

Section Thématique 54 : Les « bonnes pratiques » des organisations internationales.

Bartolomeo Cappellina, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux – Centre Emile Durkheim, bartolomeo.cappellina@gmail.com

Elaborer et promouvoir de « bonnes pratiques » pour les systèmes judiciaires :
le Conseil de l'Europe et ses instruments.

Résumé :

Cette contribution analyse la fabrique européenne de « bonnes pratiques » en milieu judiciaire, en développant une étude comparative de deux comités du Conseil de l'Europe : la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) et le Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE). Ces deux comités, chargés statutairement de l'élaboration d'instruments de politiques publiques à partir de l'observation des pratiques des systèmes judiciaires européens, partagent les mêmes règles administratives et le même personnel permanent, en se différenciant, d'autre côté, par leurs activités et par les objectifs qu'ils poursuivent au sein d'un même domaine de politiques publiques. En se concentrant sur la genèse de ces comités, sur leurs modalités de production de « bonnes pratiques », ainsi que sur la circulation et les usages qui sont faits de leurs instruments, cette contribution apportera une réflexion méthodologique sur le rôle fondamental que les acteurs impliqués, avec leurs équilibres de composition et bagages cognitifs, jouent sur les dynamiques d'élaboration et promotion de « bonnes pratiques » au niveau européen.

Abstract :

This contribution analyses the European space of production of “best practices” in the judicial domain, developing a comparative study of two Council of Europe committees: the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) and the Consultative Council of European Judges (CCJE). These two committees are statutorily charged with the elaboration of policy instruments based on the observation of practices of European judicial systems. While sharing the same administrative framework and permanent personnel, they look quite different as to their activities and to the goals that they pursue in the same domain of public policy. Through a focus on the origin of these committees, on their way of production of policy instruments, as well as on the circulation and usages of their instruments, this contribution will bring a theoretical reflection on the fundamental role played by the actors involved, with their composition balance and cognitive arguments, over the dynamics of elaboration and promotion of “best practices” at the European level.

Introduction

Suite à la vague de réformes inspirées par le *New Public Management*, une attention particulière a été portée aux instruments d'action publique mis en œuvre¹, et aux mécanismes et canaux de diffusion de ceux-ci dans différents secteurs de politiques publiques et dans plusieurs pays². Plusieurs organisations internationales se sont approprié cet ensemble d'instruments néo-managériaux visant à renforcer les évaluations, la responsabilisation et la transparence. Dans des cadres plus ou moins contraignants pour les Etats et les services publics, celles-ci promeuvent des outils de comparaison internationaux qui s'inscrivent dans la lignée des expériences de *benchmarking* d'entreprise, qui investissent désormais tous les secteurs publics, de l'école aux hôpitaux, en passant par la justice³. Au sein de ce paradigme réformateur, les notions de « bonnes pratiques » comme dispositif d'aide à la décision ou objectif à atteindre pour les différentes institutions étatiques, et celle de « bonne gouvernance » sont au centre des efforts de modernisation des services publics, y compris des systèmes judiciaires européens⁴.

Mais au-delà de leur emploi discursif par les entrepreneurs de réforme à tous les niveaux de gouvernance de la justice, surtout au plan européen, à travers quelles activités se matérialisent ces bonnes pratiques ? Quels sont les acteurs qui les élaborent dans le domaine judiciaire ? Enfin, par quels moyens favorisent-ils leurs réappropriations et leur adoption par les administrations judiciaires nationales et locales ? La justice est un domaine privilégié d'observation du développement de ces instruments pour au moins trois raisons. La première, comme on a dit, c'est que la justice, ces vingt dernières années, a été concernée, comme d'autres services publics, par les pressions vers une modernisation et une efficacité accrue⁵. Deuxièmement, l'absence d'un pouvoir contraignant du niveau européen en cette matière, confiée encore presque entièrement à la législation des Etats nationaux, représente un cadre d'usage idéal. Parallèlement, au niveau européen, on a assisté à la prolifération de la création de groupes d'experts, de commissions et de réseaux en matière judiciaire tant au sein de l'Union Européenne et du Conseil de l'Europe, que dans des cadres institutionnels moins formels mis en place par les professionnels de la justice eux-mêmes⁶. Ces trois conditions sont donc idéales pour étudier l'élaboration et la circulation des bonnes pratiques. Ces dernières, pour essayer de définir un concept trop souvent laissé dans le flou, dans le contexte des organisations internationales, se configurent comme des instruments composés d'un recensement d'expériences réussies pour la résolution ou l'amélioration d'un certain enjeu, promues comme des solutions de politique publique adaptables à tout contexte. Ce principe d'universalité des solutions se tranche à une nature non contraignante, qui rend ces modèles d'expériences plus une possibilité pour les Etats de se confronter, ou de s'évaluer, par rapport aux valeurs, modèles et dispositifs d'action publique présentés, qu'à les accepter comme solutions adaptés en tant que tels.

¹ 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.

² Philippe Bezes, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 193 / 3, juin 2012, p. 16. Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 328 p.

³ Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, *Benchmarking : l'Etat sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013.

⁴ Jean-Paul Jean, Marco Fabri, Philip Langbroek[et al.], *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005. Cristina Dallara, « The Definition of 'Best Judicial Practices' by Judicial and Legal Expert Networks and Commissions », in Antoine Vauchez. *The Fabric of International Jurisprudence. An Interdisciplinary Encounter*, San Domenico di Fiesole, EUI Working Papers, 2012, p. 21–32.

⁵ Cécile Vigour, « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge », *Sociologie du Travail*, vol. 50 / 1, janvier 2008, p. 7190.

⁶ Cristina Dallara et Daniela Piana, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU*, London, Ashgate, 2015. Antoine Vauchez et Laurent Willemez, *La Justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, 264 p.

En raison de son rôle pivot en matière de justice, c'est le Conseil de l'Europe (CoE) qui a développé le premier ce type d'instruments, bien que d'autres organisations internationales, notamment l'Union Européenne et les nombreuses associations internationales de professionnels en alimentent aussi la circulation⁷. Cette recherche vise à produire des connaissances systématiques sur la genèse et le développement de l'intérêt des institutions et acteurs européens pour un sujet central de la gouvernance des systèmes judiciaires, celui de l'effectivité de l'organisation judiciaire. Le terme effectivité inclut les notions d'efficacité, de qualité et d'indépendance de la justice⁸ utilisées par le CoE, notamment dans le cadre de deux comités – la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) et le Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE) sur lesquels je centrerai mes analyses. Avec des compétences et compositions différenciées, ces comités s'occupent d'élaborer et de diffuser de bonnes pratiques pour améliorer le fonctionnement des systèmes judiciaires européens. Une sociologie politique des institutions et des acteurs permettra de mettre en lumière les bagages cognitifs nourrissant les interactions et argumentaires qui se créent au sein de ces espaces formels, en expliquant ainsi les enjeux liés à cette fabrique européenne de bonnes pratiques judiciaires⁹, notamment en termes d'instrumentation de l'action publique¹⁰.

Outre l'analyse des documents produits par ces institutions et leurs membres¹¹, j'appuie ma démonstration sur les données recueillies dans le cadre de ma recherche doctorale, par observation lors de plusieurs groupes de travail et réunions plénières de ces organes, par entretiens semi-directifs et par questionnaires administrés auprès de leurs membres¹². Ces méthodes permettent de retracer les principales activités de ces commissions, leurs modalités de travail et élaboration (dynamiques internes aux groupes, co-constructions avec des institutions et acteurs extérieurs) et leurs canaux de diffusion aux différents niveaux de gouvernance de la justice (usages, dynamiques d'appropriation, de résistances ou de transformation aux niveaux national et local, dans les ministères et les juridictions). C'est sur la base d'une comparaison fondée sur la dimension institutionnelle et sur les jeux d'acteurs dans l'élaboration et la circulation d'instruments de politiques publiques¹³, que je vais illustrer les caractéristiques principales de cette fabrique européenne en montrant les parcours différents que ces deux comités poursuivent entre pratiques quasi-processuelles établissant principes

⁷ A titre d'exemple, le Réseau Européen des Conseils de la Justice, la Fédération des Barreaux d'Europe, l'Union Internationale des Huissiers de Justice, l'Union Européenne des Greffiers.

⁸ La qualité de la justice est définie par son niveau d'impartialité, d'accessibilité et par sa capacité à résoudre les controverses d'un point de vue juridique. L'efficacité se caractérise par l'introduction d'objectifs à atteindre plus rapidement et à un moindre coût, et par l'adoption d'instruments pour évaluer les processus associés. L'effectivité se résume donc dans une justice impartiale, accessible et capable de résoudre les controverses d'une manière performante et satisfaisante pour les citoyens.

⁹ Didier Georgakakis, *Le champ de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012. Antoine Vauchez, *L'Union par le droit : l'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.

¹⁰ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2005.

¹¹ Voir à titre d'exemple : Philippe Boillat et Stéphane Leyenberger, « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 125 / 1, 2008, p. 55- 66. Loïc Cadiet, Jean-Paul Jean, Hélène Pauliat[et al.], « Better Administering for Better Judging », *International Journal for Court Administration*, vol. 4 / 3, 2012, p. 35- 40. Raffaele Sabato, « I recenti strumenti del consiglio d'Europa in tema di indipendenza e responsabilità dei giudici », *Foro Italiano*, vol. 4, 2011, p. 115- 132.

¹² 16 entretiens ont été menés, avec 5 membres de la CEPEJ, 4 experts de la CEPEJ (dont 1 qui a intégré le secrétariat), un membre du secrétariat de la CEPEJ et ancien membre du secrétariat du CCJE, 6 membres du CCJE. Douze journées d'observations ont été réalisées entre octobre 2014 et mars 2015. Pour la CEPEJ, lors d'une conférence de presse, de deux réunions du groupe de travail Evaluation, d'une plénière et d'une séance de formation des nouveaux experts. Pour le CCJE lors d'une plénière et d'une réunion d'un groupe de travail. Une base de données prosopographique est en cours d'élaboration, mais elle n'est pas exploitée dans cette communication.

¹³ 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.

normatifs (CCJE) et un *standard-setting* plus proche en logique à un *benchmarking* des tribunaux (CEPEJ).

1. Les comités du Conseil de l'Europe : composition et compétences différenciées pour des instruments hétérogènes

Le système de comités du Conseil de l'Europe participe largement à la structuration d'une espace européenne de gouvernance de la justice¹⁴, tant qu'il rejoint avec son action les pays limitrophes aussi¹⁵. Mais, au contraire du système de *comitology* de l'UE¹⁶, ils restent encore largement sous-étudiés par la science politique. Pour saisir les caractéristiques du fonctionnement des différents comités qui animent le Conseil de l'Europe et contribuer ainsi à la réflexion sur la fabrique des bonnes pratiques en milieu international, je m'appuierai donc sur l'analyse de deux de ces organes, en considérant leurs différences formelles, ainsi que leurs modes de fonctionnement, leurs activités et les acteurs qui s'y engagent.

Le CCJE est un comité *ad hoc* créé en 2000 par le Comité des Ministres sous le cadre du Programme d'action globale pour les juges en Europe, concernant la « nécessité de renforcer le pouvoir judiciaire et d'œuvrer pour l'amélioration des systèmes judiciaires européens ». La résolution Res(2002)12 qui institue la CEPEJ ne se différencie pas dans ses intentions. Elle rappelle que « l'Etat de droit, sur lequel reposent les démocraties européennes, ne peut être assuré sans systèmes judiciaires équitables, efficaces et accessibles ». Les deux organes trouvent donc leur légitimité dans l'intérêt du Conseil de l'Europe à une meilleure mise en œuvre des principes de l'Etat de droit et à réduire ainsi le nombre d'affaires portées devant la Cour des Droits de l'Homme¹⁷. Leur création s'inscrit d'une part dans le sillage de la vague d'élargissement du Conseil de l'Europe aux pays de l'Europe de l'Est (1996), où le processus de démocratisation et de construction institutionnelle était encore en cours¹⁸. D'autre part, elle témoigne de l'influence des premières expériences d'évaluation de performances des systèmes judiciaires mises en place dans certains pays de l'Europe de l'Ouest¹⁹. Enfin, ces créations visent à consolider et à décliner dans le détail les principes de la Charte européenne sur le statut des juges (1998). Ceci explique leur focalisation sur le travail des juges et sur leur apport au fonctionnement des tribunaux²⁰.

Ces deux comités font partie de la même division du Conseil de l'Europe, celle sur la coopération judiciaire et juridique, et partagent un secrétariat permanent qui fait le lien entre les différentes activités des comités qui composent la division²¹. Bien que les deux aient la rédaction de bonnes pratiques au centre de leur mandat, celles-ci prennent de formes variées en raison de leurs contenus et de leurs publics respectifs. Les différences les plus visibles peuvent être formulées de la manière suivante et sont résumées dans le tableau 1.

¹⁴ Cristina Dallara et Daniela Piana, *op. cit.*

¹⁵ De plus en plus, dans les programmes de coopération avec les pays du voisinage (Afrique du Nord, Moyen-Orient), la justice fait l'objet de recommandations adressées par l'Union Européenne, notamment *via* le Conseil de l'Europe qui met en place des coopérations spécifiques avec les Ministères de la Justice et les tribunaux de ces pays.

¹⁶ Thomas Christiansen et Torbjorn Larsson, *The role of committees in the policy-process of the European Union : legislation, implementation and deliberation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007. Cécile Robert, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union Européenne. », *Politique européenne*, vol. 32 / 3, 2010, p. 7-38.

¹⁷ Philippe Boillat et Stéphane Leyenberger, *op. cit.*

¹⁸ Entretien avec un membre du secrétariat CEPEJ, 21 novembre 2014.

¹⁹ 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.

²⁰ Raffaele Sabato, *op. cit.*

²¹ Au-delà de la Commission pour l'efficacité et du Conseil des juges, la division compte le Conseil consultatif des procureurs. Avant le remaniement administratif de janvier 2015, un comité directif pour la coopération juridique doté de son propre secrétariat était à la tête de la division. Ce dernier fait partie aujourd'hui d'une division assez hétérogène appelée « Normes et politiques communes ».

Tableau 1. Différences statutaires entre le CCJE et la CEPEJ : thématiques voisines, moyens différenciés²²

	Composition	Compétences	Thématiques	Méthodes de travail	Budget
CCJE	1 juge en activité par pays membre (47) en tant qu'expert	Comité <i>ad hoc</i> chargé de la rédaction d'avis pour le Comité des Ministres relativement au statut des juges ; Coopération avec les autres instances CoE sur des sujets proches.	Prééminence du droit, séparation des pouvoirs, indépendance de la justice, Etat de droit et impartialité des juges ; Administration et gestion des tribunaux ; Compétences des juges.	1 plénière 2 réunions du groupe de travail pour la rédaction d'avis 2 réunions de bureau restreint Mandat d'activité défini tous les 2 ans par le Comité des Ministres.	110 000 euros du budget ordinaire CoE + Environ 265 000 euros de frais de personnel permanent (mandat 2014-2015)
CEPEJ	Magistrats, fonctionnaires, juristes, chercheurs, statisticiens agissant en tant qu'experts des pays membres (47) Depuis 2015, chaque pays peut désigner 2 experts représentant le pays en couvrant les frais pour le deuxième	Comité autonome chargé d'améliorer le fonctionnement des systèmes judiciaires ; Mise en place d'une structure d'évaluation des systèmes judiciaires ; Assistance aux pays membres ; Coopération avec les autres instances CoE sur des sujets proches.	Accès à la justice et fonctionnement des tribunaux ; Statut et rôle des professionnels de la justice ; Administration de la justice et gestion des tribunaux ; Utilisation des TIC.	2 plénières 3 groupes de travail et 6-8 réunions par an 2 réunions de bureau restreint Autonomie dans programmation des activités (sous réserve d'approbation par le Secr. Gén. et Com. des Ministres) et dans leur promotion	400 000 euros du budget ordinaire CoE + Environ 950 000 euros de frais de personnel permanent (données fournies par le secrétariat) + Budget de l'UE pour les projets de coopération et le Scoreboard (variable)

Les moyens à disposition des deux comités pour travailler sur des sujets proches comme l'administration des tribunaux et le rôle des professionnels de la justice, comme leurs approches, sont donc assez différents. D'un côté, la commission pour l'efficacité développe des activités beaucoup plus larges, en s'appuyant sur des moyens, des compétences et des profils professionnels plus diversifiés (puisqu'elle compte parmi ses membres non seulement des magistrats, mais aussi des fonctionnaires juristes, des chercheurs, des experts en administration de la justice, des statisticiens). La CEPEJ recueille et rédige ainsi des bonnes pratiques, participe à des coopérations avec les pays membres et a mis en place un rapport biennal d'évaluation des performances des systèmes judiciaires, qui est le produit phare de la commission. De l'autre, le conseil des juges est un organe composé seulement de juges en activité, ayant un budget plus limité et un lien plus étroit avec l'organe exécutif du CoE. Pour ce dernier, il rédige des avis annuels – des répertoires des principes fondamentaux et des bonnes pratiques sur un sujet qui varie chaque année –, qui peuvent faire de base à l'élaboration de recommandations par le Comité des ministres, elles aussi non contraignantes, mais dotées d'une plus forte visibilité et valeur politique. Mais les différences entre les deux comités ne se réduisent pas à leurs structures formelles et elles investissent en plein l'activité d'élaboration de bonnes pratiques.

²² Développé à partir de l'Annexe 1 de la Res(2002)12 pour la CEPEJ, de l'Annexe B du Programme cadre d'action globale pour les juges en Europe et du mandat 2014-2015 du Comité des Ministres pour le CCJE.

2. Produire des bonnes pratiques en contexte international : entre collégialité et exigences de réduction de la complexité

La façon de travailler des deux comités prend aussi des formes très diverses. Le conseil des juges se réunit en un groupe de travail restreint de 10 membres (dont 1 expert extérieur du sujet discuté), deux fois dans l'année, et rédige un texte qui, suite aux modifications adoptées en plénière, est approuvé comme avis officiel. La commission pour l'efficacité, grâce à une activité bien plus dense de la part de trois groupes de travail, au cours de l'année, produit une variété d'instruments qui vont du rapport d'évaluation des performances des systèmes judiciaires européens, qui fait désormais référence en Europe, à un ensemble de travaux plus proprement orientés vers l'identification et la promotion de bonnes pratiques d'organisation ou de procédure (lignes directrices, *checklists*, guides).

Les avis du conseil des juges portent pour l'essentiel sur le travail du juge et sur l'importance de la justice et de son administration dans les équilibres entre les pouvoirs d'un Etat démocratique²³. Les avis sont organisés en deux parties. La première, en guise d'introduction, résume de manière descriptive les aspects les plus pertinents pour appréhender le sujet. La première esquisse, rédigée par le président du groupe de travail et l'expert en vue de la première réunion du groupe et parfois à l'aide d'un questionnaire préalablement passé auprès des membres, est modifiée par le groupe de travail sur la base des expériences tirées du travail en juridiction ou des documents nationaux ou internationaux existants sur le sujet. Notamment, les précédents avis du CCJE et les autres documents produits par le Conseil de l'Europe sont les références les plus récurrentes mobilisées par les juges présents. La deuxième partie d'un avis contient des recommandations spécifiques, parmi celles qui recueillent l'assentiment d'une majorité des membres rédacteurs du groupe de travail, et ensuite de l'assemblée plénière. L'ensemble de l'avis constitue un répertoire de bonnes pratiques, au sens où la description des pratiques à l'œuvre dans les différents pays et aux références aux sources internationales, est suivie d'une partie plus prescriptive où des standards minimum sont dégagés par les juges rédacteurs. En ce sens, l'approche du conseil rappelle la méthode de rédaction d'une décision judiciaire. Celle-ci s'appuie sur les précédentes décisions (documents internationaux) et des faits (pratiques en juridiction), qui éclairent le(s) juge(s) et lui permettent de définir une ligne à suivre sur la question débattue permettant de mettre fin à la controverse (des recommandations ayant l'accord de tous les membres). L'encadré 1 illustre par un cas concret cette dynamique.

Encadré 1. Rédiger un avis au CCJE : observations lors d'une réunion du groupe de travail

La réunion a lieu au sein d'une salle rectangulaire pouvant accueillir aisément une vingtaine de personnes. Le climat à l'ouverture de la réunion est très convivial, présidé par le vice-président et animé avec un bon esprit par le président du CCJE. Les juges présents sont membres depuis plusieurs années du conseil, et parmi les 12 qui composent le groupe, 3 sont d'anciens présidents. La discussion s'appuie sur une trame de thématiques à aborder dans l'avis (le n°18 sur l'indépendance du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs dans un Etat démocratique moderne) préparé par le vice-président et l'expert scientifique, une maître de conférences en droit de l'Université de Bonn, sur la base des réponses à un questionnaire préliminaire adressé à l'ensemble des membres du conseil. Deux principales approches émergent dans la discussion gérée par le vice-président, qui donne la parole aux participants levant leur main pour la solliciter, et qui réalise des synthèses sur les points qui semblent faire consensus après

²³ A titre d'exemple, les avis portent sur des sujets tels que l'indépendance (2001), l'éthique et la responsabilité (2002), la formation (2003), la spécialisation (2012) et l'évaluation des juges (2014) ; sur des aspects liés à l'efficacité des tribunaux tels que leur financement et leur gestion (2001), les délais raisonnables (2004), la qualité des décisions (2008) et l'usage des TIC (2011) ; et d'autres sujets comme les relations des juges à la société (2005) et aux autres professionnels de la justice (2009, 2010, 2013), les normes en matière de Conseils supérieurs de la justice (2007) et de nomination des juges à la Cour Européenne des Droits de l'Homme (2003).

chaque tour de table. La première préconise de centrer l'avis sur l'indépendance et les relations avec les autres pouvoirs en analysant les aspects pratiques de ces relations (budget, services d'inspection, interférences politiques...). La deuxième souhaite aborder la question d'un point de vue plus philosophique et revenir à la légitimité de la justice comme pouvoir de l'Etat (pourquoi la justice est un service public doté d'une légitimité spécifique ?). Le vice-président propose donc de commencer par décrire les éléments généraux desquels découle l'indépendance des juges, pour arriver au particulier des relations pratiques entre les pouvoirs de l'Etat, notamment en considérant celles à majeur risque.

Pour alimenter la discussion, dans le deuxième jour de travaux, un autre expert scientifique suggéré par le vice-président est entendu. Il s'agit d'un professeur de l'UCL de Londres, expert en réformes constitutionnelles et collaborateur du gouvernement dans les récentes réformes anglaises. Suite à une présentation et à un échange sur la forme de question-réponse, alimenté aussi par trois invités de l'Assemblée parlementaire et de la Commission de Venise du CoE, la discussion se poursuit entre les membres du groupe de travail pour éclaircir le contenu du squelette d'avis mis à jour en conséquence de la discussion du jour d'avant. La présentation du professeur était assez débalancée en faveur d'une conception de la justice comme service public et donc, des juges comme acteurs qui doivent être responsables (*accountable*) dans la gestion des décisions envers les justiciables, envers les autres pouvoirs (efficacité, mise à jour de la loi...), et envers les médias pour rendre plus compréhensible leur travail. Les effets de ce discours sur la discussion sont évidents. Les juges ont accueilli l'importance de la responsabilité comme source de légitimité, et, suite à l'input venant de la Commission de Venise et au soutien des membres venant de pays où le problème est plus ressenti, celle de la corruption judiciaire comme élément limitant la légitimité, qui entrent ainsi dans le squelette. Par contre, tout élément qui peut déjà se déduire de précédents avis (rôle des médias) est laissé dehors du texte. A la fin de la réunion, les membres se divisent entre eux la tâche d'élaborer les paragraphes pour chaque thématique retenue. Une deuxième réunion trois mois plus tard permettra de rédiger et discuter une première version du texte en entier qui sera présenté à la plénière à la fin de l'année pour modifications et approbation.

La commission pour l'efficacité de la justice a une structure plus complexe avec des participants ayant des qualités variés et en nombre plus élevé, et un réseau de tribunaux référents, qui aide la commission dans son objectif de mise à point d'indicateurs, collecte et analyse de données statistiques, définition de méthodes et rédaction de documents²⁴. Alors que le Conseil de l'Europe n'a pas de contrôle sur la nomination des membres qui est décidé par les pays, notamment par les ministères de la justice, plus de maîtrise peut être exercé par le secrétariat sur les groupes de travail qui structurent l'activité de la commission.

Ceux-ci sont constitués de 6 personnes, avec 3 ou 4 membres choisis selon l'équilibre géographique et leur parcours de carrière entre ceux qui se portent volontaires dans l'assemblée plénière (qui a 47 membres), et 2-3 experts extérieurs qui sont choisis par le secrétariat dans le réseau informel d'experts ayant participé à d'autres enceintes du Conseil de l'Europe ou sur la base d'inputs venant de membres de la plénière ou du groupe de travail. Les experts extérieurs sont choisis ex aequo sur la base de l'apport qu'ils peuvent amener à la discussion, notamment pour intégrer les compétences du groupe avec des profils de scientifique, qui ce soit en statistique, sociologie des organisations, science politique ou droit, et pour combler à l'exigence de représenter le mieux possibles les différents modèles de justice existants en Europe au sein du groupe.

Les thématiques sur lesquelles la CEPEJ travaille sont très variés. L'objet de l'efficacité de la justice se décline dans documents et outils spécifiques en matière de gestion du temps judiciaire,

²⁴ Jean-Paul Jean, « Efficacité de la Justice », in Elisabeth Lambert Abdelgawad, Hélène Michel. *Dictionnaire des acteurs de l'Europe*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 130-134.

d'accessibilité de cours et satisfaction d'utilisateurs, de développement de méthodes alternatives de règlement des controverses, ou en matière d'exécution des décisions de justice pour en citer que certains affèrent à chacun des groupes de travail qui ont organisé l'activité de la commission dans le temps²⁵. L'encadré 2 illustre les modalités précises de travail à la CEPEJ.

Encadré 2. Les bonnes pratiques de la CEPEJ : entre travail personnel et collectif

Les pratiques de rédaction de la CEPEJ varient sur la base du groupe de travail analysé, mais certaines modalités semblent caractériser l'ensemble de l'activité de la commission. Dans un mandat de travail qui est contrôlé par le secrétariat, attentif à que le groupe ne se superpose au travail des autres groupes, les membres sont libres de gérer le sujet selon le moyen qu'ils trouvent plus adapté. Chaque membre peut faire ses propositions de sujet et celles qui sont bien évaluées par l'ensemble des membres sont mises à l'agenda. Le président du groupe de travail dirige les travaux. Ce président, sur la base de la personnalité, peut interpréter à la fois son rôle comme un vrai meneur de jeu, qui dicte l'agenda et tire les conclusions de chaque discussion en cours (ex. groupe Evaluation), ou comme un simple médiateur des différentes instances présentes dans le groupe, où les décisions finales sont donc toujours laissées à l'ensemble du groupe (ex. groupe Qualité). La discussion sur un certain sujet se fait toujours sur la base d'un document rédigé par un des membres du groupe, normalement celui qui a proposé le sujet. Les concepts-guides présents dans les documents doivent toujours être l'expression des membres « titulaires », alors que les experts ont plutôt fonction d'avis et conseil en aide à la formulation réalisée par les titulaires. Ceci, sauf qu'une explication explicite de délégation à l'élaboration par un expert extérieur ne soit décidée par le groupe. Le travail de production de bonnes pratiques se fait donc à partir d'une proposition venant d'un seul des membres, normalement celui plus compétent sur le sujet, qui résume les aspects importants à traiter. Ces aspects sont après discutés dans le groupe de travail, et suite à modifications, approuvés par celui-ci. En cas de manque de compétences spécifiques au sein du groupe, des experts extérieurs sont entendus pour alimenter la discussion au sein du groupe. Par exemple, ceci a été le cas dans l'élaboration des lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux, pour lesquelles un architecte néerlandais, expert du sujet, a été auditionné par le groupe de travail. Le texte approuvé par le groupe passe donc en plénière, où le document est validé de manière officielle par l'ensemble de la CEPEJ. Rarement les membres de la plénière proposent des modifications le jour même de la réunion. Ces documents sont à leur disposition dans l'espace réservé du site de la CEPEJ et le secrétariat invite les membres à prendre vision et à proposer des changements aux textes préalablement à la réunion plénière. Ce sont les présidents des groupes qui présentent en synthèse le travail réalisé dans l'année. Le secrétariat en consultation avec le président du groupe de travail et le rapporteur initial du texte, modifie le texte sur la base des rares propositions éventuellement formulées par les membres de la plénière et les textes sont mis à point pour la validation officielle, qui est faite à l'unanimité par l'ensemble de la plénière.

3. Entrer dans la fabrique des bonnes pratiques : les instruments au prisme des acteurs, des bagages cognitifs et des destinataires envisagés

Pour bien saisir les modalités d'élaboration des bonnes pratiques dans le contexte de ces deux comités du Conseil de l'Europe, il est nécessaire de se questionner plus en détail sur les variables influençant l'élaboration et la circulation de ces instruments. Comment se produisent les connaissances et raisonnements qui se trouvent impliqués dans les instruments d'action publique ? Quels sont les clivages émergeant dans la construction des instruments ? Comment sont choisis les contenus et de quelles représentations de la justice sont porteurs ? Quels usages sont faits de l'instrument et quels éventuels détournements de représentation et de construction sont-ils faits dans

²⁵ Pour plus d'information sur l'ensemble des activités : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_fr.asp

ces usages ? C'est en analysant la manière dont les « motifs cognitifs » s'affirment au sein des deux comités et la circulation successive des instruments qu'on peut répondre à ces questionnements²⁶. A travers l'examen des caractéristiques, qualités et discours des acteurs participant à l'élaboration de ces « systèmes socialement organisés de « bonnes raisons », matérialisés sur des supports objectifs et utilisés dans le cadre de situations pragmatiques »²⁷ qui définissent bien les bonnes pratiques développés au sein des deux comités, on peut également esquisser de manière plus claire ce que veut dire élaborer des bonnes pratiques en matière de justice dans le contexte international européen.

3.1. Approcher la justice comme service public : la CEPEJ entre évaluation diagnostique et promotion de bonnes pratiques

En analysant plus en détail ce processus décisionnel d'un point de vue temporel, on peut observer qu'alors que le conseil de juges se caractérise par une certaine continuité de méthodes, d'acteurs protagonistes et de produits, la commission pour l'efficacité se caractérise par une dynamique de changement plus remarquable.

Ceci peut se lier d'un côté à un statut laissant une certaine autonomie de définition de l'activité à la CEPEJ même. D'autre coté, la construction d'une institution députée à la mise en place d'une structure d'évaluation des systèmes judiciaires européens fondée sur la récolte statistique de données de par les organisations nationales suit les dynamiques communes à d'autres efforts institutionnels d'intégration européenne de ce genre, telle qu'Eurostat, qui se caractérisent par l'acquisition empilé de nouvelles tâches et secteurs de compétence, la résolution de problèmes techniques, et la médiation entre des pratiques nationales traditionnellement standardisés de manières différentes²⁸. Pourtant, à côté de cet effort pour récolter et comparer les statistiques des systèmes judiciaires européens, plusieurs activités parallèles ont été mises en place. Pour utiliser une métaphore, alors que l'évaluation répond au besoin de diagnostic des problèmes du système de justice, les autres activités, élaboration de bonnes pratiques et activités de coopération se configurent comme des instruments de traitement de ces problèmes. Le travail de la CEPEJ commencé en 2002, se concentrait d'abord sur le rapport d'évaluation auquel en 2006, suit la création effective de groupes de travail députés à l'élaboration de bonnes pratiques. Le premier de ces groupes a été celui sur la médiation qui a terminé ces activités dans les deux ans suivants.

C'est en 2007 que la structure actuelle prend forme, avec la création d'un groupe de travail « Qualité » chargé de travailler sur l'individuation des éléments caractérisant un système judiciaire de qualité, et d'un groupe dit « Saturn » chargé de travailler sur les bonnes pratiques dans la gestion du temps judiciaire et le perfectionnement d'outils spécifiques en cette matière, tel que les lignes directrices à suivre pour la mise en place d'un tableau de bord pour les tribunaux. Le groupe Saturn travaille en collaboration avec le réseau des tribunaux référents de la commission où il peut tester ses instruments. De son côté, le groupe Qualité élabore des instruments sur des thématiques variés.

3.1.1. L'exemple du groupe Qualité : de la définition du sujet à la conception d'outils d'administration clés en main

On prendra l'exemple de ce groupe de travail pour entrer dans le détail des effets de composition et de clivage sur l'élaboration des instruments et sur leur circulation. Le groupe qualité au moment

²⁶ On reprend ici la définition donnée de 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, (« Sociologies »). En résumant, les motifs intègrent des éléments cognitifs, sociaux et matériels, dont l'organisation plus ou moins réussie produit des effets de conviction. De ce fait normatif, ils indiquent de manière plus ou moins implicite ce qu'il est utile, adapté ou correct de penser, de sentir ou de faire.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Ulf Sverdrup, « Administering information: Eurostat and statistical integration », *ARENA Working Papers*, vol. 27, 2005, p. 31.

de sa création était composé que par des magistrats²⁹ ou des juristes, sauf pour la présence d'un fonctionnaire néerlandais expert en administration judiciaire qui a vite quitté le groupe. A partir de la deuxième réunion, le groupe reste fortement débalancé en faveur des professionnels du droit, mais un ancien greffier et fonctionnaire de l'administration judiciaire anglaise, futur président de la CEPEJ, intègre le groupe en nuanciant ainsi les expériences à disposition du groupe. Les experts extérieurs sont un doctorant en droit, de l'Université de Nancy et un chercheur politiste néerlandais expert en administration de la justice et gestion des tribunaux. En ces premières années, la tâche du groupe est celle de définir la méthodologie et le mandat du groupe avant de se concentrer sur la définition de qu'est-ce que c'est la qualité de la justice, qui est abordé tant d'un point de vue juridique que organisationnel. Après trois ans d'activité, le groupe aboutit sur une *checklist* de critères de qualité de la justice, à laquelle suit une étude comparative mis en place par l'expert extérieur néerlandais, professeur à l'Université d'Utrecht.

Un des participants à ce période d'activité a manifesté quelque critique sur la manière de travailler du groupe à ce temps. Les idées sur comment approcher la qualité étaient encore trop floues, notamment à cause de deux conceptions très différentes sur la qualité de la justice présentes au sein du groupe. D'un côté, les magistrats, agissant dans le groupe comme s'ils étaient dans un procès, analysaient tous les aspects qui pouvaient être pertinents, en n'avançant que très lentement dans la définition et en se perdant dans les diversités existantes dans les différents pays. D'autre coté, les membres ayant un parcours plus proche de l'administration de la justice, comme le membre anglais et l'expert néerlandais, proposent des définitions déjà élaborés dans la littérature spécialisé, fondées sur les expériences de leurs pays, imprégnés du discours néo-managérial alors encore en voie de consolidation dans bon partie des systèmes judiciaires européens³⁰. Ainsi, alors qu'une partie du groupe poussait vers une définition fondé sur le recensement des bonnes pratiques organisationnelles – la création d'un *benchmark* de qualité – l'autre centrait le discours plus sur des aspects juridiques, de qualité de la justice d'un point de vue du juge. Les deux approches, si le but est définir la qualité de la justice, peuvent en fait être complémentaires, mais les temps de compréhension réciproque entre les deux âmes du groupe, se sont prolongés sur plusieurs années. En résumant son expérience au sein du groupe entre 2007 et 2010, l'expert néerlandais considérait que le groupe faisait « chaque fois deux pas en avant et un pas à l'arrière »³¹.

Après ces premiers travaux, ayant eu un succès très limité tant dans l'élaboration que dans la diffusion, un tournant dans l'activité se produit avec le changement partiel des membres, suite au départ de certains d'entre eux, juristes, entre 2009 et 2010³². Le groupe est intégré par un fonctionnaire du ministère de la justice portugais, avec des compétences en matière de mise en œuvre de politiques publiques, par un avocat général de la Cour de Cassation française, avec une longue expérience de magistrat de liaison, par un statisticien du ministère de la justice italien, avec une carrière dans le consulting en management d'entreprise, et enfin par une fonctionnaire du conseil de

²⁹ Y compris un futur juge de la Cour des droits de l'homme (français) et un futur membre du conseil des juges (allemand). La présidence du groupe est alors assurée par un juge administratif estonien, ancien membre du parlement et diplômé d'Harvard, qui est remplacé par un juge administratif suisse à partir de 2008.

³⁰ Notamment, pour un panorama d'expériences de diffusion de réformes inspirés par le *New Public Management* dans la justice voir, pour la France et la Belgique : Cécile Vigour, *op. cit.* ; pour l'Italie : Michele Sapijnoli, *Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell'opinione dei magistrati italiani*, CEDAM, 2009 ; pour les Pays-Bas : Philip Langbroek, *op. cit.* Enfin, des travaux comparatifs réalisés par la CEPEJ sur le management de la qualité présente aussi des panoramas concernant d'autres pays : Jean-Paul Jean[et al.], *op. cit.*. Philip Langbroek, « Quality Management in Courts and in the Judicial Organisations in 8 Council of Europe Member States », Strasbourg, CEPEJ, 2010.

³¹ Entretien réalisé le 31 octobre 2014.

³² Notamment, l'ancien président du groupe, le juge français et le juge allemand quittent le groupe pour poursuivre leur carrière ou exercer d'autres missions dans le domaine de la coopération internationale. L'expert extérieur néerlandais quitte le groupe parce que les travaux du groupe n'avançant pas assez vite à son gré. Notamment, la visite du président de la CEPEJ de l'époque demandant aux membres de définir encore qu'est-ce la qualité de la justice, après trois ans de travaux en ce sens, a convaincu l'expert à prendre ses distances.

la justice néerlandais, experte en matière de *quality management* des tribunaux. Ceux-ci s'ajoutent au juge suisse qui reste à la tête du groupe et à l'ancien greffier, tête des services internationaux d'administration des cours anglaises. Les compétences du nouveau groupe sont donc remarquablement déplacées vers des compétences d'administration et management des tribunaux, et ce changement se matérialise dans une orientation plus pragmatique du groupe, qui commence ainsi à développer de manière plus nette une approche de *benchmarking* grâce à un recensement des bonnes pratiques sur plusieurs aspects relevant de l'organisation, du fonctionnement et de la redevabilité des tribunaux.

Accomplissant le dernier héritage des anciens membres, un manuel pour la mise en place d'enquêtes de satisfaction des usagers des cours est publié en 2010. Fondé sur un rapport préparé par une chercheuse française en droit public et par Jean-Paul Jean, président du groupe Evaluation³³, le manuel introduit les points fondamentaux de réflexion sur la matière, à partir de la définition des objectifs, de la méthodologie à utiliser et des indicateurs plus pertinents³⁴. Une première partie du questionnaire introduit donc les différentes modalités existantes dans les pays européens avec quelques exemples de leur application. Ensuite, le document propose un questionnaire type, destiné aux justiciables ayant eu une expérience de justice dans la juridiction concernée, qui est indiqué comme le type de destinataire préférée par le groupe. Ce manuel recense et résume pourtant les connaissances dans le domaine de la même manière dont sont construits tous autres manuels. Un exemple pratique directement applicable en juridiction est joint à ce résumé des concepts fondamentaux et des pratiques existantes. Cet exemple « clé en main » est proposé à la fois comme un bon moyen pour améliorer la qualité des services (en répondant aux problèmes mis en envergure par les répondants) et comme un moyen pour rendre les tribunaux comparables entre eux dans les différentes juridictions.

Ce manuel présentant un modèle de mise en œuvre d'une bonne pratique d'*accountability* des tribunaux, face à une diffusion encore faible par rapport aux attentes, a été intégré en 2013 par une *checklist* pour les formateurs aux enquêtes de satisfaction des usagers en juridiction qui se veut : « un guide détaillé permettant à une équipe de personnes en charge de l'examen par les pairs de proposer des formations à celles qui souhaitent conduire une enquête de satisfaction client »³⁵. Le changement d'approche des deux documents est remarquable déjà à partir du langage utilisé. Les justiciables cités dans le document précédent, qui avait comme rédacteurs principaux des juristes, deviennent des usagers ou même des clients, dans les mots du rédacteur principal de ce document, le statisticien italien venant du secteur privé qui a intégré le groupe qualité en 2010. Cette *checklist* porte donc à réfléchir sur les démarches très pratiques et détaillées à mettre en place pour réaliser une enquête de satisfaction des usagers des cours de manière correcte scientifiquement et de manière utile pour l'interprétation des résultats. Il ne s'agit plus d'un manuel généraliste avec des exemples pratiques, mais d'un vrai manuel d'instructions, à suivre pas à pas pour vérifier que tous les aspects importants de la démarche pour la mise en œuvre d'une enquête de satisfaction soient bien suivis.

Le même cadre institutionnel peut donc abriter des propos alimentés par des logiques assez différentes, qui suivent souvent l'approche du membre du groupe chargé du travail de rédaction, ensuite remanié par les commentaires et discussions au sein du groupe. L'équilibre interne au groupe, accordant auparavant la primauté aux logiques juridiques et désormais plus sensible aux savoirs et outils relatifs à l'administration et au management de la justice, constitue un tournant majeur nécessaire pour comprendre les changements survenus dans les instruments produits par le groupe de

³³ Et ancien directeur de la Mission de recherche droit et justice du ministère de la Justice français, cadre dans lequel un rapport sur les enquêtes de satisfaction avait déjà été élaboré : Romain Pache, Emmanuel Fort et Malik Larabi, « Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice », Mission de recherche Droit et Justice, 2001.

³⁴ CEPEJ, « Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des pays membres du Conseil de l'Europe », CEPEJ, 2010.

³⁵ CEPEJ, « Enquêtes de satisfaction des usagers : checklist pour la formation des tribunaux », CEPEJ, 2013.

travail Qualité³⁶. De plus, cette activité de définition de standards s'apparente à un *benchmarking* européen, très proche de ce qui passe au sein de l'UE et dans d'autres secteurs avec la méthode ouverte de coordination³⁷.

3.1.2. Faire circuler les bonnes pratiques de la CEPEJ : jeu d'acteurs et d'institutions

La circulation des instruments élaborés par les groupes de travail, étant disponibles pour tout intéressé sur le site internet de la CEPEJ, n'est pas faite de manière systématique. Il est quand même possible d'identifier quatre principales modalités de circulation de ces instruments : individuelle ; à travers d'autres activités menées au sein du CoE ; par la diffusion auprès des acteurs clés de la justice dans les différents pays européens ; et enfin par la transmission auprès des autres instances et acteurs européens qui œuvrent en matière de justice. Comme le note un membre du groupe Qualité dans un entretien, la règle générale régissant les relations de l'institution avec les pays membres est que : « La CEPEJ suit le principe de non-ingérence sur les politiques nationales... [Elle] produit des lignes directrices sur plusieurs sujets, mais c'est aux pays membres de les utiliser comme ils estiment mieux ». La première voie de circulation de ces instruments se trouve donc, plutôt, dans la multipositionnalité des acteurs et dans leur engagement personnel. Pour diffuser les travaux de la Commission pour l'efficacité, les membres le plus motivés utilisent leurs réseaux personnels et les réseaux de communication au sein de leur(s) organisation(s) nationale(s) d'appartenance, que ce soit dans les tribunaux ou au ministère. Une autre voie largement utilisée est celle qui passe par le CoE et ses autres comités, et par les projets de coopération montés par l'organisation, parfois par la CEPEJ même. En ces projets, les « experts CEPEJ » donnent des formations aux outils ou présentent des solutions adaptés au contexte, fondés sur les instruments élaborés par les groupes de travail, aux pays membres qui en font requête, notamment ceux de l'Europe de l'Est et les candidats à l'entrée dans l'UE. C'est dans ce cadre que les instruments trouvent leur voie d'application directe principale.

Les voies indirectes de circulation sont difficiles à tracer, et étant donnée la liberté d'accès aux ressources qui donne le site du comité, les destinataires des bonnes pratiques de la CEPEJ sont très vastes. Notamment, la cible est sur toute organe député à l'administration de la justice (juges, présidents de tribunal, ministère, conseil de la justice...), qui peut prendre inspiration des instruments pour améliorer le fonctionnement des juridictions. Enfin, une autre voie de circulation intéressante des travaux de la commission pour l'efficacité, qui peut être saisie de manière plus directe, est celle horizontale, vers d'autres organisations internationales. En regardant les rapports de réunion, plusieurs envoyés d'autres comités du Conseil de l'Europe, de l'Union Européenne, et d'associations de professionnels assistent à la finalisation des textes développés par les différents groupes de travail. Le succès majeur en ce sens est rencontré par le groupe Evaluation qui collabore désormais activement avec la Commission Européenne sur certains projets élaborés au sein de la DG Justice³⁸. Mais les instruments développés dans les autres groupes de travail sont utilisés aussi largement, notamment dans le contexte de la coopération avec les « pays du voisinage » (Tunisie, Maroc, Turquie, Jordanie), où les financements de l'UE alimentent des projets pour renforcer les garanties

³⁶ Les travaux récents portant sur des aspects spécifiques permettant l'amélioration de la qualité de l'organisation sont : CEPEJ, « Lignes directrices révisées relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité », CEPEJ, 2013. CEPEJ, « Lignes directrices sur le rôle des experts nommés par un tribunal dans les procédures judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe », CEPEJ, 2014. CEPEJ, « Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments) », CEPEJ, 2014.

³⁷ James Arrowsmith, Keith Sisson et Paul Marginson, « What can "benchmarking" offer the open method of coordination? », *Journal of European Public Policy*, vol. 11 / 2, avril 2004, p. 311- 328. Isabelle Bruno, *op. cit.*

³⁸ Notamment, la CEPEJ fournit une grande partie des données pour l'élaboration du *Tableau de bord de la Justice*, instrument de comparaison des systèmes judiciaires européens, fondé sur un classement des pays dans un nombre limité d'indicateurs. L'approche est donc assez différente de celle qui est suivie par la CEPEJ dans son rapport d'évaluation. Sur ce sujet, Bartolomeo Cappellina, « Evaluer l'administration de la justice dans les pays européens. Une co-construction entre UE et Conseil de l'Europe », XIII Congrès de l'Association Française de Science Politique - Aix-en-Provence (France), 2015.

démocratiques. Nécessairement, ce renforcement passe aussi par la consolidation de systèmes judiciaires de qualité, dans lesquels l'expertise du Conseil de l'Europe est souvent utilisée, notamment à travers les membres et instruments de la Commission pour l'efficacité.

Loin des expériences d'autres services publics (école et hôpitaux) et organisations internationales³⁹, l'approche de la CEPEJ, bien qu'inspiré à une quantification de l'activité des systèmes judiciaires et à l'identification de bonnes pratiques d'organisation et administration des juridictions, s'accompagne, quand la circulation se fait à travers les membres de la commission, d'une conception qualitative et personnalisé des problèmes des juridictions. Au même temps, la perception du publique de professionnels dans les pays membres sur ces instruments a été fortement critique, et il continue de l'être en absence d'une connaissance plus approfondie et directe de l'approche de la commission, comme il peut l'être dans les expériences de coopération avec des juridictions spécifiques⁴⁰.

3.2. Des bonnes pratiques par des entrepreneurs de morales : les avis du CCJE entre corporatisme, clivages et une circulation inachevée

Le conseil des juges présente une certaine continuité de membres participant aux travaux de rédaction, réalisés de manière plus collégiale comme on l'a montré dans la partie précédente. Cette continuité des membres et collégialité de rédaction se traduisent par une continuité de structure et de type d'argumentaire présents dans les différents avis produits par le conseil. Pourtant, le CCJE pourrait sembler une institution très homogène et corporatiste, puisqu'elle n'est composée que de juges professionnels en activité, qui en effet partagent un langage et des pratiques substantiellement communes. Au même temps, des différences d'opinion et d'approche existent en son sein. C'est le cas pour toute question relative au rapport entre indépendance et *accountability* (dans le double sens de responsabilité et de rendre compte)⁴¹. Les équilibres entre ces deux principes, que l'on retrouve dans tous les systèmes judiciaires, diffèrent généralement entre les pays du Nord et du Sud de l'Europe, où l'*accountability* est plus souvent mise en cause par les juges qui peinent à accepter toute forme de limitations à l'indépendance, même si celles-ci se manifestent dans des formes de contrôle qui ne sont ni de l'ingérence, ni de la sanction. Mais quand la discussion s'anime, comme c'est le cas quand les arguments touchent à des pratiques et à des principes qui changent largement en Europe, souvent la décision est prise d'adopter un texte nuancé, qui concilie toutes les sensibilités⁴². Quand les clivages concernent la nature même des instruments élaborés, c'est la pratique établie au sein du conseil depuis les premiers avis qui permet de trancher la discussion. Pour cette pratique, les avis produits devraient être représentatifs de toutes les sensibilités des pays membres, de sorte qu'enfin les recommandations consistent essentiellement en des standards minima sur lesquels s'accordent la totalité des membres.

Comme le président du CCJE me le rappelait en entretien, la mission du conseil des juges est de renforcer le pouvoir judiciaire dans les pays membres en essayant de traduire des concepts abstraits comme l'indépendance, l'impartialité, la capacité professionnelle du juge dans un guide plus concret

³⁹ Y compris les récents détournements du rapport CEPEJ que l'Union Européenne a réalisé à travers son tableau de bord de la justice. Pour les autres OI, voir Vincent Gayon, « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, vol. 59 / 2, 2013, p. 47. Saussois, Jean-Michel, « L'action diffusionniste de l'OCDE dans sa propagation du discours sur les nouvelles pratiques en matière de management public », in Dreyfus, Françoise, Eymeri, Jean-Michel. *Science politique de l'administration*, Paris, Economica, 2006.

⁴⁰ Entretien avec un membre du secrétariat.

⁴¹ Pour une définition de ces termes et une discussion de leur relation en contexte judiciaire, Francesco Contini et Richard Mohr, « Reconciling independence and accountability in judicial systems », *Utrecht Law Review*, vol. 3 / 2, 2007, p. 26- 43..

⁴² Ça a été notamment le cas pour une discussion sur l'évaluation des juges, à laquelle j'ai assisté pendant la plénière du Conseil des juges.

en étant attentifs aux différentes expériences. On se trouve donc dans une approche fondée sur la description d'expériences, bien loin du *standard-setting* et des modèles lâches de *benchmarking* de la CEPEJ et encore plus de ceux plus rigoureux d'autres organisations internationales, telle que l'UE ou la Banque Mondiale. Les points communs qui émergent dans les discussions au sein du conseil ne sont pas le fruit de la proposition d'un membre spécifique, alimenté d'un certain bagage cognitif, médiée par les propos des autres membres, mais bien au contraire sont la rencontre des différentes opinions des membres, fondées souvent sur la base de leur expérience personnelle dans le cadre institutionnel de leur pays de provenance, retravaillées jusqu'à rejoindre une version validée par tous les membres. Le résultat final, vu aussi le manque de changements au sein des membres, tend à être assez homogène dans le temps quant à l'organisation du texte et au type de recommandations proposées, qui se distinguent rarement de la position la plus conservatrice basée sur l'existant⁴³.

Si l'impact des bonnes pratiques de la CEPEJ est difficile à évaluer, vu l'ampleur du public potentiellement intéressé à ces travaux et le manque de contrôle par les résultats de la part de la commission, il est plus simple de saisir le type de diffusion des avis du conseil des juges. Alors qu'eux aussi sont librement disponibles dans le site internet et donc accessibles à quiconque, ces instruments ont deux principaux usages. La première voie de circulation est à travers les autres organes de l'organisation internationale, qui citent les avis du conseil des juges si ceux-ci les aident à affirmer des points de principe similaires. Sans pouvoir être exhaustifs, il est le cas du comité des ministres, organe exécutif du Conseil de l'Europe, qui cite les avis du CCJE dans plusieurs recommandations, notamment dans la recommandation (2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, ou de plusieurs arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Deuxièmement, la circulation des avis s'effectue à travers les différentes associations nationales et internationales de magistrats. De ce point de vue, on peut considérer les avis comme des bonnes pratiques produites par des juges, sur les juges et pour des juges. Plusieurs associations et organisations de juges nationaux organisent des conférences et séminaires pour faire connaître les avis du conseil des juges. En même temps, un travail de contrôle du respect des standards minima établis dans les avis est fait par ses associations nationales et internationales, qui parfois adressent directement le conseil des juges en cas de projets de loi ou réformes organisationnelles qui semblent violer ces principes. A partir de 2013, le Conseil des juges a même commencé à rédiger, à travers son bureau (Président, vice-Président et deux autres membres élus), un rapport sur les violations en cours dans les pays membres des principes établis dans l'ensemble des avis du Conseil⁴⁴. En ce sens donc, bien que le travail de *standard setting* soit très limité, les bonnes pratiques du conseil des juges peuvent être considérées comme des garanties minimales qui devraient être toujours respectés par les pays. En même temps, le rapport sur les violations n'a aucun pouvoir contraignant, mais fournit un appui aux parties en cause au niveau national, permettant de renforcer leur position face aux changements proposés par les gouvernements, parlements ou autres organes accusés de la violation.

Conclusion

L'objectif de cette communication était de mettre en lumière les modalités de production des bonnes pratiques dans l'espace européen de production de politiques publiques en matière d'efficacité et qualité de la justice, notamment à travers une analyse des modes d'action de deux commissions du Conseil de l'Europe. De cette analyse, il ressort qu'au sein d'un même cadre institutionnel, les pratiques de rédaction de bonnes pratiques de ces comités varient largement sur la base de la

⁴³ Ils existent quand même des avis sur lesquels les membres se sont accordés pour proposer des recommandations plus progressistes par rapport à la situation plus commune au sein des pays. C'est le cas notamment de l'avis sur le financement et la gestion des tribunaux (2001), où une plus grande autonomie des juges dans la gestion des moyens vis-à-vis du ministère de la justice était recommandée.

⁴⁴ CCJE, « Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », Conseil de l'Europe, 2013.

composition et donc, des bagages cognitifs et expérientiels des membres, qui produisent des équilibres variables dans le temps, influençant ainsi l'orientation des instruments élaborés, ainsi que leur circulation dans l'espace d'action publique européenne. Au même temps, des dynamiques de rédaction assez différentes caractérisent les deux comités, avec un travail très participatif et collégial distinguant le conseil des juges, et un travail plus centré sur la contribution de membres spécifiquement experts d'un certain domaine, retravaillé ensuite par le groupe de travail, chez la commission pour l'efficacité.

Ainsi, la première commission est composée de fonctionnaires des ministères de la Justice, de magistrats et d'experts en statistiques chargés de contribuer à l'amélioration du fonctionnement des juridictions à travers des instruments tels l'évaluation des performances des systèmes judiciaires et l'individuation de bonnes pratiques pour améliorer la qualité du service judiciaire, proche pour modalités et finalités au *benchmarking* appliqué par d'autres organisations internationales. Suite à la mise en place de ces instruments, notamment du rapport d'évaluation, le rôle et l'audience de cette commission s'est développée en dehors des limites du Conseil de l'Europe, tant vers l'Union Européenne que vers les Etats membres et les « pays du voisinage ». Dans l'autre cas, l'activité de la commission composée de juges professionnels chargés de développer des standards européens en matière de statut des juges et d'administration des tribunaux, s'est caractérisé par un travail orienté à dégager les points communs existants entre les différents systèmes, proposés comme bonnes pratiques, mais loin de représenter un modèle à rejoindre pour les Etats. Au contraire, les bonnes pratiques du conseil des juges sont des *standards a minima* fondés sur les expériences déjà en place, dont l'application est observé grâce à un système de contrôle des violations alimenté par les associations des professionnels de la justice des pays membres, mais dont l'impact sur les politiques publiques des pays membres est presque inexistant.

On se retrouve pourtant face à un espace européen d'élaboration des bonnes pratiques sur la justice où celle-ci est à la fois représenté comme un service public (CEPEJ), pourtant réformable selon des principes généraux communs aux autres services publiques, et comme un pouvoir de l'Etat (CCJE), pourtant soulignant le statut d'exceptionnalité de la justice. Evidemment, ces représentations ne sont monolithiques, comme l'analyse historique des travaux des groupes de travail a montré. Les exigences d'indépendance, de qualité et d'efficacité coexistent pourtant dans les bagages cognitifs des membres de ces comités. Leurs différents équilibres au sein des groupes de travail se traduisent dans des instruments assez divergents pour esprit, finalité et type de circulation. Le conseil des juges, produit ces avis dans la continuité de la tension entre des membres plus attentifs à la tutelle du statut spécifique des juges et aux aspects plus théoriques de l'équilibre entre pouvoirs, et ceux plus ouverts au principe de responsabilité du juge et à l'impact du juge sur le fonctionnement des juridictions, donnant lieu à des instruments plus orientés à la conservation de l'existant, qu'au changement des systèmes vers une direction autre.

La commission pour l'efficacité, de son côté, vit de la multipositionnalité de ses membres, qui en magistrats, fonctionnaires ou statisticiens, sont souvent porteur de bagages cognitifs mélangés, favorables à la quantification et au principe du *benchmarking*. Au même temps, ceux-ci sont considérés comme des moyens à gérer dans le particulier de chaque juridiction et non comme des fins généraux auxquels soumettre les politiques publiques des pays membres. Une manque de connaissance des instruments de la CEPEJ continue à pénaliser leur diffusion, sauf quand celle-ci se fait par des projets de coopération directe dans les juridictions sous le cap du Conseil de l'Europe ou de l'Union Européenne. Au même temps, des détournements de leurs finalités et modalités d'usage ont été mises en place récemment par cette dernière, promouvant une quantification simplifiée, orientée plus ouvertement au *benchmarking*. Ce détournement est d'ailleurs critiqué par les membres de la CEPEJ, qui bénéficie de la relation sur plusieurs autres aspects. Il reste à voir dans les prochains années si ces détournement contribueront davantage à la méconnaissance des instruments de la commission pour l'efficacité, ou si au contraire, l'éco obtenue grâce à l'Union Européenne, unie à un

travail pédagogique de la part de la CEPEJ, pourront finalement permettre une plus large circulation de sa méthodologie et de ses instruments telle à fournir un exemple positif d'emploi des bonnes pratiques comme instrument de gouvernance d'une administration étatique.

Bibliographie

ARROWSMITH, James, SISSON, Keith et MARGINSON, Paul, « What can “benchmarking” offer the open method of co-ordination? », *Journal of European Public Policy*, vol. 11 / 2, avril 2004, p. 311-328.

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, (« Sociologies »).

BEZES, Philippe, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 193 / 3, juin 2012, p. 16.

BOILLAT, Philippe et LEYENBERGER, Stéphane, « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 125 / 1, 2008, p. 55-66.

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

CADIET, Loïc, JEAN, Jean-Paul, PAULIAT, Hélène[et al.], « Better Administering for Better Judging », *International Journal for Court Administration*, vol. 4 / 3, 2012, p. 35-40.

CAPPELLINA, Bartolomeo, « Evaluer l'administration de la justice dans les pays européens. Une co-construction entre UE et Conseil de l'Europe », XIII Congrès de l'Association Française de Science Politique - Aix-en-Provence (France), 2015.

CEPEJ, « Enquêtes de satisfaction des usagers : checklist pour la formation des tribunaux », CEPEJ, 2013.

CEPEJ, « Lignes directrices révisées relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité », CEPEJ, 2013.

CEPEJ, « Lignes directrices sur le rôle des experts nommés par un tribunal dans les procédures judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe », CEPEJ, 2014.

CEPEJ, « Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments) », CEPEJ, 2014.

CEPEJ, « Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des pays membres du Conseil de l'Europe », CEPEJ, 2010.

CHRISTIANSEN, Thomas et LARSSON, Torbjorn, *The role of committees in the policy-process of the European Union : legislation, implementation and deliberation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007, [En ligne : <http://babordplus.univ-bordeaux.fr/notice.php?q=id:1500951>].

CCJE, « Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », Conseil de l'Europe, 2013.

CONTINI, Francesco et MOHR, Richard, « Reconciling independence and accountability in judicial systems », *Utrecht Law Review*, vol. 3 / 2, 2007, p. 26-43.

DALLARA, Cristina, « The Definition of ‘Best Judicial Practices’ by Judicial and Legal Expert Networks and Commissions », in Antoine Vauchez. *The Fabric of International Jurisprudence. An Interdisciplinary Encounter*, San Domenico di Fiesole, EUI Working Papers, 2012, p. 21–32.

DALLARA, Cristina et PIANA, Daniela, *Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape the Judicial Governance in the EU*, London, Ashgate, 2015.

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.

GAYON, Vincent, « Homologie et conductivité internationales. L’État social aux prises avec l’OCDE, l’UE et les gouvernements », *Critique internationale*, vol. 59 / 2, 2013, p. 47.

GEORGAKAKIS, Didier, *Le champ de l’Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l’UE*, Paris, Economica, 2012.

JEAN, Jean-Paul, « Efficacité de la Justice », in Elisabeth Lambert Abdelgawad, Hélène Michel. *Dictionnaire des acteurs de l’Europe*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 130–134.

JEAN, Jean-Paul, FABRI, Marco, LANGBROEK, Philip[et al.], *L’administration de la justice en Europe et l’évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005.

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 in Courts and in the Judicial Organisations in 8 Council of Europe Member States », Strasbourg, CEPEJ, 2010.

LASCOUMES, Pierre et GALÈS, Patrick LE, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 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.

PACHE, Romain, FORT, Emmanuel et LARABI, Malik, « Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice », Mission de recherche Droit et Justice, 2001.

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

ROBERT, Cécile, « Les groupes d’experts dans le gouvernement de l’Union Européenne. », *Politique européenne*, vol. 32 / 3, 2010, p. 7–38.

SABATO, Raffaele, « I recenti strumenti del consiglio d’Europa in tema di indipendenza e responsabilità dei giudici », *Foro Italiano*, vol. 4, 2011, p. 115-132.

SAPIGNOLI, Michele, *Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell’opinione dei magistrati italiani*, CEDAM, 2009.

SAUSSOIS, JEAN-MICHEL, « L'action diffusionniste de l'OCDE dans sa propagation du discours sur les nouvelles pratiques en matière de management public », in Dreyfus, Françoise, Eymeri, Jean-Michel. *Science politique de l'administration*, Paris, Economica, 2006.

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

VAUCHEZ, Antoine, *L'Union par le droit: l'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.

VAUCHEZ, Antoine et WILLEMEZ, Laurent, *La Justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, 264 p.

VIGOUR, Cécile, « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge », *Sociologie du Travail*, vol. 50 / 1, janvier 2008, p. 71-90.