

## **L'indépendance de la magistrature, qualité et efficacité de la justice en Italie.**

L'indépendance des magistrats et les prérogatives de son système d'autogouvernement sont aujourd'hui à l'épreuve de la qualité et de l'efficacité de la justice : le système d'évaluation des magistrats, réformé en 2007, demande une magistrature à la hauteur de ces objectifs. La loi n. 111/07 a reçu les propositions du syndicat des magistrats et du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM ) pour un système d'évaluation plus incisif, au service de la juridiction.

Face à une grave crise d'efficacité de la justice, qui a affaibli la confiance des citoyens, et qui a donné à la politique les arguments pour justifier les projets de réforme de l'organisation judiciaire en réduisant son indépendance et les prérogatives de son système d'autogouvernement, depuis longtemps la réflexion sur l'évaluation, au sein de la magistrature, s'est adressé vers les aspects de l'organisation du travail judiciaire et des offices, et vers l'élaboration et la mise en place de nouveaux instruments d'évaluation en fonction de la qualité et de l'efficacité de la juridiction.

La magistrature doit répondre à une demande de justice, pénale aussi bien que civile, sans précédents en termes de quantité et de qualité, et faire face – en même temps- aux dysfonctionnements du système, causés par plusieurs facteurs: carence de ressources, interventions manquées (comme la révision des districts judiciaires, plusieurs fois sollicitée par le CSM, pour une affectation plus rationnelle des magistrats et du personnel administratif), réformes substantielles, de procédure, et de l'organisation judiciaire, qui ont eu des lourdes rechutes sur le fonctionnement de la justice, mais aussi un remarquable déficit de capacité des magistrats et des chefs de juridiction par rapport à l'organisation du travail et des offices judiciaires.

De plus, la Constitution prévoit une répartition des compétences entre le CSM et le Ministre de la Justice : selon l'art 110 Const. «sans préjudice des compétences du CSM », reviennent au Ministre l'organisation et le fonctionnement des services relatifs à la justice; le Ministre administre le budget de la justice; il a le pouvoir d'inspection sur les juridictions et de promouvoir l'action disciplinaire; par rapport à l'attribution des charges de direction, le Ministre doit exprimer son évaluation sur la proposition du CSM.

Cette répartition des compétences devrait se baser sur un rapport de collaboration loyale mais elle a ressenti de toutes les tensions qui, depuis des années, ont marqué le rapport entre la politique et l'ordre judiciaire.

Dans ce contexte d'inefficacité - qui implique la responsabilité de la politique mais qui n'exclut pas, totalement, la responsabilité de la magistrature- on a, depuis longtemps, pris conscience que le « professionnalisme adéquat », qui légitime et peut défendre l'institution judiciaire comme ordre autonome et indépendant, demande un modèle de magistrat non pas seulement compétent juridiquement, mais avec des capacités de bon gouvernement de l'organisation et, donc, conscient de la responsabilité d'assurer une réponse opportune à la demande de justice.

Dans un document adopté en 2003, à l'issue d'un débat sur "L'ordre judiciaire et le défi du professionnalisme », l'Association Nationale des Magistrats demandait d'identifier des critères d'évaluation aptes à fournir un cadre réel des capacités et de l'engagement des magistrats, avec des indicateurs fiables sur la qualité et quantité du travail judiciaire, et

d'améliorer et d'amplifier les sources de connaissance; elle sollicitait d'introduire des évaluations plus fréquentes, et spécifiques par rapport à la capacité d'organisation et à l'aptitude pour les rôles de direction, à rendre temporaires, et soulignait la nécessité d'introduire le système d'évaluation individuel au sein d'une vérification globale du fonctionnement de l'office, dans le but de rendre l'évaluation plus adhérente aux modalités concrètes du déroulement de l'action judiciaire et de favoriser une approche « systémique » au thème de l'évaluation.

Les propositions du syndicat des magistrats touchaient les aspects les plus évidents inaptitude du système d'évaluations introduit, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, par les lois de réforme des années 60/70. Ce système a permis de mettre en œuvre le modèle d'ordre judiciaire prévu par la Constitution, « indépendant et autonome de tous les autres pouvoirs » (art. 104 Const.), fondé sur l'attribution au CSM des toutes compétences sur le statut des magistrats (recrutement, affectations, mutations, avancement de carrière, mesures disciplinaires), pas hiérarchisé à son intérieur (art. 107 Const. Les magistrats se distinguent entre eux seulement pour la diversité de leurs fonctions »).

Les lois de réforme des années 60/70 ont aboli l'évaluation faite à travers des concours, réservés aux postes disponibles, qui était un instrument de sélection et de cooptation vers le haut (les magistrats étaient évalués par des magistrats auprès de la Cour de Cassation, donc au sommet de l'ordre judiciaire, choisis par le Ministre) et ont introduit une progression de carrière basée sur la dissociation des qualifications et des fonctions, c'est - à - dire sur l'avancement dans la qualification indépendant de l'attribution effective d'un poste correspondant à la qualification supérieure obtenue ( système des rôles ouverts): après avoir atteint l'ancienneté nécessaire<sup>1</sup>, la progression était décidée par le CSM, sur proposition des chefs de juridiction et après avis des Conseils Judiciaires<sup>2</sup>.

Néanmoins, dans le temps, ce système avait manifesté ses insuffisances. Le C.S.M. s'était engagé, sans succès, afin de rendre les évaluations plus incisives; ses rapports sur l'état de la justice au Parlement avaient souvent souligné que le bilan sur l' évaluation était tout à fait satisfaisant: elle favorisait une progression de carrière, soi-disant «pour ancienneté sans blâme», qui n'était pas apte à contraster les attitudes corporatives, bien visibles dans les avis des Conseils Judiciaires, trop souvent élogieux et sans contenu; le caractère épisodique et l'insignifiance des appréciations déterminaient une «sélection négative», limitée aux cas de graves carences de valeur professionnelle, ainsi qu'une homologation des évaluations positives, incapables de tracer de manière fiable le profil professionnel de chaque magistrat; les procédures d'évaluation des magistrats manquaient d'instruments pour développer les aspects liés à l'efficacité du service en général, à l'aptitude à l'organisation du travail et à la direction des office judiciaires.

## **La réforme de 2007**

---

<sup>1</sup> Le magistrat pouvait être nommé magistrat de tribunal après deux ans de sa nomination à auditeur judiciaire et après avoir effectivement exercé pour un an les fonctions judiciaires; il devenait magistrat d'appel après onze ans de la nomination à magistrat de Tribunal, magistrat de cassation après sept ans de la nomination à magistrat d'appel et, enfin, magistrat apte à assumer les fonctions de direction supérieures après huit ans encore.

<sup>2</sup> organes collégiaux et électifs, constitués auprès de chaque Cour d'appel, composés de magistrats et, aujourd'hui, aussi de représentants du barreau et de professeurs universitaires.

Par rapport à la réforme de 2007, la capacité de proposition et d'autocritique de la magistrature a joué un rôle très important, ainsi que son opposition à la réorganisation de l'ordre judiciaire selon une structure hiérarchique, et à la réintroduction d'un système d'évaluation par concours, prévues par le premier projet de réforme adopté en 2006 (décret législatif n. 160/2006).

La loi n.111 de 2007, qui a modifié le d.l. 160/06, a reçu les propositions pour un système d'évaluation plus incisif.

-Elle a gardé le système des rôles ouverts, qui assure la même dignité aux différentes fonctions et donc « l'indépendance interne ».

- Après l'accès aux fonctions, l'évaluation a lieu automatiquement tous les quatre ans, jusqu'au passage à la septième évaluation, donc à la vingt-huitième année de service.

- Des conséquences spécifiques sont prévues en cas de jugement <non positif>, pour des carences concernant un ou plusieurs des paramètres d'évaluation (le magistrat est soumis à une nouvelle évaluation après un an), et <négatif>, pour des carences graves concernant deux ou plusieurs des paramètres ou relevées après un jugement <non positif>, ou par manque d'indépendance, d'impartialité et d'équilibre (le magistrat est soumis à une nouvelle évaluation après deux ans et, en cas de double jugement <négatif>, il sera dispensé du service).

-Les aspects, précisés par une circulaire du CSM, qu'il faut évaluer à titre d'indicateurs des paramètres d'évaluation établis par la loi- c'est -à -dire la capacité professionnelle du magistrat, son travail, sa diligence et son application au travail- valorisent tous les contenus du professionnalisme :la préparation juridique, le niveau de maîtrise des techniques utilisées dans les différents secteurs de la juridiction, l'issue des mesures judiciaires décernées dans les phases successives et aux différents degrés du procès, la quantité et la qualité du travail effectué, les délais employés pour célébrer les procès, le respect des délais fixés pour la rédaction et le dépôt des sentences, la direction des procès, l'aptitude à utiliser et vérifier l'apport des collaborateurs, le degré de participation et de concours effectif du magistrat au bon fonctionnement du service.

- La réforme a sauvegardé les principes qui rendent l'évaluation des magistrats compatible avec l'exercice libre et indépendant de leurs fonctions: par rapport à l'indépendance, l'impartialité et l'équilibre, il faut apprécier et remarquer seulement les faits spécifiques qui ont mis en évidence un défaut de ces conditions; en aucun cas, l'évaluation ne pourra concerner l'interprétation de la loi et l'évaluation – par le juge- des affaires et des preuves ; en ce qui concerne l'analyse des dispositions judiciaires sélectionnées selon des critères automatiques et objectifs, déjà pratiquée avant la réforme par les Conseils Judiciaires et disciplinée ensuite par une circulaire du CSM, l'évaluation doit concerner seulement la qualité et le caractère adéquat de la motivation, non pas l'exactitude de la décision.

- La procédure d'évaluation se déroule au sein des organes d'autogouvernement: l'évaluation est effectuée par le CSM, sur proposition des chefs de juridiction et après avis des Conseils judiciaires ( rendus sans la participation des membres « laici »), qui doivent examiner la relation rédigée par le magistrat à évaluer, les statistiques comparées avec celles des autres magistrats de la même juridiction, les rapports annuels des chefs de juridiction sur le fonctionnement général du service, les communications qui proviennent du Barreau concernant des faits spécifiques négatifs pour le professionnalisme du magistrat.

- Tous les éléments utiles de connaissance sont examinés dans un contexte contradictoire qui prévoit, en cas de jugement «négatif», la faculté d'intervention du magistrat, en présentant ses observations ou en demandant son audition; les décisions du CSM peuvent être contestées devant le tribunal administratif.

La réforme a mis en place des instruments qu'il revient à la magistrature d'utiliser – d'une manière appropriée - pour améliorer la qualité des décisions et assurer le bon fonctionnement des juridictions: les prérogatives de l'autogouvernement sont aujourd'hui à l'épreuve des résultats obtenus par rapport à ces objectifs.

Dans les derniers rapports au Parlement sur l'administration de la justice, le Ministre a souligné encore la nécessité d'introduire un système de contrôle effectif du professionnalisme des magistrats, pour éviter « tout corporatisme et toute conduite arbitraire», et – par rapport aux chefs des juridictions – un système pour vérifier leurs aptitudes et leurs capacités gestionnaires; des réformes pour accroître l'efficacité de la justice -dans ces rapports -sont à nouveau annoncées, au niveau des procédures aussi bien que du système judiciaire, « réfractaire à toute forme d'innovation ».

Face aux objectifs d'innovation technologique, gestionnaire et organisationnelle dans le domaine de l'administration publique, poursuivis par le processus de réforme de ce secteur, qui remonte aux années '90 et que le gouvernement a relancé en prévoyant la mise en œuvre des procédures d'évaluation de la « performance », le CSM s'est engagé à développer des actions visant à accroître la qualité des services judiciaires, ses capacités de gouverner le système d'organisation du travail judiciaire, de favoriser le développement des compétences de management et de gérer la procédure d'évaluation qualitative et quantitative des activités des magistrats, axée sur la méthode de la comparaison et de la définition des standards qualitatifs et quantitatifs.

La loi n.111/2007 a prévu l'élaboration par le CSM de standards de productivité pour les différentes fonctions remplies, qui doivent tenir compte du contexte, de la typologie de l'office, et de la spécialisation des magistrats. La délibération qui a lancé cette activité, en septembre 2008, avec un groupe de travail formé par des magistrats experts, a clarifié que les standards de productivité doivent être interprétés tels que des « standards moyens de définition des procès »: il ne faut pas seulement évaluer le nombre de dispositions adoptées et de procès définis, mais aussi le temps de durée de chaque procès, et valoriser l'efficacité réelle de l'effort produit par le magistrat, sans oublier les finalités du service, c'est-à-dire la définition dans un délai raisonnable des procès<sup>3</sup>.

La prévision des standards va donc dans la direction d'un processus de transformation de l'évaluation professionnelle, qui ne doit pas seulement analyser les valeurs individuelles mais aussi les capacités du magistrat d'organiser son propre travail dans le contexte plus général de l'office et de participer activement à la programmation et gestion de toutes les activités.

Les indicateurs sélectionnés par le groupe de travail, en course d'expérimentation, tendent à mesurer la bonne gestion des affaires affectées par l'examen de typologies de définition, les temps de travail, la gestion globale de la charge des affaires et du rôle du magistrat au sein de son office.

En perspective, il faudra les améliorer pour valoriser la qualité du travail, et l'importance de l'intervention des chefs des juridictions, qui doivent intégrer les données statistiques avec des renseignements sur la qualité des activités des magistrats, pour esquiver les automatismes dangereux.

---

<sup>3</sup> délibération CSM - 23.9.08

Le CSM s'est donc engagé à réussir dans l'élaboration d'instruments qui - tout en refusant une perspective uniquement productiviste, et en franchissant une optique de contrôle individuel simplement quantitative en faveur d'un contrôle de la gestion globale, dans le but d'améliorer le service rendu- doivent développer un modèle de magistrat capable d'assurer des décisions «de qualité» dans un délai raisonnable, comme le demande la Recommandation sur les juges CM/Rec (2010)12.

La valorisation de l'évaluation par rapport au contexte peut assurer un jugement plus équitable sur la productivité et donner une réponse à la magistrature qui - face à l'aggravation de la charge de travail- va se replier sur elle même: l'augmentation du nombre de magistrats qui, tout en n'étant pas improductifs, sont poursuivis au niveau disciplinaire à cause des retards dans le dépôt des sentences, risque de conduire vers une gestion du travail marquée par des critères bureaucratiques, qui privilégient la quantité au détriment de la qualité, la tendance à s'homologuer aux options d'interprétation consolidées au détriment de la jurisprudence d'innovation, et vers la demande d'une protection corporative.

### **L'évaluation pour l'attribution des fonctions de direction et de semi-direction.**

Mais le domaine principal où l'indépendance de la magistrature est aujourd'hui à l'épreuve de la performance est celui de la sélection et de l'évaluation des chefs de juridiction. Le C.S.M. – en moins de sept mois - a remplacé tous les magistrats qui étaient chefs de juridiction ( 157) depuis plus de huit ans, à partir de janvier 2008 et tout de suite après, les magistrats chargés des fonctions de semi-direction ( 182) : la réforme de 2007 a établi le caractère temporaire de toutes ces fonctions; très rapidement des circulaires ont été adoptées pour mettre en œuvre le nouveau système d'évaluation pour l'attribution des charges de direction, qui est délibérée par le C.S.M., après une sélection effectuée au moyen d'un concours par titres, pour une durée de quatre ans, au bout de laquelle le magistrat peut être confirmé, seulement pour quatre ans encore, en cas d'évaluation positive de l'activité qu'il a déroulée<sup>4</sup>; en cas d'évaluation négative, l'attribution de nouvelles charges de direction reste interdit pendant au moins cinq ans.

Pour la désignation (et la confirmation) il faut vérifier les aptitudes professionnelles, par rapport aux paramètres qui doivent orienter les évaluations quadriennales, et les aptitudes à l'organisation, selon les paramètres établis par la loi: la capacité d'organisation, de programmation du travail, de gérer les ressources, d'utiliser les technologies avancées et de valoriser les aptitudes des autres magistrats.

L'ancienneté, qui avant la réforme était un critère de sélection, est demandée seulement pour postuler les postes de direction. Les indicateurs des aptitudes spécifiés par une résolution du CSM<sup>5</sup>, après consultation du Ministre, constituent une grille pour l'évaluation, qui tient compte des capacités et des expériences d'organisation dans la juridiction et hors de la juridiction : précédentes charges de direction et de semi-direction; collaboration dans l'activité d'organisation du service; activité d'organisation du travail, des procès et des audiences; gestion des collaborateurs; expériences de coordination et de collaboration avec les autres services judiciaires, les autres magistrats et les collaborateurs ; activité de formation professionnelle et d'organisation de cette formation; expériences auprès du C.S.M. et des conseils judiciaires, des Ministères, des administrations.

---

<sup>4</sup> la loi a introduit la procédure du « concert » du Ministre

<sup>5</sup> résolution 30.4.08

Il faut évaluer les standards d'efficacité obtenus dans le service, l'élaboration et la mise en place des méthodes fonctionnelles et de gestion des services, l'aptitude à l'emploi des technologies avancées.

L'évaluation après les quatre premières années doit examiner les communications du Barreau en ce qui concerne d'éventuelles défaillances dans l'organisation et d'éventuels dysfonctionnements des services, ainsi que la relation rédigée par le magistrat à confirmer pour expliquer son activité, les résultats obtenus pour l'efficacité dans le service, et le programme sur l'activité à venir.

Le professionnalisme des chefs de juridictions demande, donc, non seulement une capacité technique et juridique, mais aussi une capacité organisationnelle; l'évaluation – au moment de la confirmation par le CSM – impose la vérification des objectifs fixés et de leur réalisation, objectifs que le magistrat chargé de la direction des offices doit indiquer dans le projet d'organisation, soumis à l'approbation du CSM (prévu à l'origine comme instrument pour garantir la distribution des affaires en respectant le juge naturel préconstitué par la loi, aujourd'hui ce projet a la fonction d'un programme d'organisation de l'office, qui tient compte des ressources et du flux de contentieux).

La capacité des chefs de juridictions de poursuivre les objectifs d'efficacité du service doit se rapporter à un contexte qui, d'une part, reste très complexe pour la carence de ressources et compliqué par la «diarchie» qui même au niveau local, gouverne les offices judiciaires<sup>6</sup>, mais qui, d'autre part, présente plusieurs expériences positives: la diffusion des bonnes pratiques; les observatoires pour la justice civile, composés par de juges, d'avocats et de greffiers, qui ont mis en œuvre des solutions visant à une gestion plus efficace des procès; les résultats obtenus dans plusieurs tribunaux par l'usage d'instruments d'organisation qui ont permis d'exploiter au maximum les ressources existantes et de parvenir à une réduction substantielle des temps des procès et du stock de dossiers anciens; les interventions du CSM pour une organisation plus efficace du travail et pour la diffusion des actions visant à l'efficacité du service.<sup>7</sup>

Le rôle de direction des offices demande à présent un professionnalisme qui doit s'ouvrir aux cultures et aux langages différents : «programme, projet, objectifs, résultats, contrôles de gestion sont les mots acquis plus récemment dans le lexique de l'organisation judiciaire »<sup>8</sup>. Le CSM a donc mis en œuvre une activité de formation spécifique pour les chefs de juridiction, enrichie des expériences et des connaissances d'autres secteurs. Nous avons une priorité : la magistrature doit s'approprier de la culture de l'organisation, et mettre cette culture au service des valeurs et des principes d'une juridiction effective. L'importance que cet objectif prend pour les système d'autogouvernement et pour l'indépendance de la magistrature est bien évidente.

---

<sup>6</sup> magistrat en chef de l'office/dirigeant administratif, l'un investi du «titre» et de la direction de l'office, avec la compétence d'adopter toutes les dispositions nécessaires pour l'organisation des activités judiciaires et pour les magistrats; l'autre compétent pour la gestion du personnel administratif, des ressources financières et matérielles,

<sup>7</sup> Dernièrement, le CSM a constitué la « Structure technique pour l'organisation », composée de dix magistrats et coordonnée par la VII commission du Conseil, dans le but de favoriser l'analyse des bonnes pratiques, de promouvoir le développement de la culture de l'organisation et la diffusion des principes énoncés par la CEPEJ; la Structure technique doit aussi acquérir les données sur l'activité judiciaire au niveau national et au niveau des districts, pour vérifier l'efficacité des projets d'organisation des offices, et coordonner les « commissions des flux », instituées dans chaque Conseil Judiciaire pour analyser les données statistiques concernant la production judiciaire ( délibération CSM 23 juillet 2008).

<sup>8</sup> «Diario di un Presidente del Tribunale» Gianfranco Gilardi, *Questione Giustizia* n. 1 /2011

Depuis quelques temps, un Ministre– en proposant l'introduction des « managers » pour la Justice- a déclaré que le dirigeants des offices judiciaires, « très bons magistrats », « ne sont pas capables d'organiser le travail des autres », parce qu' « ils n' ont pas la culture spécifique » : ils manquent d'organisation », a – t- il déclaré, « nous la leur donnerons».

L'enjeu est important: la magistrature, en refusant une perspective uniquement productiviste, indifférente aux valeurs et aux principes impliqués, doit démontrer son savoir faire face à la complexité du système judiciaire et des dossiers à juger.

La crédibilité qu'elle saura gagner dans ce domaine pourra – peut-être –la mettre à l'abri des tentatives d' en limiter l'indépendance sous le prétexte de son incapacité de se réformer et de s'administrer d'une manière efficiente.

*Maria Rosaria Guglielmi*