droits de l'homme et de l'État de droit. C'est en 2000, qu'un premier comité, le Conseil Consultative des Juges Européens, est créé par le Comité des ministres pour statuer

---

<sup>5</sup> En particulier, j'ai réalisé douze entretiens avec des membres actuels et anciens de la CEPEJ (membres de la plénière, experts des groupes de travail et membres du secrétariat), huit journées d'observation à la CEPEJ lors d'une réunion plénière, deux réunions du groupe de travail Evaluation, une formation pour les nouveaux experts et une conférence de presse, et trois entretiens avec des membres de la division Politiques générales de la justice et systèmes judiciaires de la Direction Générale Justice de la Commission UE.

<sup>6</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *op. cit.*, Pierre-Yves Saunier, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, vol. 57 / 4, 2004, p. 110- 126.

sur questions relatives au statut du juge et à l'administration des tribunaux à travers des avis annuels. La raison de la création d'un espace de débat sur la thématique remonte à la Convention européenne des droits de l'homme, seule norme contraignante pour les pays membres rédigée au sein du Conseil de l'Europe et pierre angulaire de toute l'activité de l'organisation. C'est notamment la prévision de l'article 6 – Droit à un procès équitable – qui sert de base à l'accaparement du sujet par le Conseil de l'Europe. En prévoyant que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et *dans un délai raisonnable* par un tribunal indépendant et impartial », la convention ouvre la voie aux nombreux recours qui ont d'ailleurs été présentés à la Cour de Strasbourg contre la trop longue durée des procès au sein de plusieurs pays européens (notamment, France et Italie).

A la fin des années 1990, le nombre de recours pour violation de l'article 6 est tel qu'il risque d'engorger la cour appelée à statuer sur la durée excessive des procédures, et donc sur l'engorgement intolérable des tribunaux de plusieurs pays européens. C'est donc à ce moment que l'organe politique du Conseil de l'Europe décide de s'occuper de la question en promouvant des comités mandatés à la réflexion et à l'élaboration d'instruments spécifiques permettant une meilleure gestion des tribunaux, en garantissant en même temps leur impartialité et indépendance. C'est dans ce cadre qu'en 2002, la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) est instituée.

Son objectif est d'assurer un accès et un fonctionnement adéquat et efficace des tribunaux grâce à la coopération des pays membres sur ces sujets<sup>7</sup>. Le Comité des Ministres veut ainsi donner suite et chair aux premières activités multilatérales conduites avec les États membres, notamment dans le cadre du Conseil des juges et du Comité directif de coopération juridique, organes existants depuis 1963 en charge de l'élaboration normative en matière de droit public et privé. C'est en effet au sein d'un groupe de travail du Comité directif que le statut de la CEPEJ est rédigé, et le président de ce groupe de travail – vice-président du Comité directif de l'époque – prendra en charge la présidence de la CEPEJ dans les premières années de son activité. Ancien juge allemand, puis à la tête des services internationaux du ministère fédéral de la justice, il est une personnalité reconnue dans le milieu de la coopération européenne, ce qui aide la nouvelle Commission pour l'efficacité à se créer une certaine légitimité et reconnaissance au sein de cet espace. Les membres sont nommés par les représentations permanentes des États au Conseil de l'Europe, sur indication des ministères de la justice et suivant le critère d'une personnalité pouvant contribuer aux objectifs de la CEPEJ, ayant notamment une connaissance approfondie de l'administration et du fonctionnement de la justice.

### ***1.1. Mettre en place un groupe de travail européen sur l'évaluation des systèmes judiciaires européens : altérité de logiques et de modèles de justice***

L'activité des premières années est aussi gérée, de manière plus évidente que par la suite, par le secrétariat qui pose les contours de l'activité à réaliser dans les années qui viennent. C'est le projet d'établissement d'un instrument d'évaluation des systèmes judiciaires qui fait en premier l'intérêt du secrétariat. En ceci, il suit les indications du mandat constituant la Commission. En 2003, un groupe de travail est créé. Il réunit des personnalités des pays membres techniquement compétents en la matière, tant pour des expériences directes dans les pays membres en ce genre d'exercices (fonctionnaires de ministère, magistrats à la tête des services statistiques des tribunaux), que pour une expertise spécifique en matière de statistiques judiciaires, de méthodes alternatives pour la résolution de controverses, et d'efficacité et de responsabilité des magistrats (chercheurs universitaires). Des observateurs extérieurs participent aussi au groupe de travail en provenant de la Commission

---

<sup>7</sup> Comité des Ministres, « Res(2002)12 établissant la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice », Conseil de l'Europe, 2002.

Européenne et de la Banque Mondiale, ce qui confirme un intérêt des organisations internationales pour le sujet de l'administration de la justice<sup>8</sup>.

La discussion sur l'instrument à mettre en place commence sur la base d'un modèle présenté par un membre néerlandais du groupe, fonctionnaire du ministère de la justice et spécialiste en *court management* et modernisation des tribunaux<sup>9</sup>, présentant un nombre d'indicateurs reposants sur les expériences d'évaluation des tribunaux des Pays-Bas, de l'Angleterre et de la Banque Mondiale. Le groupe de travail estime que le modèle est difficilement proposable aux correspondants nationaux en charge de la récolte statistique dans les pays membres, puisque celui-ci est trop détaillé et bureaucratique ou, dans le jargon d'un magistrat membre du groupe, une « usine à gaz ». Le travail se fait donc à partir d'une feuille blanche, où certains éléments proposés par le rapport néerlandais sont intégrés. Grâce à la contribution des différents membres et à la sélection de pertinence faite par le magistrat français président du groupe (encore en charge aujourd'hui) une grille pilote de 108 indicateurs est construite<sup>10</sup>. La grille du questionnaire est à remplir par les 47 correspondants nationaux constitués en réseaux, qui se réuniront au rythme d'une ou deux fois par an pour discuter de l'interprétation du questionnaire et des pratiques de collecte de données. L'analyse des données et leur présentation est faite par l'institut de recherche néerlandais du Ministère de la Justice (WODC), en collaboration avec le University College de Londres, suite à une discussion interne au groupe de travail et préalablement à son adoption par la 4<sup>ème</sup> réunion plénière de la CEPEJ en 2004. Comme l'explique l'introduction de ce rapport, celui-ci se veut « affranchi de toute théorie, [...] de caractère empirique, [...] réunissant des informations sur la manière dont divers systèmes fonctionnent réellement (droit appliqué)<sup>11</sup> ». Les membres du groupe conçoivent donc le rapport comme un outil relativement neutre, au-delà de l'évidente influence sur le plan des valeurs dérivant du cadre institutionnel au sein duquel l'exercice est situé.

### **1.2. Créer un instrument d'évaluation des systèmes judiciaires : choix de méthodes et de valeurs**

Si on regarde les multiples modèles d'évaluation qui se rencontrent au sein du groupe au prisme des différentes expériences déjà mises en place dans les pays européens et au niveau international, on peut estimer que les choix réalisés dans la sélection des indicateurs est alimenté par un processus loin de la neutralité du choix technique avec laquelle le rapport est présenté. Il s'agit donc de comprendre les raisons qui ont poussé le groupe de travail à élaborer un nouveau modèle d'évaluation comparative

---

<sup>8</sup> La Banque Mondiale en 1999 avait déjà mis en place une étude fondée sur un nombre d'indicateurs de performance des travaux des cours. Pour le détail cf. Edgardo Buscaglia et Maria Dakolias, *Comparative International Study of Court Performance Indicators*, Washington DC, World Bank, 1999.

<sup>9</sup> Ces termes réunissent l'ensemble des mesures appliqués aux administrations sur la lignée du *New Public Management*, tels que les outils de mesure de la charge de travail ; les processus d'évaluation et de contrôle de qualité, à travers des indicateurs chiffrés de productivité, des tableaux de bord, et du *benchmarking* ; la définition de critères de performance pour l'allocation des moyens et des primes ; le renforcement du pouvoir décisionnel des sommets hiérarchiques, cf. Benoît Frydman et Emmanuel Jeuland, *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, Dalloz, 2011. Philippe Bezes, *op. cit.*

<sup>10</sup> Ceux-ci allant des caractéristiques générales du pays (habitants, budget d'État, salaire), à celles du système d'accès à la justice (budget et affaires bénéficiant de l'aide judiciaire, frais judiciaires, systèmes d'information juridique) ; du fonctionnement des tribunaux (nombre et types de tribunaux, nombre de juges professionnels et non professionnels, personnel administratif, budget des tribunaux, budget de l'institutions administrant les tribunaux, différentiel longitudinal du budget judiciaire) ; de l'efficacité des procédures (20 indicateurs sur le nombre d'affaires totales et par types spécifiques d'affaire) ; de l'usage des technologies de l'information (budget, nombre d'ordinateurs, voies de communication, institution responsable de la collecte de données statistiques) ; du respect des principes du procès équitable (recours, motivation des décisions, durée moyenne des affaires par type d'affaire, mesure du stock d'affaires, existence de mécanismes mesurant le temps d'attente) ; sur les juges et ministère public (salaire annuel, recrutement, formation, supervision, sanctions, juges temporaires), sur les avocats (nombre, déontologie, plainte, aide judiciaire), sur la médiation (nombre de médiateurs, budget, nombre d'affaires traitées et résolues, domaines d'application), sur l'exécution des décisions de justice (nombre et types d'agents, supervision, procédures disciplinaires, rôle du tribunal dans l'exécution).

<sup>11</sup> CEPEJ, « European Judicial Systems Edition 2002: Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States », Strasbourg, Council of Europe, 2004, p. 140.

plutôt que de se fier aux expériences qui étaient déjà en place – une desquelles avait été présentée comme base de travail –, pour arriver ensuite à saisir les effets de ce choix<sup>12</sup>. L'étude des différents bagages cognitifs-expérientiels et l'étude de leurs poids relatifs au sein du groupe de travail nous permet de mieux comprendre la manière dont certains arguments et un nouveau modèle d'évaluation se sont affirmés en son sein<sup>13</sup>.

La première grille d'évaluation proposée par le membre néerlandais était donc caractérisée par une complexité majeure, fruit d'une expérience déjà avancée en matière de management de cours et tribunaux qui incluait plusieurs indicateurs dérivés du secteur privé, comme l'idée de capacité de traitement d'un stock ou de *clearance rate*<sup>14</sup>. Certains des membres du groupe, notamment ceux impliqués dans les services « management et stratégie » des ministères et certains chercheurs, étaient donc porteurs d'une représentation du travail des cours proche de celui de n'importe quelle autre organisation publique. L'organisation judiciaire pourrait donc se modifier en introduisant des pratiques et des principes organisationnels dérivés d'autres expériences de réforme de services publiques, testés avec succès dans certains systèmes, tels que ceux d'Angleterre ou des Pays-Bas<sup>15</sup>. Ces principes sont ceux du Nouveau Management Public, optant pour une réorganisation et une optimisation des cours, pour une standardisation des procédures, pour le développement d'outils de contrôle de l'activité des juges (outils de *case management*), et d'évaluation de l'activité, ainsi que ceux ouvrant pour une externalisation de celle-ci (arbitrage, médiation...) et pour une transparence renforcée des cours envers le citoyen<sup>16</sup>.

De l'autre côté, les autres membres, magistrats et chercheurs, défendent l'idée d'un service public de la justice impliquant un équilibre entre les exigences de délais et celles de qualité de la procédure et de la décision. Ces derniers, dont le président du groupe fait partie, avouent que des formes d'évaluation des performances de cours sont nécessaires, mais que celles-ci ne devraient pas ajouter de la complexité à leur travail, en se fondant sur des mesures compréhensibles par tous les pays, en faisant donc plus attention aux pratiques des cours, qu'aux propos théoriques ou empiriques dérivés par d'autres secteurs. De plus, ces membres ne reconnaissent pas aux missions de la CEPEJ celle de promouvoir un certain modèle de justice et des changements organisationnels inspirés d'une approche managériale, en préférant penser le rapport de la CEPEJ comme un outil descriptif et analytique d'aide à la décision au service des pays membres fondé sur l'acquis des principes du Conseil de l'Europe.

Evidemment, étant donnée la diversité de pratiques existantes dans les systèmes nationaux de collecte statistique, la mise en place d'un processus d'évaluation européen comporte forcément un certain degré de mutations et d'arrangements de la part des services nationaux chargés de collecter les statistiques judiciaires, ou au moins, des adaptations des données disponibles de la part du correspondant national chargé de les repérer<sup>17</sup>. La logique adoptée par le groupe est donc celle de dériver les indicateurs pertinents du mandat contenu dans la résolution instituant la CEPEJ et des autres résolutions et recommandations du Conseil de l'Europe en matière d'efficacité et d'impartialité

---

<sup>12</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *op. cit.*

<sup>13</sup> Daniel Benamouzig, *La santé au miroir de l'économie : une histoire de l'économie de la santé en France*, Paris, Presses universitaires de France, 2005.

<sup>14</sup> Ce dernier indique le nombre de cas traités par rapport au nombre de cas entrés sur l'année.

<sup>15</sup> Il s'agit du système judiciaire du Royaume-Uni divisé et autonome entre Angleterre et Pays de Galles, Ecosse, et Irlande du Nord.

<sup>16</sup> Philip Langbroek, « Quality management concerning judges, judgements and court services », in Marco Fabri, Jean-Paul Jean, Philip Langbroek, Hélène Pauliat. *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005. Evelyne Serverin, « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice », in Benoît Frydman, Emmanuel Jeuland. *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, Dalloz, 2011.

<sup>17</sup> Ulf Sverdrup, « Administering information: Eurostat and statistical integration », *ARENA Working Papers*, vol. 27, 2005, p. 31. Les correspondants nationaux sont nommés par les ministères de la justice des pays membres, normalement, au sein de leurs services statistiques. Parfois, les membres de la CEPEJ, s'ils sont dans la bonne position de l'organigramme du ministère, récupèrent également la tâche de correspondant national.

de la justice<sup>18</sup>. L'existant a été donc décliné selon deux principes : maximiser la comparabilité entre pays et réduire au minimum les possibles défauts des pays membres sur la collecte des indicateurs choisis.

L'affirmation de cette logique s'explique en partie par l'*input* donné par le secrétariat de la CEPEJ, qui reste attentif à ce que l'instrument soit représentatif des valeurs du Conseil de l'Europe, où l'efficacité est reconnue pour ce qu'elle apporte en termes d'amélioration de la qualité de l'organisation judiciaire et des décisions de justice, en s'opposant donc à une démarche négligeant la spécificité de la justice, comme celle managériale proposée par certains membres du groupe. D'ailleurs, le magistrat français président du groupe s'est toujours occupé jusqu'à présent de calibrer les propos provenant du groupe de travail envers les principes cités.

## ***2. Quand un espace européen d'évaluation de la justice s'affirme : le rapport CEPEJ entre adaptations et reconnaissance internationale***

Le premier exercice d'évaluation mis en place par la Commission pour l'efficacité se traduit dans un rapport présentant les 108 indicateurs de manière assez synthétique, après une rapide explication de la genèse du projet et de sa méthodologie. Cependant, la mise en place d'autres activités de *standard-setting* au sein de la CEPEJ et la progression historique des données ont conduit à une inflation graduelle du rapport dans les éditions suivantes. En le comparant avec sa dernière version de 2014, les 40 États membres participants à la première version sont devenus 45 plus Israël<sup>19</sup>, les indicateurs collectés 207, les pages du rapport sont passés de 137 à 568, et elles n'exploitent même pas l'intégralité des données récoltées. Bien que 4 autres rapports passent entre les deux, la qualité des données repose encore largement sur la manière dont les correspondants nationaux ont été capables de collecter et d'adapter les données des différents systèmes d'enregistrement des pays, en montrant donc que le processus de construction du rapport ne s'est pas grandement modifié par rapport à la première expérience décrite en haut. Néanmoins, un certain degré de professionnalisation des correspondants nationaux, dû à la mise en place de contrôles supplémentaires de qualité – l'échange en réunions avec les correspondants nationaux et des missions d'évaluation par les pairs, effectués par les experts CEPEJ – devraient garantir une meilleure fiabilité des données. De plus, l'embauche au sein du secrétariat d'un expert en statistique, mis à disposition par un des pays membres, a permis d'arrêter l'externalisation de l'analyse et de la présentation des données à des institutions de recherche et d'établir des contrôles de qualité ultérieures, fondés sur la cohérence des données longitudinales, avec des amendements conséquents qui ont été produits lors des exercices précédents suite au contrôle avec les correspondants nationaux.

Les évolutions les plus remarquables portent aussi sur la présentation des indicateurs collectés. Des indicateurs considérés comme inadaptés en 2004, comme le *clearance rate* ou le temps de disposition du stock déjà cités, sont non seulement devenus partie intégrante du rapport, mais sont aussi considérés comme des indicateurs plus synthétiques et représentatifs de l'efficacité du travail des systèmes judiciaires. Bien que le rapport reste un outil « abordant les thèmes d'analyse en tenant compte avant tout des priorités et des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe<sup>20</sup> », le changement d'une logique purement descriptive vers celle qui ajoute à la création d'un noyau commun d'indicateurs sur la qualité et l'efficacité du fonctionnement de la justice, la mise en évidence

---

<sup>18</sup> Notamment, Rec(2001)2 concernant la re-conception rentable des systèmes judiciaires et des systèmes d'information juridique, Rec(2001)3 sur les services des tribunaux et d'autres institutions juridiques fournis aux citoyens par de nouvelles technologies, Recommandation(2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges, Rec(95)5 sur les systèmes de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement, Rec(95)12 sur la gestion de la justice pénale.

<sup>19</sup> Seulement les micro-états de Liechtenstein et Saint-Marin manquent.

<sup>20</sup> CEPEJ, « Systèmes judiciaires européens - Edition 2014 (2012): efficacité et qualité de la justice », Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2014, p. 7.

de « réformes organisationnelles, pratiques et innovations qui permettent d'améliorer le service rendu aux usagers<sup>21</sup> » est remarquable et demande des analyses ultérieures.

### **2.1. Saisir l'évolution d'un instrument d'évaluation administrative : entre dynamiques d'acteurs, et facteurs institutionnels**

C'est à travers une sociologie politique des acteurs qui se sont engagés progressivement au sein de la CEPEJ qu'une analyse de l'évolution du motif cognitif dominant en son sein peut se réaliser<sup>22</sup>. Au cours des années, plusieurs changements ont eu lieu dans la structure de la CEPEJ, avec la multiplication des groupes de travail, dont celui appelé « Evaluation » qui a hérité de l'élaboration du rapport sur les systèmes judiciaires européens<sup>23</sup>. A partir de 2005 le groupe change graduellement ces membres, avec l'intégration de plusieurs nouveaux profils, se stabilisant fin 2007. Une magistrate espagnole détachée au ministère de la justice et chargée de la relation avec les administrations des tribunaux, un magistrat autrichien détaché dans une direction du ministère spécialisée en stratégie et administration, un chercheur en sciences sociales, *programme manager* auprès du ministère de la justice néerlandais et enfin un statisticien avec un passé dans le secteur des banques financières, tête du bureau « budget et statistique » du Conseil de la justice bosnien, constituent le nouveau groupe de travail. Au même moment, l'ancien membre néerlandais expert en *court management* a été détaché par son ministère au sein du secrétariat CEPEJ, pour aider le staff permanent dans l'analyse et la présentation des données du rapport.

L'équilibre des argumentaires au sein du groupe est ainsi modifié. Un nouveau « champion » des réformes managériales, le statisticien bosniaque, se fait porteur de plusieurs propositions de changement sur la grille du rapport. En ceci, il est souvent soutenu par le magistrat autrichien, pays qui entre temps avait aussi développé un système d'évaluation de performances très avancé, et par l'expert néerlandais du secrétariat. De l'autre côté, le président du groupe et le reste du secrétariat permanent, continuent de se faire les gardiens de l'approche privilégiant une application modérée d'indicateurs en préférant les pratiques dominantes auprès des pays, que celle plus innovatrices, souvent plus complexes et plus intrusives dans la vie des cours. Mais les discussions au sein du groupe ont amené des évolutions considérables dès l'exercice 2008 du rapport, notamment grâce à la médiation et à la capacité de rendre plus compréhensibles les instances provenant des membres plus sensibles aux logiques managériales de la part d'un membre positionné entre les deux logiques comme le magistrat autrichien. La prise de conscience de la part du président du groupe de l'utilité et de l'aisance d'élaboration de certains indicateurs proposés, comme le *clearance rate* et le temps de disposition de l'arriéré judiciaire, déjà introduits dans les évaluations de plusieurs systèmes nationaux, permet enfin l'intégration de ces indicateurs analytiques au sein de ceux plus descriptifs constituant le noyau de l'évaluation dans les rapports précédents. C'est d'ailleurs l'inclusion de ces indicateurs très synthétiques de productivité des cours et des magistrats, avec ceux plus descriptifs sur les dotations en budget des différents systèmes, et leur évolution dans le temps, qui feront finalement le succès du rapport, de plus en plus volumineux, chez les professionnels.

Malgré cela, seulement certaines des propositions favorables au management des cours intègrent le rapport, et encore aujourd'hui, elles occupent les discussions au sein des réunions du groupe de travail. C'est notamment le cas des analyses quantitatives (régressions multivariées) permettant d'établir la bonne quantité de budget à assigner aux cours pour en assurer la meilleure performance. Bien que des méthodes de ce genre soient déjà en place dans des pays représentées au sein du groupe, la méfiance vis-à-vis de ce genre d'outils de la part des non-professionnels du management, et notamment de la part des magistrats, reste importante. Ceci tant pour la difficile compréhension

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> Didier Georgakakis, « La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contre points », *Politique européenne*, vol. 25 / 2, juin 2008, p. 53–85. Daniel Benamouzig, *op. cit.*

<sup>23</sup> Les autres groupes de travail œuvrent sur la qualité des tribunaux, la gestion du temps des procédures, la médiation et l'exécution des décisions de justice. Les deux derniers ont terminé leur activité en 2007.



mathématique de la construction de l'indicateur, qui porte à le considérer comme non adapté à un public essentiellement composé de magistrats, que pour la non volonté de la part du secrétariat et du président du groupe de proposer des outils qui jugent dans le détail les politiques des pays, comme ce serait le cas avec les politiques d'attribution du budget dans ce cas. Alors qu'un indicateur évaluant positivement ou négativement le travail des cours, tel que le *clearance rate*, peut être accepté en étant un simple indicateur symptomatique des problèmes, un indicateur allant jusqu'à établir quel devrait être le budget à attribuer aux différentes cours est considéré comme trop prescriptif et excessivement simplificateur de la réalité du travail des cours.

## 2.2. La maturité du rapport d'évaluation : circulations d'acteurs et d'instruments

D'autres modifications sont constamment apportées à la grille et au rapport sur la base des difficultés rencontrées dans la récolte de données, ou pour l'adaptation du langage utilisé aux termes officiels adoptés dans d'autres documents européens, ou encore pour mettre à jour la grille en fonction de l'actualité des défis d'administration de la justice, comme cela fut le cas en 2015 pour le questionnaire sur les nouvelles technologies dans les tribunaux. Toutefois, ces modifications représentent des enjeux mineurs quant aux représentations de l'administration de la justice dont elles sont porteuses, en ne modifiant guère l'approche de « *benchmarking* de qualité<sup>24</sup> » qui s'est établi dans la commission. Ceci répond à l'exigence, devenue toujours plus pressante avec le processus des évaluations, de modifier le moins possible les questions afin qu'elles puissent être comparées dans le temps. Déjà lors de son élaboration, le rapport fut pensé pour être utilisé tant pour rendre comparables les pays selon les dimensions et les caractéristiques de leur système judiciaire<sup>25</sup>, que pour fournir aux pays un outil de comparaison dans le temps, permettant de voir également comment les changements de chaque pays se situent dans le cadre des changements en cours dans les autres.

C'est d'ailleurs grâce à la présentation claire et publique de ce type de données que le rapport s'affirme dans l'espace public. Comme d'autres instruments de *benchmarking*, tels que les classements des universités ou les baromètres des services publics<sup>26</sup>, le rapport reçoit à partir de son édition de 2010 une couverture médiatique importante lors de sa publication, qui est désormais faite à travers une conférence de presse. Mais au-delà de cette promotion médiatique, la circulation principale de l'instrument passe par la capacité des membres de la CEPEJ d'en faire la promotion dans leurs réseaux et canaux de diffusion. Ce sont les différentes capacités et volontés des membres pour assumer le rôle d'entrepreneurs de changement<sup>27</sup> qui garantissent le succès du rapport et des autres instruments développés par la CEPEJ dans les systèmes judiciaires nationaux<sup>28</sup>. C'est en effet à travers cette activité de diffusion et d'explication directe des enjeux et des modalités d'utilisation de l'instrument par les membres de la CEPEJ que la méfiance initialement portée par les professionnels à un instrument d'évaluation qui vient de l'Europe s'est dissout au cours des années. Les données du rapport sont désormais la base des argumentations des parties en cause dans les débats nationaux sur les réformes. L'interprétation des données permet aux gouvernements de se plaindre d'un manque d'efficacité de la part des magistrats, et aux professionnels, de souligner les manques

---

<sup>24</sup> Par ce terme, je veux souligner d'un côté l'œuvre de quantification et d'évaluation faite par le rapport, et de l'autre la finalité qualitative, descriptive et analytique à laquelle l'exercice est associé par ses concepteurs.

<sup>25</sup> Pour un exemple de ce type de comparaison, sponsorisée par le président du groupe évaluation voir: Laetitia Brunin, « Les chiffres de la justice française à l'aune des critères européens d'efficacité », *Infostat Justice*, vol. 131, 2014, p. 1–8.

<sup>26</sup> Isabelle Bruno, *Benchmarking : l'Etat sous pression statistique*, éd. Emmanuel Didier, Paris, Zones, 2013.

<sup>27</sup> John W Kingdon, *op. cit.*. Michael Mintrom et Phillipa Norman, « Policy Entrepreneurship and Policy Change », *Policy Studies Journal*, vol. 37 / 4, novembre 2009, p. 649- 667.

<sup>28</sup> Au-delà du rapport d'évaluation, la Commission pour l'efficacité a élaboré nombreux manuels, lignes directrices, bonnes pratiques sur plusieurs aspects influençant la qualité du travail des tribunaux, notamment en matière de gestion de la durée des procédures, d'accès à la justice et aux tribunaux, d'enquêtes de satisfaction des usagers des cours et de médiation. Cet ensemble d'indicateurs est associé aux analyses tirées du rapport dans les projets de coopération mis en place avec les pays membres qui en font la demande, qui représente aussi une voie de circulation et d'application importante des instruments CEPEJ.

budgétaires, ou les dysfonctions systémiques qui engendreraient la baisse des performances (par exemple, le grand nombre d'avocats).

Ce succès au niveau national se traduit aussi au niveau international. Outre l'acquisition d'un rôle phare au sein du Conseil de l'Europe, la Commission attire de plus en plus l'attention des autres organisations internationales, notamment des associations de professionnels des tribunaux qui assistent fréquemment à l'activité du groupe Evaluation. C'est d'ailleurs grâce à leur coopération que les indicateurs relatifs aux avocats, greffiers, huissiers et experts judiciaires ont pu être affinés au fil des cycles d'évaluation. Au même titre, l'Union Européenne a toujours tenu en grande considération les travaux de la CEPEJ, comme le confirme la présence continue aux réunions de nombreux émissaires, y compris en 2007 le Commissaire à la justice Frattini. Cet ensemble hétérogène de relations entre acteurs provenant de niveaux et de secteurs différents de la gouvernance des systèmes judiciaires européens témoigne d'une structure de « boucles étranges », où les dynamiques *top-down* et *bottom-up* ne suffirait pas à expliquer la fabrique européenne de politiques publiques à l'œuvre<sup>29</sup>.

### **3. Comment passer d'une construction par les pays à une co-construction européenne : du rapport d'évaluation au Tableau de bord de la justice**

C'est seulement en 2012 que les tâtonnements entre les deux organisations internationales portent leurs fruits. La Commission Européenne voit dans le rapport un instrument de succès, ayant déjà construit cet « espace d'équivalence » dans le secteur judiciaire, nécessaire pour mettre en place ses propres instruments, empruntés à l'évaluation des choix de politiques publiques par l'usage d'indicateurs statistiques dans la lignée du procès inauguré avec la méthode ouverte de coordination<sup>30</sup>. C'est ainsi qu'elle décide de s'emparer de l'instrument et de l'utiliser dans le cadre de ses projets de coopération avec les pays membres, notamment dans le cadre du Semestre européen et de la stratégie à long terme pour la croissance économique Europe 2020. Pour ce faire, la Commission Européenne a créé une division spécifique au sein de la Direction Générale Justice, formée en 2013 autour d'une douzaine de membres, qui s'occupe de « Politiques générales de la justice et systèmes judiciaires ».

Les membres de cette division sont des fonctionnaires de la Commission, juristes de formation, qui ont travaillé dans des secteurs tels que la coopération en matière de droit civil ou pénal, le droit commercial, les droits de l'homme ou le droit de la concurrence. De ce fait, ces fonctionnaires ne disposent généralement pas d'une compétence spécifique en matière d'administration et d'efficacité de la justice, sauf dans le cas de la magistrate espagnole qui a été citée auparavant comme membre du groupe Evaluation de la CEPEJ. Cette ancienne magistrate, après avoir assurée la représentation du ministère de la justice espagnol à la CEPEJ entre 2006 et 2011, quitte le ministère et son rôle à la CEPEJ pour commencer une carrière de fonctionnaire européenne. Après un an au sein de la division sur la justice pénale de la DG Justice, elle est intégrée à la nouvelle division sur les politiques judiciaires pour assurer la coopération avec le Commission pour l'efficacité en vue des projets sur l'administration de la justice que la DG Justice commençait à mettre en place à l'époque.

Au-delà de ces liens avec les autres organisations internationales du secteur, que la Commission Européenne avait déjà établies auparavant, la division collabore désormais avec les autorités nationales responsables de l'administration des systèmes judiciaires (ministères et conseils de la justice principalement). Dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et du Semestre européen qui examine et évalue tous les ans la progression des pays membres par rapport aux objectifs politiques

---

<sup>29</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, 2e édition, Paris, Armand Colin, 2012. Antoine Vauchez, *The Fabric of International Jurisprudence. An Interdisciplinary Encounter*, San Domenico di Fiesole, EUI Working Papers, 2012, (« RSCAS », 51).

<sup>30</sup> Alain Desrosières, *Prouver et gouverner: une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014. Renaud Dehousse, « Chapitre 9 : La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2005, p. 331–356.

et économiques de la décennie, les fonctionnaires de la division élaborent un rapport sur les principaux problèmes dans chaque pays membre, et sur les solutions à prendre pour les résoudre. Ces solutions sont agrégées avec les autorités des pays membres afin de les insérer dans un programme de recommandations qui accompagne l'attribution de fonds spécifiques pour la réalisation de réformes structurelles, notamment pour les pays qui en font la demande ou y sont soumis suite à la violation des paramètres économiques des comptes publics fixés par l'UE.

L'administration de la justice est donc constaté par la Commission Européenne comme un des secteurs clés pour la croissance économique des pays. La division sur les politiques judiciaires est donc chargée de mettre en place des programmes de coopération et, où il le faut, des programmes de recommandations avec les pays membres en matière de fonctionnement des systèmes judiciaires, en vue d'en augmenter l'efficacité et l'impact positif sur le milieu économique du pays. Ces activités de coopération et recommandation sont gérées en première main par les différents fonctionnaires de la division qui sont en charge des relations avec un ou plusieurs pays à la fois. Un réseau de points de contacts nationaux a également été créé, réunissant un point de contact de chaque ministère de la justice des pays membres. En outre, un Tableau de bord de la Justice de l'UE est publié chaque année, illustrant et évaluant les performances des États membres dans plusieurs indicateurs liés à l'efficacité, l'indépendance et la qualité de la justice, qui se veut instrument informatif pour les pays membres et pour nourrir les propositions de réforme contenus dans les recommandations adressées dans le cadre du Semestre européen<sup>31</sup>.

### **3.1. Le Tableau de bord de la justice : coopération ou appropriation ?**

Les données pour produire ce Tableau de bord de la justice viennent en grande partie du rapport de la CEPEJ et d'autres sources tels Eurostat, le Forum Economique Mondial, la Banque Mondiale et le Réseau Européen des Conseils de la Justice. Mais en étant un rapport CEPEJ rédigé que tous les deux ans, un contrat entre la Commission Européenne et le Conseil de l'Europe a été mis en place, chargeant la CEPEJ de fournir un rapport annuel à la DG Justice sous la même forme que son rapport biennal (mais incluant seulement les pays UE), en échange de ressources financières permettant à la CEPEJ de gérer les activités supplémentaires découlant de cette tâche. D'ailleurs, ces ressources financières ont permis à la CEPEJ de recruter, en 2015, une statisticienne en CDI, qui a intégré le secrétariat et qui permet désormais de libérer la CEPEJ de la dépendance envers des centres de recherche extérieures, ou des ressources humaines mises à disposition par les pays membres sous forme de détachements d'une durée maximale de trois ans. Ces ressources financières couvrent aussi les nombreux projets de coopération activés récemment avec les pays du voisinage. Au sein de la stratégie européenne de développement institutionnel dans les pays de la Méditerranée, ces projets visent à exporter les bonnes pratiques institutionnelles pour renforcer les structures démocratiques de ces pays. La CEPEJ et ses experts sont souvent mobilisés pour s'occuper des projets de coopération en milieu judiciaire, en trouvant ainsi une voie de promotion et d'application des nombreux instruments développés au sein de ses groupes de travail.

Jeu coopératif fructueux, le lien marchand construit entre la CEPEJ et la Commission Européenne produit des bénéfices pour les deux organisations. Mais les données fournis par la Commission pour l'efficacité nécessitent d'être retravaillées pour servir à la Commission Européenne, qui souhaite illustrer dans son Tableau de bord seulement les indicateurs ayant un effet majeur sur l'activité économique. Les 200 indicateurs (et plus) rassemblés par la CEPEJ dans le rapport, sont donc réduit à une douzaine, censés représenter aisément l'état des systèmes judiciaires en matière d'efficacité et de qualité. Les indicateurs retenus quant à l'efficacité sont ceux sur la durée des procédures, le *clearance rate*, et la disposition de l'arriéré d'affaires. Des données spécifiques par type de cas sont aussi présentées dans les secteurs de droit de la concurrence, droit des consommateurs, marques

---

<sup>31</sup> EU Commission, *The 2015 EU Justice Scoreboard*, Bruxelles, European Commission - Directorate-General for Justice, 2015.

communautaires et commandes publiques. Pour la qualité, les indicateurs portent sur la formation de juges, le suivi et l'évaluation des activités des tribunaux, l'utilisation d'enquêtes de satisfaction, le budget et les ressources humaines.

L'approche adoptée par le Tableau de bord de la justice de l'UE est donc fortement déséquilibrée en faveur des intérêts économiques et d'une approche managériale en cours, en ne considérant pas la justice dans le cadre des droits de l'homme, mais dans celui de son effet sur l'activité économique des pays européens, qui est la valeur fondamentale autour de laquelle les autres activités de la division sont aussi structurées. Cette coopération porte donc à une réappropriation et un détournement du rapport de la CEPEJ, développé à l'origine comme un outil d'analyse pour aider les États membres à se comparer grâce à un nombre très détaillée d'indicateurs, tout en contribuant à définir un système judiciaire de qualité. La Commission Européenne a inversé cette logique assignant à l'instrument une finalité beaucoup plus saillante quant à l'action publique qui peut en dériver. De plus, les indicateurs proposés incluent seulement ceux ayant une logique plus performative, dépouillés de leur contexte général et systémique, et donc qui amènent à un classement des pays sans fournir les éléments substantiels pour expliquer ces différences. D'ailleurs, l'usage qui est fait des données provoque un mécontentement auprès des membres de la CEPEJ, qui tiennent à se distancier du Tableau de bord chaque fois qu'ils en ont l'occasion.

### **3.2. L'épreuve du Tableau de bord entre effets de distorsion et résistances des pays membres**

Le Tableau de bord a d'autant plus un effet de distorsion des données du rapport avec lesquelles il est construit que sa finalité est celle d'être probant pour le diagnostic et la mise en place de solutions spécifiques de politiques publiques pour les systèmes judiciaires européens. Ainsi, indépendamment des finalités descriptives initialement attribuées au rapport par la CEPEJ, celui-ci suite à une manipulation, finit par avoir des effets spécifiques, aidant la structuration des réformes des systèmes judiciaires européens à travers une logique classificatoire et orientée vers l'économie qui n'était pas du tout propre aux concepteurs de l'instrument<sup>32</sup>. Il en est de même des solutions proposées par les fonctionnaires de la division dans les programmes de recommandations adressés aux pays membres. Ceux-ci sont souvent alimentés par les bonnes pratiques recensées au sein des différents pays européens ou encore une fois, par les documents rédigés par d'autres organisations européennes comme la CEPEJ et le Réseau Européen des Conseils de la Justice. Par le biais de la réappropriation des instruments déjà développées avec succès au sein des boucles étranges de la gouvernance européenne de la justice, la Commission Européenne tente ainsi de s'emparer de cet espace d'action publique sur l'administration de la justice, en promouvant un *benchmarking* en même temps moins consensuel, appauvri en données et plus important dans ses effets que celui mis en place par la CEPEJ. Néanmoins, cet accaparement, s'il est favori par la position et la légitimité institutionnelle de la Commission au sein du cycle de l'action publique, rencontre des formes de résistances de la part des pays membres.

Alors que tous les pays du Conseil de l'Europe participent aux activités de la Commission pour l'efficacité, en s'engageant à un exercice complexe à mettre en place comme la récolte de données pour le rapport d'évaluation, il n'en est pas de même pour le rapport annuel demandé par la Commission Européenne pour son Tableau de bord. Plusieurs pays, notamment le Royaume-Uni et la Belgique, ne participent pas à l'exercice pour des raisons qui touchent tant à des incapacités administratives des bureaux statistiques, qu'à des logiques d'opportunité politique. Derrière cette incapacité administrative, qui ne se manifeste pas au moment de collaborer avec la CEPEJ, il se cache une critique envers le mode décisionnel mettant en place le Tableau de bord et envers ses finalités. Alors que le rapport de la CEPEJ est le fruit d'un projet consensuel développé par des représentants des États, celui de la Commission est perçu comme une décision bureaucratique venant d'en haut et imposée au pays membres, bien que la participation ne soit pas obligatoire. Le manque administratif

---

<sup>32</sup> Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, *op. cit.*

devient donc irrémédiable en conséquence d'une non-volonté politique d'y trouver un remède<sup>33</sup>. Ces résistances peuvent donc se relire dans le cadre d'une opposition au mode décisionnel de la Commission Européenne (Belgique) et surtout, à la possibilité que celui-ci puisse avoir des effets en se transposant dans l'action publique au niveau national (Royaume-Uni)<sup>34</sup>. En même temps, en considérant que le Tableau de bord est un projet encore jeune et en évolution, il reste à voir dans les prochaines années quels effets se produiront quant à son acceptation dans la gouvernance des systèmes judiciaires européens.

### **Conclusion**

Tout au long de cette communication, nous avons illustré dans le détail les processus de construction de deux instruments d'évaluation des systèmes judiciaires européens en montrant les dynamiques à l'œuvre dans cet espace européen alimenté par des boucles étranges de relations entre acteurs et niveaux de gouvernance. On a montré que l'élaboration de modèles et d'instruments visant à rendre plus efficiente et plus efficace l'administration de la justice dans les pays européens prend des voies différentes sur la base des bagages cognitifs et expérientiels des membres qui le soutiennent, et du cadre institutionnel qui le règle. D'un côté, la Commission pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe, en partant du principe que la justice est un service public, promeut un instrument de *benchmarking* très fin qui cherche à représenter dans le détail le fonctionnement des systèmes judiciaires en associant à l'œuvre de quantification et d'évaluation, une finalité qualitative, descriptive et analytique, qui ne se veut pas prescriptive d'un modèle spécifique de réforme. Des dynamiques d'action à la fois conjointes et concurrentielles caractérisent la relation entre la CEPEJ et la Commission Européenne. L'analyse de la co-construction du Tableau de bord de la justice de l'UE, instrument mis en place par la DG Justice, témoigne d'une réappropriation du rapport d'évaluation des systèmes judiciaires au profit de finalités orientées vers la compétitivité économique, qui différencient les deux organisations quant à l'approche tenue face aux problèmes de la justice, au type de solutions proposées et à leur circulation dans les autres niveaux de gouvernance des systèmes judiciaires.

Pourtant, cette communication montre que dans certains domaines, bien qu'elle dispose d'un capital financier et d'une légitimité plus accrue dans l'espace de gouvernance, l'Union Européenne n'est pas nécessairement la principale instance d'incitation aux réformes de l'État. Tant par son entrée tardive dans le champ européen de discussion et d'élaboration en matière d'administration judiciaire, qu'aux vues des résistances mises en place par les États contre les méthodes imposées d'en haut par la Commission, cette dernière n'a pas encore réussi à s'affirmer comme acteur de référence pour les professionnels des juridictions responsables de l'administration des tribunaux. D'ailleurs, la décision délibérée de sous-traitance de certains projets de coopération envers des autres organisations, notamment ceux avec les pays du voisinage, démontre que la Commission investit dans la coopération horizontale et ne conçoit l'espace européenne que comme une ressource à exploiter pour poursuivre ses finalités. Les modalités de travail de la CEPEJ sont reconnues comme plus adaptées que les siennes, notamment quand l'optique est celle de renforcer les institutions démocratiques, objectif primaire du Conseil de l'Europe, et non celle de promouvoir la croissance économique, objectif inscrit dans le programme 2020 régissant l'activité de la Commission Européenne.

---

<sup>33</sup> Le manque administratif est d'ailleurs un objectif dans le cas du Royaume-Uni, qui n'a pas un système judiciaire et des statistiques judiciaires unifiées entre l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Ecosse, et l'Irlande du Nord.

<sup>34</sup> Pour un panorama des phénomènes de résistance administrative mis en œuvre par les pays membres contre les normes européennes, cf. Sabine Saurugger et Fabien Terpan, « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, vol. 80 / 1, 2013, p. 5–24.

## Références

BENAMOUZIG, Daniel, *La santé au miroir de l'économie : une histoire de l'économie de la santé en France*, Paris, Presses universitaires de France, 2005.

BEZES, Philippe, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

BRUNIN, Laetitia, « Les chiffres de la justice française à l'aune des critères européens d'efficacité », *Infostat Justice*, vol. 131, 2014, p. 1–8.

BRUNO, Isabelle, *Benchmarking : l'Etat sous pression statistique*, éd. Emmanuel Didier, Paris, Zones, 2013.

BUSCAGLIA, Edgardo et DAKOLIAS, Maria, *Comparative International Study of Court Performance Indicators*, Washington DC, World Bank, 1999.

CEPEJ, « European Judicial Systems Edition 2002: Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States », Strasbourg, Council of Europe, 2004, p. 140.

CEPEJ, « Systèmes judiciaires européens - Edition 2014 (2012): efficacité et qualité de la justice », Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2014.

COMITÉ DES MINISTRES, « Res(2002)12 établissant la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice », Conseil de l'Europe, 2002.

DEHOUSSE, Renaud, « Chapitre 9 : La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2005, p. 331–356.

DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, vol. 43 / 2, mai 2009, p. 153–165.

DESROSIÈRES, Alain, *Prouver et gouverner: une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014.

EU COMMISSION, *The 2015 EU Justice Scoreboard*, Bruxelles, European Commission - Directorate-General for Justice, 2015.

FRYDMAN, Benoît et JEULAND, Emmanuel, *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, Dalloz, 2011.

GEORGAKAKIS, Didier, « La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contre points », *Politique européenne*, vol. 25 / 2, juin 2008, p. 53–85.

HASSENTEUFEL, Patrick et MAILLARD, Jacques DE, « Convergence, transferts et traduction », *Gouvernement et action publique*, vol. 3 / 3, octobre 2013, p. 377–393.

KINGDON, John W, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd, New York, HarperCollins, 1995.

LANGBROEK, Philip, « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *Revue française d'administration publique*, vol. 125 / 1, 2008, p. 67–79.

LANGBROEK, Philip, « Quality management concerning judges, judgements and court services », in Marco Fabri, Jean-Paul Jean, Philip Langbroek, Hélène Pauliat. *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005.

LASCOUMES, Pierre et GALÈS, Patrick LE, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11–44.

LASCOUMES, Pierre et GALÈS, Patrick LE, *Sociologie de l'action publique*, 2e édition, Paris, Armand Colin, 2012.

MINTRON, Michael et NORMAN, Phillipa, « Policy Entrepreneurship and Policy Change », *Policy Studies Journal*, vol. 37 / 4, novembre 2009, p. 649-667.

POLLITT, Christopher et BOUCKAERT, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 328 p.

SAUNIER, Pierre-Yves, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, vol. 57 / 4, 2004, p. 110-126.

SAURUGGER, Sabine et TERPAN, Fabien, « Analyser les résistances nationales à la mise en oeuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, vol. 80 / 1, 2013, p. 5–24.

SERVERIN, Evelyne, « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice », in Benoît Frydman, Emmanuel Jeuland. *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, Dalloz, 2011.

SVERDRUP, Ulf, « Administering information: Eurostat and statistical integration », *ARENA Working Papers*, vol. 27, 2005, p. 31.

VAUCHEZ, Antoine, *The Fabric of International Jurisprudence. An Interdisciplinary Encounter*, San Domenico di Fiesole, EUI Working Papers, 2012, (« RSCAS », 51).

VIGOUR, Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, vol. 63-64, 2006, p. 425–455.