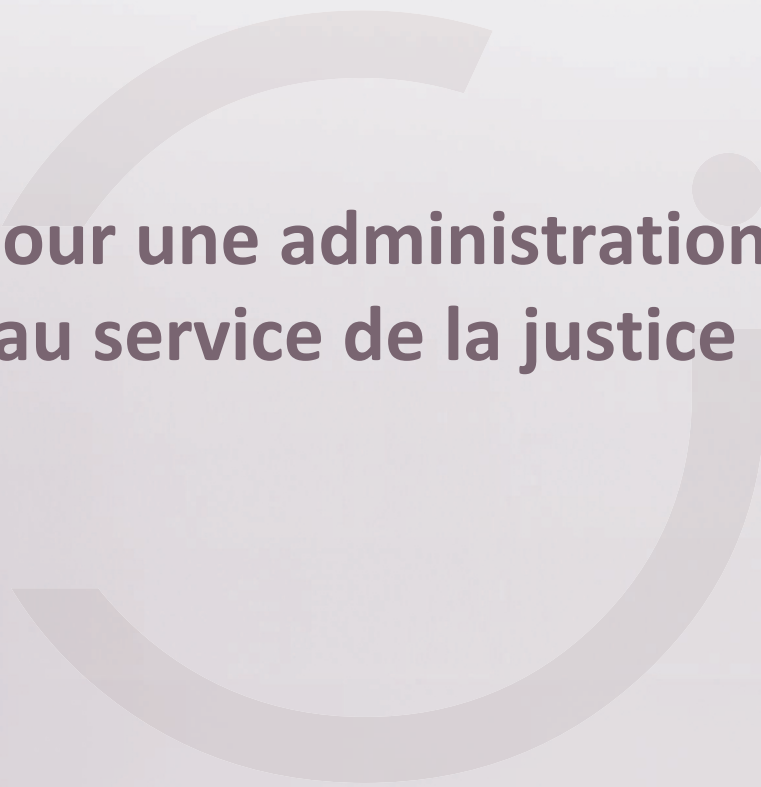




# Pour une administration au service de la justice



Mai 2012



# POUR UNE ADMINISTRATION AU SERVICE DE LA JUSTICE

Commission  
Gouvernance de la justice  
Mai 2012



## Composition de la commission

*Président :*

**M. Loïc CADIET**

Membre de l'Institut Universitaire de France

Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne (Université Paris I)

Directeur du Centre de recherche sur la justice et le procès (IRJS)

*Membres :*

**M. Olivier DE BAYNAST DE SEPTFONTAINES**

Procureur général près la Cour d'appel de Douai

**Mme Nathalie CASAS**

Conseiller-maître à la Cour des comptes

**M. Jean DANET**

Avocat honoraire

Maître de conférences à l'Université de Nantes

**M. Pierre DELMAS-GOYON**

Premier Président de la Cour d'appel d'Angers

**Mme Sabine FAIVRE**

Conseiller à la Cour d'appel de Versailles

**M. Didier GUÉRIN**

Conseiller à la Cour de cassation

**M. Jean-Paul JEAN**

Avocat général près la Cour d'appel de Paris

Professeur associé à l'Université de Poitiers

**Mme Odile PIERART**

Présidente de la Cour administrative d'appel de Nancy

**M. Christian VIGOUROUX**

Conseiller d'Etat

Professeur associé à l'Université de Versailles

Saint-Quentin-en-Yvelines

*Rapporteur :*

**M. Loïs RASCHEL**

Maître de conférences à l'Université de Caen Basse-Normandie

## **Avertissement**

*Ce rapport est le résultat de l'accord des membres de la commission sur ses orientations générales, ce qui n'exclut pas des différences d'appréciation sur tel ou tel point en particulier.*

## **SOMMAIRE**

### **AVANT-PROPOS**

### **PREMIÈRE PARTIE FONDEMENTS**

#### **Chapitre 1**

#### **Quelle administration pour quelle justice ?**

**Section 1. Quelle justice ?**

**Section 2. Quelle administration ?**

#### **Chapitre 2**

#### **Quels principes pour l'administration de la justice ?**

**Section 1. Définition de la mission de la justice dans un Etat de droit**

**Section 2. Définition de l'indépendance de la justice dans un Etat de droit**

### **DEUXIÈME PARTIE ÉCONOMIE**

#### **Chapitre 1**

#### **L'administration de la justice à l'échelon national**

**Section 1. Aspects institutionnels**

**Section 2. Aspects budgétaires**

#### **Chapitre 2**

#### **L'administration de la justice à l'échelon local**

**Section 1. Les organes de l'administration locale de la justice**

**Section 2. Les agents de l'administration locale de la justice**

**Préconisations de la commission**

**Annexes**

**Table des matières**



## AVANT-PROPOS

*par*  
*Loïc Cadiet*

1. À la fin de l'année 2009, le Club des juristes, par l'intermédiaire d'Élisabeth Baraduc, sa présidente, et de Nicolas Molfessis, son secrétaire général, m'a demandé de créer et d'animer une commission consacrée à la « Justice ». J'ai beaucoup hésité avant d'accepter. L'exercice était différent de ce qui constitue le quotidien de mon métier de professeur de droit et j'ai peu l'esprit de « club ». J'ai fini par accepter. L'absolue nécessité de s'engager de manière citoyenne pour une cause à laquelle on croit profondément, celle de l'indépendance de la justice, et l'assurance que j'aurai carte blanche pour concevoir, organiser et conduire tout à fait librement cette entreprise ont eu raison de mes réserves initiales.

Le Club des juristes pouvait accueillir cette entreprise. Les objectifs en vue desquels il s'est constitué étaient compatibles avec une réflexion indépendante sur la justice : « *promouvoir la place du droit dans le débat public, afin de permettre la compréhension et l'accessibilité d'un plus grand nombre aux problématiques juridiques, trop souvent perçues comme relevant d'un savoir spécialisé, confus et réservé à quelques initiés ; favoriser la rencontre des différents acteurs du droit, des entreprises et de la politique, afin de faire émerger un débat et une réflexion commune autour de questions juridiques comportant de forts enjeux économiques et sociétaux* »<sup>1</sup>.

---

(1) <http://www.leclubdesjuristes.com/presentation/presentation>.

## 2. Il fallait encore définir précisément l'objet et les modalités de cette réflexion

Les sujets d'actualité ne manquaient certes pas, mettant surtout la justice pénale sous le feu des projecteurs, mais nombreux et divers sont les lieux, médiatiques ou politiques, où sont agitées ces questions à propos desquelles la polémique et l'émotion l'emportent toujours sur la nécessité d'une réflexion de fond, dépassant les clivages partisans et s'affranchissant de la dictature du court terme. Pour cela, il fallait s'intéresser à la question centrale de la place et du rôle qui doivent être ceux de la justice dans une démocratie moderne. Sans doute la question de l'indépendance de la justice n'est pas nouvelle. Au titre VIII de la Constitution de 1958, l'article 64 dispose même dans son alinéa 1<sup>er</sup> que « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ». Il est du reste assisté dans cette tâche par un Conseil supérieur de la magistrature et la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature précise que « *L'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances* ». Mais il y a loin de la coupe aux lèvres. Comment le Président de la République pourrait-il être garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire quand il concentre en ses mains l'essentiel du pouvoir exécutif ? Comment le principe de séparation des pouvoirs y trouverait-il son compte, surtout lorsque le Président de la République abandonne la posture arbitrale qui pourrait être la sienne au profit d'un activisme qui conduit les observateurs de la scène politique à parler d'« hyperprésidence » pour caractériser la nouvelle étape de la pratique présidentielle ouverte en 2007 ? Et comment l'indépendance *institutionnelle* de l'autorité judiciaire pourrait-elle être assurée quand les conditions ne sont pas remplies de son indépendance *budgétaire*, aujourd'hui encore moins qu'hier<sup>2</sup> en raison des dérives de la loi d'organisation

---

(2) La tendance du ministère des Finances à déposséder le ministère de la Justice de ses attributions et de ses pouvoirs n'est pas nouvelle. Jean Foyer, qui en a fait l'expérience, comme d'autres ministres de la justice, la fait remonter à 1661, date à laquelle le contrôle général des finances est confié à Colbert par Louis XIV. De fait, Colbert, avec l'aide de son oncle Pussort, s'est emparé de la législation civile, de la législation commerciale et de la législation procédurale : J. Foyer, *Sur les chemins du droit avec*

des lois de finances (LOLF) et de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dont le pilotage tend à s'organiser de manière uniforme et centralisée à partir du ministère de l'Économie et des Finances sans considération pour la singularité de cette fonction essentielle de l'État qu'est la justice ? Les grands principes sont une chose que tout le monde admet plus ou moins : qui oserait dire aujourd'hui qu'il n'est pas favorable à l'indépendance de la justice<sup>3</sup> ? Mais la réalité de leur application quotidienne au sein même des juridictions et de l'institution judiciaire en est une autre, de nature à démentir les proclamations les plus appuyées. L'effectivité de l'indépendance de la justice s'observe plus sûrement dans la vie quotidienne de la justice qu'à la lecture des constitutions, des codes et des lois. C'est bien là que tout se joue.

Notre projet a donc été de nous intéresser de près à la réalité de ce que nous pourrions appeler « La gouvernance de la justice »<sup>4</sup>.

L'administration de la justice fait partie des impensés de la réflexion politique aussi bien que de la réflexion juridique. On serait bien en peine d'en trouver la trace dans les programmes des partis politiques, du moins en France. La réflexion juridique n'est pas plus riche, bien que, depuis peu de temps, la question de l'administration de la justice fasse progressivement son apparition dans les travaux de recherche et les publications universitaires<sup>5</sup>. La notion, en vérité, ne rend pas compte de la complexité de l'or-

---

*le Général – Mémoires de ma vie politique – 1944-1988*, Fayard, 2006, p. 311-312. Rapp. le conseil que Raymond Marcellin avait donné à Robert Badinter après la nomination de celui-ci comme ministre de la justice en 1981 : « *Il me prit par le bras et me dit : "Je vous félicite pour votre nomination. Je vais vous donner un conseil : l'éloquence, les beaux discours, le droit, c'est très bien. Mais, croyez-moi, il n'y a qu'un mot qui compte quand on est ministre : le budget. Vous m'entendez bien : le budget ! Tout le reste est secondaire". L'avenir me prouva que l'avertissement était fondé* » : R. Badinter, *Les épines et les roses*, Fayard, 2011, p. 51.

(3) Même si beaucoup reste à faire, y compris sur le terrain des principes, auxquels il faut donner corps : V. not. *infra* n° 15 et s. Cette démarche est également l'objet de rapports présentés par d'autres cercles de réflexion.

(4) Sur cette notion, discutée, V. *infra* n° 12.

(5) V. B. Frydman et E. Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Dalloz, 2011 ; H. Pauliat, J.-P. Jean et L. Cadiet (dir.), *Mieux administrer la justice pour mieux juger*, Agence nationale de la recherche, Programme

ganisation des processus de décision au sein des institutions juridictionnelles, saisies comme un système global, dans leurs rapports avec les autres pouvoirs constitués. Parler de gouvernance, distinguée du gouvernement, exprime mieux la tendance contemporaine au « décentrement » de la prise de décision, avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision. La gouvernance de la justice renvoie mieux à la mise en place de nouveaux modes de régulation, plus souples, fondés sur le partenariat entre différents acteurs, et dit mieux le caractère malgré tout politique, au sens propre du terme, de l'administration de la justice qui doit assurer l'indépendance et la stabilité des institutions qui en ont la charge dans une conception moderne de la séparation des pouvoirs.

Notion impensée et, pourtant, les effets de la loi d'organisation des lois de finances et de la révision générale des politiques publiques, déjà mentionnées, les réformes incessantes et la remise en question permanente des règles de procédure, tant en matière civile et pénale qu'en matière commerciale, voire même en matière administrative, l'évolution des rôles respectifs des acteurs de justice, la refonte de la carte judiciaire, l'évaluation européenne et internationale de la qualité des systèmes de justice, parmi d'autres facteurs, soulèvent clairement et fortement la question de la gouvernance de la justice, appelée à faire face à une multitude de défis, notamment les défis du nombre et de la complexité mis en lumière lors de la récente célébration du cinquantième de l'École nationale de la magistrature<sup>6</sup>.

Il était donc temps de porter un diagnostic lucide sur l'état de la gouvernance de la justice, depuis l'échelon local jusqu'à l'échelon national, soumise à une quadruple pression : la pression du *politique*, qu'une vieille défiance d'un autre temps amène à porter un regard soupçonneux sur l'institution judiciaire, instrumentalisée plus souvent qu'elle n'est respectée, des *médias*, qui donnent des images contrastées de l'institution, dont les fonctions fondamentales sont le plus souvent incomprises, de l'*économie*,

---

Gouverner et Administrer, 2008-2012 ; J.-P. Jean et D. Salas (coord.), *Une administration pour la justice*, RF adm. publ. 2008, n° 125. Mais V. déjà, précurseur, S. Rozès et al., *L'administration de la justice*, RF adm. publ. 1991, n° 57.

(6) V. *Les cahiers de la justice*, 2010/1, Dossier : « Trois défis pour la justice du XXI<sup>e</sup> siècle », ENM/Dalloz.

dont la culture quantitative conduit à voir dans la justice une administration comme une autre, soumise à la même conception comptable et à la même politique du chiffre, ainsi que de la *technologie envahissante*, puissant rouleau compresseur amplifiant l'effet normalisateur des politiques centralisées de management, qui présente le risque, non seulement de porter atteinte à la confidentialité de certaines informations, mais aussi et surtout d'en déshumaniser l'exercice. On n'oubliera cependant pas la pression du *corporatisme*, sorte d'« auto-pression » qui est une des grandes caractéristiques de la justice, de toutes les justices, à la fois positive quand elle protège l'institution et négative quand elle paralyse son évolution. Il est temps d'installer durablement dans le paysage institutionnel français une justice respectée, en mesure de répondre à la demande sociale dans le double souci de gestion efficiente des deniers publics, car le budget de la nation n'est pas indéfiniment extensible, et du respect du procès équitable, le tout dans une architecture d'ensemble qui soit garante du principe de la séparation des pouvoirs. La France s'enorgueillit souvent d'être la patrie des droits de l'homme, mais 1789 est loin, très loin même ; notre complaisance envers nous-mêmes ne nous a pas permis d'accomplir les évolutions nécessaires tandis que bien d'autres pays ont, mieux que nous, su adapter leur système judiciaire à ce que requiert une société démocratique dans un État de droit<sup>7</sup>. En 2011, le système français est devenu archaïque à bien des égards. La tradition française de dépendance de la justice est un archaïsme.

3. Il nous a semblé qu'une assemblée de spécialistes des questions de justice, venant de tous les horizons, devait être à même de préconiser des mesures de nature à faire consensus sur la manière de concevoir l'organisation et le fonctionnement d'une justice de qualité, dégagée des enjeux politiques partisans, des intérêts catégoriels et du court terme. Cette entreprise a été conçue comme celle de femmes et d'hommes libres dont la réflexion n'a de légitimité qu'en raison de l'indépendance et l'impartialité qui est la leur et qui ont en commun de placer la justice au-delà de leur

---

(7) V. récemment P. Muzny, « A quand une véritable culture des droits de l'homme en France ? », *JCP* 2011. 981.

sensibilité, de leur position personnelle, voire de leur affiliation politique propre. C'est la raison pour laquelle la commission a choisi de ne pas procéder à l'audition des représentants institutionnels, syndicaux ou associatifs de l'institution et des professions judiciaires. Seules ont compté leurs recherches, leurs compétences et leur expérience personnelles. Loïs Raschel, docteur en droit, maître de conférences à l'Université de Caen, a bien voulu accepter la charge de rapporter les travaux de la commission ainsi constituée, ce qu'il a fait avec disponibilité, gentillesse et efficacité. Qu'il en soit ici chaleureusement remercié, de même que Mmes Naz-Mariam Canis, puis Corinne Chautemps, qui nous ont accueillis avec amabilité au siège du Club des juristes pendant toute la durée de nos travaux.

Pour atteindre cet objectif, la commission s'est réunie une fois par mois en moyenne, à partir de sa première séance, tenue le 9 juin 2010, jusqu'à sa séance finale, le 3 février 2012. Ses travaux ont été nourris de notes préparatoires rédigées par les membres de la commission ou par des experts extérieurs à la commission, ainsi que de quelques auditions de personnalités choisies en raison de leur expertise en matière d'administration de la justice, tant judiciaire qu'administrative. Nous remercions ainsi, vivement, Mme Martine Comte, alors présidente du Tribunal de grande instance de Pontoise, aujourd'hui première présidente de la Cour d'appel d'Orléans, Laurence Helmlinger, secrétaire générale du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et M. Gildas Rousel, maître de conférences à l'Université de Bretagne occidentale. Chaque réunion a donné lieu à un compte rendu, complété d'un relevé des principales conclusions. À chaque fois, sur chaque question, le consensus a été recherché et presque toujours trouvé. Il en est sorti ce rapport et ces préconisations qui n'abordent certes pas tous les aspects de l'administration de la justice et qui n'entrent certes pas dans tous les détails des aspects étudiés mais qui, pensons-nous, définissent les principes essentiels, assortis de quelques perspectives concrètes, à partir desquels pourrait être conçue et mise en œuvre une politique ambitieuse, et nécessaire, de mo-

---

(8) « Sans le concours desquels la justice clopine » : R. Badinter, *op. cit.*, p. 67.

dernisation de l'administration de la justice respectueuse de sa singularité dans l'architecture institutionnelle française et conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe. Cette offre libre et spontanée de réforme, nous la faisons aux responsables politiques d'aujourd'hui et de demain, sans exclusive. Qu'ils s'en emparent, qu'ils y réfléchissent, qu'ils y donnent suite ! La gouvernance des sociétés contemporaines est certes complexe ; les périodes de crise accentuent certes cette complexité ; l'attention de chacun est certes aimantée par des priorités criantes dans l'ordre social et économique. Mais la justice n'est pas un monde à part. Chaque jour, les juridictions, et spécialement les juridictions de première instance, accueillent, recueillent même, les maux et les plaies de notre société. Il s'agit de les soigner, de les panser, de recoudre les déchirures du tissu social, en évitant qu'au sortir de la juridiction, l'aigreur et le ressentiment causés par une justice mal rendue ne viennent s'ajouter au malaise qui avait été porté devant le juge. Il est grand temps que l'institution judiciaire et tous ceux, magistrats, greffiers et fonctionnaires de justice<sup>8</sup>, auxquels est demandé toujours plus avec autant, sinon moins de ressources<sup>9</sup>, parfois au bord de la rupture<sup>10</sup>, acquièrent les moyens, organisationnels, humains, financiers, de rendre dignement la justice, en permettant à cette dernière de remplir sa mission primordiale de contribuer à l'apaisement des conflits et à la reconstitution du lien social<sup>11</sup>.

---

(9) Le ministère de la Justice et les syndicats de magistrats ou de greffiers ne portent pas le même regard sur l'état de la justice française. Pour un regard critique, V. par ex. USM, *Livre blanc 2010*, Le nouveau pouvoir judiciaire, n° 392. Un point de vue plus distancié est offert par les rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice. V. en dernier lieu CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens – Édition 2010 (données 2008) – Efficacité et qualité de la justice*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2010.

(10) Confronté comme d'autres administrations publiques au problème de la souffrance au travail, le ministère de la Justice a constitué, lors du Comité d'hygiène et de sécurité du 16 juin 2010, un groupe de travail sur ce sujet. La conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance s'est fait l'écho, lors d'une assemblée du 4 janvier 2012, du « *désenchantement et de la souffrance* » des personnels judiciaires : *Le Monde*, 6 janv. 2012.

(11) P. Riceur, *Le Juste*, Éditions Esprit, 1995, p. 185-192, spéc. p. 10 et 191-192. V. *infra* n° 10.



## PREMIÈRE PARTIE

### FONDEMENTS

4. Avant d'envisager une nouvelle architecture et de formuler des préconisations, il est nécessaire de poser les fondations d'une administration au service de la justice. Cela suppose, d'abord, de revenir sur les notions d'*administration* et de *justice*, en s'attachant à préciser leur sens : quelle administration pour quelle justice ? (chapitre 1). Il sera temps, ensuite, de présenter les principes qui gouvernent l'administration de la justice : quels principes pour l'administration de la justice ? (chapitre 2).

# Chapitre 1

## Quelle administration pour quelle justice ?

5. Pour définir une administration au service de la justice, il faut au préalable vérifier si la justice a besoin d'une administration qui lui soit propre, ce qui conduit à préciser ce que l'on entend par justice (section 1) et par administration (section 2).

### Section 1

#### Quelle justice ?

6. La notion de justice doit être comprise dans la totalité de ses sens.

Par justice, on entend usuellement *l'institution judiciaire* ou, plus spécifiquement, les *institutions juridictionnelles*, c'est à dire l'ensemble des juridictions chargées de rendre la justice, ce qu'elles font en prononçant des jugements, des ordonnances, des arrêts, en disant le droit et en le disant ordinairement par application des lois qui en expriment la plus grande part. Mais le mot justice a aussi un *autre sens*, irréductible au seul respect du droit positif, qui renvoie à la conscience et au sentiment du juste. Elle est « *avant tout, un sentiment, qui détermine une pratique, et cette pratique*

*est une vertu, la vertu de l'homme juste »<sup>12</sup>. La justice est ainsi valeur (justice matérielle, ou substantielle) et institution (justice institutionnelle, ou procédurale).*

Le *Vocabulaire juridique* de l'Association Henri Capitant, publié sous la direction du doyen Cornu<sup>13</sup>, illustre bien cette distinction de la justice comme valeur et comme institution, en dédoublant chacune de ces deux acceptions :

« 1. *Ce qui est idéalement juste, conforme aux exigences de l'équité et de la raison ; en ce sens la justice est tout à la fois un sentiment, une vertu, un idéal, un bienfait (comme la paix), une valeur.*

2. *Ce qui est positivement juste ; ce à quoi chacun peut légitimement prétendre (en vertu du Droit) ; en ce sens la justice consiste à rendre à chacun le sien (suum cuique tribuere) et demander justice signifie réclamer son dû, son droit.*

3. *La fonction juridictionnelle (justice s'oppose en ce sens à législation et administration). Ex. rendre justice.*

4. *Par extension, le service public de la justice (ex. ministre de la justice) ou l'ensemble des tribunaux et de l'organisation judiciaire ».*

C'est ainsi que l'on parle de justice *administrative*, de justice *civile*, de justice *consulaire*, de justice *pénale*, de justice *prud'homale*, ces quatre dernières relevant de la justice *judiciaire*. Cette dernière expression n'est donc pas tautologique puisqu'il y a bien une justice administrative, qui a son propre code, le *Code de justice administrative* et qui a obtenu son émancipation au terme d'une évolution commencée sous la Révolution. La tendance de fond est celle de l'apparition de problématiques communes aux justices judiciaire et administrative, ce qui explique que l'on soit actuellement enclin à traiter des institutions juridictionnelles plutôt que des seules institutions judiciaires.

Les travaux de la commission ne portent que sur l'administration de la justice judiciaire, qui pose problème. La justice administrative a su, au fil du

(12) J. Carbonnier, *Droit civil*, Puf, 2004, vol. 1, *Introduction*, n° 51, p. 90.

(13) G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, Puf, 7<sup>e</sup> éd., 2005, v° *Justice*.

temps, se doter d'une administration autonome qui, budgétairement, la rattache d'ailleurs, non pas à la mission *Justice*, comme la justice judiciaire, mais à la mission *Conseil et contrôle de l'État*<sup>14</sup>. Entre les deux justices, les différences sont réelles, s'agissant des questions d'administration de la justice ; elles tiennent à la dyarchie qui existe à la tête de chaque juridiction judiciaire, mais aussi au système de gestion intégrée propre aux juridictions administratives. À la différence du système judiciaire, où la gestion est assurée par la chancellerie, les juridictions administratives sont placées sous la seule autorité du Conseil d'État. Ce système autogéré peut certes soulever des difficultés, mais il n'en offre pas moins une très utile expérience de nature à inspirer la définition d'un modèle d'administration autonome de la justice judiciaire.

7. En vérité, c'est de *système de justice* qu'il faudrait parler plutôt que de système judiciaire ou de système juridictionnel, car la manière de rendre justice, les modes de règlement des conflits, ne se réduisent plus aujourd'hui aux modes de solution *juridictionnels*. Les modes dits *alternatifs* de règlement des conflits s'inscrivent aussi dans le paysage d'une justice diversifiée, plurielle, qui fait place aux multiples procédures de conciliation, de médiation, de transaction, d'arbitrage, ainsi qu'à l'intervention d'autorités administratives ou publiques indépendantes, singulièrement les autorités dites de régulation des marchés (comme, par exemple, l'*Autorité de la concurrence* ou l'*Autorité des marchés financiers*).

Dans ce système de justice plurielle, la justice institutionnelle n'a pas vocation à tout traiter. Le juge ne doit pas être conçu comme un premier, mais comme un dernier recours, lorsqu'ont été épuisées les voies du dialogue. Ce système de justice, d'une grande complexité, repose nécessairement sur une coopération à laquelle doivent être conviés au premier chef les barreaux et, plus généralement, tous les partenaires de l'institution judiciaire. La récente introduction de la convention de procédure participative est, à cet égard, un exemple significatif de la participation des avocats

---

(14) V. *infra* n° 36 et 49.

à la régulation du système de justice<sup>15</sup>. Des progrès restent à accomplir dans ce domaine, car tous les avocats ne se sentent pas véritablement comptables des performances de l'institution. Leur exclusion traditionnelle du champ de la juridiction a forgé chez eux une culture qui n'est pas spontanément propice au développement d'un modèle coopératif d'administration judiciaire qui est, pourtant, un des vecteurs de la démocratisation de la justice.

Raisonnement en termes de système de justice conduit à penser la justice, non plus comme une juxtaposition de juridictions variées, considérées de manière autonome les unes des autres, mais comme un système global, ce qui favorise des analyses de type systémique sur les questions d'organisation ou de procédure. Tous les éléments sont interdépendants, au sein du système de justice, de sorte qu'agir sur l'un d'eux peut avoir des conséquences sur les autres, ce qui caractérise précisément les effets de système. Dans la définition et l'application des politiques publiques de la justice, que ce soit au niveau national ou à l'échelon local, cette analyse systémique doit devenir centrale, avec ce qu'elle suppose de choix d'orientation stratégiques, d'études d'impact, d'expérimentation et d'évaluation.

Cet affranchissement, pour l'étude du système de justice, des seules institutions juridictionnelles, permet aussi de faire apparaître, au-delà des *procédures* juridictionnelles, les *processus* décisionnels qu'emprunte le fonctionnement administratif du système de justice<sup>16</sup>. Christian Atias a ainsi proposé de distinguer la « *justicialité* » de la « *justiciabilité* » afin de mieux marquer la distinction entre la justice comme institution administrative et

(15) Art. 2062-2068 C. civ., réd. L. n° 2010-1609, 22 déc. 2010 (compl. art. 1542-1559, réd. décr. n° 2012-66, 20 janv. 2012 relatif à la résolution amiable des différends : JO 22 janv. 2012, p. 1280), sur quoi V. par. ex. E. Bonnet, *Procédures*, 2011, alerte 11 ; M. Douchy-Oudot, *Procédures*, 2011, n° 99 et D. 2011. 1107 ; S. Sauphanor, *Gaz. Pal.* 16-18 janv. 2011. 10.

(16) Sur ce point, V. not. H. Pauliat, « Processus, procédures : à la recherche de la qualité de la justice... », in J. Hoareau et P. Texier (dir.), *Procéder. Pas d'action, pas de droit ou pas de droit, pas d'action ?*, Cahiers de l'Institut d'anthropologie juridique, n° 13, PULIM, p. 305-325 ; L. Cadiet, « La théorie du procès et le nouveau management de la justice : processus et procédure », in *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, préc., p. 111-129 et s.

la justice comme fonction juridictionnelle : « La *justicialité*, la justice en tant qu'institution, ensemble de personnels, de moyens, d'entités, de hiérarchies, de stocks et de flux de dossiers à gérer, est assurément [...] à gérer aussi bien que possible, pour tenter de faire face à la justiciabilité croissante et aux actions proliférantes »<sup>17</sup>. Il voit dans cette distinction « l'un des grands défis de notre temps ». Il est vrai que la logique de l'institution administrative et celle de la fonction juridictionnelle peuvent être amenées à interférer, voire à s'opposer<sup>18</sup>. « Mettre la justice et la justiciabilité à l'abri de la justicialité pourrait être un objectif ou un rêve »<sup>19</sup>.

La simple constatation que la justice doit être gérée suffit à démontrer qu'elle ne saurait échapper aux exigences d'une administration. Mais quelle administration ?

## Section 2

### Quelle administration ?

8. L'administration de la justice n'est pas une administration comme les autres : elle recèle des particularités en raison des finalités de l'institution (§ 1). Une telle spécificité s'exprime fortement à travers les actes qui vont être pris pour assurer son fonctionnement, ce qui conduit à examiner l'objet de l'administration de la justice (§ 2).

---

(17) C. Atias, v° *Justiciabilité*, in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Puf, 2004.

(18) C. Atias, *op. cit.* : « Comment faire que les préoccupations de la justicialité n'interfèrent pas directement dans l'accomplissement de la fonction juridictionnelle ? Juger, ce n'est pas gérer un dossier. C'est, d'une certaine façon, toujours répondre à l'attente des justiciables ; ils sont souvent prêts à admettre la condamnation ou le débouté, à condition qu'ils soient correctement motivés. Ici aussi, la quantité affecte la qualité ».

(19) C. Atias, *op. cit.*

## § 1. – La notion d'administration de la justice

9. À première vue, parler d'administration de la justice ne va pas de soi : l'administration renvoie au gouvernement, c'est-à-dire à la fonction *exécutive* de l'État<sup>20</sup>, tandis que la justice réfère au pouvoir judiciaire, c'est-à-dire à la fonction *juridictionnelle* de l'État. C'est parce que les juridictions font application des lois que l'autonomie de la justice a pu être contestée, cette notion d'application ayant pu être conçue comme une manière d'exécution, et il a fallu répudier l'idée que « *juger l'administration, c'est encore une fois administrer* »<sup>21</sup>, pour que la justice administrative accède au rang d'une justice à part entière, relevant de la fonction juridictionnelle et non pas de la fonction exécutive. La fonction de juger (donner en toute indépendance et impartialité une solution en droit à un litige selon une procédure particulière, présentant des garanties de bonne justice, comme les droits de la défense) ou le moment de justice (la direction de l'instruction, la préparation d'un dossier par un rapporteur, la tenue de l'audience publique, le délibéré collégial, etc.) n'appellent guère *a priori* une administration ou une gestion particulière. Juger n'est pas administrer.

Mais si administration et justice doivent être distinguées au nom de la séparation des pouvoirs, la justice n'en reste pas moins une fonction *étatique*, essentielle<sup>22</sup>, qui exerce le service public de la justice<sup>23</sup>, c'est-à-dire

---

(20) V. G. Cornu (dir.), *op. cit.*, v° *Administration*, 1. *Fonction de l'État qui consiste, sous l'autorité du gouvernement, à assurer l'exécution des lois et le fonctionnement continu des services publics*. 2. *Ensemble des services et des agents groupés sous l'autorité des ministres (on parle en ce sens de l'administration d'un pays) ou, plus spécifiquement, placés sous une même direction pour l'exécution d'une tâche administrative déterminée (ainsi parle-t-on de l'administration de l'éducation ou de l'administration de l'équipement)*.

(21) P. P. N. Henrion de Pansey, *De l'autorité judiciaire en France*, 1827.

(22) Régaliennne, comme le droit de battre monnaie ou de faire la guerre. La « main de justice » était d'ailleurs un des attributs de la souveraineté, une des *regalia*, déjà présente sous Hugues Capet.

(23) Cette présentation est traditionnelle dans les ouvrages destinés aux étudiants : V. par ex. R. Perrot, *Institutions judiciaires*, Dalloz, 14<sup>e</sup> éd., 2010, n° 58 et s. Adde E. Guigou et al., *Le service public de la justice*, Éditions Odile Jacob, 1999. Comp. D. Truchet,

une activité publique devant répondre aussi adéquatement que possible à une demande sociale, soumise aux exigences traditionnelles de continuité et d'égalité<sup>24</sup>. Elle nécessite une *administration*, faite d'actes, de décisions, de mesures, de procédures, pour assurer son organisation et son meilleur fonctionnement possible, ce qui renvoie aux termes de *gestion*, sinon de *management*, qui n'ont rien de choquant dans ce contexte. Tout l'environnement administratif de la justice constitue une mission de service public comme les autres : au premier niveau, par exemple, l'accueil dans un tribunal, le temps de réponse au téléphone ou de remise d'un document ; à un second niveau, la volonté de faciliter la compréhension des documents remis aux justiciables, la gestion du dossier et de l'information dans toute la phase préparatoire au procès, l'aide à la compréhension de tous les termes du débat, malgré la nécessaire rigueur des termes et raisonnements juridiques<sup>25</sup>. Constitue aussi une question sensible celle des conditions d'attente des justiciables et l'heure à laquelle une affaire est prise à l'audience, malgré, là encore, les évidentes contraintes du débat judiciaire et des relations avec les avocats.

Gérer, c'est « *administrer (au sens large de ce terme) ; faire valoir un bien ou une masse de biens ; s'occuper de certaines affaires. Ex. gérer les affaires communales* »<sup>26</sup>, la gestion étant l'action de gérer un bien ou un ensemble de biens en vertu de la loi, d'un jugement ou d'une convention. Le terme désigne selon les cas la fonction conférée ou la façon de gérer. En droit privé, la gestion correspond ordinairement aux actes d'administration (gestion ordinaire), mais elle peut s'étendre à des actes de disposition, selon l'étendue de la mission confiée au gestionnaire. Elle répond donc à une conception restrictive, au regard de laquelle les termes de management et

---

v° *Service public de la justice*, in *Dictionnaire de la justice*, préc., 2004 ; B. Vatier, La justice est-elle un service public ? in *Mélanges Pierre Drat*, Dalloz, 2000, p. 141 et s.

(24) V. L. Cadiet et E. Jeuland, *op. cit.* n° 39 et s.

(25) Les magistrats belges, sur ce point, ont réalisé un travail remarquable que résume son intitulé : *Dire le droit et être compris. Propositions pour la simplification du langage judiciaire*, Association syndicale des magistrats, Bruxelles, Bruylant, 2003. Adde le *Guide canadien pour la préparation uniforme des jugements*, 2002 : [http://cjcccm.gc.ca/cmslib/general/news\\_pub\\_techissues\\_GuidelinesCM\\_20020930\\_fr.pdf](http://cjcccm.gc.ca/cmslib/general/news_pub_techissues_GuidelinesCM_20020930_fr.pdf).

(26) G. Cornu (dir.), *op. cit.* v° *Gérer*.

de manager apparaissent plus gratifiants<sup>27</sup>. Le terme *Gestion* est également utilisé en droit administratif, dans les expressions « gestion publique » et « gestion privée », pour distinguer, du point de vue du droit applicable et de la compétence juridictionnelle, les régimes des différents services publics, qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux<sup>28</sup>.

Si le terme de gestion est étranger au code de procédure civile, le code de l'organisation judiciaire s'y réfère pour tout ce qui touche à la gestion administrative des juridictions (art. R. 312-25), aux problèmes de gestion et d'organisation du greffe (art. R. 312-54, 312-64), y compris le service d'administration régional<sup>29</sup>.

10. Ainsi conçue – et l'observation domine l'ensemble de nos réflexions – l'institution judiciaire n'est pas et ne peut pas être une simple administration comme les autres. Si les logiques de rationalité, d'efficacité et de performance ne doivent pas être absentes de ses préoccupations<sup>30</sup>, elles ne sauraient lui être appliquées sans prise en considération de ses spécificités.

---

(27) Selon le Trésor de la langue française, v° *Management* : « Trésor de la langue française : « Ensemble des méthodes d'organisation efficace (définition et partage des responsabilités) et de gestion rationnelle (en fonction d'objectifs ou de programmes fixés) employées dans la direction d'une affaire, d'une entreprise ». Et par métonymie, « Ensemble des personnes qui élaborent la politique et l'administration de l'entreprise ». Où l'on voit ce que ces mots ajoutent aux notions d'administration et de gestion : « Management : néologisme provenant de la francisation (par prononciation) du terme anglais *management*, utilisé pour désigner soit la direction, soit la gestion et l'administration d'une entreprise » (G. Cornu (dir.), *op. cit.*, v° *Management*) ; « Manager : terme anglais signifiant "directeur", utilisé bien que non francisé (dans une prononciation anglaise) pour désigner un dirigeant d'entreprise qui, n'ayant pas la propriété de l'entreprise, a cependant été placé à la tête de celle-ci en raison de sa compétence » (G. Cornu (dir.), *op. cit.*, v° *Manager*). L'usage du terme *Management*, « prononcé à la française », a été admis après avis de l'Académie française : Arrêté du 12 janv. 1973, *Journal officiel*, 18 janv. 1973).

(28) G. Cornu (dir.), *op. cit.*, v° *Gestion*.

(29) Gestion du patrimoine immobilier et le suivi des opérations d'investissement dans le ressort de la cour d'appel (art. R. 312-70), responsables de gestion placés sous l'autorité du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (art. R. 312-72, 312-73, 312-74 et 312-75), compétence de l'assemblée générale du SAR (art. R. 312-80).

(30) Encore qu'il y a beaucoup à dire sur le « culte de la performance » au regard de ce qui fait une « bonne société » : V. D. Méda, « Rompre avec le culte de la performance », *Le Monde*, 30 sept. 2011.

Mais qu'a donc de si particulier le service public de la justice ? Quelle en est la spécificité ? Peut-on estimer que tout ce qui dépend de l'administration du tribunal et des greffes, c'est-à-dire notamment l'organisation de la juridiction, la gestion des dossiers, la préparation et la mise en forme de la décision, ressortit, à l'évidence, du service public de la justice entendu comme un service public ordinaire, et que tout ce qui dépend directement des juges serait un service public d'une nature particulière ? La question est délicate<sup>31</sup>. Il est certain que la décision du juge elle-même, sauf le délai dans lequel elle doit être rendue, ne peut pas être incluse dans un débat indifférencié sur l'administration de la justice. Cette décision, qui donne corps à l'acte de juger, bénéficie d'une sorte de statut d'extranéité. Le contrôle ne peut en être effectué que par d'autres juges au moyen procédural des voies de recours.

C'est ainsi que l'action de l'administrateur de justice est encadrée par des principes qui réduisent légitimement ses marges de manœuvre, tels que l'inamovibilité du juge ou les principes du procès équitable.

Elle est en outre conditionnée par la finalité de l'institution, en ce qu'elle se réfère à la justice substantielle et aux valeurs qu'elle implique<sup>32</sup>. La justice est le substitut réglé de la violence dont la première efficacité est d'œuvrer à la paix civile. Le bien juger participe du bien vivre ensemble et la justice ne saurait omettre sa finalité longue, que nous rappelle Paul Ricoeur, qui est la fonction éthique d'œuvrer à la paix sociale en reconstituant le lien rompu par le litige, gagnant et perdant du procès étant réputés avoir chacun leur juste part<sup>33</sup>. Il serait paradoxal de surévaluer l'importance des préoccupations gestionnaires, au demeurant légitimes, alors même que la pensée économique, notamment à travers les travaux d'Amartya Sen<sup>34</sup>, se déprend d'une conception réductionniste de l'économie et que la crise

(31) V. Cons. constit., 1<sup>er</sup> mars 2007, n° 2007-551 DC, *JCP G* 2007. II. 10044, note Schoettl ; *D.* 2007. 1402, note Ludet et Martinel.

(32) V. *supra* n° 6.

(33) P. Ricoeur, *Le Juste*, *op. cit.*, p. 185-192, spéc. p. 10 et 191-192.

(34) A. Sen, *Éthique et économie, et autres essais*, Puf, 2008. Adde J.-P. Fitoussi, « La crise économique et l'éthique du capitalisme », *Le Monde*, 3 mars 2009. A. Orléan, « Il faut définancieriser l'économie », *Le Monde*, 6 déc. 2011.

conduit les dirigeants à vouloir restaurer la primauté du politique. S'il faut à l'évidence améliorer la gestion de l'institution judiciaire et optimiser l'utilisation des deniers publics, cette amélioration gestionnaire n'est pas une fin en soi ; elle n'est que le *moyen* de rendre dans des délais raisonnables une justice de qualité pour un coût maîtrisé, qui n'est pas le moindre coût, mais un coût *adéquat*, qui ménage les garanties de bonne justice, qu'on identifie aujourd'hui par référence aux exigences du procès dû (*due process, fair trial*, procès équitable). Comment interdire à un juge, judiciaire ou administratif, de poursuivre l'instruction d'un dossier pour de simples raisons financières<sup>35</sup> ? Chacun comprend bien que, derrière cette question du *comment*, se cache celle de savoir à quel titre une autre autorité, en dehors de l'autorité judiciaire, aurait légitimité pour imposer à un juge de limiter son activité, voire même de renoncer à accomplir certains actes nécessaires à l'accomplissement de sa mission, pour de simples raisons financières : la recherche de la vérité, pour la justice, comme la protection de la vie, pour la santé, soulèvent des questions philosophiques fondamentales. Là est la spécificité de la justice par rapport à l'administration de l'équipement et même à celle de l'éducation : on ne rend pas la justice comme on construit une autoroute. Même l'organisation de l'accueil d'un tribunal et le fonctionnement d'un service de documentation ne sont pas des actes complètement neutres, car ils supposent des choix qui peuvent être effectués au détriment d'autres possibilités d'affectation des moyens. C'est le paradoxe de l'administration de la justice : cette activité est légitime ; elle assure l'effectivité de la fonction de juger. Mais la fonction elle-même, si spécifique, borne l'action de l'administrateur.

---

(35) L'augmentation des frais de justice, provoquée notamment par le coût croissant de certains types d'enquêtes et d'expertises (génétiques, toxicologiques, téléphoniques, etc.), est un sujet majeur de préoccupation, en termes de politique publique : V. *Procédures*, 2005, alertes 80 ; *Le Monde*, 30 nov. 2004, p. 13 et le Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux frais de justice pénale (*JO Sénat*, 2005-2006, n° 216, 22 févr. 2006). La difficulté est d'autant plus grande en l'absence de tarif fixant les frais de justice en cas de recours aux nouvelles technologies : V. par ex. Cass. crim. 1<sup>er</sup> sept. 2008, n° 09-80.084, *Bull. crim.* n° 145, dans l'hypothèse d'opérations de géolocalisation en exécution de commissions rogatoires.

11. Ces finalités propres de la justice justifient l'urgence d'une réflexion spécifique sur l'administration de la justice. L'évolution contemporaine de l'administration publique, inspirée par les méthodes de l'administration privée dite, ambigument, le *new public management*<sup>36</sup>, se caractérise par l'avènement d'une « *justice managériale* » qui, au-delà (ou en deçà) de la qualité du procès et du jugement<sup>37</sup>, s'intéresse surtout à l'efficacité de la *gestion* de la justice<sup>38</sup>, entendue comme la capacité d'optimiser l'utilisation des moyens. On assiste au passage d'une politique de finalité à une recherche de résultats à court terme avec une généralisation de la mesure chiffrée du rendement. Cela estompe, pour les administrations régaliennes, la perception des valeurs qui fondent leur action menée au nom de l'intérêt général. Cela les empêche de se situer dans un ailleurs qui préserve leur autorité et leur impartialité. Il n'incombe plus à l'État de produire une vision et l'on se dilue dans le traitement d'une multitude de cas particuliers. L'urgence s'est imposée comme la dimension du vécu<sup>39</sup>. Elle marque la réduction du temps politique au temps social. Le temps politique est ainsi dépossédé de son pouvoir symbolique. L'urgence, qui favorise l'activisme et la fébrilité, joue volontiers sur le registre de l'émotion. On passe par ailleurs de la règle à la norme, qui fait davantage consensus. On fonde le

---

(36) V. *infra* n° 12.

(37) V. L. Cadiet, « La qualité de la norme juridictionnelle », in J. Pini, M. Fatim-Rouge Stéfanini et L. Gay, *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 233-259.

(38) Quelle qu'elle soit, administrative ou judiciaire : V. par ex. : E. Costa, « Des chiffres sans les lettres – La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA* 2010. 1623 ; J. Danet, *La justice pénale entre rituel et management*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010. Cette « nouvelle gestion publique » veut limiter le rôle de l'État au pilotage de l'action administrative en déléguant l'exécution à des entités autonomes et utilise des méthodes de gestion inspirées de celles du secteur privé. V. F. Dreyfus, « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », in « La révision générale des politiques publiques », *RF adm. publ.* n° 136, 2010. 857-864 ; A. Garapon, *La raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice*, Odile Jacob, 2010.

(39) La question de la conception et de la perception du temps est d'ordre philosophique et même quasiment anthropologique. Il y a une « *obsession occidentale* » du temps à laquelle il ne serait pas inutile de réfléchir : V. F. Julien, « Chronos, une obsession occidentale », *Le Monde*, 28 oct. 2011, Cahier n° 20767. V. également H. Rosa, *Accélération. Une critique sociale du temps*, La Découverte, 2010.

raisonnement sur des calculs de probabilités en cherchant moins à faire respecter des valeurs qu'à maîtriser une dangerosité et à prévenir des risques, qui sont quantifiés et mis dans le débat public grâce à une information qui relève d'une obligation de transparence. L'État est lui-même soumis à cet impératif de conduite rationnelle et de prévention des risques (les récentes lois pénitentiaires illustrent bien cette approche). Il faut savoir se distancier de cette urgence imposée, qui n'est que rarement véritable urgence. L'art de l'administrateur est de savoir trier les fausses urgences ou les urgences-prétextes d'un côté et, de l'autre, les vraies urgences qui peuvent justifier certaines exceptions aux procédures<sup>40</sup>.

Appliqué à la justice, le management ne concerne pas seulement l'*administration intérieure* de la juridiction, mais aussi l'*organisation juridictionnelle* et la *gestion procédurale*, ce que le système anglais exprime clairement avec les notions de *court* et de *judicial case management*<sup>41</sup>. La notion n'est pas inconnue du droit français, quand bien même le mot n'est pas encore d'un usage habituel<sup>42</sup>, l'administration de la justice étant traitée, de ce point de vue, comme peut l'être l'administration française dans son ensemble<sup>43</sup>. Le problème est que le souci, fort ancien, de « *bonne administration de la justice* »<sup>44</sup>, de « *bonne justice* »<sup>45</sup> ou de leurs dérivés<sup>46</sup> acquiert progressi-

(40) V., pour l'éducation, les urgences de l'organisation de la rentrée scolaire : CE 4 févr. 1994, n° 116323, *Ministre de l'Éducation nationale c. SGEN CFDT* 93. Rapp., en contentieux administratif, art. L. 5 CJA : « *L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence* ».

(41) V. A. Adeline, La montée de la justice non étatique et du management judiciaire dans les pays anglo-saxons, in P. Legendre (dir.), *Du pouvoir de diviser les mots et les choses*, Bruxelles, E. van Balerghe Libraire et Y. Gevaert Éditeur, 1998, p. 159 et s.

(42) L. Cadiet, « *Case management* judiciaire et déformalisation de la procédure », *RF adm. publ.* 2008. 134 et s.

(43) V. J. Caillousse, « Le droit administratif français saisi par la concurrence ? », *AJDA* 2/2000. 99-103 ; J. Chevallier et D. Lochak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RF adm. publ.* n° 24, 1982. 679 et s.

(44) V. par ex. art. 155-1 CPC ; art. 38, 83-1, 84 CPP ; art. L. 311-1, L. 321-1, L. 821-2 CJA.

(45) V. par ex. art. 89, 101, 367 et 568 CPC.

(46) « *Bonne administration des services judiciaires* » : art. R. 212-58, qui y associe « *l'expédition normale des affaires* », et R. 312-68 COJ. « *Bon emploi des moyens* » : art. R. 131-7 COJ. « *Bon fonctionnement administratif* » : art. R. 131-10 COJ.

vement un sens nouveau où la seule recherche d'efficience économique l'emporte sur la gestion du bon père de famille<sup>47</sup>. L'institution judiciaire est ainsi prise dans une logique qui ne porte pas seulement sur son administration au sens traditionnel du terme et sur la manière dont elle met en état ses procédures, mais qui oriente son action, en détermine le sens, influence ses décisions et prétend déduire le critère de sa qualité de l'efficacité de son intervention. Après la mise en œuvre de la *Loi d'organisation des lois de finances* (LOLF), c'est aujourd'hui la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP) qui remet en cause, parfois brutalement, dans une seule logique comptable, des principes de fonctionnement du système judiciaire, comme celui de la comparution personnelle et du débat contradictoire en présence physique de la personne mise en cause, en liant le développement de la vidéoconférence au budget des juridictions. L'approche actuelle repose sur le postulat d'une sous-administration. On prône un nouveau modèle, en proposant des critères d'évaluation, selon des critères définis par des administrateurs, sans consultation préalable des professionnels qui doivent les appliquer. Le taux de satisfaction des justiciables devient un critère d'efficacité et de qualité. Le justiciable est un consommateur de droit, placé au centre du système, qui doit disposer d'une information suffisante

---

(47) Il y a là, plus généralement, à l'œuvre depuis un assez long temps, une mutation de la notion même d'économie. L'économie est, à certains égards, aux fondements même de la justice, aux fondements historiques comme aux fondements philosophiques. Il n'y a pas si loin du « *sage et légitime gouvernement de la maison pour le bien commun de toute la famille* », voire « *de la grande famille qui est l'État* » (Jean-Jacques Rousseau, dans l'*Encyclopédie*, au mot *Économie*) à l'équitable attribution des biens selon les droits et les mérites de chacun. Distributive ou correctrice, la justice participe au gouvernement de la maison (Aristote, *Éthique de Nicomaque*, livre V, spéc. chap. II à V). L'idée de « bonne économie », dont la société médiévale est encore porteuse grâce à l'autorité dont jouit l'Église, n'a pas résisté au développement du capitalisme. Sur cette évolution, V. not. les travaux de Fernand Braudel, *L'identité de la France*, Arthaud-Flammarion, 1986, t. I : *Espace et histoire*, p. 200-205 et, surtout, t. II : *Les hommes et les choses*, 2<sup>e</sup> partie, p. 183-421. Pour une lecture contemporaine de Braudel, appliquée à la crise financière actuelle, V. Entretien avec Immanuel Wallerstein, « Le capitalisme touche à sa fin », *Le Monde*, 12 oct. 2008. Rapp. l'amusant billet de Roger-Pol Droit, « Aristote à Wall Street », *Le Monde*, 17 oct. 2008, p. 32. La chrématistique, c'est l'*hybris* quand l'économie renvoie à la mesure, *Dikè*, déesse de la justice humaine.

pour lui permettre d'apprécier la performance de l'institution. Au moment même où il s'impose comme mode de gouvernance, le modèle gestionnaire ou managérial introduit ainsi une redoutable exigence : sans aborder de front la qualité du jugement, il entend déterminer le critère de la bonne justice, celle qui, d'une part, répond aux attentes du plus grand nombre, définies au besoin par des sondages ou des enquêtes d'opinion, celle qui, d'autre part, répond à des impératifs d'efficience que l'on s'efforce d'imposer aussi uniformément que possible à toutes les administrations. On assiste donc à une mobilisation de l'institution judiciaire sur des objectifs de gestion, alors que s'estompe la perception des valeurs fondatrices qui donnent du sens à cette gestion. Au-delà d'une simple recherche d'efficacité dans l'utilisation des moyens, la gestion managériale tend à subordonner à ses propres critères l'institution qu'elle régit. Plus intéressante paraît l'approche consistant à effectuer des enquêtes qualitatives conduites auprès de juridictions dans le cadre de projets de services, pour comprendre la perception de la justice par ceux qui y ont eu affaire et améliorer très concrètement le service rendu au justiciable. C'est la démarche préconisée par le Conseil de l'Europe (CEPEJ), qui s'est appuyé sur des pratiques régulières du Royaume-Uni, de la Suisse, des Pays-Bas ou des pays d'Europe du Nord<sup>48</sup>.

L'impératif de maîtriser la gestion des flux au moindre coût modifie profondément le rôle des magistrats. La nouvelle rationalité qu'elle détermine influence fortement la manière dont les acteurs perçoivent leur fonction. Sous l'influence des nouvelles exigences auxquelles ils sont confrontés, juges et procureurs sont invités en permanence à faire la preuve de leur légitimité et de leur efficacité, en suivant des voies propres qui les éloignent progressivement, au point que beaucoup en sont venus à douter de la pos-

---

(48) La CEPEJ a mis en place un *Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, sept. 2010, 25 p. V. le rapport de J.-P. Jean et H. Jorry, « La réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe », *Les études de la CEPEJ*, n° 14, Éd. du Conseil de l'Europe, 2011, 67 p. Adde J. Jehl, « Pays-Bas : enquêtes de satisfaction auprès des usagers de la justice », *JCP* 2011. 1429.

sibilité de maintenir l'unité du corps de la magistrature. Du point de vue de l'action publique, le critère d'excellence est en passe de devenir, au-delà de l'application pertinente de la loi ou la juste individualisation de la sanction, la capacité, à moyens constants, d'amplifier ce qu'il est devenu habituel d'appeler la réponse pénale<sup>49</sup>, en la diversifiant. Pour y parvenir, les magistrats du ministère public sont invités à multiplier les partenariats qui, faute d'avoir été clairement définis, ne sont pas dépourvus d'ambiguïtés. La logique d'objectifs et de contractualisation à laquelle ils se trouvent alors confrontés les place, en effet, dans une situation délicate puisqu'ils ne peuvent s'engager, en contrepartie de ce qu'ils demandent à leurs partenaires, sur les résultats de leur politique pénale, qui demeurent soumis au pouvoir de décision des magistrats du siège.

Ce même impératif de gestion des procédures au moindre coût modifie aussi profondément la position du juge. Il tend à s'effacer pour n'intervenir qu'en dernier recours, lorsque les acteurs ne sont plus en mesure de faire des choix rationnels. Le reste du temps, il est un négociateur, un facilitateur. Son intervention tend à devenir subsidiaire. En matière pénale, il se mue souvent en expert de l'évaluation de la dangerosité et de la probabilité de la récidive de l'infraction. Il est également contraint de sortir de son rôle en assumant une part des tâches du greffe<sup>50</sup>, lui-même requis d'assumer une part croissante de tâches d'administration auxquelles ne destinent pas les métiers du greffe qui sont des métiers d'assistance juridictionnelle<sup>51</sup>.

---

(49) Il ne faut pas négliger ce que cette expression peut avoir de réducteur, surtout quand elle est couplée à celle de « chaîne pénale », l'une et l'autre lourdes d'impératif statistique, avec le risque que la norme statistique finisse par imposer sa logique, sinon sa loi. Rapp. E. Sire-Marín, « La chaîne pénale ou comment la justice amplifie la ségrégation sociale », in *Résister au sécuritaire*, Syllepse, 2006 : « *Le concept de chaîne pénale, selon lequel la police et la justice ne sont en définitive qu'une seule usine à interpellier les délinquants, à les juger et à les punir, résulte de cette immixtion dans la justice des paradigmes de la concurrence économique, nécessitant résultats, vitesse et mécanisation des décisions* ».

(50) À commencer par la dactylographie des décisions.

(51) *Livre blanc 2010 – L'État de la justice en France*, Union syndicale des magistrats, 2010, p. 11 et s. ([www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)) ; *RLDC* 82/2011, n° 4254, p. 69, obs. L. Raschel.

12. Dans ces conditions, la notion d'administration ne rend pas parfaitement compte de la complexité de l'organisation des processus de décision au sein du système de justice<sup>52</sup>. De ce point de vue, mieux que la notion d'administration, celle de *gouvernance* exprime la mise en place de nouveaux modes de régulation, plus souples, fondés sur le partenariat. Elle dit mieux le caractère *politique*, au sens propre du terme, de l'administration de la justice qui doit assurer l'indépendance et la stabilité des institutions dans une conception aboutie de la séparation des pouvoirs<sup>53</sup>.

Cette notion a gagné la sphère publique en deux étapes. *La première* correspond à la révolution libérale des années 1980, qui a entraîné la remise en cause du rôle de l'État. Notamment dans les pays anglo-américains, a émergé une conception fonctionnelle de la gouvernance liée à la logique dite du *New Public Management*, doctrine de gouvernement qui préconise le recours aux agences ou à des autorités administratives indépendantes. Cette logique repose sur une vision minimaliste de l'État qui doit revenir à son « cœur de métier » en confiant à d'autres acteurs les fonctions considérées comme non stratégiques, comme le font d'ailleurs à la même époque les grands groupes industriels confrontés à la mondialisation. *La*

(52) V. *supra* n° 2, et J. Chevallier, « Vers un droit postmoderne ? », in J. Clam et G. Martin (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, p. 21 et s. ; *L'État post-moderne*, LGDJ, 2003, 3<sup>e</sup> éd., 2008.

(53) Le mot *gouvernance* a une origine grecque (*kubernân*). Passé du grec au latin (*gubernare*), il était employé en ancien français comme synonyme de gouvernement, désignant l'art ou la manière de gouverner, y compris le foyer. Il est ensuite passé dans la langue anglaise au XIV<sup>e</sup> siècle (*governance*). Le terme est alors tombé en désuétude en France, en partie parce qu'il était associé à l'Ancien Régime, tandis qu'il est resté dans la langue anglaise, d'où il est revenu dans la langue française à partir des années 1990 par le biais du mot anglais *governance* dans un contexte très différent, celui de l'entreprise, à travers l'expression de *corporate governance* (gouvernance d'entreprise). C'est donc à partir du secteur privé qu'a resurgi la notion, qui désigne un mode de gestion des entreprises et, plus largement, des organisations, fondé sur une articulation entre le pouvoir des associés et celui de la direction. Son emploi, plus général, y compris en matière de justice, est attesté ailleurs qu'en France : V. par ex., en Italie, *Governance e diritto*, n° spéciale, *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, déc. 2011, suppl. au n° 4, spéc. G. Costantino, « *Governance e giustizia. Le regole del processo civile italiano* », p. 51 et s. ; P. Licardo, « *Governance e tempo storico del processo : un esercizio di stile* », p. 93 et s.

*deuxième étape* est celle des années 1990, où émerge une réflexion plus profonde sur le rôle de l'État régulateur, en réaction à la vision, jugée techniciste, du *New Public Management*. Des auteurs insistent alors sur le fait que l'État ne connaît pas seulement une crise interne touchant à ses fonctions et à sa structure, mais qu'il n'a pas la capacité d'asseoir sa légitimité, ainsi que de formuler des politiques publiques en phase avec les besoins socio-économiques. Sans évoquer la notion de crise de l'État mais davantage celle de transformation, d'autres auteurs réfèrent les modifications de la puissance publique à une série d'évolutions macro-sociologiques et macro-économiques qui ont affecté la centralité de l'État et de ses institutions dans le pilotage et la régulation politiques.

Dans les sociétés occidentales régies par la démocratie libérale, la gouvernance renvoie ainsi aux interactions entre l'État et la société, à la manière dont se coordonnent acteurs publics et privés, avec pour but de rendre l'action publique plus efficace et les sociétés plus facilement gouvernables. C'est pourquoi la gouvernance a été abondamment utilisée par les théoriciens de l'action publique, les politistes et les sociologues. Elle est un moyen de signifier la légitimité du fonctionnement politique et de rendre compte, en les légitimant, des relations de l'administration avec le corps politique, la société et le monde économique. C'est une théorie de la régulation sociale qui peut être déclinée à toutes les échelles de gouvernement : on parle ainsi de gouvernance mondiale ou globale, de gouvernance internationale ou territoriale, de gouvernance locale ou régionale en fonction des échelles. Il n'y a pas un modèle unique, mais des *systèmes de gouvernance*.

C'est cependant une notion controversée, et elle a été discutée au sein même de cette commission<sup>54</sup>, définie et entendue aujourd'hui de manière très diverse et parfois contradictoire. En matière politique, ses détracteurs dénoncent un désengagement de l'État-Providence. Certains y voient une théorie de la décomposition, une rupture du pouvoir décisionnaire de l'État, remplacé par une démocratie participative n'ayant aucun attribut réellement *politique*. Le glissement du gouvernement à la gouvernance dé-

---

(54) Qui a, en définitive, choisi de ne pas la retenir dans l'intitulé de son rapport.

montrerait que l'on est passé d'une civilisation de la souveraineté populaire incarnée dans la loi républicaine, garante de l'intérêt général, à une société pragmatiste, particulariste et utilitariste, garante d'intérêts économiques singuliers, dans laquelle la notion de bien commun n'aurait plus de place véritable<sup>55</sup>.

En vérité, ce n'est peut-être pas tant la gouvernance qu'il faut alors critiquer que les intentions dont elle est le support. Ce mode de régulation est une technique neutre et réversible, tout comme le management qui lui est étroitement associé et qui peut être technocratique autant que participatif<sup>56</sup>. La question centrale est de savoir comment mettre la gouvernance du système de justice au service d'un projet de démocratisation de la justice. Il faut éviter, tout à la fois, la dissolution du service public sous l'effet d'un management uniquement soucieux de rentabilité financière à court terme et son inféodation au pouvoir exécutif sous l'effet d'une recentralisation gestionnaire pilotée par l'administration des finances. Il est nécessaire à cet effet, non seulement de définir les principes fondamentaux d'administration de la justice<sup>57</sup>, mais aussi, préalablement, d'identifier concrètement les actes qui donnent forme et vie à l'administration quotidienne de la justice.

## § 2. – *Les actes d'administration de la justice*

13. L'*objet* de l'administration de la justice, c'est de lui permettre d'avoir la capacité de remplir sa mission, qui est de *juger*, dans des conditions satisfaisantes (qu'il s'agisse des délais ou de la qualité des décisions rendues).

---

(55) Rapp. J. Habermas, entretien avec N. Truong, « Le joli mot de "gouvernance" n'est qu'un euphémisme pour désigner une forme dure de domination politique », *Le Monde*, 18 nov. 2011.

(56) V. P. Charpentier, Les formes du management – La gestion du changement dans les organisations, in *Comprendre le management, Cahiers français*, n° 321, p. 29 et s.

(57) V. *infra* chapitre 2.

Administrer la justice suppose donc l'accomplissement d'actes qui peuvent être répartis en trois catégories.

a) Un *premier niveau* est constitué par les *actes de gestion administrative*<sup>58</sup>. Il s'agit d'abord des actes relatifs à la répartition des moyens, au recrutement, à la gestion de la carrière des magistrats et fonctionnaires des greffes, à la formation. Il s'agit ensuite des actes qui touchent à l'évaluation de l'activité juridictionnelle (définition des indicateurs de qualité, évaluation de l'activité des juridictions...), à la gestion prévisionnelle (conférences de gestion, contrats d'objectifs, carte judiciaire, implantation immobilière, réseaux de communication...) et à la réflexion prospective (prévention des contentieux, dématérialisation des procédures, représentation des parties...).

b) Un *deuxième niveau* est constitué par les actes de gestion au niveau de la juridiction, *actes d'organisation juridictionnelle*, qui relèvent des attributions des chefs de juridiction. Il s'agit de tout ce qui touche à l'organisation même du tribunal (composition et attributions des formations juridictionnelles, répartition des magistrats entre les services de la juridiction, répartition des affaires entre les services, les formations et les juges, organisation et fonctionnement du greffe, permanences et accueil des justiciables...) <sup>59</sup>. Relèvent également de ce niveau la détermination des objectifs (de la juridiction, des

---

(58) V. en ce sens, art. R. 121-11 CJA : « *Le secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints assistent le vice-président du Conseil d'État dans l'exercice de ses attributions de gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* ». Art. R. 121-9 CJA : « *Sous l'autorité du vice-président, le secrétaire général dirige les services du Conseil d'État et prend les mesures nécessaires à la préparation de ses travaux, à leur organisation et à la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* ». Art. R. 222-11 CJA : « *Le secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints du Conseil d'État peuvent recevoir délégation du vice-président pour signer tous actes et arrêtés concernant la gestion administrative et budgétaire des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* ». Art. R. 231-3 CJA : « *Le vice-président du Conseil d'État assure la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* ».

(59) V. par ex. art. L. 121-3 COJ : « *Chaque année, le premier président de la Cour de cassation, le premier président de la cour d'appel, le président du tribunal de grande instance, et le magistrat chargé de la direction et de l'administration du tribunal d'instance répartissent les juges dans les différents services de la juridiction* ». – Art. R. 121-1 COJ : « *La répartition des juges dans les différents services de la juridiction est faite par ordonnance prise, conformément aux dispositions de l'article L. 121-3, avant le*

formations, des magistrats), l'élaboration du projet de juridiction, voire l'harmonisation des pratiques et des manières de juger d'une formation à l'autre. Il y a, enfin, la question de l'évaluation individuelle des magistrats.

c) Un *troisième niveau* comprend les *actes de gestion procédurale*, qui relèvent de la formation de jugement, au plus près de l'acte de juger<sup>60</sup> : l'orientation et le tri des affaires, le traitement par ordonnance ou par une formation collégiale... Il y a aussi la question de la radiation et du retrait du rôle, du renvoi, de la jonction et de la disjonction des affaires, de la réouverture de l'instruction, de l'expertise (qui a une influence directe sur l'acte juridictionnel).

Les mêmes tâches d'organisation et d'administration se rencontrent au parquet, pour l'organisation interne des services et pour la détermination, par le procureur de la République, des modes de poursuites.

14. Les actes d'organisation juridictionnelle et de gestion procédurale, parce qu'ils sont relatifs à la *procédure juridictionnelle*, doivent rester de la compétence exclusive du juge, à la différence des actes de gestion admi-

---

*début de l'année judiciaire. Cette ordonnance peut être modifiée en cours d'année, pour prendre en compte un changement dans la composition de la juridiction ou pour prévoir un service allégé pendant la période au cours de laquelle les magistrats, les fonctionnaires et les auxiliaires de justice bénéficient de leurs congés annuels. Les mesures prises en application des dispositions du présent article sont des mesures d'administration judiciaire ». Art. R. 121-13 CJA : « Le vice-président du Conseil d'État prend, sur proposition du secrétaire général, les actes relatifs à la gestion et à l'administration des agents du Conseil d'État... ». – Art. R. 226-1 CJA : « Sous l'autorité du chef de juridiction, le greffier en chef encadre les services du greffe et veille au bon déroulement de la procédure juridictionnelle. Il assiste le chef de juridiction dans la gestion des agents du greffe ainsi que dans celle des locaux, des matériels et des crédits de la juridiction ».*

(60) Art. 499 CPC : « Les dispositions du présent titre ne sont pas applicables aux mesures d'administration judiciaire », à tel point que la mesure d'administration judiciaire peut cacher un véritable acte juridictionnel et qu'il peut être tentant de qualifier un acte de mesure d'administration judiciaire pour le faire échapper au régime des actes juridictionnels, notamment aux voies de recours (art. 537 CPC : « Les mesures d'administration judiciaire ne sont sujettes à aucun recours »). V., sur cet aspect, J. Théron, « Mesure d'administration judiciaire, proposition d'un critère de qualification », D. 2010. 2246 et s.

nistrative, qui, relevant de *processus administratifs*<sup>61</sup>, pourraient être accomplis, dans une certaine mesure, par un autre que le juge<sup>62</sup>. Là où il n'y a pas lieu d'appliquer les règles de procédure ou d'organisation juridictionnelles, il n'est question que de processus administratif, qui peut être pris en charge par un corps d'administrateurs de la justice, à l'instar des *court managers* existant dans certains systèmes étrangers, comme il existe en France un corps de l'administration universitaire et un corps de l'administration hospitalière. Mais il faudrait alors tenir compte de la spécificité de l'administration de la justice, y compris par rapport à l'administration universitaire et à l'administration hospitalière, pour définir notamment les compétences requises des membres de ce corps d'administrateurs de la justice, les conditions de leur formation et les règles de leur statut<sup>63</sup>.

---

(61) Sur cette distinction des notions de *procédure* et de *processus*, V. H. Pauliat, « Processus, procédures : à la recherche de la qualité de la justice... » et L. Cadiet, « La théorie du procès et le nouveau management de la justice : processus et procédure », cités, *supra* n° 7, note 16. Cette distinction correspond largement à une jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État qui, depuis un arrêt *Préfet de la Guyane* du Tribunal des conflits (T. confl. 27 nov. 1952, *Préfet de la Guyane*, Rec. CE 1952. 642), distingue les questions d'organisation du service public de la justice, relevant de la juridiction administrative, et les questions de fonctionnement du service public de la justice, relevant de la juridiction judiciaire. V. par ex. CE 7 mai 2010, n° 303168 : dans cet arrêt, rendu au sujet du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs, le Conseil d'État juge en effet que « *les documents, quelle que soit leur nature, qui sont détenus par les juridictions et qui se rattachent à la fonction de juger dont elles sont investies, n'ont pas le caractère de document administratif pour l'application de la loi du 17 juillet 1978* », à la différence de ceux qui ne s'y rattachent pas : il s'agissait, en l'espèce, des tableaux mensuels des assesseurs des chambres correctionnelles d'un tribunal de grande instance. *Adde* CE 15 avr. 2011, n° 346213, à propos de la détermination du juge compétent pour statuer sur la décision du juge d'instruction retirant à un administré l'autorisation de visiter une personne placée en détention provisoire, donnant compétence au juge judiciaire, cet acte n'étant pas détachable de la conduite d'une procédure judiciaire.

(62) V. *infra*, partie 2, chapitre 2.

(63) Quelques signes manifestent du reste une évolution en ce sens comme, par exemple, la proposition faite par René Couanau, dans son rapport spécial sur la justice dans la discussion au parlement de la loi de finances pour 2011, de décharger « *les magistrats chargés de l'immobilier* » dans les cours d'appel par des administrateurs ou des ingénieurs : V. R. Couanau, Annexe n° 28 : *Justice*, préc., p. 11.

## Chapitre 2

### Quels principes pour l'administration de la justice ?

15. Les principes de l'administration de la justice doivent être définis au regard du principe fondamental de la séparation des pouvoirs, postulant l'indépendance de la magistrature, qui est le concept central de toute réflexion sur l'administration de la justice. Mais cette indépendance n'a de sens qu'au service du justiciable : elle assure la protection du juge en vue d'assurer la protection du justiciable. L'administration de la justice doit donc être conçue et organisée dans le respect du droit au procès équitable<sup>64</sup>. Cette articulation est au cœur des recommandations et autres textes du Conseil de l'Europe ou élaborés sous son égide<sup>65</sup>. C'est donc au regard de la définition de la mission de la justice dans un État de droit (section 1), garantie par le principe de l'indépendance des magistrats (section 2), que doivent être élaborés les principes d'administration de la justice.

---

(64) V. du reste, et déjà, Conseil de l'Europe, *Recommendation n° R (84) 5 of the Committee of ministers to member States on the principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice*, 28 févr. 1984, au visa de l'article 6 Conv. EDH, qui fait des pouvoirs actifs d'administration du juge un outil de l'amélioration de la qualité de la justice dans un souci de renforcement du droit au procès équitable.

(65) V. *infra* Annexes : *Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, 17 nov. 2010 ; *Magna Carta des juges (principes fondamentaux)*, Conseil consultatif des juges européens, 17 nov. 2010 ; *Déclaration de Bordeaux, « Juges et procureurs dans une société démocratique »*, CCJE-CCPE, 18 nov. 2009 ; *Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, 6 oct. 2000.

## Section 1

### Définition de la mission de la justice dans un État de droit

16. Le système judiciaire, défini comme l'ensemble des institutions juridictionnelles, y compris celles qui traitent des questions constitutionnelles, exprime l'un des trois pouvoirs de tout État démocratique, séparé des deux autres, le législatif et le réglementaire<sup>66</sup>. Si les textes européens se réfèrent au « *pouvoir judiciaire* », qui n'est pas dans la langue de Montesquieu<sup>67</sup>, la commission a souhaité utiliser l'expression « *autorité judiciaire* » dans ses propres développements car c'est l'expression actuellement consacrée par la Constitution de 1958 (Titre VIII, art. 64 à 66) pour désigner la fonction juridictionnelle. L'expression, entend-on parfois, est péjorative ; elle dénoterait l'infériorité de cette fonction par rapport aux fonctions législative et exécutive de l'État : il eût mieux valu parler du pouvoir judiciaire<sup>68</sup>. Le débat est toujours ouvert. On observera simplement que la notion d'autorité n'est pas dépourvue de grandeur et qu'elle est même la marque d'une certaine prééminence. L'*Auctoritas principis* est, dans la Rome antique, une autorité conférée à l'empereur romain en raison de son titre de *princeps* (« premier » citoyen de Rome)<sup>69</sup>. Ainsi conçue,

(66) Art. 16 DDHC (1789) : « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

(67) Qui pensait, au demeurant, que la « puissance de juger » ne devait pas être donnée à « *un sénat permanent, mais exercée par des personnes tirées du corps du peuple, dans certains temps de l'année, de la manière prescrite par la loi, pour former un tribunal qui ne dure qu'autant que la nécessité le requiert. De cette façon, la puissance de juger, si terrible parmi les hommes, n'étant attachée ni à un certain état, ni à une certaine profession, devient pour ainsi dire, invisible et nulle. On n'a point continuellement des juges devant les yeux ; et l'on craint la magistrature, et non pas les magistrats* » : Montesquieu, *De l'esprit des lois ou du rapport que les lois doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement, les mœurs, le climat, la religion, le commerce, etc.*, livre XI, chap. 6.

(68) Sur ce débat, V. F. Hourquebie, *Le pouvoir juridictionnel en France*, LGDJ, 2010. Adde T. Renoux, v° *Autorité judiciaire*, in *Dictionnaire de la justice*, préc., 2004.

(69) À méditer, les représentations symboliques de l'autorité, assise, distinguée du pouvoir, *debout* : V. not. J.-C. Gaffiot, *Trônes en majesté – L'autorité et son symbole*, Château de Versailles/Les éditions du Cerf, 2011.

à part mais à part entière, l'autorité judiciaire doit être associée à toute décision législative et réglementaire qui affecte l'exercice des fonctions juridictionnelles (organisation, composition et répartition des juridictions, élaboration des règles de procédure, autres législations relatives à l'organisation et au fonctionnement de la justice). Sa mission est de garantir l'existence de l'État de droit en assurant la bonne application du droit de manière équitable et efficace dans un système de justice pluriel dont le fonctionnement repose sur la coopération de l'ensemble des acteurs de la justice<sup>70</sup>.

17. **Équité.** L'équité se définit par référence à la justice *substantielle*, qui s'apprécie à travers le jugement prononcé, et par référence à la justice *procédurale*, qui s'apprécie au regard du droit au procès équitable tel qu'il résulte, notamment, de l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Spécialement, le juge doit rendre des décisions motivées, prononcées publiquement à la suite d'une audience publique ; l'*indépendance* et l'*impartialité* des juges sont essentielles pour garantir l'*égalité des parties* devant les juridictions. Les juges doivent également assurer l'*égalité des armes* entre le ministère public, partie au procès en charge de la fonction de poursuite, et la défense. La distinction de l'action publique et de la fonction de juger est un principe du procès pénal équitable<sup>71</sup>. Dès lors que l'action publique est as-

(70) Sur la centralité de la place du juge dans l'État de droit, V. en dernier lieu J. Krynen, *L'État de justice, France, XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, t. II, préc. : L'emprise contemporaine des juges, Gallimard, NRF, 2012, qui considère cependant que ce système « *redessine chez nous les traits fondamentaux de l'État de justice, qui avait caractérisé l'Ancien Régime* » (p. 415).

(71) V. art. prélim. CPP : « I. – La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties (al. 1). Elle doit garantir la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement (al. 2) ». V. CEDH 23 nov. 2010, n° 37104/06, *Moulin c. France*, JCP 2010. 1206, obs. Sudre ; *Gaz. Pal.* 8-9 déc. 2010. 6, obs. Bachelet : s'il appartient à l'autorité judiciaire au sens de l'article 66 de la Constitution française, le ministère public n'est pas une « *autorité judiciaire compétente* » au sens de l'article 5 Conv. EDH à défaut de remplir « *l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif, qui, selon une jurisprudence constante,*

surée par un magistrat, comme c'est le cas en France, l'indépendance statutaire des membres du ministère public constitue une exigence fondamentale de l'État de droit et doit donc bénéficier des garanties attachées à la qualité de magistrat. Mais, corrélativement, la distinction entre la fonction de poursuite et la fonction de jugement doit être clairement affirmée et garantie. Ces principes du procès équitable ont intégré une autre dimension dont les auteurs de la rédaction de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'avaient sans doute pas initialement mesuré toute la portée : le délai raisonnable.

**18. Efficacité.** L'efficacité consiste à rendre des décisions de qualité dans un délai raisonnable. C'est au nom de ce délai raisonnable que l'on assiste aujourd'hui, partout en Europe, à un véritable renversement de perspective face à l'encombrement des juridictions dû à l'accroissement de la demande de justice. La finalité première de la Convention européenne des droits de l'homme, dans une société démocratique, était la décision individuelle et ses garanties (indépendance, impartialité...). La tendance principale, qui traverse maintenant les systèmes judiciaires européens et à laquelle la France n'échappe pas, est l'objectif d'amélioration de l'efficacité de la justice à travers la qualité des millions de décisions rendues chaque année<sup>72</sup>. La perspective s'est donc modifiée. Le besoin de justice est tel dans la régulation sociale que l'on demande à l'institution judiciaire et aux juges d'être non seulement justes et perçus comme tels, mais aussi d'être « performants ». L'efficacité est devenue une condition nécessaire à la protection des droits, à la sécurité juridique et à la confiance des citoyens. La justice doit être accessible et transparente. Permanence, continuité et gratuité doivent être assurées par la loi et le règlement ; des informations claires et précises sur l'organisation et le fonctionnement du système judiciaire doivent être don-

---

*compte, au même titre que l'impartialité, parmi les garanties inhérentes à la notion autonome de « magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires » au sens de l'article 5, § 3 ».*

(72) H. Pauliat, « Justice, performance et qualité », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Lachaume, Permanences et convergences du droit administratif*, Dalloz, 2007, p. 823-845 ; A. Vauchez, « Le chiffre dans le gouvernement de la justice », in *Une administration pour la justice*, préc., p. 111-120.

nées aux citoyens. Il incombe aux autorités responsables de l'organisation et du fonctionnement du système de justice de créer les conditions permettant aux juges de remplir efficacement leur mission, dans le respect de leur indépendance. Mais ce n'est pas parce que l'on reconnaît la nécessité de protéger l'indépendance absolue de la décision des juges que la société n'est pas en droit d'élever son niveau d'exigence vis-à-vis de ceux-ci, tant au niveau de l'efficacité du système judiciaire qu'à celui de la qualité des décisions et du contrôle qui doit en résulter.

**19. Proportionnalité.** Ces principes de base n'excluent nullement que soient utilisées des méthodes différenciées de gestion des conflits<sup>73</sup>, y compris le recours à des méthodes alternatives de résolution des litiges, lorsque les parties y consentent, et l'usage de techniques d'inversion du contentieux<sup>74</sup>, lorsque cet emploi, justifié par des fins légitimes et mis en œuvre par des moyens proportionnés, ne porte pas substantiellement atteinte aux exigences du procès équitable. En ce qui concerne les modes juridictionnels de règlement des litiges, les litiges doivent être tranchés d'une manière qui soit proportionnée à l'importance de l'affaire et à la complexité des questions soulevées ; le juge doit attribuer à la solution de chaque litige une part appropriée des ressources de la juridiction, en tenant compte de ce qui est nécessaire aux autres affaires dont la juridiction est saisie<sup>75</sup>. Comme pour tous les autres services publics, l'exigence principale

(73) V. L. Cadiet, « La justice face aux défis du nombre et de la complexité », *Les Cahiers de la Justice*, 1/2010, ENM/Dalloz, p. 13-35, spéc. II, B. : « La dimension plurielle du système judiciaire ».

(74) Qu'illustrent les injonctions de payer et de faire en matière civile, comme les ordonnances pénales en matière pénale. Sur la technique de l'inversion du contentieux en matière civile, V. par ex. L. Cadiet et E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, LexisNexis, 7<sup>e</sup> éd., 2011, n° 925. Cf. G. de Leval, « Les ressources de l'inversion du contentieux », in M.-T. Caupain et G. de Leval (dir.), *L'efficacité de la justice civile en Europe*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 83-97, et R. Perrot, « L'inversion du contentieux (ou les prouesses de l'ordonnance sur requête) », in *Études offertes à Jacques Normand*, Litec, 2003, p. 387-399.

(75) V. par ex. l'article 1.1. des *Civil Procedure Rules* anglaises « (1) *These Rules are a new procedural code with the overriding objective of enabling the court to deal with cases justly.* (2) *Dealing with a case justly includes, so far as is practicable : (a) ensuring that the parties are on an equal footing ; (b) saving expense ; (c) dealing with the case in ways which are proportionate : (i) to the amount of money involved ; (ii) to the importance of the case ; (iii) to the complexity of the issues ; and (iv) to the financial*

des citoyens vis-à-vis de la justice est celle des délais et du coût. La CEPEJ a fait émerger la notion de prévisibilité. L'important pour l'utilisateur de la justice, c'est le délai prévisible, celui que l'on explique et dont on l'informe régulièrement. Il en va de même en ce qui concerne le coût prévisible. Il existe dans la justice des procédures simplifiées que les justiciables peuvent accepter pour obtenir une décision plus rapidement et à un moindre coût. Et la Cour européenne des droits de l'homme admet, au nom du principe de proportionnalité, que les personnes puissent renoncer à certaines garanties compte tenu de l'enjeu judiciaire limité. Il existe à l'inverse des procédures où le justiciable choisit de solliciter des expertises et contre-expertises, des consultations de juristes, en acceptant les coûts et les délais supplémentaires compte tenu de l'enjeu de son procès. Cette diversification des techniques procédurales, mises au service d'une rationalisation de la procédure en fonction du degré de complexité de l'affaire, invite à penser les réformes processuelles non plus sur le mode du « *prêt à porter* » mais sur celui du « *sur-mesure* ». Le système de justice doit offrir à chaque sorte de litige le type de procédure qui lui convient et, en fonction de l'évolution du litige, qui peut se simplifier ou, au contraire, se compliquer, il doit être possible de passer simplement d'une procédure à une autre au moyen de « passerelles » qui permettent de réorienter la procédure en cours d'instance sans avoir à tout reprendre depuis le début, ce qui milite en faveur d'une intégration plus poussée des juridictions de première instance, au-delà de la seule institution intéressante mais insuffisante d'un guichet unique, voire universel du greffe. La diversité et la flexibilité sont une bonne réponse à la complexité. De la sorte, on quitterait sans doute une conception *statique* du procès, reposant sur une division rigide du travail entre le juge et les parties déterminée par la *loi*, au profit d'une concep-

---

*position of each party ; (d) ensuring that it is dealt with expeditiously and fairly ; and (e) allotting to it an appropriate share of the court's resources, while taking into account the need to allot resources to other cases ».* La récente offre de Code italien de procédure civile présentée par le professeur Andrea Proto Pisani, s'ouvre, elle aussi, sur des *Principi fondamentali dei processi giurisdizionali* comportant un article 0.8 intitulé *Efficienza del processo civile* : « *E assicurato un impiego proporzionato delle risorse giudiziali rispetto allo scopo della giusta composizione della controversia entre un termine ragionevole, tenendo conto della necessità di riservare risorse agli altri processi* »

tion *dynamique*, supposant au contraire une coopération permanente du juge, des parties, de leurs conseils et de l'ensemble des autres acteurs de la procédure, spécialement le greffe, et reposant en tant que de besoin sur le recours au *contrat* comme outil de gestion de la procédure. Il convient ici d'insister sur le rôle déterminant des greffiers dans l'organisation et le fonctionnement de l'activité des juridictions, notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre des méthodes de travail à l'intérieur de la juridiction, et, par contraste, de souligner les limites du sort qui leur est actuellement fait (sous-effectifs, polyvalence des tâches, pression du rendement, etc.), générateur de souffrances au travail et, partant, facteur de dégradation de la qualité du fonctionnement juridictionnel, donc de l'œuvre de justice.

**20. Coopération.** La justice constitue un bien commun des démocraties, auquel contribuent tous ceux qui concourent au service de la justice, pour aboutir à une décision rendue par un tribunal indépendant, impartial, qui a respecté équitablement les droits des parties. Sous réserve du respect de leur indépendance, les juges et le système juridictionnel dans son ensemble doivent ainsi entretenir des relations de travail constructives avec toutes les autorités publiques participant à l'administration de la justice ainsi qu'avec les professionnels dont les missions sont en lien avec celles des juges, afin de parvenir à une justice équitable et efficace. Personnellement ou par l'intermédiaire des professionnels qui les assistent ou les représentent, les parties ont avec la juridiction la charge de favoriser une solution équitable et efficace du litige, selon une conception coopérative du procès. C'est cette coopération qu'organise déjà le code de procédure civile dans ses principes directeurs du procès et cette tendance est à l'œuvre ailleurs qu'en France<sup>76</sup>. Cette coopération est également proclamée par les Principes UNIDROIT de procédure civile transnationale, dont l'article 11.2 dispose : « *les parties partagent avec le tribunal la charge de favoriser une solution du litige équitable, efficace et raisonnablement rapide* »<sup>77</sup>.

(76) V. L. Cadet et E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, préc. n° 516 et s.

(77) ALI/UNIDROIT, *Principles of Transnational Civil Procedure*, Cambridge University Press et Unidroit, 2006. V. aussi pour une vue plus générale de l'évolution des systèmes contemporains de justice, L. Cadet, « Avenir des catégories, catégories de l'avenir :

## Section 2

### Définition de l'indépendance de la justice dans un État de droit

21. L'indépendance de la justice postule l'indépendance des magistrats et de l'autorité judiciaire dans son ensemble (§ 1), mais cette indépendance ne va pas sans contrepartie dans une démocratie où le pouvoir doit nécessairement arrêter le pouvoir (§ 2) : « *c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser [...] Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* »<sup>78</sup>.

#### § 1. – L'indépendance des magistrats et de l'autorité judiciaire

22. L'indépendance du magistrat est indispensable à une bonne administration de la justice. Il faut en préciser la signification (A) avant d'en définir les garanties (B).

#### A — Signification

23. Garantie du justiciable autant que du magistrat lui-même, l'indépendance présente plusieurs aspects : elle est statutaire, fonctionnelle, personnelle et financière. Elle doit être garantie par des règles internes au

---

perspectives », Rapport de clôture, in *Common Law – Civil Law, The future of categories/Categories of the future, Looking ahead*, Toronto, 4-5 juin 2009, *The Supreme Court Review*, Second series, vol. 49, 2010, p. 635-655, ainsi que in J. Walker et O. G. Chase (eds), *Common Law, Civil Law, the Future of categories*, Toronto, LexisNexis, 2010, p. 635-655.

(78) Montesquieu, *De l'esprit des lois...*, préc., livre VI, chap. 4.

niveau le plus élevé (Constitution et loi organique). L'indépendance est un devoir de l'État aussi bien que du système juridictionnel et du magistrat lui-même. Elle n'est pas une prérogative ou un privilège accordé aux magistrats, elle est instituée dans l'intérêt de l'État de droit, comme condition d'une justice impartiale.

Chaque magistrat doit être indépendant dans le traitement de chaque affaire dont il est saisi. Les magistrats du siège doivent être en mesure de rendre leurs jugements à l'abri de toute intervention ou influence, directe ou indirecte, de la part d'une quelconque autorité, y compris les autorités judiciaires elles-mêmes. L'organisation hiérarchique des juridictions ne doit pas porter atteinte à leur indépendance individuelle. Il faut veiller attentivement à ce que la nécessaire recherche d'une harmonisation des pratiques procédurales ou jurisprudentielles, comme l'éventuelle constitution de services ou de pôles, ne conduisent pas de manière détournée à menacer l'indépendance des magistrats. L'expérience montre que la menace n'est pas théorique<sup>79</sup>. L'indépendance peut cependant être assurée dès lors que cette organisation est motivée par la recherche d'une qualité accrue de l'activité de la juridiction et a été concertée entre les magistrats au sein de la juridiction selon des mécanismes appropriés. La répartition des affaires au sein d'une juridiction doit obéir à des critères objectifs pré-établis, de manière à garantir le droit à un juge indépendant et impartial. Elle ne doit pas être influencée par les agissements ou les souhaits d'une partie au litige, ni de toute autre personne concernée directement ou indirectement par l'issue de l'affaire. Si nulle partie ne peut choisir son juge, nul juge ne peut choisir ses affaires<sup>80</sup>.

(79) L'association *Droits, Justice et Sécurité* a ainsi adressé une lettre le 9 mars 2009 au Conseil supérieur de la magistrature à propos de la réorganisation de la Cour d'appel de Paris : <http://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/260309/les-vices-cachees-de-la-reforme-de-la-cour-d-app>.

(80) V. CEDH 5 oct. 2010, req. n° 19334/03, *DMD Group c. Slovaquie*, condamnant la décision prise par un président de tribunal, nouvellement entré en fonctions, de s'attribuer une affaire, en vertu de ses pouvoirs administratifs, pour la juger le même jour. Dans cet arrêt, la Cour souligne que lorsque le fonctionnement d'une juridiction implique la réalisation d'actes présentant à la fois un aspect administratif et un aspect

Le magistrat doit également être indépendant de ses préférences ou de ses préjugés. Il doit être guidé par des principes éthiques de conduite professionnelle, qui ne se limitent pas aux devoirs imposés à peine de sanction disciplinaire, mais qui comprennent aussi les principes qui doivent inspirer son comportement. Pour que les citoyens aient confiance dans leur justice, ces principes ont vocation à être énoncés dans un texte accessible au public, recueil ou charte des obligations déontologiques, comme en France<sup>81</sup>, ou code d'éthique judiciaire, comme il en existe à l'étranger. Les magistrats doivent jouer un rôle majeur dans l'élaboration de ce guide, élaboré au sein de l'autorité qui assure l'indépendance de la justice, par un organe distinct de celui en charge d'en assurer la sanction. Les magistrats doivent pouvoir demander conseil en matière d'éthique auprès d'un organe de l'autorité judiciaire.

## *B — Garanties*

24. Il ne suffit pas que les règles de droit les plus élevées garantissent cette indépendance (1). Le respect de ces règles doit être assuré par une autorité spécialement dédiée à cette fin (2).

### *1/ Diversité des garanties*

**25. Garanties statutaires.** L'indépendance du magistrat doit être garantie depuis son recrutement et sa nomination jusqu'à sa retraite, à tous les stades et pour tous les aspects de sa carrière (rémunération, promotion,

---

juridictionnel, les règles qui les encadrent doivent être particulièrement claires et des garanties doivent être mises en place pour éviter les abus. Cet abus peut être constitué quand la décision de réattribution d'une affaire résulte non pas d'une mesure générale, mais d'une décision individuelle.

(81) Conseil supérieur de la magistrature, *Recueil des obligations déontologiques*, 2010 : [http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/recueil\\_des\\_obligations\\_deontologiques\\_des\\_magistrats\\_FR.pdf](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/recueil_des_obligations_deontologiques_des_magistrats_FR.pdf). V. aussi Conseil d'État, *Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative*, 2011 : [http://www.conseil-etat.fr/media/document/RH/mep\\_charte\\_deontologie\\_web.pdf](http://www.conseil-etat.fr/media/document/RH/mep_charte_deontologie_web.pdf).

formation, évaluation, discipline, responsabilité). Cette indépendance doit aussi être assurée pour le financement du système judiciaire.

Le *recrutement* et le *déroulement de la carrière* de tous les magistrats doivent présenter les mêmes garanties d'indépendance statutaire, ce qui suppose que leur nomination intervienne sur avis conforme de l'organe chargé de garantir l'indépendance de la justice, c'est-à-dire, actuellement en France, le Conseil supérieur de la magistrature. Les décisions sur la sélection, la nomination et la carrière doivent être fondées sur des critères objectifs établis par la loi et appliquées par l'autorité chargée de garantir l'indépendance de la justice.

La *rémunération* des magistrats, que ce soit dans le cours ordinaire de leur carrière ou à l'occasion de mesures de revalorisation, ne peut substantiellement dépendre de la seule mesure quantitative de leur performance ; la qualité de l'engagement du magistrat dans son activité juridictionnelle et l'acceptation par lui de sujétions particulières peuvent en revanche être pris en compte, de manière accessoire, sur la base de critères objectifs préétablis et sous le contrôle de l'autorité chargée d'assurer l'indépendance de la justice.

Les procédures disciplinaires doivent se dérouler devant un organe indépendant, avec la possibilité d'un recours devant une juridiction, pour tous les magistrats. Pour l'essentiel, les procédures actuelles respectent ces principes, du moins pour les magistrats du siège. Un alignement du statut général des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège devrait conduire à renforcer les garanties accordées aux magistrats du parquet dans le cadre des procédures disciplinaires susceptibles d'être ouvertes à leur encontre. Notamment, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet devrait alors statuer comme conseil de discipline des magistrats du parquet.

**26. Garanties financières.** Après consultation de l'autorité judiciaire, l'État doit assurer les moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la bonne administration de la justice. L'autonomie budgétaire doit être assurée, car elle doit être considérée comme une condition impérative de l'indépendance de la justice. L'État doit doter l'autorité judiciaire des magistrats, des

personnels d'appui qualifiés, des installations, des équipements et des ressources adéquats pour permettre aux juridictions d'exercer efficacement leur mission dans le respect des exigences du procès équitable. Pour prévenir et réduire une surcharge de travail, des mesures conciliables avec l'indépendance de la justice peuvent être prises afin de confier des tâches non juridictionnelles à d'autres personnes ayant les qualifications appropriées. Liés à l'exercice des fonctions juridictionnelles, ces moyens doivent être administrés par l'autorité judiciaire elle-même ou sous son contrôle. Les juges doivent recevoir toutes informations nécessaires sur les conséquences financières de leurs décisions procédurales, afin qu'ils puissent se prononcer de manière pertinente pour l'administration des litiges dont ils sont saisis. Le pouvoir d'un juge de statuer dans une affaire donnée ne doit pas être limité par la contrainte d'une utilisation efficace des ressources.

**27. Autres aspects.** Le recours aux systèmes de gestion électronique des affaires et aux *technologies d'information et de communication* doit être promu à la fois par les autorités juridictionnelles et par les magistrats, de manière concertée, avec les professions judiciaires, spécialement les avocats, lorsque cela s'avère nécessaire. Ces nouvelles technologies doivent préserver l'indépendance de la justice, les données confidentielles et le droit des justiciables à être mis en présence de leur juge.

Les procédures juridictionnelles et, plus généralement, les questions relatives à l'administration de la justice, sont d'intérêt public. Le *droit à l'information* doit cependant s'exercer en tenant compte des limites imposées par l'indépendance de la justice. Il convient donc d'encourager la création de fonctions de porte-parole ou de services de communication sous la responsabilité des juridictions et sous le contrôle de l'autorité chargée de veiller au respect de l'indépendance de la justice. Les juges doivent faire preuve de retenue dans leurs rapports personnels avec les médias.

## *2/ Autorité chargée de garantir l'indépendance de la justice*

**28. Principe.** Nul autre que l'autorité judiciaire elle-même, autorité constitutionnelle, ne peut être garant de l'indépendance de la justice. Contrai-

rement à ce que dispose aujourd'hui l'article 64 de la Constitution française<sup>82</sup>, ce rôle ne peut donc être confié au président de la République. Mais, ainsi qu'en dispose l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>83</sup>, la société a le droit de demander compte à l'autorité judiciaire, comme à tout agent public, de son administration, car la justice est rendue au nom du peuple français. L'autorité judiciaire tire sa légitimité, à la fois, du statut et du rôle que la Constitution lui attribue, des règles qui organisent son activité, notamment le respect des principes fondamentaux de procédure, et de l'obligation qui doit être la sienne de rendre compte publiquement de son activité sous le seul contrôle du Parlement et de la Cour des comptes. L'élection n'est pas le seul principe de la légitimité démocratique<sup>84</sup>.

**29. Mission.** Pour assurer l'indépendance des juges, le Conseil de l'Europe prévoit que l'État doit créer un « Conseil de la justice » indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, doté des prérogatives les plus étendues pour toute question relative au statut des magistrats, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et à l'image du système juridictionnel. En France, ce conseil est le Conseil supérieur de la magistrature. Afin d'éviter les cumuls de fonctions, qui peuvent générer des conflits d'intérêts, ce Conseil peut être constitué de différents organes obéissant à une composition particulière et remplissant une mission particulière (gestion des carrières, formation, évaluation, éthique, discipline). Une partie de ces missions, notamment la formation ou l'évaluation, peut être confiée à un organe extérieur, dès lors que sa composition, ainsi que son fonctionnement, présentent des garanties équivalentes à celles du Conseil en charge de la Justice lui-même et que la mission est accomplie en liaison avec ce dernier.

(82) « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ».

(83) « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».

(84) Sur cette question, dont il ne faut pas minimiser l'importance, V. en dernier lieu J. Krynen, *L'État de justice, France, XIII<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècle*, t. II, préc., spéc. chap. 8 : « Le déficit de légitimité des juges », p. 333 et s. et chap. 9 : « Élire les juges ? », p. 376 et s.

**30. Composition.** Ce Conseil doit être composé à parité<sup>85</sup> de membres qui ne soient pas magistrats et de magistrats élus par leurs pairs dans le respect du pluralisme des générations, des juridictions, et des fonctions au sein du système juridictionnel. Les autres membres peuvent être des personnalités qualifiées, extérieures à l'autorité judiciaire, choisies en fonction de leur compétence, de leur éthique, de leur indépendance, et nommées dans des conditions de nature à assurer leur indépendance comme, par exemple, un vote à une majorité des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés au sein des deux assemblées parlementaires. Pour assurer l'indépendance et le bon fonctionnement du Conseil, ses membres sont dédiés à leurs fonctions, ce qui conduit, notamment pour les magistrats, à organiser des procédures de détachement pour la durée de leur mandat.

**31. Transparence.** Le Conseil en charge de la justice est tenu de rendre compte de ses activités et de ses décisions conformément aux principes qui fondent sa légitimité à être le garant de l'indépendance de la magistrature<sup>86</sup>. Il fait preuve du plus haut niveau de transparence envers les juges et la société, au moyen de procédures préétablies et de décisions motivées susceptibles de recours juridictionnel en tant que de besoin. Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil supérieur de la justice ne doit pas porter atteinte à l'indépendance de chaque juge qu'il a pour mission d'assurer.

## **§ 2. Les contreparties de l'indépendance des magistrats**

**32. Formation.** La formation du magistrat, initiale et continue, contribue à son indépendance. Elle est donc un droit autant qu'un devoir. Les textes européens prévoient qu'une autorité indépendante doit veiller, en respectant pleinement l'autonomie pédagogique de l'organisme chargé de la

---

(85) *Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, 17 nov. 2010, point 27.

(86) *V. supra*, n° 28.

formation des magistrats, à ce que les programmes de formations initiale et continue répondent aux exigences de compétence, d'ouverture sur la société et d'impartialité inhérentes aux fonctions juridictionnelles. L'Ecole nationale de la magistrature doit donc être rattachée au Conseil supérieur de la magistrature ; son directeur devrait être nommé en Conseil des ministres<sup>87</sup> sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

**33. Évaluation.** Les textes européens admettent que l'État peut mettre en place des systèmes d'évaluation de l'activité des magistrats par leurs pairs, sous le contrôle de l'autorité chargée d'assurer l'indépendance de la justice. Il faut distinguer l'évaluation *individuelle* des magistrats et l'évaluation *collective* d'une juridiction dans son ensemble. En toute hypothèse, l'évaluation doit reposer sur des critères objectifs, rendus publics par l'autorité d'évaluation. En ce qui concerne l'évaluation *individuelle*, la procédure mise en œuvre doit permettre aux magistrats d'exprimer leur point de vue sur leurs activités et sur leur appréciation, ainsi que de contester l'évaluation devant l'autorité chargée d'assurer l'indépendance de la justice. Pour ce qui concerne l'évaluation *collective*, il a semblé à la commission qu'à partir du moment où le Conseil supérieur de la justice devait, non seulement être l'organe chargé d'assurer la discipline des magistrats, mais aussi devenir l'autorité responsable de la carrière des magistrats et, plus généralement, l'institution en charge de la gestion de l'institution judiciaire, il était souhaitable, dans une logique de séparation équilibrée des pouvoirs, de dissocier de ces fonctions l'activité d'évaluation de la qualité du fonctionnement de l'institution judiciaire et de confier cette évaluation à un organe distinct du Conseil supérieur de la justice<sup>88</sup>. La logique de l'évaluation publique de la qualité de la justice conduit à favoriser un modèle d'administration judiciaire où les questions d'allocation des moyens soient séparées de la question du contrôle de l'utilisation qui en est faite. Cette dissociation est nécessaire au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire et des juges qui l'incarnent. Comme l'a expliqué la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, « *le risque serait en effet*

(87) Art. 13, al. 3, Constitution de 1958.

(88) V. *infra* n° 45-46.

que la préoccupation de la qualité ne passe au second plan en période de pénurie, le souci d'assurer un fonctionnement minimum de l'institution pouvant devenir alors prédominant »<sup>89</sup>. Dans cette perspective, la définition des indicateurs de qualité et l'évaluation de leur mise en œuvre devraient être confiées à une « haute autorité associant professionnels de la justice et représentants de la société civile », « ayant une légitimité à participer au contrôle de la qualité de l'institution judiciaire, ce qui serait de nature à favoriser le renforcement de la confiance entre les juges et les citoyens »<sup>90</sup>.

**34. Transparence et responsabilité.** Les juges, qui ne sont pas extérieurs à la société, ne peuvent en effet rendre la justice de façon effective sans bénéficier de la confiance du public<sup>91</sup>. Ils sont tenus de s'informer des attentes de la société à l'égard du système de justice, ainsi que des doléances des justiciables sur le fonctionnement de ce système. Des mécanismes permanents de nature à faire connaître ces informations à l'autorité judiciaire et à répondre aux doléances des justiciables doivent donc être accessibles à ces derniers sous le contrôle de l'autorité chargée de veiller à l'indépendance de la justice et de se prononcer sur la responsabilité des magistrats. La révision constitutionnelle de 2008 a accompli un certain progrès dans le traitement des réclamations des justiciables<sup>92</sup>. Le dispositif actuel devra sans doute évoluer en fonction des leçons de l'expérience.

(89) CNPPCA, Délibération du 6 juin 2008 : « Gestion et indépendance au service de la qualité de la justice », *Gaz. Pal.* 11-12 juin 2008, p. 36, spéc. 4/.

(90) CNPPCA, Délibération du 6 juin 2008, préc., 4/.

(91) L'idée de responsabilisation, au sens sociétal du terme, est exprimé, en langue anglaise, à travers la notion d'*accountability*, sur laquelle V. not. Fr. Contini, R. Mohr, « Reconciling independence and accountability in judicial systems », *Utrecht Law Review*, vol. 3, Issue 2 (déc.) 2007, [en ligne] <http://www.utrechtlawreview.org> ; J. J. Spigelman, « Judicial Accountability and Performance Indicators », *Civil Justice Quarterly*, 2002, 21 (janv.), p. 18-28 ; A. C. L. Davies, *Accountability : A Public Law Analysis of Government By Contract*, Sweet & Maxwell Limited and Contributors, 2003 ; Ph. Langbroek, « Towards a socially responsive judiciary ? Judicial independence and accountability in the constitutional context of Italy, the USA and Netherlands », in *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, préc., p. 63-86.

(92) V. Art. 65, al. 10 Constitution de 1958 : « Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique », compl. art. 50-3 et 63, Ord. n° 58-1270 du 22 déc. 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, réd. L. org. n° 2010-830, 22 juill. 2010.

## DEUXIÈME PARTIE

### ÉCONOMIE

35. Les principes étant posés, il est possible, à présent, de les appliquer à l'administration de la justice et de proposer une nouvelle architecture de cette dernière. Il convient d'opérer une distinction en fonction de l'échelon envisagé, qui peut être *national* ou *local*. À l'échelon national, l'administration de la justice renvoie à la gestion de la carrière des magistrats, à l'évaluation des juridictions, mais aussi aux aspects budgétaires qui ne doivent surtout pas être négligés (chapitre 1). Il faut ensuite examiner l'échelon local et formuler des propositions pour renforcer la démocratie au sein de l'institution judiciaire et faire évoluer le rôle ainsi que le statut des acteurs de l'administration de la justice (chapitre 2).

## Chapitre 1

### L'administration de la justice à l'échelon national

36. Comment faire évoluer l'administration de la justice à l'échelon *national*, compte tenu de la tradition, de la culture française, de la pression économique et sociale et de l'environnement européen ? Plusieurs voies peuvent être explorées. Ce sont d'abord les aspects *institutionnels* qui retiennent l'attention (section 1). La Constitution du 4 octobre 1958, dans son Titre VIII, évoque « *L'autorité judiciaire* » dont le Président de la République doit garantir l'indépendance. Ce choix avait sa logique en 1958. Le Président de la République, qui n'était pas encore élu au suffrage universel, était alors conçu, de manière très gaullienne, comme un arbitre au dessus de la mêlée, assurant le jeu régulier des institutions de l'État. Mais cette situation originelle a évolué, à partir de l'élection du président de la République au suffrage universel direct, dans le sens d'une présidentialisation croissante du régime, de sorte que la tutelle originaire donne objectivement les apparences d'une situation de dépendance de la justice à l'égard du pouvoir exécutif. Certes, depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>93</sup>, le président de la République ne préside plus le Conseil supérieur de la magistrature. Mais si cette réforme constitue un premier pas

---

(93) L. const. n° 2008-724 du 23 juill. 2008 : V. M. Verpeaux, « La révision constitutionnelle à l'arraché », *JCP G* 2008. I. 170 ; compl. L. org. n° 2010-830 du 22 juill. 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, *JO* 23 juill. 2010, p. 13562.

intéressant<sup>94</sup>, elle est encore largement insuffisante<sup>95</sup>. Au-delà de l'approche institutionnelle, il faut se pencher sur les aspects *budgétaires*. Avec la LOLF, la « Justice judiciaire » est devenue un programme (166), au sein d'une mission « Justice ». Ses règles de présentation, d'adoption et d'exécution sont celles du droit commun. Aucune conséquence n'a jamais été tirée, sur le plan budgétaire, du principe constitutionnel d'indépendance de la justice judiciaire, à la différence, paradoxale, du sort favorable réservé à la justice administrative et à la justice financière qui bénéficient, quant à elles, de l'autonomie budgétaire refusée à la justice judiciaire<sup>96</sup>. Une nouvelle architecture budgétaire mérite alors d'être envisagée (section 2).

## Section 1

### Aspects institutionnels

37. Les défauts actuels, qui sont déjà bien connus, se traduisent par des défaillances et des lacunes (§ 1). Le constat invite à proposer un nouveau système, respectueux de la séparation des pouvoirs et plus attentif à la qualité de la justice<sup>97</sup> (§ 2).

---

(94) V. M. Le Pogam, « Réforme du Conseil supérieur de la magistrature – Entre ouverture et autonomie », *JCP G* 2010. 982.

(95) V. *supra* n° 30 et *infra* 38.

(96) La justice administrative et la justice financière relèvent respectivement des programmes 165 et 164 de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel, aux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Le programme 164 englobe la Cour des comptes et les autres juridictions financières. V. *infra* n° 49.

(97) V. J.-P. Jean, *v° Évaluation et qualité*, in *Dictionnaire de la justice*, préc., p. 481.

## § 1. – Les défauts du système actuel

**38. La carrière des magistrats.** En premier lieu, il existe une *défaillance* s'agissant de la carrière des magistrats, dont la gestion est assurée par le ministère de la Justice – plus précisément par la Direction des services judiciaires –, c'est-à-dire par le pouvoir *exécutif*.

D'abord, les magistrats du siège et du parquet ne bénéficient pas des mêmes garanties, le principe d'inamovibilité ne s'appliquant pas au ministère public<sup>98</sup>. En outre, pour les magistrats du siège, le Conseil supérieur de la magistrature a un rôle important. À l'exception des postes pour lesquels le Conseil supérieur de la magistrature a un pouvoir d'initiative<sup>99</sup>, les magistrats du siège sont nommés « *sur son avis conforme* » (art. 65, al. 4). En revanche, pour les magistrats du parquet, le Conseil supérieur de la magistrature donne un simple « *avis* » sur les nominations, qui peut être ignoré par la Chancellerie.

Ensuite, le système actuel n'est pas non plus pleinement satisfaisant. En effet, la composition du Conseil supérieur de la magistrature suscite la critique. Depuis la réforme de 2008, sa composition n'est plus paritaire et le problème demeure de la désignation de ses membres, qui peut être faite selon deux modalités, dont aucune ne convainc totalement. Six membres extérieurs sont en effet *nommés*, en tant que « *personnalités qualifiées* », par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat<sup>100</sup>. Malgré les garanties attachées à cette nomination<sup>101</sup>, qui doit par ailleurs concourir « *à une représentation équilibrée des hommes et des*

(98) V. R. Perrot, *op. cit.*, n° 371 et s. Le statut de magistrat et le principe d'inamovibilité sont garantis au juge administratif depuis la loi du 6 janvier 1986, qui a également créé le Conseil supérieur des tribunaux administratifs (CSTA).

(99) Nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance : art. 65, al. 4.

(100) Art. 65 al. 2 Constitution de 1958.

(101) Art. 13 al. 5 Constitution de 1958 : « *Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions* »

*femmes* »<sup>102</sup>, il existe un important risque d'arbitraire. Le Conseil supérieur de la magistrature, dans sa version actuelle, ne présente pas toutes les garanties nécessaires au regard de sa composition ni de ses attributions. La présidence des deux formations du siège et du parquet demeurant inchangée, cette situation doit donc évoluer dans le sens d'une mise en conformité avec les textes européens<sup>103</sup>. La composition paritaire du Conseil supérieur de la magistrature doit être garantie et les membres non-magistrats doivent être désignés par le Parlement, sur proposition des commissions des lois, à la majorité qualifiée de trois cinquièmes de chaque assemblée.

**39. L'évaluation qualitative des juridictions.** En second lieu, des *lacunes* existent s'agissant de l'évaluation des juridictions. Bien sûr, ces dernières font déjà l'objet de nombreuses évaluations, mais celles-ci privilégient une approche statistique<sup>104</sup>. Les indicateurs actuels sont chiffrés et concernent les délais, le stock, la durée, ou encore l'âge des procédures. Sans nier leur utilité, ils se bornent aux seuls aspects *quantitatifs*. Quant aux indicateurs *qualitatifs*, soit ils n'ont pas été développés, soit même ils n'ont pas été mis en œuvre<sup>105</sup>.

En France, il n'existe pas de réflexion coordonnée sur la qualité de la justice<sup>106</sup>. Certaines initiatives peuvent voir le jour, mais elles dépendent es-

---

de chaque assemblée du Parlement. En vérité, ces « nouvelles » garanties sont largement illusoires dans la mesure où les personnes nommées par les présidents des deux assemblées ne relèvent que de la commission de leur assemblée. Il est au surplus douteux que 3/5<sup>e</sup> des voix puissent être réunies pour récuser une nomination au nom de l'équilibre politique.

(102) Art. 5-2, L. org. n° 94-100 du 5 févr. 1994, créé par la loi organique n° 2010-830 du 22 juill. 2010.

(103) V. *supra* n° 15.

(104) V. E. Serverin, v° *Statistique(s) judiciaire(s)*, in *Dictionnaire de la justice*, préc. ; « De la statistique judiciaire civile et de ses usages », *RIDE* 2/1999. 281.

(105) Comme par exemple le panel des mineurs en matière de protection de l'enfance, qui devait permettre de suivre la pertinence des mesures prises en matière d'assistance éducative.

(106) V. cependant, dans le champ doctrinal, M.-L. Cavois, H. Dalle et J.-P. Jean (dir.), *La qualité de la justice*, La Documentation française, 2002 ; M. Fabri, J.-P. Jean, Ph. Langbroeck, H. Pauliat, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Montchrestien, 2005 ; CEPEJ, *La qualité des décisions de justice*, Les études de la CEPEJ, n° 4, Éditions du Conseil de l'Europe, 2008.

sentiellement de la volonté des chefs de juridiction et des disponibilités locales. Il serait pourtant utile, d'une part, de renforcer la qualité de l'*action administrative*, et d'autre part, de définir les conditions de l'évaluation de la qualité du *processus juridictionnel*<sup>107</sup>, ce qui suppose de tenir compte à la fois de la *qualité de l'audience* et de la *qualité de la décision*<sup>108</sup>. Ainsi, aux Pays-Bas, le mécanisme de l'*intervision* est utilisé comme un outil qualitatif : par exemple, un magistrat rend une décision et la communique pour observation à l'un de ses collègues ; c'est un jeu de miroir permanent<sup>109</sup>.

**40. La formation des magistrats.** En troisième lieu, une lacune peut être regrettée concernant la formation des magistrats aux fonctions les plus importantes de responsabilité. C'est la formation aux fonctions de manager que Guy Canivet avait en vue dans son rapport, remis le 14 février 2007 au Garde des Sceaux, sur les moyens d'améliorer la préparation des chefs de juridiction et de parquet à l'exercice de leurs fonctions d'administration<sup>110</sup>. À la suite de ce rapport, mais selon des modalités différentes, un *Cycle supérieur d'administration de la justice* (CSAJ) existe désormais au sein de l'École nationale de la magistrature en liaison avec la Direction des services judiciaires. Ce cycle dure dix mois et a pour objectif de former les magistrats « *à potentiel* ». L'initiative pourrait être considérée comme bienvenue dans son principe, mais elle suscite de sérieuses craintes quant à la présélection de magistrats appelés à exercer des fonctions de responsabilité (qui est juge de ce « potentiel » ?) alors que, au demeurant, c'est au Conseil supérieur de la magistrature qu'appartient le pouvoir propre, et inconditionné, de nomination à ces emplois<sup>111</sup>.

(107) V. L. Cadiet, « La qualité de la norme juridictionnelle » in J. Pini, M. Fatin-Rouge Stefanini et L. Gay, *Autour de la qualité de la norme*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 233, spéc. n° 13.

(108) V. Y. Desdevises, « La qualité de la décision de première instance », in J. Foyer et C. Puigelier (dir.), *Le nouveau Code de procédure civile (1975-2005)*, Economica, 2006, p. 213.

(109) V. M. Janas et J. Simon-Delcros, « "Un magistrat dans le miroir" : pratique de l'intervision entre magistrats », *Gaz. Pal.* 26 oct. 2010, n° 299, p. 12. *Adde* Mieux administrer la justice pour mieux juger, préc., spéc. partie I, titre 3, chapitre 1.

(110) G. Canivet, *Préparation des magistrats de l'ordre judiciaire à l'exercice des fonctions de chef de juridiction et de parquet*, 2007.

(111) V. aussi, *infra*, n° 47.

## § 2. – *La nécessité d'un nouveau système*<sup>112</sup>

**41. Un ministère de la Justice repensé.** La commission s'est prononcée pour le maintien du ministère de la Justice<sup>113</sup>, tout en souhaitant redéfinir ses missions et modifier le périmètre de ses attributions afin d'assurer effectivement l'indépendance de l'autorité judiciaire par rapport au pouvoir exécutif.

Le ministère public continuera d'être rattaché au ministère de la Justice en raison de son implication dans la mise en œuvre de l'action publique et l'exécution des politiques publiques, le gouvernement déterminant et conduisant la politique de la Nation<sup>114</sup>. Mais, en plus des garanties statutaires dont il est dit plus haut qu'elles sont indispensables pour confirmer la qualité de magistrat des membres du parquet et leur appartenance au corps judiciaire<sup>115</sup>, une nouvelle architecture de l'organisation de leur recrutement, de leur formation et de leur budget doit être prévue, prévoyant leur large implication dans l'évaluation des moyens nécessaires et une grande autonomie dans leur gestion, selon une procédure de dialogue budgétaire avec le siège, voire de codécision pour les moyens communs, que ce soit en personnel, en équipement matériel et immobilier. Accompagnant la réforme du statut, cette autonomie, qui n'affectera nullement par ailleurs le principe de l'unité de l'action publique sur toute l'étendue du territoire national, mettra les magistrats du parquet à l'abri du soupçon actuel, partagé avec le siège quant à l'administration des juridictions, d'une

---

(112) V. *infra*, Annexe n° 1, le schéma n° 1 rendant compte de cette nouvelle organisation de l'administration de la justice à l'échelon national.

(113) Car sa suppression, voire même le détachement complet des missions de justice judiciaire, aurait des conséquences importantes en termes d'influence de la justice dans la sphère exécutive, ramenée à peu de choses. L'évolution serait à contre-courant du mouvement contemporain, ainsi que le montre la situation au Royaume-Uni où la création de la Cour suprême du Royaume-Uni, destinée à mettre un terme à la confusion des pouvoirs, s'est traduite par la création d'un ministère de la justice. V. C. Vigouroux, v° *Ministère de la Justice*, in *Dictionnaire de la justice*, préc., p. 889.

(114) Art. 20 Constitution de 1958.

(115) V. *supra* n° 25.

dépendance vis-à-vis de l'exécutif dans leurs activités de direction de la police judiciaire d'enquête, de poursuite et d'exécution des décisions.

La situation est très différente pour les juges du siège. Il convient d'affirmer clairement l'autonomie de l'acte de juger par rapport à la fonction de poursuite<sup>116</sup>. En ce sens, certains modèles étrangers démontrent qu'une distinction entre les magistrats est envisageable (notamment le système néerlandais).

**42. Le rattachement de la police judiciaire.** Sur ce point, la Commission est parvenue à un accord de méthode, sinon à un accord sur le fond car, s'il est incontestable que la police judiciaire est un des moyens de l'activité juridictionnelle en matière pénale<sup>117</sup>, la question de son rattachement éventuel à l'autorité judiciaire soulève une multitude de questions qui dépassaient de très loin le temps et les moyens dont disposait cette commission. Les membres de la commission partagent pour l'essentiel les mêmes raisons de remédier à la situation actuelle (1°), mais ils se partagent quant aux remèdes envisageables (2°).

1°) Les *raisons* pouvant justifier un rattachement de la police judiciaire au ministère de la justice sont multiples et nombreuses<sup>118</sup>.

La notion de police judiciaire renvoie d'abord à une fonction définie par le Code de procédure pénale<sup>119</sup> et n'est pas donc pas une compétence du ministère de l'intérieur. Il n'existe d'ailleurs pas *une* police judiciaire, mais *des*

---

(116) Cette autonomie est au demeurant affirmée comme un principe directeur du procès pénal : « *La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties* (al. 1). *Elle doit garantir la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement* (al. 2) ».

(117) Chacun comprendra qu'affecter 2 policiers ou 40 policiers à une enquête judiciaire ne conduit pas au même résultat et que, sur ce point, la décision ne doit bien sûr pas dépendre du ministère de l'Intérieur.

(118) La commission fait sienne ici certaines des analyses d'une note communiquée par M. Gildas Roussel, maître de conférences à l'Université de Brest, intitulée « Le rattachement de certains services de police judiciaire au ministère de la Justice », spéc. I, « Justifications du rattachement ». De cet auteur, V. également v° *Police judiciaire in Rép. dr. pén. et proc. pén.*, 2011.

(119) Art. 12 à 29-1 CPP, composant le chapitre 1, du titre 1 de la 1<sup>re</sup> partie du code.

services de police judiciaire. De nombreux fonctionnaires n'appartenant pas au ministère de l'Intérieur possèdent des compétences de police judiciaire pour la recherche d'infractions parfois complexes ou spécifiques, comme en matière de douanes<sup>120</sup>, d'affaires maritimes, d'inspection du travail, de chasse et de forêts, etc. Des services de police judiciaire sont déjà placés pour emploi auprès d'autres ministères, comme la gendarmerie des transports aériens auprès de la direction générale de l'aviation civile ; gendarmerie maritime auprès du chef d'état-major de la marine, etc. Cette spécialisation est peut-être favorable à l'efficacité de l'action policière, mais elle fragmente aussi l'activité de police judiciaire et cette fragmentation est propice à un amoindrissement du contrôle de la justice. Et que dire de l'activité de la Direction centrale du renseignement intérieur<sup>121</sup> ? Contre cette tendance, la création des groupes d'intervention régionaux (GIR) constitue un début de mutualisation des services dédiés à la seule activité de police judiciaire, mais pose le problème du poids excessif de l'autorité préfectorale et des modalités du contrôle effectif exercé par les magistrats<sup>122</sup>.

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur par la loi du 3 août 2009<sup>123</sup> relativise la division des forces nationales de

---

(120) Exemple particulièrement probant que celui du *Service national de douane judiciaire*, dirigé par un magistrat et situé en dehors du ministère de l'Intérieur. Le SNDJ est un service de l'administration des douanes, créé par arrêté du 5 décembre 2002. Il possède une compétence nationale et se divise en sept unités locales qui regroupent au total deux cents officiers de douane judiciaire habilités à accomplir des investigations avec les mêmes pouvoirs que les OPJ (art. 28-1 CPP). Ce service est dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire détaché auprès du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et exerçant ses fonctions auprès de l'inspecteur général des douanes. Il reçoit les commissions rogatoires des juges d'instruction et les « soit-transmis pour enquête » adressés par le parquet. Ce magistrat coparticipe à la notation administrative des fonctionnaires de douane judiciaire. L'organisation du SNDJ, qui pourrait être rattaché au ministère de la justice, peut inspirer celle des services de police dédiés à des investigations spécifiques au sein du ministère de la Justice.

(121) Mais la question des pouvoirs de la DCRI (habilitation de police judiciaire, régime des actes d'investigations et valeur probante des procès-verbaux) relève de la procédure pénale plus que d'une modification statutaire.

(122) V. G. Roussel, note préc., n° 9.

(123) L. n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, JO 6 août 2009, p. 13112.

police judiciaire<sup>124</sup>. Si les magistrats sont encore libres du choix du service d'enquête (art. 12-1 CPP), le fait que les officiers de police relèvent désormais tous du même ministère altère en pratique l'enjeu de ce choix et restreint les marges de manœuvre d'un magistrat désireux de s'assurer, dans des affaires particulières, que tout sera mis en œuvre pour obtenir la manifestation de la vérité. Or, de même que l'impartialité de l'expert judiciaire est nécessaire à l'impartialité de la mise en état des affaires civiles et, partant, à l'impartialité du jugement, de même la garantie de l'impartialité des enquêteurs est une condition de l'impartialité de l'instruction des affaires pénales et, partant, de leur jugement. C'est le droit au procès équitable autant que la séparation des pouvoirs qui sont alors en cause.

Un autre problème soulevé par la situation actuelle est que le système de notation des policiers et gendarmes a renforcé leur hiérarchie administrative au détriment du contrôle par l'autorité judiciaire. « *La notation administrative par objectif et la culture ministérielle du résultat se sont substituées à la notation judiciaire selon la qualité procédurale et à la culture de responsabilité et de loyauté des OPJ envers les magistrats* »<sup>125</sup>. Dans ce conflit de loyautés entre les injonctions du chef de service de police ou de gendarmerie et celles de l'autorité judiciaire, l'OPJ a tendance à privilégier les premières.

2°) Pour remédier à la situation actuelle, deux pistes principales sont envisageables, entre lesquelles les membres de la commission se partagent, ce partage tenant d'ailleurs moins à des positions de principe inconciliables qu'à des précautions méthodologiques en l'état des informations disponibles.

a) La première piste est celle d'un *rattachement statutaire des services spécialisés de la police judiciaire au ministère de la justice*<sup>126</sup>.

Dans cette reconfiguration du ministère de la justice et du ministère public, la police judiciaire serait donc statutairement rattachée au ministère

(124) V. G. Roussel, note préc., n° 7.

(125) G. Roussel, note préc., n° 8.

(126) Soit la DCPJ, les SRPJ et les services spécialisés de la police et de la gendarmerie, c'est-à-dire environ 10 000 fonctionnaires.

public et, partant, au ministère de la Justice<sup>127</sup>, et non plus au ministère de l'Intérieur qui conserverait la sécurité publique dans le périmètre, essentiel, de ses missions<sup>128</sup>. Un siècle après, ce transfert répondrait au transfert de l'administration pénitentiaire réalisé au début du XX<sup>e</sup> siècle du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice<sup>129</sup>. Ce rattachement, qui existe dans certains pays<sup>130</sup>, où il est parfois constitutionnalisé<sup>131</sup>, est du reste pris en considération par les textes européens<sup>132</sup>. Certes, police et gendarmerie ont deux missions : la sécurité publique et la police judiciaire. Néanmoins, pour cette dernière mission, elles devraient être rattachées au ministère public « rénové » qui aurait toute légitimité pour exercer direction et contrôle sur certains aspects de la carrière de ces policiers, comme la formation, sur la définition des priorités de son action en police judiciaire et sur les moyens dédiés à cette mission. Pour le reste, afin de garantir des perspectives d'évolution de carrière qui ne désavantagent pas les policiers affectés aux missions de police judiciaire par rapport aux policiers affectés aux missions de sécurité publique, la gestion de la carrière des policiers serait l'objet d'une charte conclue entre le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice<sup>133</sup>.

(127) Sur les modalités possibles de ce rattachement, V. G. Roussel, note préc., II. – « Mise en œuvre du rattachement ».

(128) Sur l'incidence, assez faible en termes numériques, de ce rattachement, V. G. Roussel, note préc., n° 5. Au sein du ministère de l'Intérieur, les activités spécialisées de police judiciaire sont déjà l'objet d'une division institutionnelle et opérationnelle au sein de la police nationale et de la gendarmerie nationale : V. G. Roussel, note préc., n° 4.

(129) C. Carlier, « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », *Criminocorpus*, 2011 (<http://criminocorpus.revues.org/943>).

(130) V. G. Roussel, note préc., n° 14.

(131) V. p. ex. art. 109 Constitution italienne : « L'autorité judiciaire dispose directement de la police judiciaire ».

(132) V., *infra*, Annexe 6, Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale* (adoptée par le Comité des Ministres, le 6 oct. 2000, lors de la 724<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres).

(133) Rappr. *infra* Annexe 10, la Charte de gestion conclue entre le Conseil d'État et le ministère de l'Intérieur au sujet des fonctionnaires affectés aux fonctions de greffier des juridictions administratives.

*b) La seconde piste est celle du rattachement fonctionnel de la police judiciaire à l'autorité judiciaire<sup>134</sup>, qu'il convient de mettre en œuvre effectivement, avec un renforcement de l'autorité fonctionnelle du ministère public, ou des juridictions d'instruction, sur la police judiciaire. Il s'agit de garantir aux magistrats la disponibilité, la maîtrise et le contrôle des agents de police judiciaire dont ils ont besoin pour mener à bien les enquêtes qui le nécessitent. Dans leur mission de police judiciaire, les enquêteurs de police judiciaire doivent être placés sous l'autorité fonctionnelle unique du ministère public ou du juge d'instruction selon le cas.*

Cette solution serait un progrès par rapport à la situation actuelle. Il n'est pas nécessaire que toutes les tâches de police judiciaire soient effectuées par une police rattachée à la Justice, mais il est nécessaire que, pour un certain nombre d'affaires dont la définition est à préciser (caractère complexe, caractère sensible, enjeu financier, etc.), les magistrats puissent saisir une police qui soit sous leur contrôle et mettre en œuvre les moyens qui leur paraissent nécessaires sans dépendre d'une autorité extérieure à l'institution judiciaire. Il faut donc que le ministère public renoué puisse exercer une autorité sur la police judiciaire et que l'institution judiciaire ait un véritable pouvoir, notamment sur les affectations de personnes, sur le choix du personnel et sur le contrôle des moyens. À cet égard, il conviendrait de renforcer la notation judiciaire des personnels de police judiciaire et faire en sorte que celle-ci ait plus de poids<sup>135</sup> et de prévoir l'intervention systématique de l'inspection générale des services judiciaires pour contrôler la police judiciaire (en plus de l'Inspection générale de la police nationale ou de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale)<sup>136</sup>. Il va de soi

(134) En cas de mise en œuvre de la première option, le rattachement fonctionnel ici examiné concernerait tous les services qui accomplissent de manière non exclusive des missions de police judiciaire.

(135) Sous le contrôle du Conseil d'État : V., Annexe 8, CE 2 avr. 2008, n° 286.635. *Adde* CE 2 avr. 2008, n° 280.123.

(136) V. art. 15-2 CPP, qui confère au ministre de la Justice la possibilité d'ordonner une enquête administrative de l'IGSJ associant le service administratif d'enquête compétent sur des faits touchant à l'exercice de la mission de police judiciaire, cette enquête étant dirigée par un magistrat. Cette disposition, issue de la loi du 15 juin 2000, n'a que très rarement été mise en œuvre depuis son adoption.

que cette soumission de la police judiciaire à l'institution judiciaire conduirait à interdire la transmission des pièces de police judiciaire aux autorités du ministère de l'Intérieur ainsi que l'expression publique des autorités de police dans les affaires en cours<sup>137</sup>. Dans le même esprit, il conviendrait d'assurer l'indépendance des laboratoires de police judiciaire et le contrôle judiciaire des fichiers, qui pourraient suivre un sort identique à celui du *Casier judiciaire national*<sup>138</sup>. La nomination d'un magistrat, sur avis conforme du Conseil supérieur de la justice, au poste de directeur général de la police nationale, serait de nature à parfaire ce dispositif.

c) Ces deux possibilités sont envisagées par les recommandations du Conseil de l'Europe, spécialement la *Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*<sup>139</sup>, qui dispose, « d'une manière générale », que « le ministère public doit vérifier la légalité des enquêtes de police, à tout le moins lorsqu'il décide d'engager ou de continuer l'action publique. À cet égard, il doit aussi contrôler la façon dont la police respecte les droits de l'homme » (point 21), avant de distinguer selon que « la police est placée sous l'autorité du ministère public ou lorsque les enquêtes de police sont dirigées ou supervisées par ce dernier » (point 22) ou selon que « la po-

(137) V. *infra* Annexe 9, Trib. confl. 12 déc. 2011, n° 3838, *Gaz. Pal.* 29 févr.-1<sup>er</sup> mars 2012. 22, obs. Guyomar et 2-3 mars 2012, note Strickler.

(138) Les fichiers de ces services de police judiciaire doivent être contrôlés par un magistrat et centralisés au sein du ministère de la Justice pour assurer le respect de la vie privée et de la présomption d'innocence. Or si le *Fichier judiciaire automatisé des infractions sexuelles* (FIJAS) est géré par le *Casier judiciaire national* et le *Fichier national automatisé des empreintes génétiques* (FNAEG) contrôlé par un magistrat, les autres grands fichiers échappent au contrôle effectif de l'autorité judiciaire. Certaines affaires récentes révèlent que la dénonciation des illégalités commises au sein des fichiers de police du ministère de l'Intérieur s'avère très difficile. Les effets procéduraux des fichiers de police, notamment le *Système de traitement des infractions constatées* (STIC) même en l'absence de déclaration de culpabilité, rend nécessaire le contrôle direct du ministère de la Justice sous l'autorité du ministère public. V. L. Boredon, « Toujours plus gros, les fichiers de police sont incontrôlables », *Le Monde*, 23 déc. 2011.

(139) V., *infra*, Annexe 6, Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale* préc., spéc. points 21-23.

*lice est indépendante du ministère public »* (point 23). Les deux possibilités que ce rapport envisage sont donc traitées identiquement par le Conseil de l'Europe ; elles relèvent toutes deux du point 22 qui prévoit que, dans ces cas :

« 22. [...] *l'État prend toutes mesures pour que le ministère public puisse :*

- a. *donner des instructions utiles aux services de police pour une application effective des priorités de politique pénale, s'agissant en particulier de l'élucidation des affaires, du mode de recherche des preuves, des moyens en personnel à utiliser, de la durée des enquêtes, de l'information du ministère public, etc. ;*
- b. *en cas de pluralité de services, saisir d'une enquête individuelle le service de police qu'il juge adéquat ;*
- c. *procéder aux évaluations et aux contrôles nécessaires au respect de ses instructions et de la loi ;*
- d. *sanctionner ou faire sanctionner le cas échéant d'éventuelles violations »*<sup>140</sup>.

En toute hypothèse, les moyens budgétaires affectés à chaque mission devront être mis en harmonie avec les transferts de compétence opérés.

**43. La réforme du Conseil supérieur de la magistrature.** Deux solutions pouvaient être adoptées par la Commission : il était possible de confier les attributions du ministère de la Justice *soit* à la Cour de cassation, *soit* à un Conseil de la magistrature rénové.

La *première hypothèse*, intégrationniste, peut se recommander du précédent constitué par le Conseil d'État. Mais la Commission a tenu compte des données culturelles qui prédisposent moins la Cour de cassation que le Conseil d'État à jouer un tel rôle. En effet, la justice administrative et la justice judiciaire ne se sont pas constituées de la même manière. La première s'est développée à partir du Conseil d'État lui-même, par séparations suc-

---

(140) Dans les États où la police est indépendante du ministère public, ce qui n'est pas l'hypothèse envisagée par la commission, le point 23 prévoit que ces États « *prennent toutes mesures pour que le ministère public et la police coopèrent de façon appropriée et efficace* ».

cessives de ses fonctions. La justice judiciaire s'est au contraire développée par agglomération progressive de juridictions de première instance, d'appel et de cassation.

La *seconde hypothèse*, qui recueille les faveurs de la Commission, consiste à transformer en profondeur l'actuel Conseil supérieur de la magistrature, y compris dans sa composition<sup>141</sup>. Une telle proposition peut se recommander partiellement de la solution adoptée dans de nombreux pays européens, par exemple aux Pays-Bas. Une fois rénové, le Conseil supérieur de la magistrature, devenu Conseil supérieur de la justice, sera en mesure de disposer d'un pouvoir accru sur la carrière des magistrats (A), ce qui invite logiquement à ne pas lui confier l'évaluation des juridictions (B). Il faut enfin revoir la sélection des magistrats aux plus hautes fonctions (C).

## A — La gestion des carrières

44. La gestion du corps des magistrats peut être assurée par le Conseil supérieur de la justice. Dans cette perspective, il est possible d'opter pour une gestion *directe* (certains services de la Direction des services judiciaires seraient transférés au Conseil supérieur de la justice qui la gèrerait directement) ou pour une gestion *déléguée* (la Direction des services judiciaires resterait au ministère qui recevrait mandat de gestion du Conseil supérieur de la justice). La Commission préconise d'utiliser la technique du *mandat de gestion*. Dans cette hypothèse, le pouvoir d'arbitrage et de décision appartiendrait au Conseil de la magistrature, mais l'exécution et la mise en œuvre des décisions seraient déléguées à la Direction des services judiciaires, elle-même rattachée au ministère de la Justice. Il conviendrait du reste que le Directeur des services judiciaires soit nommé sur avis conforme du Conseil supérieur de la justice.

Au-delà de la gestion du corps des magistrats, il est apparu préférable à la Commission de ne pas séparer les magistrats, les greffiers et la gestion des

---

(141) V. *supra* n° 28-31.

moyens. Le transfert du pouvoir de décision du ministère de la Justice au Conseil supérieur de la justice doit ainsi être étendu à l'ensemble de la Direction des services judiciaires, qui en exercerait la gestion concrète dans le cadre du mandat de gestion<sup>142</sup>.

## B — L'évaluation des juridictions

**45. Les solutions écartées : une évaluation menée par la Cour de cassation ou par le Conseil supérieur de la justice.** Les juridictions doivent faire l'objet d'une évaluation opérée avec des critères *qualitatifs*. La commission a hésité entre plusieurs voies. Elle a d'abord envisagé de confier l'évaluation collective à la Cour de cassation qui, toutefois, ne lui a pas semblé avoir vocation à remplir cette tâche dès lors qu'elle serait ainsi amenée à cumuler le contrôle de la conformité des procédures juridictionnelles aux règles de droit dans le cadre d'une voie de recours et l'évaluation de la qualité des processus administratifs au regard des standards de qualité<sup>143</sup>. Puis la Commission s'est interrogée sur l'opportunité de confier l'évaluation au Conseil supérieur de la justice. S'agissant de l'évaluation de *l'action administrative*, il a été suggéré que les moyens soient empruntés au ministère (inspection des services judiciaires) et, s'agissant de l'évaluation du *processus juridictionnel*, qu'ils soient fournis par la Cour de cassation (en faisant évoluer les missions du service de documentation et d'études).

**46. La solution retenue : une évaluation menée par une « Agence nationale d'évaluation de la justice ».** Finalement, la Commission a jugé préfé-

---

(142) La Direction des services judiciaires est décomposée en quatre sous-directions : la sous-direction des ressources humaines de la magistrature ; la sous-direction des ressources humaines des greffes ; la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des juridictions ; la sous-direction de la performance et des méthodes (*arrêté du 25 oct. 2010 fixant l'organisation en sous-directions de la direction des services judiciaires*). Cette dernière sous-direction pourrait demeurer de la responsabilité du ministère de la justice. Pour les autres sous-directions, il faudrait sans doute affiner le rattachement au Conseil supérieur de la magistrature en distinguant selon les bureaux.

(143) V. *supra* n° 33.

nable que l'organe d'évaluation ne soit pas envisagé comme une composante du Conseil supérieur de la justice, afin que l'autorité à laquelle appartient le pouvoir de gérer l'institution soit distincte de l'organe qui en évalue le fonctionnement. Il lui est apparu souhaitable de s'orienter vers la création d'une agence indépendante d'évaluation de l'institution judiciaire, dotée d'un conseil d'administration dirigé par un président nommé par la formation plénière du Conseil supérieur de la justice et assisté d'un directeur général. Il s'agirait, *mutatis mutandis*, d'un système comparable à celui que connaît l'enseignement supérieur avec l'*Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*<sup>144</sup>. Le président de l'*Agence nationale d'évaluation de la justice* serait nommé à la majorité qualifiée des 3/5<sup>e</sup> par la formation plénière du Conseil supérieur de la justice.

Même en écartant ainsi toute mission d'évaluation, il n'en serait pas moins nécessaire que le Conseil supérieur de la justice ait à sa disposition une équipe d'inspection dans le cadre de ses missions disciplinaire, voire pré-disciplinaire, et de gestion du corps (notamment en vue de la nomination ou de la réaffectation en qualité de chef de juridiction). Les magistrats composant cette équipe d'inspection pourraient être soit nommés par lui (éventuellement parmi les magistrats honoraires) dans des conditions de majorité qui leur assure la légitimité nécessaire, soit détachés de l'inspection des services judiciaires dans des conditions assurant leur indépendance par rapport à leur corps d'origine.

## C — La formation des magistrats

47. Le cycle supérieur d'administration de la justice, qui a récemment vu le jour à l'ENM, soulève une difficulté institutionnelle avec le Conseil supérieur de la magistrature : le choix des magistrats est opéré par la direction des services judiciaires en liaison avec l'ENM, alors que c'est le Conseil supérieur de la magistrature, absent à ce stade, qui dispose d'un pouvoir

(144) AERES : <http://www.aeres-evaluation.fr>.

propre de nomination des chefs de juridiction. Ses choix risquent donc d'être contraints ou limités par la présélection qui aura été effectuée en amont. La Commission souhaite qu'une réflexion soit conduite sur la possibilité de constituer des listes d'aptitude à certains emplois, à partir desquelles des formations préalables pourraient être envisagées. Une telle possibilité existe déjà au sein de la justice administrative : le choix a été fait en faveur d'une liste unique pour les présidents de chambre de cour administrative d'appel et les chefs de juridiction. La formation des chefs de juridiction peut être faite dès l'instant où les magistrats figurent sur la liste d'aptitude (sans attendre leur nomination). De plus en plus sensible à la bonne gestion de ses ressources humaines, la justice administrative constitue en la matière une source d'inspiration.

## Section 2

### Aspects budgétaires

48. Sur le plan budgétaire, certaines institutions bénéficient d'un traitement privilégié pour préserver leur indépendance alors que la justice judiciaire ne fait l'objet d'aucune dérogation. Il est possible d'expliquer cette situation par la volonté de maintenir un contrôle gouvernemental sur la justice, en raison de l'importance des enjeux budgétaires<sup>145</sup>. Cette situation est regrettable et présente de nombreux désavantages (§ 1). Une nouvelle architecture budgétaire doit être envisagée afin de garantir l'autonomie de la justice judiciaire (§ 2).

---

(145) Les crédits 2010 du programme 166 ont ainsi représenté près de 9 fois ceux des juridictions administratives ; quant à la mission « Justice », elle représente plus de 11 fois le volume budgétaire de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

## § 1. – Les défauts du système actuel

### A — Un traitement indifférencié

**49. L'absence de dérogation.** La justice judiciaire n'a jamais bénéficié d'un traitement dérogatoire dans l'architecture du budget de l'État : elle a toujours été soumise aux mêmes règles, présentations et procédures que les autres administrations (éducation nationale, police...). Sous l'ordonnance de 1959, ses crédits étaient retracés au sein du budget du ministère de la Justice, présenté, adopté et exécuté selon les règles de droit commun. Avec la LOLF, la « Justice judiciaire » est devenue un programme (166), au sein d'une mission « Justice », soumise au droit commun.

Aucune conséquence n'a jamais été tirée, sur le plan budgétaire, du principe constitutionnel d'indépendance de la justice. Cette situation est d'autant plus paradoxale que d'autres institutions bénéficient d'un traitement privilégié dont la seule justification tient précisément à la nécessité de préserver leur indépendance<sup>146</sup>. L'entrée en vigueur de la LOLF n'a d'ailleurs pas remis en cause cette spécificité. La logique d'un traitement budgétaire particulier pour des institutions dont l'indépendance doit être garantie a été renforcée en 2005 avec l'institution d'une mission « Conseil et contrôle de l'État » qui regroupe trois programmes : « Conseil d'État et juridictions administratives », « Conseil économique et social », « Cour des comptes et juridictions financières ». La mise en place de cette mission a permis aux juridictions financières de couper les liens qui les rattachaient au ministère des finances sous l'empire de l'ordonnance de 1959 : ce ministère a cessé de contrôler effectivement les conditions de fonctionnement des juridictions. De la même manière, le Conseil d'État et les juridictions administratives ont cessé d'être administrées directement par le ministère de la Justice.

---

(146) C'est le cas, depuis toujours, des services de la présidence de la République, des deux assemblées ou du Conseil constitutionnel.

Il faut donc en finir avec cette anomalie et concrétiser l'indépendance constitutionnelle de la justice judiciaire en lui accordant un traitement budgétaire privilégié, à l'image de celui dont bénéficie la mission « Conseil et contrôle de l'État ». En effet, la reconnaissance d'une spécificité a offert de nombreux avantages aux institutions de cette mission : elles bénéficient d'un dialogue direct avec les services du budget et les parlementaires lors des débats budgétaires et peuvent donc faire prévaloir directement leurs demandes et priorités<sup>147</sup>. En outre, elles échappent à toute logique de régulation qui pouvait auparavant inciter les services du ministère de la Justice ou du ministère des Finances à leur faire partager les réductions de crédits imposées en cours d'année budgétaire.

## *B — Un budget insuffisant*

**50. Une priorité affichée.** Les documents budgétaires et les rapports gouvernementaux ou parlementaires soulignent chaque année que les finances de la justice constituent une priorité au sein du budget de l'État. Leur caractère prioritaire s'est longtemps traduit par le vote de lois de programmation garantissant la progression régulière des crédits et des emplois. La loi de programmation de 1995, qui n'a été respectée que la première année, et celle de 2002<sup>148</sup>, globalement respectée en ce qui concerne les emplois de magistrats mais pas pour les emplois de greffiers, se sont successivement inscrites dans cette logique.

Aujourd'hui encore, en dépit des contraintes liées à la situation budgétaire de l'État, la justice continue de bénéficier d'une exception : le schéma triennal d'évolution 2011-2013 du budget prévoit des réductions de personnels pour l'ensemble des missions et programmes, sauf « Justice et liberté » qui se voit créditer d'une augmentation de 400 emplois. Une réduction de 5 %

---

(147) Dans le cas de la Cour des comptes, l'émancipation du ministère des finances s'est accompagnée d'un effort budgétaire significatif pour les juridictions financières qui, à l'occasion de la LOLF, devaient prendre en charge de nouvelles missions (certification).

(148) L. n° 2002-1138 du 9 sept. 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, JO 10 sept. 2002, p. 14934.

sur les crédits de fonctionnement et d'intervention a été appliquée à toutes les missions sauf la mission Justice dont les crédits augmentent de 2 %. Cette priorité se reflète dans l'évolution des crédits de paiements ouverts par les lois de finances successives qui augmentent chaque année. De 1997 à 2010, ils ont progressé de plus de 80 %, à un rythme très supérieur à celui du budget de l'État.

**51. Une priorité relativisée.** La progression des crédits doit toutefois être fortement relativisée par deux facteurs :

***La justice, au sens budgétaire, ne se limite pas à la justice judiciaire.*** Ainsi, la mission « Justice » comprend actuellement six programmes<sup>149</sup> : le programme « Justice judiciaire » (166) ; le programme « Administration pénitentiaire » (107) ; le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (182) ; le programme « Accès au droit et à la justice » (101) ; le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » (310) ; enfin, le programme « Conseil supérieur de la magistrature » (335)<sup>150</sup>.

### Mission « Justice »

|                  |                                                    |
|------------------|----------------------------------------------------|
| Programme n° 166 | Justice judiciaire                                 |
| Programme n° 107 | Administration pénitentiaire                       |
| Programme n° 182 | Protection judiciaire de la jeunesse               |
| Programme n° 101 | Accès au droit et à la justice                     |
| Programme n° 310 | Conduite et pilotage de la politique de la justice |
| Programme n° 335 | Conseil supérieur de la magistrature               |

Il faut particulièrement relever l'importance actuelle de l'administration pénitentiaire dans le budget de la justice : en 1997, les crédits de l'admi-

(149) Site : [www.performance-publique.budget.gouv.fr](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr).

(150) Créé par l'article 9 de la LO n° 2010-830 du 22 juill. 2010 qui a transformé l'action 04 du programme *Justice judiciaire* en nouveau programme 335 *Conseil supérieur de la magistrature* de la mission *Justice*.

nistration pénitentiaire représentaient 28 % du budget de la justice ; en 2010, ils représentent 39 % de ce même budget. Par conséquent, l'affirmation du caractère prioritaire de la justice masque une croissance des moyens surtout allouée à l'administration pénitentiaire en raison des besoins liés aux programmes de construction de nouveaux établissements et à la situation très dégradée des prisons françaises. Significativement, la part relative de la justice judiciaire dans le budget de la Justice tend à se réduire au fur et à mesure de la progression des crédits de l'administration pénitentiaire. La gestion au sein d'une même mission peut également conduire à des arbitrages en cours d'année qui seront défavorables à la justice judiciaire : les contraintes pesant sur l'administration pénitentiaire peuvent inciter à geler les crédits de la justice judiciaire, voire à les transférer. Les nouvelles charges résultant des transfèrements de détenus et de la sécurité des tribunaux imputés progressivement au ministère de la justice vont peser lourdement dans les années à venir sur le budget des juridictions.

Un autre facteur doit conduire à relativiser l'importance de la progression des crédits de la justice. Cette progression a en partie reflété l'accumulation de réformes qui ont été accompagnées par des enveloppes de crédits additionnels, mais fléchés. Ces réformes et les enveloppes identifiées pour leur mise en œuvre ont consommé une part significative des moyens supplémentaires alloués aux services de sorte que l'équation du fonctionnement quotidien des juridictions est restée difficile. L'exemple des emplois est significatif de cette dynamique<sup>151</sup>.

---

(151) Entre 1998 à 2008, les effectifs réels des personnels judiciaires ont progressé de près de 15 %. La tendance est plus marquée pour les magistrats (+16 %) que pour les fonctionnaires (+10 %). Pour les magistrats l'essentiel (les 2/3) des créations d'emplois a concerné les fonctions du parquet, l'application des peines et les magistrats de la jeunesse. Le nombre de magistrats non spécialisés, de juge d'instruction ou de juge d'instance a évolué dans des proportions bien moindres. S'agissant des fonctionnaires, la moitié des emplois créés (soit environ un millier) était destinée à accompagner soit des réformes des procédures juridictionnelles (institution de la procédure de redressement personnel, création de juridictions interrégionales spécialisées, bureau de l'exécution des peines) soit l'accroissement des compétences attribuées aux services judiciaires en matière de gestion (transfert de l'ordonnancement secondaire, mise en œuvre de la LOLF).

En définitive, en dépit de l'effort significatif réalisé depuis 1997 et de la volonté affichée de faire de la justice une priorité budgétaire, la mission « Justice » reste très insuffisante au sein du budget de l'État. D'ailleurs, le rapport établi par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) constate le retard structurel français dans les moyens consacrés à sa justice. La France consacre 57,7 € par habitant à sa justice, quand l'Allemagne y consacre le double (106 €) et que tous les autres grands pays comparables d'Europe de l'Ouest se situent à un niveau très supérieur (Pays-Bas, Espagne, Belgique, Italie)<sup>152</sup>.

## § 2. – La nécessité d'un nouveau système

52. Comment donner à la justice judiciaire une véritable indépendance budgétaire ? Derrière cette indépendance, il faut avoir à l'esprit les implications et les contraintes que cela suppose. Sur le plan théorique, aucun obstacle technique ne s'oppose à la mise en place, pour la justice judiciaire, d'un traitement comparable à celui des autres juridictions (financières ou administratives). Un tel choix suppose toutefois de délimiter avec soin les contours de la nouvelle mission (A) et de reconstruire l'actuelle mission « Justice » (B).

### A — Création d'une nouvelle mission « Autorité judiciaire »

53. Afin d'octroyer une indépendance budgétaire à la justice judiciaire, trois questions doivent être tranchées : le choix de la mission (1) ; le périmètre de la mission (2) ; le directeur des programmes de la mission (3).

---

(152) J.-P. Jean, *Étude de 16 pays comparables*, Conseil de l'Europe, CEPEJ, nov. 2010. V. aussi CEPEJ, « Efficacité et qualité de la justice », *Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens*, 25 oct. 2010.

### *1/ Le choix de la mission*

54. Sortie de la mission *Justice*, la « Justice judiciaire » peut devenir soit un nouveau programme de la mission « Conseil et contrôle de l'État », soit constituer elle-même une nouvelle mission.

Il a d'abord été envisagé de faire de la « Justice judiciaire » un *programme* de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Mais cette voie a été délaissée par la Commission, qui a jugé plus pertinent de proposer la création d'une *nouvelle mission*, dénommée « Autorité judiciaire ».

### *2/ Le périmètre de la mission*

55. Quel doit être le périmètre de la nouvelle mission ? Actuellement, le programme 166 « Justice judiciaire » comprend les actions suivantes : 01 Traitement et jugement des contentieux civils ; 02 Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales ; 03 Cassation ; [04 *Conseil supérieur de la magistrature*]<sup>153</sup> ; 05 Enregistrement des décisions judiciaires ; 06 Soutien ; 07 Formation ; 08 Support à l'accès au droit et à la justice<sup>154</sup>.

La Commission a d'abord pris position sur plusieurs points :

**a) La séparation budgétaire du siège et du parquet.** Actuellement, au sein de la mission « Justice », la distinction porte sur le civil et le pénal et non sur le siège et le parquet. La Commission propose de maintenir le ministère public au sein de la mission « Justice » afin de bien distinguer l'acte de juger et les autres missions dont, principalement, la fonction de poursuite<sup>155</sup>. Ce choix fonctionnel ne doit cependant pas être interprété comme une séparation statutaire du siège et du parquet. La Commission ne souhaite pas remettre en cause l'unité du corps des magistrats de l'ordre judiciaire. Celle-ci implique qu'il s'agit, dans les deux cas, de magistrats ; que ces magistrats relèvent, pour leur statut, d'un organe unique, le Conseil supérieur

---

(153) Devenu le programme n° 335 : V. *supra* n° 51.

(154) V. la *Nomenclature d'exécution 2012* du programme : <http://www4.minefi.gouv.fr/budget/plf2012/Blancs2012/blancs/pdfxt/DNEBLANCPGMPGM166.pdf>.

(155) V. *supra* n° 41.

de la justice et qu'il doit être possible d'être magistrat du siège ou magistrat du parquet au cours de la carrière. Non seulement aucun de ces trois points n'est remis en cause par la réforme budgétaire proposée, mais la commission souhaite même un renforcement des garanties statutaires dont doivent bénéficier les magistrats du parquet au regard de leur nomination, du déroulement de leur carrière et du régime disciplinaire auxquels ils sont soumis<sup>156</sup>.

**b) L'intégration du greffe au sein de la mission « Autorité judiciaire ».**

Pour aller au bout de la logique budgétaire, la Commission suggère d'intégrer le greffe à la nouvelle mission « Autorité judiciaire », dès lors que la direction des services judiciaires serait transférée à l'autorité judiciaire<sup>157</sup>, avec mandat de gestion confié par celle-ci au ministère de la Justice. L'ensemble du corps des greffiers serait compris dans ce transfert, mais une charte de gestion, conjointement élaborée par le ministère de la Justice et l'autorité judiciaire<sup>158</sup>, organiserait la mise à disposition partielle du temps ETPT de la mission « Autorité judiciaire » à la mission « Justice » et réglerait le sort des greffiers travaillant sur des ETPT affectés au ministère public. Les répartitions seraient négociées et déterminées dans le cadre du double dialogue de gestion au niveau local et régional. Dans le système actuel, certains services, comme l'audience, sont déjà dans une situation complexe qui nécessite la coopération du siège et du parquet. Dans les juridictions, l'idée d'intérêt commun est profondément ancrée : le bureau d'ordre (rattaché au parquet) travaille pour tout le monde. Il existe beaucoup d'exemples de dédoublement fonctionnel, qui peuvent certes provoquer des « frottements », c'est dans l'ordre des choses, mais qui n'interdisent pas qu'une personne affectée à une juridiction travaille pour deux programmes à la fois et que les deux hiérarchies s'accordent sur les questions d'affectation des moyens en n'ayant en vue que le bien commun dont ils sont les serveurs.

---

(156) V. *supra* n° 25, 38 et 41.

(157) V. *supra* n° 44.

(158) Sur le modèle de la charte de gestion conclue entre le Conseil d'État et le ministère de l'Intérieur pour les greffiers des juridictions administratives, statutairement rattachés au dernier mais fonctionnellement dépendants du premier. V. *infra* Annexe 10.

**c) La transformation de l'action « Soutien ».** Cette action « couvre l'ensemble des moyens humains et budgétaires permettant à la direction des services judiciaires de mettre en œuvre ses politiques »<sup>159</sup>. La Commission a fait le choix de transformer cette action en programme et de la dédoubler afin qu'elle soit présente à la fois dans la nouvelle mission « Autorité judiciaire » et dans la mission « Justice ».

**d) La création d'un nouveau programme « Évaluation ».** La Commission s'étant précédemment prononcée en faveur de la création d'une « Agence nationale d'évaluation de la justice » indépendante du Conseil supérieur de la justice<sup>160</sup>, cette proposition doit se traduire, sur le plan budgétaire, par la mise en place d'un programme distinct.

S'agissant des programmes présents au sein de la mission, la Commission a opté pour la présentation suivante :

### Mission « Autorité judiciaire »

|                |                                                          |
|----------------|----------------------------------------------------------|
| Programme n° 1 | Juridictions de première instance                        |
| Programme n° 2 | Cours d'appel                                            |
| Programme n° 3 | Cour de cassation                                        |
| Programme n° 4 | Conseil supérieur de la justice                          |
| Programme n° 5 | Formation (ENM – ENG devenant ENAJ)                      |
| Programme n° 6 | Support à l'accès au droit et à la justice               |
| Programme n° 7 | Soutien                                                  |
| Programme n° 8 | Évaluation (Agence nationale d'évaluation de la justice) |

(159) « Sont comptabilisés les moyens qui ne se rattachent directement ni à l'action "Traitement et jugement des contentieux civils", ni à l'action "Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales". Sont notamment imputés sur cette action, les crédits d'investissement pour la réalisation et l'entretien des bâtiments judiciaires ».

(160) V. *supra* n° 33, 45-46.

### 3/ Le directeur des programmes de la mission

56. La mission « *Autorité judiciaire* », rattachée au Premier ministre, comportera huit programmes. La Commission souhaite désigner une seule et même personne pour diriger les différents programmes de la nouvelle mission. Dans ces conditions, l'hésitation est permise entre le Premier président de la Cour de cassation, auquel l'article 65, alinéa 8, de la Constitution attribue la présidence de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, et un directeur spécialement dédié à cette fonction eu égard à l'ampleur des tâches qu'elle implique. Le choix du Premier président de la Cour de cassation paraît s'imposer. Mais, pour le mettre en mesure d'assurer la totalité et la plénitude de ses missions ainsi élargies, il conviendrait qu'il soit doublement assisté, d'une part dans ses fonctions d'administration de la justice à la tête du Conseil supérieur de la justice, d'autre part dans ses fonctions à la tête de la Cour de cassation. À la tête du Conseil supérieur de la justice, cette mission d'assistance a vocation à être assurée par le Secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature. Pour ce qui est de la Cour de cassation, la solution pourrait consister : soit à créer un poste de « Premier président adjoint » (ou « Vice premier président » ou « Président des chambres de la Cour de cassation »), soit à prévoir la possibilité générale, pour le doyen des présidents de chambre à la Cour de cassation, de le remplacer dans ses différentes fonctions à la Cour de cassation<sup>161</sup>. Seraient ainsi apaisées les craintes liées à la difficulté dans laquelle il se trouverait de faire face efficacement à l'ensemble de ses fonctions et à la charge de travail qu'elles représentent.

---

(161) Depuis la loi organique du 22 juillet 2010, la commission d'avancement des magistrats n'est d'ailleurs plus présidée par le premier président de la Cour de cassation, mais par « *le doyen des présidents de chambre de la Cour de cassation* » : Ord. n° 58-1270 du 22 déc. 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, art. 35.

## *B — Transformation de l'actuelle mission « Justice »*

57. La création d'une nouvelle mission oblige à revoir la composition de l'actuelle mission « Justice ». Celle-ci dépend du ministère « Justice et libertés » et comprend cinq programmes : Justice judiciaire (166) ; Administration pénitentiaire (107) ; Protection judiciaire de la jeunesse (182) ; Accès au droit et à la justice (101) ; Conduite et pilotage de la politique de la justice (310) et, depuis peu, Conseil supérieur de la magistrature (335).

La Commission propose de retenir dans la mission « Justice » un *programme* nouveau, intitulé « Ministère public ». À l'intérieur de ce programme, il serait possible de distinguer les actions suivantes :

- Action n° 01 : Conduite de la politique pénale et missions civiles du ministère public ;
- Action n° 02 : Police judiciaire<sup>162</sup> ;
- Action n° 03 : Casier judiciaire national et fichiers de police judiciaire.

Par ailleurs, s'agissant des frais de justice, la Commission propose la création d'un autre programme, intitulé « *Soutien à l'activité juridictionnelle* » (ancienne action n° 6 du programme 166).

### **Mission « Justice »**

Administration pénitentiaire  
Protection judiciaire de la jeunesse  
Accès au droit et à la justice  
Conduite et pilotage de la politique de la justice  
Ministère public  
Soutien à l'activité juridictionnelle  
(*ancienne action n° 6 du programme 166*)

(162) En conformité avec le choix opéré quant au rattachement fonctionnel de la police judiciaire au ministère de la Justice sous l'autorité du ministère public : V. *supra* n° 42. Cette action procéderait du transfert partiel à la mission *Justice* des actuelles actions n° 05 du programme 176 « Police nationale » et n° 03 du programme 152 « Gendarmerie nationale » de la mission *Sécurité*.

## Chapitre 2

### L'administration de la justice à l'échelon local

58. La justice française n'a pas encore intégré les méthodes de partage, de délibération collective et de recherche de consensus. Il convient d'impliquer davantage les magistrats dans l'administration de la justice et d'associer l'ensemble des acteurs de la vie judiciaire. À cette fin, une réforme des *organes* de la justice peut être proposée (section 1). Il faut ensuite revoir la question des *agents* de l'administration de la justice : actuellement, le président de la juridiction est chargé de l'administration conjointement avec le responsable du ministère public, dans le cadre de la dyarchie, et l'assistance du service d'administration régional (SAR). Mais il existe une autre solution, qui a déjà été envisagée dans le passé sans jamais être mise en œuvre : la constitution d'un corps d'administrateurs de la justice (section 2)<sup>163</sup>.

---

(163) V. *infra* Annexe 2 le schéma n° 2 de la nouvelle organisation de l'administration de la justice à l'échelon déconcentré.

## Section 1

### Les organes de l'administration locale de la justice

59. L'administration locale de la justice doit être organisée, d'une part, au niveau de la juridiction elle-même qui conserve un rôle à jouer dans la démocratisation de l'administration judiciaire (§ 1), d'autre part, à l'échelon régional et interrégional, qui est devenu l'échelon pertinent d'administration de la justice (§ 2).

#### § 1 — L'échelon de la juridiction

60. **Constat.** L'administration de la justice à l'échelon juridictionnel souffre d'un déficit de concertation interne. Actuellement, les assemblées générales constituent le seul lieu où les magistrats connaissent de l'administration du tribunal<sup>164</sup>. Mais quelle que soit la formation de l'assemblée générale en cause (assemblée des magistrats du siège, assemblée des magistrats du parquet, assemblée des magistrats du siège et du parquet, assemblée des fonctionnaires du greffe et du secrétariat de parquet autonome, assemblée plénière des magistrats et des fonctionnaires), celle-ci a simplement pour fonction d'émettre un « *avis* » ou de procéder « *à un échange de vue* » (art. R. 212-22 et s. COJ). Elle ne permet pas vraiment d'associer suffisamment les magistrats et fonctionnaires à la bonne marche de la juridiction et ne constitue pas un véritable lieu de débat et de réflexion collective sur les choix administratifs et les pratiques juridictionnelles<sup>165</sup>. Il n'est pas excessif d'affirmer que la plupart des magistrats s'en désintéressent car ils ont le sentiment que tout se joue ailleurs et sans eux.

---

(164) V. R. Perrot, *op. cit.*, n° 110.

(165) Encore moins un contre-pouvoir possible par rapport à la décision du chef de juridiction.

C'est contre cette tendance qu'il convient de réagir dans le souci d'une reprise en main de leur destin collectif par tous ceux qui contribuent à l'œuvre de justice, y compris les avocats.

Le barreau est traditionnellement tenu à l'écart de l'administration de la juridiction, les avocats eux-mêmes ne se sentant d'ailleurs pas concernés pour certains, associés pour d'autres, à l'organisation et au fonctionnement du tribunal ou de la cour, dont ils sont pourtant les partenaires quotidiens et dont les choix ont une incidence directe sur leur propre activité judiciaire. Exemple à cet égard est l'introduction de la communication des actes de procédure par voie électronique qui, nécessitant l'interconnexion du réseau privé virtuel Justice (RPVJ) et du réseau privé virtuel Avocats (RPVA), a conduit à la conclusion dans le ressort de chaque tribunal de grande instance de conventions entre la juridiction et le barreau<sup>166</sup>. Plus généralement, les protocoles de défense pénale et les contrats de procédure, qu'il s'agisse des calendriers de procédure dans un litige déterminé ou des protocoles d'accord conclus entre une juridiction et les avocats du ressort (en première instance, devant la cour d'appel ou la Cour de cassation), deviennent des outils de gestion du procès et de la justice. Cette contractualisation contribue à faire en sorte que l'ensemble des acteurs de la justice se sente, dans un esprit coopératif, davantage comptable des performances de l'institution. L'évolution contemporaine de la conception du procès vers un modèle de type coopératif doit valoir tout aussi bien pour la conception de l'administration de la justice elle-même<sup>167</sup>. Un enjeu important de cette évolution concerne l'aide juridictionnelle, dont on sait l'incidence croissante sur le budget de l'État. L'idée émerge qu'il est nécessaire de sortir du paiement à l'acte et d'affecter aux barreaux une dotation globale. Lorsque le budget de l'aide juridictionnelle dépasse plusieurs centaines de millions d'euros et continue de croître rapidement, sous l'effet du développement de certains droits (par exemple en matière de garde à vue), son mode de gouvernance devient une vraie question

---

(166) Et, plus récemment, des huissiers de justice : *Convention avec le ministère de la Justice sur la dématérialisation en première instance*, CNHJ, communiqué 19 déc. 2011, D. 2012. 108.

(167) V. *supra* n° 20.

d'administration judiciaire qui doit conduire à des politiques locales associant plusieurs barreaux d'un même ressort régional.

**61. Propositions.** La Commission souhaite donc impliquer davantage les magistrats et les greffiers dans l'administration de la juridiction. La Commission juge également nécessaire d'associer le barreau et les huissiers pour responsabiliser l'ensemble des intervenants. À cette fin, la commission formule trois propositions :

**a) L'évolution de la commission permanente.** Le Code de l'organisation judiciaire prévoit que l'assemblée plénière des magistrats et des fonctionnaires comporte une commission permanente<sup>168</sup>. Présidée par le président du tribunal de grande instance (ou le premier président de la cour d'appel), elle a pour mission de préparer les réunions de l'assemblée plénière, d'élaborer et d'arrêter le règlement intérieur de l'assemblée plénière, de donner son avis sur les demandes d'attribution de mobilier, matériel technique et autres équipements spéciaux non financés sur les moyens propres de la juridiction, de proposer les mesures tendant à faciliter l'accueil et les démarches au public, d'assurer les liaisons avec les organismes sociaux ou professionnels dont l'activité est liée au fonctionnement de la justice, ainsi qu'avec les autorités locales. Il est proposé que la commission permanente se réunisse au moins une fois tous les deux mois et qu'elle fasse rapport annuel à l'assemblée générale dont elle est l'émanation, conjointement signé des responsables de juridiction et de greffe, ainsi que d'un rapporteur désigné par les autres membres de la commission. Ce rapport devra faire l'objet d'un débat.

**b) La création d'un organe de concertation sur les bonnes pratiques procédurales s'inspirant des « conférences de consensus ».** Une « conférence de consensus »<sup>169</sup> a récemment été mise en œuvre pour définir de bonnes pratiques en matière d'expertise judiciaire civile<sup>170</sup>. Il convient d'aller au-delà en favorisant le développement de cette pratique au plus près de la

(168) Art. R. 212-51 à R. 212-54 (TGI) ; art. R. 312-58 à R. 312-61 (CA).

(169) V. L. Cadiet, « La qualité de la norme juridictionnelle », préc., n° 18.

(170) V. C. Husson-Trochain et B. Mauroy, « La conférence de consensus "sur les bonnes pratiques judiciaires de l'expertise civile" », *Rev. Experts* 2007, n° 75, p. 10.

réalité du terrain, à l'échelon des juridictions dans le cadre d'un dialogue entre les juges, le ministère public, le greffe, les avocats et les autres protagonistes de la scène judiciaire. Il s'agit, au terme d'un processus de discussion collective sur les bonnes pratiques procédurales, d'aboutir à un ensemble de recommandations susceptibles d'être acceptées par tous.

**c) La création d'un « Conseil consultatif de la juridiction » (CCJ)** associant les partenaires de la juridiction, spécialement le barreau. En étendant à l'activité juridictionnelle elle-même ce que la loi prévoit déjà pour les modes alternatifs de règlement des conflits avec les *Maisons de justice et du droit*<sup>171</sup>, il s'agirait d'institutionnaliser le dialogue des différents acteurs de la justice au sujet de l'organisation et du fonctionnement de la juridiction, de la définition de ses missions et de ses objectifs ainsi que des moyens qui lui sont nécessaires pour les mettre en œuvre et les atteindre. Ce conseil pourrait être composé du président du tribunal de grande instance, du procureur de la République près ce tribunal, du directeur de greffe, du bâtonnier de l'ordre des avocats, du président de la chambre départementale des huissiers de justice. Le conseil associerait au moins une fois par an les représentants des collectivités locales à ses travaux.

## § 2 — L'échelon régional et interrégional

62. Le niveau régional et interrégional est devenu, dans les faits, l'échelon pertinent d'administration territoriale de la justice. Pourquoi pas ? Mais cette évolution doit être pensée plutôt que subie, organisée plutôt qu'accompagnée. Il convient donc de préciser les termes du problème (A), avant d'envisager les évolutions possibles tant au niveau régional (B) qu'au niveau interrégional (C).

---

(171) Art. R. 131-1 et s. COJ.

## *A — La question de la régionalisation de l'administration judiciaire*

63. Au regard de l'architecture budgétaire de l'État, chaque cour d'appel constituait un BOP (Budget opérationnel de programme) et organisait des dialogues internes de gestion. Mais ce système vient de connaître une sensible évolution.

Son défaut était la taille des BOP, jugée insuffisante dans la plupart des cours d'appel pour y assurer, sans consommation excessive de moyens humains, la technicité requise. Un premier projet envisageait la création de 9 plateformes interrégionales de services, mutualisées avec les autres administrations dépendant du ministère de la Justice (administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse)<sup>172</sup>. Rattachées au secrétariat général du ministère, elles visaient à une mise en commun des fonctions support, tant en matière budgétaire que dans les domaines de l'informatique, de l'immobilier et de la formation.

Ce projet, conçu à partir de l'organisation territoriale de l'administration pénitentiaire, comme si cela allait de soi, a été critiqué par la conférence des premiers présidents de cours d'appel<sup>173</sup>. Celle-ci a fait valoir que ce mode d'organisation méconnaissait les prérogatives des chefs de cour en leur qualité de responsables de BOP, dès lors que la validation de l'engagement juridique, la validation du service fait et la mise en paiement relèveraient de la compétence de fonctionnaires placés sous l'autorité hiérarchique du secrétaire général du ministère. Rappelant que les décisions prises en matière de gestion des moyens budgétaires et des ressources humaines des juridictions conditionnaient les modalités d'exercice de l'acte de juger, la conférence des premiers présidents a proposé de renoncer, en matière budgétaire, à la mutualisation envisagée, mais de réduire le nombre des BOP des cours d'appel, les autres cours devenant des

---

(172) V. Ministère de la Justice et des Libertés, Secrétariat général, « Constitution des plateformes interrégionales de service », mai 2011, 15 p.

(173) V. Conférence annuelle des premiers présidents, « Les plateformes interdirectionnelles », juin 2011.

unités de programme (UO) rattachées, sur le seul plan administratif et budgétaire, aux cours responsables de BOP.

Cette suggestion a été acceptée par le ministre. À l'issue de réunions d'un groupe de travail pendant les deux derniers mois de l'année 2011, un nouveau schéma d'organisation du programme 166 a été élaboré<sup>174</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, les cours d'appel métropolitaines sont ainsi regroupées en 10 BOP (4 autres sont prévus pour l'outre-mer)<sup>175</sup>. Chaque cour siège d'un BOP regroupe de une à 4 cours-UO, dont les dirigeants conservent le statut d'ordonnateurs secondaires. La gouvernance de ces BOP est assurée par un *comité de pilotage stratégique* (CPS), ayant le pouvoir de décision<sup>176</sup>. Un *comité de pilotage opérationnel* (CPO) est chargé de l'exécution des décisions<sup>177</sup>. À partir de 2013, les pôles « *Chorus* » auront vocation à migrer vers le siège des cours-BOP.

64. Ce dispositif appelle trois remarques de la part de la Commission.

En premier lieu, il soulève la question de l'organisation d'une gouvernance décentralisée et concertée en conformité avec le principe d'indépendance de la justice. Pour la commission, le problème n'est pas de savoir si la justice doit être soumise à la LOLF. Il est acceptable que cette réforme, consensuelle, du droit budgétaire de l'État soit appliquée au budget de la justice, qui est un grand service de l'État et un service essentiel de l'État de droit. Rendre compte au peuple français de la bonne utilisation des deniers publics n'a rien de choquant en soi s'agissant de la justice qui exerce sa mission au nom du peuple français. Il faut simplement éviter que l'institu-

(174) Ce nouveau schéma a été mis en œuvre par voie de circulaire, ce qui peut susciter la discussion quant à la pertinence de l'outil normatif utilisé.

(175) A quoi s'ajoutent 3 BOP spéciaux pour la Cour de cassation, l'École nationale des greffes et le Casier judiciaire national. En définitive, 17 BOP se substituent donc aux 42 BOP actuels.

(176) Composés des chefs de cour, des secrétaires généraux des chefs de cours et des directeurs délégués à l'administration régionale judiciaire (DDARJ), les chefs de cour-BOP ayant une voix déterminante en l'absence de consensus. Ce comité peut associer à ses travaux un certain nombre d'experts (DRH, responsables de la gestion budgétaire, de la gestion informatique, etc.).

(177) Composés du DDARJ, du responsable de la gestion budgétaire et pouvant s'associer des experts en fonction de l'ordre du jour.

tion juridictionnelle soit entièrement dépendante de la logique financière, au point que ses choix seraient exclusivement dictés par des impératifs comptables, et préserver la cohérence territoriale du service public de la justice. Ces objectifs conduisent à aller assez loin dans l'organisation de l'autonomie régionale des BOP, qui ne doivent pas être le cheval de Troie de l'administration centrale et, partant, un instrument de recentralisation indirecte du pouvoir d'administrer la justice entre les mains du pouvoir exécutif. Il faut, pour cela, qu'un échelon local d'administration de la justice soit préservé en première instance, autour des tribunaux de grande instance, et que l'égalité entre les cours d'appel soit assurée par une organisation collégiale et concertée de l'administration judiciaire au sein de véritables conseils d'administration régionaux et interrégionaux œuvrant de conserve. Le pouvoir de décision doit clairement être attribué à ces conseils d'administration, les services administratifs régionaux (SAR), conçus comme corps d'appui technique, étant affectés au pilotage opérationnel sous l'autorité des chefs de cour, BOP ou UO, et n'ayant donc pas le même degré d'autonomie que les directeurs d'hôpitaux ou que les secrétaires généraux d'université. La constitution d'un échelon interrégional d'administration conduira à une mutualisation de certains moyens au siège du SAR de la cour d'appel BOP.

En deuxième lieu, il faut veiller à ce que cette réorganisation de la cartographie administrative de la justice ne soit pas confondue avec une réforme implicite et non débattue de la carte judiciaire à l'échelon des cours d'appel, les deux registres n'obéissant pas aux mêmes principes ni aux mêmes logiques. Mais ces deux registres interfèrent l'un sur l'autre. Que signifie pour un procureur ou même un président de tribunal de grande instance le fait de discuter de politique pénale ou de réforme institutionnelle avec un procureur général et un premier président qui sera son interlocuteur institutionnel et hiérarchique mais qui ne pourra que renvoyer à un autre procureur général ou premier président quand il s'agira d'affecter quelques moyens pour les politiques et réformes décidées par les premiers ? À la dyarchie horizontale, on risque d'ajouter la biarchie verticale... La Commission attire l'attention sur la question de cohérence posée par cette séparation conception-animation au niveau 1 et affectation des moyens au

niveau 2. Partant de là, si le *principe* de structures régionales ou interrégionales peut être envisagé, dès lors que cet échelon apparaît aujourd'hui comme un échelon pertinent de l'administration publique<sup>178</sup>, le *nombre* des structures interrégionales est à déterminer avec soin et sans idée préconçue, en fonction de la réalité des bassins judiciaires d'activité, qui ne se résument pas au nombre abstrait de dossiers traités : quelle est, par exemple, la rationalité d'une circonscription interrégionale organisée autour de la Cour d'appel de Dijon, cour-BOP, allant des Ardennes au Val de Loire ? La solution peut ne pas être absolument uniforme. Dans le dialogue budgétaire, toutes les cours d'appel ne sont pas comparables. Ainsi, dans le Pas-de-Calais, le taux de chômage est de 20 % et la population a un revenu de 15 % inférieur à la moyenne nationale. Ces spécificités doivent être prises en compte et s'inscrire dans une logique de solidarité nationale en faveur des régions plus frappées par le chômage et la pauvreté. Ces principes conduisent sans doute à repousser à la fois le *statu quo* des 42 BOP actuels qui, individuellement, n'offrent pas tous la masse critique nécessaire à une gestion efficiente des moyens de l'administration judiciaire, et, à l'inverse, la concentration du dialogue budgétaire autour d'une huitaine de cours d'appel, ce qui éloignerait trop le centre de décision des nécessités locales pour préférer une cartographie administrative dont les frontières restent à préciser pour coller au plus près de la réalité de l'institution judiciaire française.

En troisième lieu, il faudra déterminer ce qui peut être transféré aux SAR régionaux (UO) et aux SAR interrégionaux (BOP), donc aux conseils d'administration correspondants, par exemple la gestion des marchés publics comme celle du parc immobilier, dans la seule mesure de ce qu'impose la bonne gestion des deniers publics. Il ne s'agit pas de priver l'échelon régional et l'échelon local, *via* les SAR des cours d'appel UO, de l'expertise budgétaire et de la proximité territoriale nécessaire à l'efficacité de la ges-

---

(178) Comp. les *Pôles de recherche et d'enseignement supérieur* (PRES). Au début de l'année 2011, on comptait 21 PRES, dont un donne l'exemple d'un PRES interrégional, le PRES Limousin Poitou-Charentes.

tion quotidienne de l'institution, notamment en ce qui concerne les ressources humaines et les moyens matériels de fonctionnement.

En définitive, la Commission recommande de reprendre le débat sur la base d'études territorialisées d'économie de la justice, puisqu'il ne s'agit que de gestion. La future architecture de la gestion des juridictions serait alors bâtie sur les principes suivants :

- Spécificité d'instances de gestion propres aux services judiciaires afin de garantir l'autonomie de la gestion de l'autorité judiciaire, seule compatible avec l'indépendance de la justice ;

- Recherche du bon échelon de gestion autour d'une carte des structures interrégionales qui ait un sens de gestion sans risque de confusion en raison de la multiplication des autorités. Ces structures interrégionales seraient orientées vers les décisions majeures comme l'immobilier ou les enveloppes d'aide juridictionnelle ;

- Maintien de l'échelon d'administration judiciaire au niveau des cours d'appel ayant la qualité d'unités opérationnelles afin d'équilibrer l'architecture d'ensemble entre le centre et la périphérie. La qualité d'ordonnateur secondaire doit être maintenue au profit des responsables d'unités opérationnelles afin de préserver le lien nécessaire qui doit exister entre la maîtrise de la fonction juridictionnelle et la maîtrise des moyens administratifs qui en conditionnent la mise en œuvre. La commission propose donc l'institution d'un véritable *Conseil d'administration régional* au niveau de la cour d'appel-UO (unité opérationnelle) et l'institution d'un vrai *Conseil d'administration interrégional* au niveau de la cour d'appel-BOP (budget opérationnel de programme) ;

- Constitution au sein du ministère de la Justice, en liaison avec le ministère de l'Intérieur, le ministère du Budget et le ministère des Affaires sociales, d'un laboratoire de territorialisation esquisant la carte unique gestion/juridiction des années 2020.

## *B — L'institution d'un Conseil d'administration régional (CAR-UO)*

65. La Commission suggère l'institution d'un « Conseil d'administration régional » (CAR) qui pourrait devenir l'organe de pilotage de la justice au niveau du ressort de la cour d'appel. Il serait assisté par le « Service d'administration régional » (SAR), organe d'exécution. Ce « CAR » comporterait d'abord des membres de droit : le premier président, le procureur général, le directeur du SAR (directeur délégué à l'administration régionale judiciaire-DDARJ), le directeur de greffe de la cour d'appel, les présidents des tribunaux de grande instance, les procureurs de la République du ressort de la cour et les directeurs de greffe des tribunaux de grande instance du ressort de la cour. Les magistrats et les fonctionnaires de greffe du ressort de la cour éliraient chacun un représentant. Seraient également élus un ou plusieurs représentants des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes du ressort. Les bâtonniers des barreaux du ressort en feraient partie avec une voix consultative. Le directeur du SAR-BOP pourrait également y siéger avec voix consultative afin de favoriser la circulation de l'information. Le tableau ci-dessous rend compte de cette composition :

|                                                         |                   |
|---------------------------------------------------------|-------------------|
| Premier président CA-UO                                 | Membre de droit   |
| Procureur général CA-UO                                 | Membre de droit   |
| Directeur de greffe de la cour d'appel                  | Membre de droit   |
| Présidents et procureurs des TGI du ressort             | Membres de droit  |
| Directeurs de greffe des TGI du ressort                 | Membres de droit  |
| Directeur du SAR-UO (DDARJ)                             | Membre de droit   |
| Un représentant des magistrats du ressort               | Membre élu        |
| Un représentant des fonctionnaires de greffe du ressort | Membre élu        |
| Représentant(s) des tribunaux de commerce               | Membres élus      |
| Représentant(s) des Conseils de prud'hommes             | Membres élus      |
| Bâtonniers du ressort                                   | Voix consultative |
| Directeur du SAR- BOP                                   | Voix consultative |

En tant que de besoin, selon les questions inscrites à l'ordre du jour, ce conseil d'administration régional pourrait associer à ses travaux les responsables qualifiés du Service d'administration régional (SAR-UO) comme, par exemple, les responsables de la gestion budgétaire (RGB) ou de la gestion des ressources humaines (RGRH).

Ce « Conseil d'administration régional » posséderait trois attributions : la préparation, pour le ressort de la cour, des budgets opérationnels de programme arrêtés ensuite à l'échelon interrégional de la Cour-BOP, la définition du projet stratégique et des objectifs des juridictions du ressort de la cour, l'établissement du bilan et l'évaluation de l'activité des juridictions du ressort. Quant aux règles de fonctionnement, spécialement des règles de vote, il est proposé de s'inspirer de ce que prévoit déjà le code de l'organisation judiciaire à propos des assemblées et des commissions (V. par ex. art. R. 312-27 à R. 312-38 COJ) :

*« Le conseil d'administration régional ne peut valablement siéger que si plus de la moitié de ses membres sont présents ou représentés.*

*Le vote à bulletin secret peut être demandé par tout membre de l'assemblée.*

*Le vote a lieu à la majorité des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.*

*En cas d'abstention ou de refus de vote, le bureau représente un projet et, en cas de nouveau blocage, le bureau arrête la décision ».*

Ce « Conseil d'administration régional » serait doté d'un bureau pour en assurer le fonctionnement courant. Ce dernier comprendrait le premier président, le procureur général et le DDARJ (directeur délégué à l'administration régionale judiciaire). La mission suivante lui serait fixée : « *Le bureau prépare et assure le suivi des réunions* ».

### *C — L'institution d'un Conseil d'administration interrégional (CAR-BOP ou CAIR)*

66. Il est ensuite proposé de créer un « Conseil d'administration interrégional » au niveau de la cour d'appel-BOP, en charge de l'élaboration

et du contrôle de l'exécution du budget opérationnel de programme (BOP) dans la circonscription interrégionale de services judiciaires. Ce conseil interrégional comprendrait le premier président-BOP, les premiers présidents des autres cours de la circonscription interrégionale, le procureur général-BOP, les procureurs généraux des autres cours de la circonscription interrégionale et le directeur du SAR-BOP (service d'administration interrégionale). Les chefs de cour auraient la possibilité de venir accompagnés de leur DDARJ (directeur délégué à l'administration régionale judiciaire). Le tableau ci-dessous rend compte de la composition du CAR – BOP :

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Premier Président-BOP</p> <p>Premiers Présidents des autres cours<br/>(éventuellement accompagnés des DDARJ – SAR UO)</p> <p>Procureur Général-BOP</p> <p>Procureurs Généraux des autres cours</p> <p>Directeur du SAR-BOP (service d'administration interrégionale)</p> <p>Bâtonnier représentant les bâtonniers de cour<br/>de la circonscription interrégionale<br/>(voix consultative)</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

En tant que de besoin, selon les questions inscrites à l'ordre du jour, ce conseil d'administration interrégional pourrait associer à ses travaux les responsables qualifiés du Service d'administration interrégional (SAR-BOP) : responsables de la gestion budgétaire (RGB), de la gestion des ressources humaines (RGRH), de la gestion informatique (RGI), de la gestion de la formation (RGF) ou de l'équipement immobilier.

Le fonctionnement de ce conseil d'administration interrégional reposerait sur un principe d'égalité entre les chefs de cour, qu'ils soient chefs de la cour – BOP ou chefs des cours – UO, afin d'assurer une véritable gouvernance collégiale et concertée de l'administration judiciaire interrégionale. Comme la solution en a été envisagée à l'échelon régional des cours –

UO<sup>179</sup>, il conviendrait seulement de prévoir un dispositif de sauvegarde à défaut de consensus en prévoyant que, en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante et que, en cas d'abstention ou de refus de vote, le bureau représente un projet et, en cas de nouveau blocage, arrête la décision définitive. Dans le même esprit, les décisions budgétaires prises par le conseil d'administration interrégional le seraient dans le cadre d'un arbitrage de répartition des crédits établi à partir des projets budgétaires présentés par les CAR – UO sur la base de seuils incompressibles de dépenses comprenant les charges de structures et d'activités. La répartition des surplus serait négociée au sein du conseil d'administration interrégional en fonction des objectifs de gestion pour l'année à venir. La transparence de ces arbitrages serait garantie par la publicité des critères de répartition des moyens entre UO et des comptes-rendus d'exécution pour l'année budgétaire écoulée. Les chefs de cour d'appel UO devraient ainsi pouvoir conserver une marge de gestion pouvant s'exercer sur la constitution, pour chaque cour d'appel, d'une réserve de crédits pour aléas de gestion, ainsi que d'une réserve en ETPT leur permettant d'arbitrer l'allocation d'agents non titulaires dans le ressort de leur cour.

Ce « Conseil d'administration interrégional » serait, comme le CAR – UO, doté d'un bureau pour en assurer le fonctionnement courant. Ce dernier comprendrait le premier président, le procureur général et le DDARJ (directeur délégué à l'administration régionale judiciaire) de la cour BOP. La mission suivante lui serait fixée : « *Le bureau prépare et assure le suivi des réunions* ».

67. Le Conseil d'administration interrégional jouera un rôle majeur dans l'harmonisation du fonctionnement de l'institution judiciaire à l'échelon interrégional. C'est la raison pour laquelle le directeur du SAR-BOP pourra siéger avec voix consultative au sein du conseil d'administration régional des cours d'appel UO<sup>180</sup>. Sa présence permettra de mieux faire circuler l'information aussi bien en ce qui concerne la définition des besoins qu'en ce qui concerne l'attribution des moyens. Le CAR – BOP pourra également être le support de conférences de consensus sur les bonnes pratiques ju-

---

(179) V. *supra* n° 64.

(180) V. *supra* n° 64.

ridictionnelles en écho au travail qui pourra être conduit sur ce terrain, à l'échelon local<sup>181</sup>.

## Section 2

### Les agents de l'administration locale de la justice

68. Qui doit administrer la justice au niveau local ? Actuellement, cette tâche incombe aux chefs de juridiction dans le cadre de la dyarchie. Lorsque cette solution a été adoptée, elle était conçue comme le moyen d'assurer l'autonomie de la fonction juridictionnelle<sup>182</sup>. Ce n'est plus vrai. L'évolution de l'architecture budgétaire, la prépondérance croissante de l'administration des finances, servie par un système national de gestion administrative qui recentralise les choix, ne laissent quasiment plus aucune marge de manœuvre aux chefs de juridiction qui sont devenus de simples rouages d'une machine administrative qui les dépasse et leur laisse une marge dérisoire de manœuvre qui les met souvent en porte-à-faux à l'égard des exigences de leurs fonctions juridictionnelles. Les chefs de juridiction sont assistés dans leurs fonctions d'administration par le SAR (*service administratif régional*), dont la structure et la direction doivent donc évoluer en raison des choix nationaux précédemment opérés par la Commission (§ 1). Par ailleurs, il convient de s'intéresser au rôle des fonctionnaires actuellement dédiés, partiellement pour la plupart, à la gestion du tribunal (ou de la cour) sous le contrôle des chefs de juridiction. La constitution d'un corps d'administrateurs de la justice paraît constituer une solution préférable pour répondre aux exigences croissantes de professionnalisation de la gestion tout en recentrant les greffiers sur leurs fonctions juridictionnelles (§ 2).

---

(181) V. *supra* n° 61.

(182) V. D. Marshall, « Les tribunaux à l'heure de la performance », in *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, préc., p. 11-19.

## § 1 — Évolution des services d'administration régionaux

69. Les services d'administration régionaux (SAR) sont nés de la pratique avant d'être recueillis dans le Code de l'organisation judiciaire<sup>183</sup>. Actuellement, le service administratif régional a pour mission d'assister le premier président et le procureur général dans les domaines suivants : « 1° *La gestion administrative de l'ensemble du personnel* ; 2° *La formation du personnel, à l'exception de celle des magistrats* ; 3° *La préparation et l'exécution des budgets opérationnels de programme ainsi que de la passation des marchés* ; 4° *La gestion des équipements en matière de systèmes d'information* ; 5° *La gestion du patrimoine immobilier et le suivi des opérations d'investissement dans le ressort* » (art. R. 312-70 COJ). Les SAR sont dirigés par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, qui pourrait être un magistrat ou un fonctionnaire de catégorie A spécialisé dans l'administration de la justice. Le directeur est placé sous *l'autorité conjointe* du premier président de la cour d'appel et du procureur général.

Outre la création d'un SAR interrégional au niveau de la cour d'appel chargée d'assurer le pilotage du BOP<sup>184</sup>, la structure des SAR doit être ajustée en raison de la création d'une mission « Autorité judiciaire » distinguée de la mission « Justice ». Une telle réforme entraînerait en effet une gestion budgétaire séparée du siège et du parquet. Il conviendrait donc de mettre en œuvre la possibilité, déjà ouverte par l'article R. 312-71 COJ, d'adjoindre au directeur délégué à l'administration régionale judiciaire deux responsables chargés respectivement de la gestion des services du parquet et de la gestion des services du siège<sup>185</sup>.

(183) Décr. n° 2007-352 du 14 mars 2007 : V. L. Cadiet, *JCP G* 2007. I. 200, n° 2 et *infra* Annexe 7.

(184) V. *supra* n° 66-67.

(185) « Le service administratif régional est dirigé, sous l'autorité conjointe du premier président de la cour d'appel et du procureur général près cette cour, par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, magistrat ou greffier en chef, assisté le cas échéant d'un ou plusieurs adjoints ».

Le statut du directeur du SAR doit lui aussi être précisé. Il serait utile d'affirmer le rapport d'autorité fonctionnelle qui unit, selon le cas, le directeur du SAR au premier président ou au procureur général et de faire disparaître l'expression « *autorité conjointe* » actuellement retenue par le code de l'organisation judiciaire. L'article R. 312-71 COJ pourrait être ainsi réécrit :

*« Le service administratif régional est dirigé par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, magistrat ou greffier en chef, assisté de deux adjoints ayant respectivement en charge l'activité des juridictions et l'activité des parquets. »*

*Le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire exerce sa mission sous l'autorité du premier président ou du procureur général près cette cour en fonction de leurs attributions respectives ».*

## **§ 2 — Création d'un corps d'administrateurs de la justice**

**70. Un nouveau métier.** En dehors des SAR, qui viennent d'être évoqués, l'administration locale du tribunal ou de la cour revient au *directeur de greffe*, qui est un greffier en chef. Le rôle du directeur de greffe est détaillé avec précision aux articles R. 123-3 et suivants du Code de l'organisation judiciaire. Selon l'article R. 123-4 du Code de l'organisation judiciaire, c'est à lui qu'il incombe, sous le contrôle des chefs de juridiction, d'exprimer les besoins nécessaires au fonctionnement de la juridiction, d'allouer les moyens octroyés à la juridiction, et de participer à l'exécution de la dépense et à son suivi. De plus, le directeur de greffe assure la gestion du personnel du greffe et l'organisation générale du service de celui-ci. Il tient également la comptabilité administrative des opérations de recettes et de dépenses (art. R. 123-6 COJ). Ces missions administratives sont devenues une part importante de l'activité des greffiers, sans que ce surcroît ait été

suffisamment compensé par des ETPT supplémentaires, ce qui a contribué à la dégradation de l'activité juridictionnelle des greffes.

**71. Une formation appropriée.** L'administration de la justice est ainsi devenue une activité à part entière qui devrait être confiée à un corps spécialisé, dans le cadre d'un statut d'emploi, dont les fonctions pourraient être exercées par des magistrats, des greffiers en chef, des administrateurs civils et des attachés d'administration, ayant fait l'objet d'une formation appropriée. À l'étranger, le modèle des *court managers* peut être une source d'inspiration (Angleterre et, surtout, Pays-Bas)<sup>186</sup>. À cet effet, l'École nationale des greffes (ENG) pourrait devenir une École nationale d'administration de la justice (ENAJ) comportant deux filières : une filière de formation aux *fonctions juridictionnelles*, préparant aux métiers du greffe juridictionnel, et une filière de formation aux *fonctions administratives*, préparant aux métiers de l'administration judiciaire. L'ENAJ serait accessible au titre de la formation initiale ou au titre d'une formation continue professionnalisante, incluant notamment des modules communs avec d'autres écoles d'administration publique, nationale ou territoriale, afin de favoriser l'ouverture et la mobilité du corps des administrateurs de la justice. Ces administrateurs de la justice dépendraient des chefs de juridiction à l'échelon local et relèveraient nationalement de la direction des services judiciaires rattachée au Conseil supérieur de la justice à l'échelon central.

---

(186) V. *Mieux administrer la justice pour mieux juger*, préc., spéc. partie I, titres 2 et 3 (chapitre 1).

## PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION

### Thème 1 : Garantir l'indépendance institutionnelle de la justice judiciaire

**Proposition n° 1 :** Faire du Conseil supérieur de la magistrature, devenu Conseil supérieur de la justice, le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et modifier en conséquence la rédaction de l'article 64 de la Constitution.

**Proposition n° 2 :** Assurer la composition paritaire du Conseil supérieur de la justice entre magistrats et non-magistrats et faire désigner les membres non-magistrats par le Parlement, sur proposition des commissions des lois, à la majorité qualifiée de trois cinquième de chaque assemblée.

**Proposition n° 3 :** Assurer un pouvoir de nomination direct du Conseil supérieur de la justice, non seulement sur l'ensemble des magistrats du siège, mais aussi sur tous les magistrats du parquet. Ce pouvoir devrait, pour ces derniers, se traduire par la nécessité d'un avis conforme sur les propositions de nomination présentées par le Garde des Sceaux.

**Proposition n° 4 :** Placer sous l'autorité du Conseil supérieur de la justice les sous-directions concernées de la direction des services judiciaires (ressources humaines ; organisation et fonctionnement des juridictions), qui exécutera et mettra en œuvre ses décisions dans le cadre d'un mandat de gestion.

**Proposition n° 5 :** Attribuer la gestion du corps des magistrats et des greffiers ainsi que la gestion des moyens des services judiciaires au Conseil supérieur de la justice en modifiant sa composition et ses attributions.

**Proposition n° 6 :** Doter le Conseil supérieur de la justice d'une équipe d'inspection dans le cadre de ses missions pré-disciplinaire et disciplinaire ainsi que de gestion du corps, les magistrats composant cette équipe d'inspection pouvant être soit directement nommés par lui (éventuellement parmi les magistrats honoraires), soit détachés de l'inspection des services judiciaires dans des conditions assurant leur indépendance par rapport à leur corps d'origine.

**Proposition n° 7 :** Prévoir la nomination du Directeur des services judiciaires sur avis conforme du Conseil supérieur de la justice.

**Proposition n° 8 :** Rattacher l'École nationale de la magistrature au Conseil supérieur de la justice, son directeur étant nommé sur avis conforme du Conseil supérieur de la justice.

**Proposition n° 9 :** Créer une « Agence nationale d'évaluation de la justice », indépendante à la fois du Conseil supérieur de la justice et du ministère de la Justice, chargée de procéder à l'évaluation de l'activité collective des juridictions.

**Proposition n° 10 :** Prévoir la nomination pour un mandat de 5 ans non renouvelable du président de l'*Agence nationale d'évaluation de la justice* à la majorité qualifiée des 3/5<sup>e</sup> par la formation plénière du Conseil supérieur de la justice.

**Proposition n° 11 :** Constituer des listes d'aptitude aux fonctions de chef de juridiction et mettre en place des formations préalables à la nomination des magistrats à ces fonctions dans le cadre de l'École nationale de la magistrature.

**Proposition n° 12 :** Aligner le statut général des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège en renforçant les garanties accordées aux magistrats du ministère public dans le cadre des procédures disciplinaires susceptibles d'être ouvertes à leur encontre. Prévoir en conséquence que la

formation du Conseil supérieur de la justice compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du ministère public.

**Proposition n° 13 :** Affermir l'autorité des magistrats sur les officiers de police judiciaire, soit dans le cadre d'un rattachement statutaire, soit dans le cadre d'un renforcement de l'autorité fonctionnelle.

**Proposition n° 14 :** Interdire aux officiers de police judiciaire de transmettre au ministère de l'Intérieur toute pièce de police judiciaire.

**Proposition n° 15 :** Renforcer l'évaluation et le contrôle, par les autorités de justice, des enquêteurs de police judiciaire dans le cadre de leur mission de police judiciaire.

**Proposition n° 16 :** Nommer un magistrat sur avis conforme du Conseil supérieur de la justice, à l'emploi de directeur national de la police judiciaire.

**Proposition n° 17 :** Assurer l'indépendance des laboratoires de police judiciaire et le contrôle judiciaire des fichiers de police.

## Thème 2 : Garantir l'indépendance budgétaire de la justice judiciaire

**Proposition n° 18 :** Créer une nouvelle mission intitulée « Autorité judiciaire », composée des huit programmes suivants : Juridictions de première instance ; Cours d'appel ; Cour de cassation ; Conseil supérieur de la justice ; Formation ; Support à l'accès au droit et à la justice ; Soutien ; Évaluation.

**Proposition n° 19 :** Transférer la gestion de l'ensemble du corps des greffiers au Conseil supérieur de la justice, une charte de gestion, conjointement élaborée par le ministère de la Justice et l'autorité judiciaire organisant la mise à disposition partielle du temps ETPT de la mission « Au-

*torité judiciaire* » à la mission « *Justice* » et réglant le sort des greffiers travaillant sur des ETPT affectés au ministère public. Les répartitions seraient négociées et déterminées dans le cadre du double dialogue de gestion au niveau local et régional.

**Proposition n° 20 :** Désigner le Premier président de la Cour de cassation en qualité de directeur de l'ensemble des programmes de la mission « Autorité judiciaire » et, pour le mettre en mesure d'assurer la totalité et la plénitude de ses missions élargies, soit créer un poste de « Premier président adjoint » (ou « Vice premier président » ou « Président des chambres de la Cour de cassation ») pour l'assister dans ses fonctions à la tête de la Cour de cassation, soit prévoir la possibilité générale, pour le doyen des présidents de chambre à la Cour de cassation, de le remplacer dans ses différentes fonctions à la Cour de cassation.

**Proposition n° 21 :** Créer un nouveau programme « Ministère public » au sein de l'actuelle mission « Justice », composé des trois actions suivantes : Conduite de la politique pénale, traitement des affaires pénales et missions civiles du ministère public ; Police judiciaire ; Casier judiciaire national et fichiers de police judiciaire.

### **Thème 3 : Renforcer la démocratie au sein de l'institution judiciaire**

**Proposition n° 22 :** Prévoir que la commission permanente de l'assemblée plénière des magistrats et des fonctionnaires se réunira au moins une fois tous les deux mois et qu'elle fera rapport annuel à l'assemblée générale dont elle est l'émanation, conjointement signé des responsables de juridiction et de greffe, ainsi que d'un rapporteur désigné par les autres membres de la commission, ce rapport faisant l'objet d'un débat.

**Proposition n° 23 :** Créer un « Conseil consultatif de la juridiction » associant les partenaires de la juridiction, spécialement l'ordre des avocats et les collectivités locales concernées, à l'organisation et au fonctionnement de la juridiction ; ces conseils consultatifs contribuent à l'élaboration de protocoles d'accord entre la juridiction et ses partenaires ; ils sont associées à l'évaluation de l'activité de la juridiction et procèdent périodiquement à des enquêtes locales de satisfaction des usagers.

**Proposition n° 24 :** Organiser des « conférences de consensus » associant l'ensemble des acteurs de la justice à la définition des bonnes pratiques procédurales ; ces conférences peuvent conduire à l'élaboration et à la publication de guides des bonnes pratiques procédurales.

**Proposition n° 25 :** Créer une fonction de porte-parole de la juridiction ou un service de communication sous la responsabilité de la juridiction et sous le contrôle de l'autorité chargée de veiller au respect de l'indépendance de la justice.

**Proposition n° 26 :** Instituer un « Conseil d'administration interrégional » en charge de l'élaboration et du contrôle de l'exécution du budget opérationnel de programme (BOP) dans la circonscription interrégionale de services judiciaires, en recherchant le bon échelon de gestion autour d'une carte des structures interrégionales qui ait un sens de gestion sans risque de confusion en raison de la multiplication des autorités. Ces structures interrégionales, en charge des budgets opérationnels de programme, seraient orientées vers les décisions majeures comme l'immobilier ou les enveloppes d'aide juridictionnelle. Ce CAIR – BOP serait assisté par le « Service d'administration régional » (SAR), qui en serait l'organe d'exécution.

**Proposition n° 27 :** Maintien de l'échelon d'administration judiciaire au niveau des cours d'appel ayant la qualité d'unités opérationnelles (UO) afin d'équilibrer l'architecture d'ensemble entre le centre et la périphérie. Instituer en conséquence, au niveau du ressort de la cour d'appel, un véritable « Conseil d'administration régional » ayant pour mission d'émettre un avis sur la préparation du budget opérationnel de programme, la définition du projet stratégique et des objectifs des juridictions du ressort, l'éta-

blissement du bilan et l'évaluation de l'activité juridictionnelle dans le ressort de la cour. Ce CAR – UO serait assisté par le « Service d'administration régional » (SAR), qui en serait l'organe d'exécution.

**Proposition n° 28 :** Maintenir la qualité d'ordonnateur secondaire au profit des responsables d'unités opérationnelles afin de préserver le lien nécessaire qui doit exister entre la maîtrise de la fonction juridictionnelle et la maîtrise des moyens administratifs qui en conditionnent la mise en œuvre.

**Proposition n° 29 :** Constitution au sein du ministère de la justice, en liaison avec le ministère de l'Intérieur, le ministère du Budget et le ministère des Affaires sociales, d'un laboratoire de territorialisation esquissant la carte unique gestion/juridiction des années 2020.

## Thème 4 : Professionnaliser les acteurs de l'administration de la justice

**Proposition n° 30 :** Adapter la structure du service d'administration régionale pour tenir compte de la nouvelle architecture institutionnelle et budgétaire de l'institution judiciaire.

**Proposition n° 31 :** Adjoindre au directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, deux responsables chargés respectivement de la gestion des services du ministère public et de la gestion des services du siège.

**Proposition n° 32 :** Créer, dans le cadre d'un statut d'emploi, un corps spécialisé d'administrateurs de la justice en ouvrant ces fonctions aux magistrats, greffiers en chef, administrateurs civils et attachés d'administration, ayant fait l'objet d'une formation appropriée. Ces administrateurs de la justice auraient vocation, selon le cas, à exercer leurs fonctions au sein des juridictions, dans les services d'administration régionale, au ministère de la Justice ou au Conseil supérieur de la justice.

**Proposition n° 33 :** Transformer l'*École nationale des greffes* en *École nationale d'administration de la justice (ENAJ)* avec une filière de formation aux fonctions juridictionnelles et une filière de formation aux fonctions administratives (en formation initiale ou en formation continue professionnalisante, accessible aux magistrats, aux greffiers-en-chef, aux administrateurs civils et aux attachés d'administration).

### *Observations :*

La mise en œuvre des préconisations de la commission suppose des réformes de niveaux normatifs différents. Certaines d'entre elles requièrent une révision constitutionnelle (proposition n° 1), le cas échéant complétée par une loi organique (propositions n° 2, n° 3, n° 4, n° 12). D'autres requièrent une loi organique, complétée par des lois de finances, des lois ordinaires et des décrets (propositions n° 5, n° 6, n° 7, n° 8, n° 10, n° 11, n° 16, n° 18, n° 19, n° 20, n° 21), ou une simple loi ordinaire, complétée par des décrets et des arrêtés (propositions n° 9, n° 13, n° 14, n° 15, n° 17, n° 22, n° 23, n° 26, n° 27, n° 28, n° 32). D'autres enfin nécessitent seulement des dispositions de nature réglementaire, décrets pris ou non après avis du Conseil d'État, et arrêtés (propositions n° 24, n° 25, n° 29, n° 30, n° 31, n° 33).

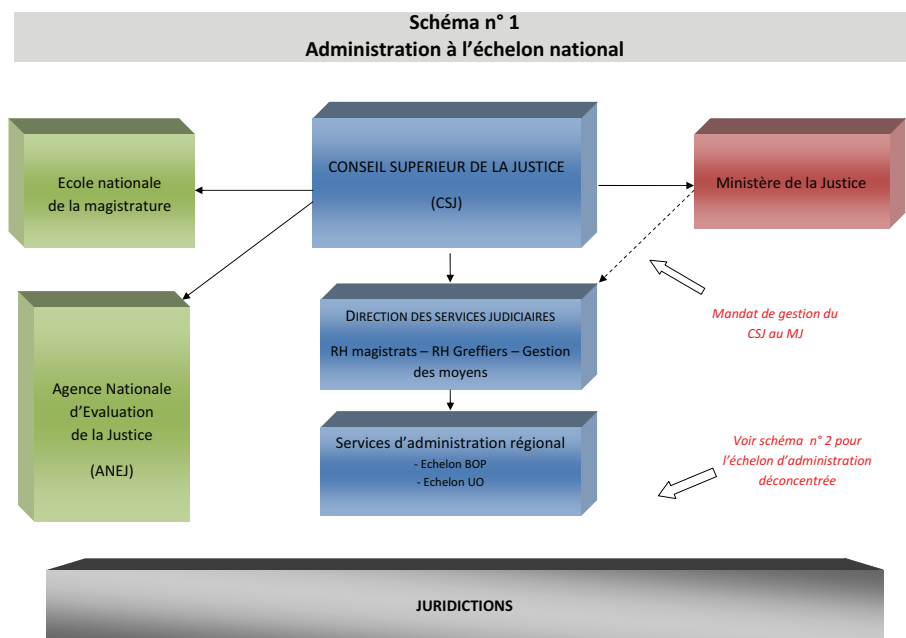


## **ANNEXES**

# ANNEXE 1

## Schéma n° 1

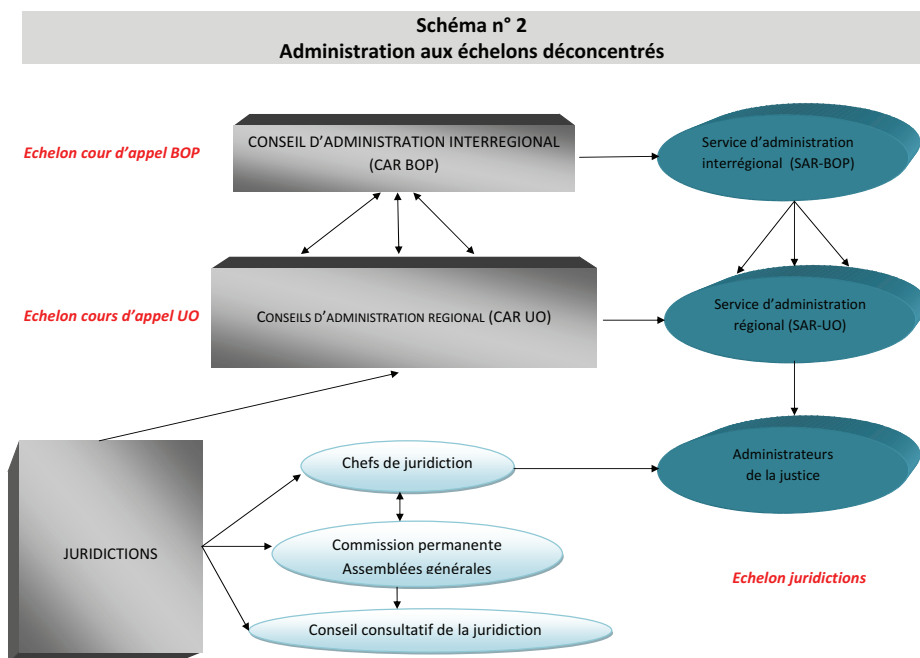
### Administration de la justice à l'échelon national



## ANNEXE 2

### Schéma n° 2

### Administration de la justice aux échelons déconcentrés





### **Annexe 3**

## **Recommandation CM/Rec(2010)12**

# **du Comité des Ministres aux États membres**

# **sur les juges : indépendance, efficacité**

# **et responsabilités**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010,  
lors de la 1098<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Eu égard à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommées « la Convention », STE n° 5) qui dispose que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi », et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme ;

Eu égard aux Principes fondamentaux des Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, approuvés par l'Assemblée générale des Nations unies en novembre 1985 ;

Eu égard aux avis du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), les travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et la Charte européenne sur le statut des juges élaborée dans le cadre de réunions multilatérales du Conseil de l'Europe ;

Notant que, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, le rôle des juges est essentiel à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Désirant promouvoir l'indépendance des juges, élément inhérent à l'État de droit et indispensable à l'impartialité des juges et au fonctionnement du système judiciaire ;

Soulignant le fait que l'indépendance de la justice garantit à toute personne le droit à un procès équitable et qu'elle n'est donc pas un privilège des juges mais une garantie du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui permet à toute personne d'avoir confiance dans le système judiciaire ;

Conscient de la nécessité de garantir la place et les pouvoirs des juges afin d'instaurer un système juridique efficace et équitable, et d'encourager ceux-ci à se consacrer activement au fonctionnement du système judiciaire ;

Conscient de la nécessité de veiller à ce que les responsabilités, devoirs et pouvoirs judiciaires visant à protéger les intérêts de toute personne soient dûment exercés ;

Désirant tirer les enseignements des expériences diverses des États membres en matière d'organisation des institutions judiciaires dans le respect de l'État de droit ;

Eu égard à la diversité des systèmes juridiques, des situations constitutionnelles et des conceptions de la séparation des pouvoirs ;

Notant que rien dans la présente recommandation ne vise à amoindrir les garanties de l'indépendance conférées aux juges par les Constitutions ou les systèmes juridiques des États membres ;

Notant que les Constitutions ou les systèmes juridiques de certains États membres ont établi un conseil, appelé dans la présente recommandation « conseil de la justice » ;

Désirant promouvoir les relations entre les autorités judiciaires et chacun des juges des différents États membres en vue de favoriser le développement d'une culture judiciaire commune ;

Considérant que la Recommandation Rec(94)12 du Comité des Ministres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges doit être substantiellement actualisée de manière à renforcer toutes les mesures nécessaires pour promouvoir l'indépendance et l'efficacité des juges, garantir et rendre plus effective leur responsabilité, et renforcer leur rôle en particulier et celui de la justice en général,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de prendre les mesures permettant d'appliquer dans leur législation, leurs politiques et leurs pratiques les dispositions contenues dans l'annexe à la présente recommandation, laquelle remplace la Recommandation Rec(94)12 susmentionnée, et de donner aux juges les moyens de s'acquitter de leurs fonctions conformément à ces dispositions.

## *Annexe à la Recommandation CM/Rec(2010)12*

### *Chapitre I – Aspects généraux*

#### *Champ d'application de la recommandation*

1. La présente recommandation est applicable à toutes les personnes exerçant des fonctions judiciaires, y compris celles traitant des questions de droit constitutionnel.
2. Les dispositions énoncées dans la présente recommandation s'appliquent également aux juges non professionnels, à moins qu'il ne ressorte clairement du contexte qu'elles ne sont applicables qu'aux juges professionnels.

#### *Indépendance de la justice et niveau auquel elle devrait être garantie*

3. L'indépendance, telle que consacrée par l'article 6 de la Convention, vise à garantir à toute personne le droit fondamental de voir son cas jugé équitablement, sur le seul fondement de l'application du droit et en l'absence de toute influence indue.

4. L'indépendance de chaque juge est protégée par l'indépendance du pouvoir ou de l'autorité judiciaire dans son ensemble et elle constitue, en ce sens, un aspect fondamental de l'État de droit.
5. Les juges devraient être absolument libres de statuer impartialement sur les affaires, conformément à la loi et à leur appréciation des faits.
6. Les juges devraient disposer de pouvoirs suffisants et être en mesure de les exercer afin de s'acquitter de leurs devoirs et de préserver leur autorité et la dignité du tribunal. Toute personne concernée par une affaire, y compris les autorités publiques ou leurs représentants, devrait être soumise à l'autorité du juge.
7. L'indépendance du juge et celle de la justice devraient être consacrées dans la Constitution ou au niveau juridique le plus élevé possible dans les États membres, et faire l'objet de dispositions plus spécifiques au niveau législatif.
8. Lorsque les juges estiment que leur indépendance est menacée, ils devraient pouvoir se tourner vers le conseil de la justice ou vers une autre autorité indépendante, ou disposer de voies effectives de recours.
9. Un juge en particulier ne peut être dessaisi d'une affaire sans juste motif. Une décision de dessaisissement d'un juge devrait être prise par une autorité relevant du système judiciaire sur la base des critères objectifs pré-établis et au moyen d'une procédure transparente.
10. Seuls les juges devraient décider de leur compétence, telle que définie par la loi, dans une affaire donnée.

### *Chapitre II – Indépendance externe*

11. L'indépendance externe des juges ne constitue pas une prérogative ou un privilège accordé dans leur intérêt personnel mais dans celui de l'État de droit et de toute personne demandant et attendant une justice impartiale. L'indépendance des juges devrait être considérée comme une garantie de la liberté, du respect des droits de l'homme et de l'application impartiale du droit. L'impartialité et l'indépendance des juges sont essentielles pour garantir l'égalité des parties devant les tribunaux.

12. Sous réserve du respect de leur indépendance, les juges et le système judiciaire devraient entretenir des relations de travail constructives avec les institutions et les autorités publiques participant à la gestion et à l'administration des tribunaux ainsi qu'avec les professionnels dont les tâches sont en lien avec celles des juges, afin de permettre que soit rendue une justice efficace.

13. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises afin de respecter, de protéger et de promouvoir l'indépendance et l'impartialité des juges.

14. La loi devrait prévoir des sanctions à l'encontre des personnes cherchant à influencer les juges de manière indue.

15. Les jugements devraient être motivés et rendus publiquement. Les juges ne devraient pas être obligés de rendre compte autrement du fond de leurs jugements.

16. Les décisions des juges ne devraient pas être susceptibles d'être révisées en dehors des procédures de recours ou de réouverture d'affaires prévues par la loi.

17. À l'exception des décisions concernant l'amnistie, la grâce ou des mesures similaires, les pouvoirs exécutif et législatif ne devraient pas prendre de décisions invalidant des décisions de justice.

18. S'ils commentent les décisions des juges, les pouvoirs exécutif et législatif devraient éviter toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamerait la confiance du public dans ce pouvoir. Ils devraient aussi s'abstenir de toute action susceptible de susciter le doute sur leur volonté de se conformer aux décisions des juges, autre que l'expression de leur intention d'exercer une voie de recours.

19. Les procédures judiciaires et les questions concernant l'administration de la justice sont d'intérêt public. Le droit à l'information en la matière devrait néanmoins s'exercer en tenant compte des limites imposées par l'indépendance de la justice. Il convient d'encourager la création de postes de porte-parole ou de services de presse et de communication sous la responsabilité des tribunaux ou relevant des conseils de la justice ou d'autres autorités indépendantes. Les juges devraient faire preuve de retenue dans leurs rapports avec les médias.

20. Les juges, qui font partie intégrante de la société qu'ils servent, ne peuvent rendre la justice de façon effective sans bénéficier de la confiance du public. Ils devraient s'informer des attentes de la société à l'égard du système judiciaire ainsi que des doléances à propos du fonctionnement de ce dernier. Les mécanismes permanents mis en œuvre par les conseils de la justice, ou d'autres autorités indépendantes, pour recueillir ces éléments y contribueraient.

21. Les juges peuvent exercer des activités extérieures à leurs fonctions officielles. Pour éviter tout conflit d'intérêts réel ou perçu comme tel, leur participation devrait être limitée à des activités compatibles avec leur impartialité et leur indépendance.

### *Chapitre III – Indépendance interne*

22. Le principe de l'indépendance de la justice suppose l'indépendance de chaque juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. Les juges devraient prendre leurs décisions en toute indépendance et impartialité, et pouvoir agir sans restrictions, influences indues, pressions, menaces ou interventions, directes ou indirectes, de la part d'une quelconque autorité, y compris les autorités judiciaires elles-mêmes. L'organisation hiérarchique des juridictions ne devrait pas porter atteinte à l'indépendance individuelle.

23. Les tribunaux supérieurs ne devraient pas adresser d'instructions aux juges sur la manière dont ces derniers doivent statuer sur une affaire donnée, sauf dans le cadre des procédures préjudicielles ou par le biais de l'exercice de voies de recours, dans les conditions prévues par la loi.

24. La répartition des affaires au sein d'un tribunal devrait obéir à des critères objectifs préétablis, de manière à garantir le droit à un juge indépendant et impartial. Elle ne devrait pas être influencée par les souhaits d'une partie à l'affaire ni de toute autre personne concernée par l'issue de cette affaire.

25. Les juges devraient être libres de créer et d'adhérer aux organisations professionnelles ayant pour objectifs de garantir leur indépendance, de protéger leurs intérêts et de promouvoir l'État de droit.

### *Chapitre IV – Conseils de la justice*

26. Les conseils de la justice sont des instances indépendantes, établies par la loi ou la Constitution, qui visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge et ainsi promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire.

27. Au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire.

28. Les conseils de la justice devraient faire preuve du plus haut niveau de transparence envers les juges et la société, par le développement de procédures préétablies et la motivation de leurs décisions.

29. Dans l'exercice de leurs fonctions, les conseils de la justice ne devraient pas entraver l'indépendance de chaque juge.

### *Chapitre V – Indépendance, efficacité et ressources*

30. L'efficacité des juges et des systèmes judiciaires est une condition nécessaire à la protection des droits de toute personne, au respect des exigences de l'article 6 de la Convention, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l'Etat de droit.

31. L'efficacité consiste à délivrer des décisions de qualité dans un délai raisonnable et sur la base d'une considération équitable des éléments. Il s'agit d'une obligation incombant à chacun des juges afin d'assurer le traitement efficace des affaires dont ceux-ci ont la charge, y compris l'exécution des décisions lorsque celle-ci relève de leur compétence.

32. Il incombe aux autorités responsables de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire de créer les conditions permettant aux juges de remplir leur mission et d'atteindre l'efficacité, tout en protégeant et en respectant l'indépendance et l'impartialité des juges.

#### *Ressources*

33. Chaque État devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans

le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement.

34. Les juges devraient recevoir les informations qui leur sont nécessaires à la prise de décisions procédurales pertinentes lorsque celles-ci ont des implications en termes de dépenses. Le pouvoir d'un juge de statuer dans une affaire ne devrait pas être uniquement limité par la contrainte d'une utilisation efficace des ressources.

35. Les tribunaux devraient être dotés d'un nombre suffisant de juges et d'un personnel d'appui adéquatement qualifié.

36. Pour prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux, des mesures conciliables avec l'indépendance de la justice devraient être prises afin de confier des tâches non juridictionnelles à d'autres personnes ayant les qualifications appropriées.

37. Le recours aux systèmes de gestion électronique des affaires et aux technologies d'information et de communication devrait être promu à la fois par les autorités et par les juges, et leur généralisation dans les tribunaux devrait être encouragée.

38. Toutes les mesures nécessaires à la sécurité des juges devraient être prises. Ces mesures peuvent consister à protéger les tribunaux et les juges susceptibles d'être, ou ayant été, victimes de menaces ou d'actes de violence.

#### *Modes alternatifs de règlement des litiges*

39. Le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges devrait être encouragé.

#### *Administration des tribunaux*

40. Les conseils de la justice, lorsqu'ils existent, ou d'autres autorités indépendantes responsables de l'administration des tribunaux, les tribunaux eux-mêmes et/ou les organisations professionnelles de juges peuvent être consultés lors de la préparation du budget du système judiciaire.

41. Les juges devraient être encouragés à participer à l'administration des tribunaux.

*Évaluation*

42. Afin de contribuer à l'efficacité de l'administration de la justice et de poursuivre l'amélioration de sa qualité, les États membres peuvent mettre en place des systèmes d'évaluation des juges par les autorités judiciaires, conformément au paragraphe 58.

*Dimension internationale*

43. Les États devraient accorder aux tribunaux les moyens appropriés permettant aux juges d'accomplir pleinement leurs fonctions dans les affaires à dimension internationale ou impliquant des éléments de droit étranger, ainsi que ceux permettant de favoriser la coopération internationale et les relations entre les juges.

*Chapitre VI – Statut du juge**Sélection et carrière*

44. Les décisions concernant la sélection et la carrière des juges devraient reposer sur des critères objectifs préétablis par la loi ou par les autorités compétentes. Ces décisions devraient se fonder sur le mérite, eu égard aux qualifications, aux compétences et à la capacité à statuer sur les affaires en appliquant le droit dans le respect de la dignité humaine.

45. Toute forme de discrimination à l'encontre des juges ou candidats à une fonction judiciaire, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, le handicap, la naissance, l'orientation sexuelle ou toute autre situation, devrait être bannie. La condition selon laquelle un juge ou un candidat à une fonction judiciaire doit être un ressortissant de l'État concerné ne devrait pas être considérée comme discriminatoire.

46. L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Pour garantir son indépendance, au moins la moitié des membres de l'autorité devraient être des juges choisis par leurs pairs.

47. Toutefois, lorsque les dispositions constitutionnelles ou législatives prévoient que le chef de l'État, le gouvernement ou le pouvoir législatif prennent des décisions concernant la sélection et la carrière des juges, une autorité indépendante et compétente, composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire (sous réserve des règles applicables aux conseils de la justice énoncées au chapitre IV) devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique.

48. La composition des autorités indépendantes dont il est fait mention aux paragraphes 46 et 47 devrait garantir une représentation aussi variée que possible. Leurs procédures devraient être transparentes et l'accès aux motifs des décisions rendues devrait être possible pour les candidats qui en font la demande. Un candidat non retenu devrait avoir le droit d'introduire un recours contre la décision ou, tout au moins, la procédure y ayant conduit.

#### *Inamovibilité et terme des fonctions*

49. L'inamovibilité constitue un des éléments clés de l'indépendance des juges. En conséquence, les juges devraient être inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite, s'il en existe un.

50. Le terme des fonctions des juges devrait être établi par la loi. Il ne devrait être mis fin à une nomination définitive qu'en cas de manquement grave d'ordre disciplinaire ou pénal établi par la loi, ou lorsque le juge ne peut plus accomplir ses fonctions judiciaires. Un départ anticipé à la retraite ne devrait être possible qu'à la demande du juge concerné ou pour des motifs d'ordre médical.

51. Lorsque la procédure de recrutement prévoit une période probatoire ou une durée déterminée, la décision relative à la confirmation ou à la reconduction de la nomination ne devrait être prise que conformément au paragraphe 44, afin d'assurer pleinement le respect de l'indépendance judiciaire.

52. Un juge ne devrait recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire.

### *Rémunération*

53. Les principales règles du régime de rémunération des juges professionnels devraient être fixées par la loi.

54. La rémunération des juges devrait être à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités, et être de niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer sur leurs décisions. Le maintien d'une rémunération raisonnable devrait être garanti en cas de maladie ou de congé de maternité ou de paternité, ainsi que le versement d'une pension de retraite dont le niveau devrait être raisonnablement en rapport avec celui de la rémunération des juges en exercice. Des dispositions légales spécifiques devraient être introduites pour se prémunir contre une réduction de rémunération visant spécifiquement les juges.

55. Les systèmes faisant dépendre l'essentiel de la rémunération des juges de la performance devraient être évités, dans la mesure où ils peuvent créer des difficultés pour l'indépendance des juges.

### *Formation*

56. Les juges devraient bénéficier d'une formation initiale et continue théorique et pratique, entièrement prise en charge par l'État. Celle-ci devrait inclure les questions économiques, sociales et culturelles nécessaires à l'exercice des fonctions judiciaires. L'intensité et la durée de cette formation devraient être fixées en fonction de l'expérience professionnelle antérieure.

57. Une autorité indépendante devrait veiller, en respectant pleinement l'autonomie pédagogique, à ce que les programmes de formations initiale et continue répondent aux exigences d'ouverture, de compétence et d'impartialité inhérentes aux fonctions judiciaires.

### *Évaluation*

58. Lorsque des systèmes d'évaluation des juges sont mis en place par les autorités judiciaires, ceux-ci devraient reposer sur des critères objectifs. Ces critères devraient être publiés par l'autorité judiciaire compétente. La procédure devrait permettre aux juges d'exprimer leur point de vue sur leurs activités et l'évaluation à laquelle elles donnent lieu, ainsi que de contester cette évaluation devant une autorité indépendante ou un tribunal.

## *Chapitre VII – Devoirs et responsabilités*

### *Devoirs*

59. Les juges devraient protéger les droits et les libertés de toutes les personnes de façon égale, en respectant leur dignité dans la conduite des procédures judiciaires.

60. Les juges devraient agir dans toutes les affaires en toute indépendance et impartialité, en s'assurant que toutes les parties sont entendues équitablement et, le cas échéant, en leur expliquant les procédures applicables. Les juges devraient agir et être perçus comme agissant à l'abri de toute influence externe induite sur les procédures judiciaires.

61. Les juges devraient statuer sur les cas dont ils sont saisis. Ils devraient s'abstenir de juger ou renoncer à agir lorsqu'il existe de justes motifs fixés par la loi, et uniquement dans ce cas.

62. Les juges devraient traiter chaque affaire avec diligence et dans un délai raisonnable.

63. Les juges devraient motiver leur jugement en des termes clairs et facilement compréhensibles.

64. Les juges devraient, le cas échéant, encourager les parties à aboutir à un règlement amiable.

65. Les juges devraient régulièrement mettre à jour et développer leurs connaissances.

### *Responsabilité et procédures disciplinaires*

66. L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière.

67. Seul l'État, dans le cas où il a dû verser une indemnisation, peut rechercher la responsabilité civile d'un juge par une action exercée devant un tribunal.

68. L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne

devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité pénale, sauf en cas de malveillance.

69. Une procédure disciplinaire peut être exercée à l'encontre des juges qui ne s'acquittent pas de leurs obligations de manière efficace et adéquate. Cette procédure devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et accorder aux juges le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction. Les sanctions disciplinaires devraient être proportionnelles à la faute commise.

70. Les juges ne devraient pas avoir à rendre personnellement des comptes sur une décision au motif que celle-ci est infirmée ou modifiée à la suite de l'exercice d'une voie de recours.

71. Lorsqu'ils n'exercent pas leurs fonctions judiciaires, les juges voient leur responsabilité pénale, civile et administrative engagée comme tout autre citoyen.

### *Chapitre VIII – éthique des juges*

72. Dans leurs activités, les juges devraient être guidés par des principes éthiques de conduite professionnelle. Ces principes ne comprennent pas seulement des devoirs pouvant être sanctionnés par des mesures disciplinaires, ils guident également les juges sur la façon de se comporter.

73. Ces principes devraient être énoncés dans des codes d'éthique judiciaire qui devraient entraîner la confiance du public dans les juges et le pouvoir judiciaire. Les juges devraient jouer un rôle majeur dans l'élaboration de ces codes.

74. Les juges devraient pouvoir demander conseil en matière d'éthique auprès d'un organe du pouvoir judiciaire.



## Annexe 4



Strasbourg, 17 novembre 2010

CCJE (2010)3 Final

### **CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS Groupe de travail sur la Magna Charta (CCJE-MC)**

#### **Principes fondamentaux**

##### *Introduction :*

*À l'occasion de son 10<sup>e</sup> anniversaire, le CCJE a adopté, lors de sa 11<sup>e</sup> réunion plénière, une Magna Carta des juges (Principes fondamentaux) synthétisant et codifiant les principales conclusions des Avis qu'il a déjà adoptés. Chacun des 12 Avis déjà adoptés par le CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe contient des considérations complémentaires sur les thèmes évoqués dans le présent document (voir [www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje)).*

### *État de droit et justice*

1. Le pouvoir judiciaire constitue l'un des trois pouvoirs de tout État démocratique. Sa mission est de garantir l'existence de l'État de droit et ainsi d'assurer la bonne application du droit de manière impartiale, juste, équitable et efficace.

### *Indépendance des juges*

2. L'indépendance et l'impartialité du juge sont des conditions préalables indispensables au fonctionnement de la justice.

3. L'indépendance du juge doit être statutaire, fonctionnelle et financière. Par rapport aux autres pouvoirs de l'État, elle doit être garantie aux justiciables, aux autres juges et à la société en général, par des règles internes au niveau le plus élevé. Il appartient à l'État et à chaque juge de promouvoir et préserver l'indépendance judiciaire.

4. L'indépendance du juge doit être garantie dans le cadre de l'activité judiciaire, en particulier pour le recrutement, la nomination jusqu'à l'âge de la retraite, la promotion, l'inamovibilité, la formation, l'immunité judiciaire, la discipline, la rémunération et le financement du système judiciaire.

### *Garanties de l'indépendance*

5. Les décisions sur la sélection, la nomination et la carrière doivent être fondées sur des critères objectifs et prises par l'instance chargée de garantir l'indépendance.

6. Les procédures disciplinaires doivent se dérouler devant un organe indépendant, avec la possibilité d'un recours devant un tribunal.

7. Après consultation du pouvoir judiciaire, l'État doit assurer les moyens humains, matériels et financiers nécessaires au bon fonctionnement de la justice. Le juge doit bénéficier d'une rémunération et d'un système de retraite appropriés et garantis par la loi, qui le mettent à l'abri de toute influence indue.

8. La formation initiale et continue est un droit et un devoir pour le juge. Elle doit être organisée sous le contrôle du pouvoir judiciaire. La formation

est un élément important pour garantir l'indépendance des juges ainsi que la qualité et l'efficacité du système judiciaire.

9. Le pouvoir judiciaire doit être impliqué dans toutes les décisions qui affectent l'exercice des fonctions judiciaires (organisation des tribunaux, procédures, autres législations).

10. Dans l'exercice de sa fonction de juger, le juge ne peut recevoir aucun(e) ordre ou instruction ni être soumis à une quelconque pression hiérarchique et est seulement tenu au respect des règles de droit.

11. Les juges doivent assurer l'égalité des armes entre le ministère public et la défense. Un statut d'indépendance des procureurs constitue une exigence fondamentale de l'État de droit.

12. Les juges ont le droit d'adhérer à des associations de juges, nationales ou internationales, chargées de défendre la mission du pouvoir judiciaire dans la société.

### *Instance chargée de garantir l'indépendance*

13. Pour assurer l'indépendance des juges, chaque État doit créer un Conseil de la Justice ou un autre organe spécifique, lui-même indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, doté des prérogatives les plus étendues pour toute question relative à leur statut, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et à l'image des institutions judiciaires. Le Conseil doit être composé soit exclusivement de juges, soit au moins d'une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs. Le Conseil de la Justice est tenu de rendre compte de ses activités et de ses décisions.

### *Accès à la justice/transparence*

14. La justice doit être transparente et des informations doivent être publiées sur le fonctionnement du système judiciaire.

15. Le juge doit agir en vue d'assurer l'accès à un règlement rapide, efficace et à un coût raisonnable des litiges ; il doit contribuer à promouvoir des méthodes alternatives de résolution des litiges.

16. Les actes de procédures et les décisions judiciaires doivent être rédigés dans un langage accessible, simple et clair. Le juge doit rendre des décisions motivées, prononcées publiquement et dans un délai raisonnable, basées sur une audience équitable et publique. Le juge doit utiliser des techniques appropriées de gestion des affaires (*case management*).

17. L'exécution des jugements est une des composantes essentielles du droit à un procès équitable et une garantie de l'efficacité de la justice.

### *Éthique et responsabilité*

18. Des principes déontologiques, distincts des règles disciplinaires, doivent guider l'action des juges. Ces principes doivent émaner des juges eux-mêmes et être inclus dans leur formation.

19. Dans chaque pays, le statut ou la charte fondamentale applicable aux juges devra définir les fautes pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires, ainsi que la procédure disciplinaire.

20. Le juge doit être responsable pénalement dans les termes de droit commun pour les infractions commises en dehors de ses fonctions. La responsabilité pénale ne doit pas être engagée à l'encontre d'un juge pour les faits liés à ses fonctions en cas de faute non intentionnelle de sa part.

21. Il doit être remédié aux erreurs judiciaires dans le cadre d'un système de recours adéquat. Tout remède pour d'autres fautes de la justice relève exclusivement de la responsabilité de l'État.

22. Sauf en cas de faute volontaire, il ne convient pas que dans l'exercice de ses fonctions, un juge soit exposé à une responsabilité personnelle, même par le biais d'une action récursoire de l'État.

### *Juridictions internationales*

23. Ces principes doivent s'appliquer *mutatis mutandis* aux juges des tribunaux européens et internationaux.

## **Annexe 5**

### **Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE)**

*Avis conjoint du CCJE et du CCPE  
sur les relations entre les juges et les procureurs*

*Avis n° 12 (2009) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE)  
Avis n° 4 (2009) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE)  
intitulé « Juges et procureurs dans une société démocratique »*

#### **DÉCLARATION DE BORDEAUX**

#### **« JUGES ET PROCUREURS DANS UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE »<sup>187</sup>**

Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE), à la demande du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de fournir un avis sur les relations entre les juges et les procureurs, sont convenus de ce qui suit :

1. L'intérêt de la société requiert que l'État de droit soit garanti par une justice équitable, impartiale et efficace. Les procureurs et les juges doivent veiller, à tous les stades de la procédure, à ce que les droits individuels et les libertés soient garantis et que l'ordre public soit protégé. Cela implique

---

(187) La présente Déclaration est suivie d'une note explicative. Elle a été préparée à Bordeaux (France) conjointement par les Groupes de travail du CCJE et du CCPE et adoptée officiellement par le CCJE et le CCPE à Brno (Slovénie) le 18 nov. 2009.

le respect absolu des droits de la personne mise en cause et des victimes. Une décision de classement sans suite par le procureur devrait faire l'objet d'un contrôle par le juge. Une option serait de permettre à la victime de porter l'affaire directement devant le tribunal.

2. Une justice équitable exige le respect de l'égalité des armes entre le ministère public et la défense. Elle implique également le respect de l'indépendance du tribunal, du principe de la séparation des pouvoirs ainsi que de la force contraignante des jugements définitifs.

3. Le rôle distinct mais complémentaire des juges et des procureurs est une garantie nécessaire pour une justice équitable, impartiale et efficace. Si les juges et les procureurs doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, ils doivent l'être et apparaître ainsi également les uns vis-à-vis des autres.

4. Des moyens organisationnels, financiers, matériels et des ressources humaines suffisants devraient être mis à la disposition de la justice.

5. Le rôle des juges et, le cas échéant, des jurys, est de juger les affaires portées régulièrement devant eux par le ministère public, sans aucune influence illicite exercée par l'accusation ou la défense, ou par toute autre source.

6. L'application de la loi et, le cas échéant, le pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites par le ministère public pendant la phase préalable au procès, exigent que le statut des procureurs soit garanti par la loi, au plus haut niveau, à l'instar de celui des juges. Les procureurs doivent être indépendants et autonomes dans leur prise de décision et doivent exercer leurs fonctions de manière équitable, objective et impartiale.

7. Le CCJE et le CCPE se réfèrent à la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne l'article 5, paragraphe 3 et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit, en particulier, des décisions dans lesquelles la Cour a affirmé l'exigence d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif et des parties, pour tout magistrat exerçant des fonctions judiciaires, ce qui n'exclut toutefois pas la subordination à une autorité hiérarchique judiciaire indépendante. Toute attribution de fonctions juridictionnelles aux procureurs devrait être limitée aux

affaires n'impliquant que des sanctions mineures, ne devrait pas se cumuler avec le pouvoir de poursuivre dans la même affaire et ne devrait pas porter atteinte au droit du prévenu d'obtenir une décision sur la même affaire par une autorité indépendante et impartiale exerçant des fonctions judiciaires.

8. Un statut d'indépendance des procureurs requiert certains principes de base, en particulier :

- ils ne doivent pas être soumis dans l'exercice de leurs fonctions à des influences ou à des pressions de toute origine extérieure au ministère public ;
- leur recrutement, leur carrière, leur sécurité de fonction, y compris le déplacement de fonctions qui ne peut être effectué que conformément à la loi ou soumis à leur consentement, ainsi que leur rémunération, doivent être protégés par la loi.

9. Dans un État de droit, et lorsque le ministère public est hiérarchisé, l'efficacité des poursuites est, en ce qui concerne les procureurs, indissociable de la nécessité d'instructions transparentes émanant de l'autorité hiérarchique, de l'obligation de rendre compte à celle-ci et de la responsabilité. Les instructions envers les procureurs devraient être données par écrit, dans le respect de la loi et, le cas échéant, conformément à des directives et critères préalablement publiés. Toute révision, autorisée par la loi, d'une décision de poursuite ou de non poursuite prise par un procureur, devrait être faite de manière impartiale et objective. En tout état de cause, les intérêts de la victime devront être pris en compte.

10. Le partage de principes juridiques et de valeurs éthiques communes par tous les professionnels impliqués dans le processus judiciaire est essentiel pour une bonne administration de la justice. La formation, y compris la formation à la gestion administrative, est un droit et un devoir pour les juges et les procureurs. De telles formations devraient être organisées sur une base impartiale. Elles devraient également être régulièrement et objectivement évaluées quant à leur efficacité. Lorsque cela est approprié, une formation commune aux juges, aux procureurs et aux avocats sur des sujets d'intérêt commun peut contribuer à la recherche d'une justice de la plus haute qualité.

11. L'intérêt de la société exige également que les médias puissent informer le public sur le fonctionnement du système judiciaire. Les autorités compétentes doivent fournir cette information, en respectant en particulier la présomption d'innocence des personnes mises en cause, le droit à un procès équitable et le droit à la vie privée et familiale de toutes les personnes impliquées dans un procès. Juges et procureurs devraient rédiger un code de bonnes pratiques ou des lignes directrices régissant leurs relations respectives avec les médias.

12. Les juges et les procureurs sont des acteurs clef de la coopération internationale en matière judiciaire. Le renforcement de la confiance mutuelle entre les autorités compétentes des différents États est indispensable. Dans ce contexte, il est impératif que l'information recueillie par les procureurs au moyen de la coopération internationale, et utilisée dans les procédures judiciaires, soit transparente tant dans son contenu que sur son origine, et soit disponible pour les juges et toutes les parties, dans le but d'assurer une protection efficace des droits et des libertés fondamentaux.

13. Dans les États membres où le ministère public exerce des fonctions s'étendant au-delà du domaine pénal, les principes mentionnés ici s'appliquent à toutes ces fonctions.

**Annexe 6**  
**CONSEIL DE L'EUROPE**  
**COMITE DES MINISTRES**  
**Recommandation Rec(2000)19**  
**du Comité des Ministres aux États membres**  
**sur le rôle du ministère public dans le système**  
**de justice pénale**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 6 octobre 2000,  
lors de la 724<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Ayant à l'esprit que le Conseil de l'Europe a notamment pour objet de promouvoir la prééminence du droit, fondement de toute démocratie véritable ;

Considérant que le système de justice pénale joue un rôle majeur pour la sauvegarde de l'État de droit ;

Conscient de la nécessité commune à tous les États membres de mieux combattre la criminalité tant au niveau national qu'au niveau international ;

Considérant qu'à cette fin il convient d'accroître l'efficacité aussi bien des systèmes nationaux de justice pénale que de la coopération pénale inter-

nationale, dans le respect des principes définis dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Conscient en outre que le ministère public joue un rôle déterminant dans le système de justice pénale, ainsi que dans la coopération pénale internationale ;

Convaincu qu'à cette fin la définition de principes communs aux ministères publics des États membres est à promouvoir ;

Tenant compte de l'ensemble des principes et normes qui se dégagent des textes qu'il a adoptés dans le domaine des problèmes criminels,

Recommande aux gouvernements des États membres de s'inspirer, dans leurs législations et pratiques quant au rôle du ministère public dans le système de justice pénale, des principes ci-après :

### *Missions du ministère public*

1. On entend par «ministère public» l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part, des droits des individus et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale.

2. Dans tous les systèmes de justice pénale, le ministère public :

- décide s'il y a lieu d'engager ou de continuer les poursuites ;
- exerce les poursuites devant les tribunaux ;
- peut former des recours à l'encontre de toutes ou certaines décisions de justice.

3. Dans certains systèmes de justice pénale, le ministère public également :

- met en œuvre la politique pénale nationale, en l'adaptant, le cas échéant, aux réalités régionales ou locales ;
- conduit, dirige ou supervise l'enquête ;
- veille à ce que les victimes reçoivent aide et assistance effectives ;
- décide des mesures alternatives à la poursuite ;
- supervise la mise à exécution des décisions de justice ;
- etc.

*Garanties reconnues au ministère public pour l'exercice de ses activités*

4. Les États doivent prendre toutes mesures utiles pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut, d'organisation et avec les moyens, notamment budgétaires, appropriés. Ces conditions doivent être déterminées en concertation étroite avec les représentants du ministère public.

5. Les États doivent prendre des mesures pour :

*a.* le recrutement, la promotion et la mutation des membres du ministère public soient mis en œuvre selon des procédures justes et impartiales permettant d'éviter l'intervention de tout élément partisan ou corporatiste et excluant toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ;

*b.* le déroulement de la carrière, les promotions et la mobilité des membres du ministère public soient fondées sur des critères connus et objectifs, tels que la compétence et l'expérience ;

*c.* la mobilité des membres du ministère public soit fondée également sur les besoins du service ;

*d.* la loi garantisse, pour l'exercice de ces fonctions, des conditions raisonnables, avec notamment un statut, une rémunération et une pension conformes à l'importance des missions exercées, ainsi qu'un âge approprié pour la retraite ;

*e.* la loi prévoit une procédure disciplinaire pour les membres du ministère public leur garantissant une évaluation et des décisions justes et objectives soumises à un contrôle indépendant et impartial ;

*f.* les membres du ministère public aient accès à une procédure satisfaisante de recours, y compris le cas échéant le droit de saisir un tribunal dès lors que leur statut juridique est affecté ;

*g.* les membres du ministère public et leur famille soient protégés physiquement par les autorités lorsque leur sécurité personnelle est menacée en raison de l'exercice de leurs fonctions.

6. Les États doivent également faire en sorte que les membres du ministère public se voient reconnaître un droit effectif à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion. Ils ont en particulier le droit de prendre part à tout débat public portant sur des questions touchant au droit, à l'administration de la justice ainsi qu'à la promotion et à la protection des droits de l'homme ; d'adhérer à ou de constituer toute organisation locale, nationale ou internationale et de participer à titre individuel à ses réunions, sans pour cela subir aucune entrave dans le déroulement de leur carrière du fait de leur appartenance à une organisation reconnue par la loi ou de toute action licite menée en rapport avec une telle organisation. Des restrictions ne peuvent être apportées aux droits précités que dans la mesure où elles sont à la fois prescrites par la loi et absolument nécessaires pour garantir le rôle statutaire du ministère public. Lorsque les droits ci-dessus mentionnés sont violés, un recours effectif doit être offert.

7. La formation constitue à la fois un devoir et un droit pour les membres du ministère public, tant avant la prise de leurs fonctions que de manière permanente. En conséquence, les États doivent prendre toutes les mesures appropriées pour assurer aux membres du ministère public une formation adéquate, tant avant la prise de leurs fonctions que dans le cours de leur exercice. Il convient notamment que ceux-ci aient été dûment informés sur :

- a.* les principes et les exigences éthiques inhérents à leurs fonctions ;
- b.* la protection garantie par la Constitution et la loi aux suspects, aux victimes et aux témoins ;
- c.* les droits de l'homme et les libertés tels que définis par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et notamment les droits énoncés aux articles 5 et 6 de cette Convention ;
- d.* la théorie et la pratique de l'organisation du travail, de la gestion et des ressources humaines, dans un contexte judiciaire ;
- e.* les mécanismes et éléments qui peuvent contribuer à assurer la cohérence de leurs activités.

En outre, les États doivent prendre toute mesure utile permettant un surcroît de formation dans des questions ou des matières spécifiques en fonc-

tion de l'actualité, en tenant compte notamment des caractéristiques et de l'évolution de la criminalité, ainsi que dans le domaine de la coopération internationale en matière pénale.

8. Pour mieux répondre à l'évolution de la criminalité, notamment organisée, la spécialisation doit être une priorité, tant en ce qui concerne l'organisation du ministère public que la formation ou le déroulement des carrières. Le recours à des équipes de spécialistes, y compris des équipes pluridisciplinaires, destinées à assister les membres du ministère public dans leurs tâches doit également être développé.

9. S'agissant de l'organisation et du fonctionnement interne du ministère public notamment la répartition des affaires et l'évocation des dossiers, elles doivent répondre à des conditions d'impartialité et être exclusivement guidées par le souci du bon fonctionnement du système de justice pénale, notamment la prise en considération du niveau de qualification juridique et de spécialisation.

10. Tout membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. Au cas où une instruction lui paraîtrait illégale ou contraire à sa conscience, une procédure interne adéquate devrait permettre son remplacement éventuel.

### *Rapports entre le ministère public et les pouvoirs exécutif et législatif*

11. Les États doivent prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les membres du ministère public puissent remplir leur mission sans ingérence injustifiée et sans risquer d'encourir, au-delà du raisonnable, une responsabilité civile, pénale ou autre. Toutefois, le ministère public doit rendre compte, périodiquement et publiquement, de l'ensemble de ses activités, en particulier de la mise en œuvre de ses priorités.

12. Le ministère public ne doit pas s'ingérer dans les compétences du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.

13. Dans les pays où le ministère public dépend du gouvernement ou se trouve subordonné à celui-ci, l'État prend toutes mesures afin de garantir que :

*a.* la nature et l'étendue des pouvoirs du gouvernement vis-à-vis du ministère public soient précisées par la loi ;

*b.* le gouvernement exerce ses pouvoirs de manière transparente et conformément aux traités internationaux, au droit interne et aux principes généraux du droit ;

*c.* toute instruction à caractère général émanant du gouvernement revête une forme écrite et soit publiée selon des modalités appropriées ;

*d.* lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale, le gouvernement étant, par exemple, astreint :

- à solliciter au préalable l'avis écrit du ministère public compétent ou de l'organe représentatif du corps ;
- à dûment motiver ses instructions écrites, tout particulièrement lorsqu'elles ne concordent pas avec cet avis et à les acheminer par la voie hiérarchique ;
- avant l'audience, à verser au dossier de la procédure pénale les instructions et avis, et à les soumettre au débat contradictoire ;

*e.* le ministère public conserve le droit de soumettre à la juridiction tout argument juridique, même dans les cas où, lorsqu'il la saisi par écrit, il est dans l'obligation de le faire dans le sens des instructions qu'il a reçues ;

*f.* les instructions individuelles de non poursuite soient, en principe, prohibées et que, s'il n'en est pas ainsi, de telles instructions, par ailleurs exceptionnelles, soient assujetties non seulement aux règles énoncées aux paragraphes *d.* et *e.* mais également à un contrôle spécifique approprié dans le but notamment de garantir la transparence.

14. Dans les pays où le ministère public est indépendant du gouvernement, l'État doit prendre toutes mesures afin que la nature et l'étendue de l'indépendance du ministère public soient précisées par la loi.

15. Afin de favoriser l'équité et l'efficacité de la politique pénale, le ministère public doit coopérer avec les services et institutions de l'État dans la mesure où cela est conforme à la loi.

16. Le ministère public doit, en tout état de cause, être en mesure d'exercer sans entrave les poursuites des agents de l'État pour les délits commis par eux, notamment des délits de corruption, d'abus de pouvoir, de violation patente des droits de l'homme et d'autres délits reconnus par le droit international.

### *Rapports entre le ministère public et les juges*

17. Les États prennent toutes mesures afin que le statut légal, la compétence et le rôle procédural des membres du ministère public soient définis par la loi de sorte qu'il ne soit possible de nourrir aucun doute légitime quant à l'indépendance et à l'impartialité des juges. Les États garantissent en particulier que nul ne puisse à la fois exercer les fonctions de membre du ministère public et de juge.

18. Toutefois, si le régime juridique le permet, les États doivent prendre des mesures concrètes afin de permettre à une même personne d'occuper successivement des fonctions de ministère public et de juge, ou inversement. Ces changements de fonctions ne peuvent intervenir qu'à la demande expresse de la personne concernée et en conformité avec les garanties.

19. Les membres du ministère public doivent respecter strictement l'indépendance et l'impartialité des juges ; ils ne sauraient notamment remettre en cause les décisions juridictionnelles ou faire obstacle à leur exécution, sauf dans l'exercice des voies de recours ou procédures assimilées.

20. Les membres du ministère public doivent faire preuve d'objectivité et d'équité au cours de la procédure judiciaire. Ils doivent en particulier veiller à ce que les tribunaux disposent de tous les éléments de fait ou de droit nécessaires à une bonne administration de la justice.

### *Rapports entre le ministère public et la police*

21. D'une manière générale, le ministère public doit vérifier la légalité des enquêtes de police, à tout le moins lorsqu'il décide d'engager ou de continuer l'action publique. À cet égard, il doit aussi contrôler la façon dont la police respecte les droits de l'homme.

22. Dans les pays où la police est placée sous l'autorité du ministère public ou lorsque les enquêtes de police sont dirigées ou supervisées par ce dernier, l'État prend toutes mesures pour que le ministère public puisse :

*a.* donner des instructions utiles aux services de police pour une application effective des priorités de politique pénale, s'agissant en particulier de l'élucidation des affaires, du mode de recherche des preuves, des moyens en personnel à utiliser, de la durée des enquêtes, de l'information du ministère public, etc. ;

*b.* en cas de pluralité de services, saisir d'une enquête individuelle le service de police qu'il juge adéquat ;

*c.* procéder aux évaluations et aux contrôles nécessaires au respect de ses instructions et de la loi ;

*d.* sanctionner ou faire sanctionner le cas échéant d'éventuelles violations.

23. Les États où la police est indépendante du ministère public prennent toutes mesures pour que le ministère public et la police coopèrent de façon appropriée et efficace.

*Devoirs et responsabilités du ministère public vis-à-vis des justiciables*

24. Dans l'exercice de sa mission, le ministère public doit notamment :

*a.* agir de façon équitable, impartiale et objective ;

*b.* respecter et faire protéger les droits de l'homme tels qu'ils sont énoncés par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

*c.* veiller à ce que le système de justice pénale fonctionne avec autant de célérité que possible.

25. Le ministère public s'abstient de toute discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, tel que le sexe, la race, la couleur de la peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, la santé, les handicaps ou toute autre qualité.

26. Le ministère public veille à l'égalité de chacun devant la loi, tient dûment compte de la situation du suspect, prend en considération tous les éléments de l'affaire susceptibles de présenter un intérêt, que ces éléments jouent en faveur ou au détriment du suspect.

27. Le ministère public ne saurait engager ou continuer des poursuites lorsqu'une instruction impartiale a montré que les charges étaient sans fondement.

28. Le ministère public ne doit pas faire usage contre les suspects de preuves dont il sait ou peut raisonnablement supposer qu'elles ont été obtenues en recourant à des méthodes contraires à la loi. En cas de doute, le ministère public doit demander au tribunal de se prononcer sur la recevabilité de cette preuve.

29. Le ministère public veille au respect du principe de l'égalité des armes, notamment en transmettant aux autres parties – sauf exception prévue par la loi – les informations en sa possession qui seraient susceptibles d'affecter le déroulement équitable du procès.

30. Le ministère public préserve vis-à-vis des tiers la confidentialité des informations recueillies, notamment lorsque la présomption d'innocence est en cause, à moins que leur communication ne soit nécessaire dans l'intérêt de la justice ou ne soit requise par la loi.

31. Lorsque le ministère public est habilité à prendre des mesures qui entraînent des atteintes aux droits et aux libertés fondamentales du suspect, ces mesures doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

32. Le ministère public doit prendre dûment en compte les intérêts des témoins, en particulier décider ou favoriser des mesures pour protéger leur intégrité physique et leur vie privée, ou s'assurer qu'elles ont été prises.

33. Le ministère public doit prendre dûment en compte l'opinion et les préoccupations des victimes lorsque leurs intérêts personnels ont été lésés, et veiller à ce que les victimes soient informées de leurs droits et de l'évolution de la procédure, ou favoriser cette information.

34. Les parties intéressées à l'affaire, lorsqu'elles sont reconnues telles ou identifiables, en particulier les victimes, doivent avoir la possibilité de

contester la décision prise par le ministère public de ne pas engager de poursuites ; une telle contestation peut se faire, le cas échéant après contrôle hiérarchique, soit dans le cadre d'un contrôle juridictionnel, soit en autorisant les parties à mettre en œuvre elles-mêmes les poursuites.

35. Les États doivent veiller à ce que l'exercice des fonctions de membre du ministère public soit régi par un «code de conduite». Les manquements à ce code peuvent donner lieu à des sanctions appropriées conformément au point 5 ci-dessus. La façon dont les membres du ministère public accomplissent leurs fonctions doit par ailleurs faire l'objet d'un contrôle interne régulier.

36. *a.* Pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du ministère public, les États doivent veiller :

- à privilégier une organisation hiérarchique sans que toutefois cette organisation entraîne la constitution de structures bureaucratiques, inefficaces ou paralysantes ;
- à définir des lignes directrices générales relatives à la mise en œuvre de la politique pénale ;
- à arrêter des principes et des critères généraux servant de référence aux décisions dans les affaires individuelles afin d'éviter tout arbitraire dans le processus de prise de décisions.

*b.* Cette organisation ainsi que ces lignes directrices, principes et critères sont décidés par le parlement ou le gouvernement ou, si le droit national consacre l'indépendance du ministère public, par les représentants du ministère public eux-mêmes.

*c.* Le public est informé de cette organisation et de ces lignes directrices, principes et critères, qui sont aussi communicables à tout justiciable sur simple demande.

### *Coopération internationale*

37. Indépendamment du rôle qui peut être imparti à d'autres organes en matière de coopération judiciaire internationale, les contacts directs entre les membres de ministère public des différents pays dans le cadre de

conventions internationales en vigueur ou, à défaut, en vertu d'arrangements pratiques doivent être favorisés.

38. Des efforts en différentes directions doivent être mis en œuvre afin de favoriser des contacts directs entre ministères publics dans le cadre de la coopération judiciaire internationale, notamment :

- a.* la diffusion d'outils documentaires ;
- b.* l'établissement d'une liste de contacts et d'adresses indiquant les noms des interlocuteurs compétents dans les différents parquets ainsi que leur spécialisation, leur domaine de responsabilité, etc. ;
- c.* l'établissement de contacts personnels et périodiques entre membres du ministère public de différents pays, en particulier la tenue de réunions régulières entre procureurs généraux ;
- d.* la mise sur pied de sessions de formation et de sensibilisation ;
- e.* la création et le développement de magistrats de liaison en poste dans les pays étrangers ;
- f.* l'enseignement de langues étrangères ;
- g.* le développement des transmissions par voie électronique ;
- h.* l'organisation de séminaires de travail avec d'autres États, tant sur les questions d'entraide que sur les questions criminelles communes.

39. Afin d'améliorer la rationalisation et d'obtenir une coordination des procédures d'entraide judiciaire, des efforts doivent être développés afin :

- a.* de promouvoir chez les membres du ministère public en général la conscience de la nécessité de leur participation active dans la coopération internationale ; et
- b.* de favoriser la spécialisation de certains membres du ministère public dans le domaine de la coopération internationale.

À cette fin, les États doivent faire en sorte que le ministère public de l'État requérant, lorsqu'il est chargé de la coopération internationale, puisse adresser des demandes d'entraide judiciaire directement à l'autorité de l'État requis compétente pour sa mise en exécution, et que celle-ci puisse lui retourner directement les éléments de preuve recueillis.



## **Annexe 7**

### **LE SERVICE ADMINISTRATIF RÉGIONAL (SAR)**

La loi de décentralisation de 1983, dite de transfert des charges, a eu pour effet de transférer à l'État la charge de la gestion des juridictions jusqu'alors assumée par les collectivités territoriales.

Ce texte, dont la mise en œuvre effective s'est faite en 1987 a conduit les chefs de Cour à assurer de plus en plus de missions administratives :

- Gestion des crédits de fonctionnement et d'équipement immobilier,
- Gestion des rémunérations et des frais de déplacement,
- Gestion de la formation,
- Mise en œuvre de l'informatique d'initiative locale,
- Recrutement d'agents temporaires,
- Organisation de concours locaux.

Pour exercer ces missions, ils étaient assistés :

- d'un Délégué à la Gestion Budgétaire (DGB),
- d'un Délégué à la Formation Informatique (DFI),
- d'un Formateur Régional (FR),
- d'un Magistrat Délégué à l'Équipement (MDE).

Après plusieurs expérimentations de construction d'une administration territoriale de la justice (Service Régional d'Administration Judiciaire d'Or-

léans en 1980, puis Service Local d'Administration judiciaire en 1988-89, départementalisation en 1991) la cour d'appel a été confirmée, par une circulaire du 9 octobre 1995, comme échelon régional pertinent d'administration des services judiciaires.

L'accroissement constant des tâches administratives, l'augmentation et la diversité des crédits délégués impliquaient cependant que les chefs de cour bénéficient de renforts en personnels et en moyens spécialisés et que soient réorganisées les structures existantes.

C'est dans ce cadre que le Service Administratif Régional (SAR) et la fonction de coordonnateur ont été créés par circulaire du Garde des Sceaux des 9 octobre 1995 et 8 juillet 1996 dans l'ensemble des cours d'appel, avant d'être consacrés par leur introduction dans le Code de l'organisation judiciaire (art. R. 312-70 à R. 312-82, *réf. D. n° 2008-522*, 2 juin 2008). Placé sous l'autorité conjointe des chefs de cour qui, dans le cadre de la dyarchie entre le siège et le parquet sont, l'un et l'autre, les responsables des services judiciaires de la cour d'appel, le SAR a pour mission, dans le domaine administratif, *« de les assister dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de gestion du ressort »*.

Le Service Administratif Régional est dirigé par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, magistrat ou greffier en chef, chargé de fédérer les activités des greffiers en chef, chefs de service : responsables de la gestion budgétaire (RGB), responsable de la gestion des ressources humaines (RGRH), responsable de la gestion de la formation (RGF), responsable de la gestion de l'informatique (RGI).

Service transversal, fonctionnel, agissant en qualité de conseiller technique et de prestataire de services auprès des juridictions du ressort, le SAR, sous l'autorité des chefs de cour, a vocation à harmoniser et à mettre en cohérence les différentes actions régionales dans l'objectif d'améliorer l'efficacité de l'action administrative et, par là même, le fonctionnement local du service public de la Justice.

**Annexe 8**  
**Conseil d'État, 2 avril 2008**  
**7<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> sous-sections réunies**  
**n° 286.635**

Inédit au Recueil Lebon

M. Daël, président

M. Philippe Mettoux, rapporteur

M. Dacosta Bertrand, commissaire du gouvernement

SCP BORE ET SALVE DE BRUNETON, avocat(s)

Lecture du mercredi 2 avril 2008

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés le 3 novembre 2005 et le 3 mars 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour M. Dominique A, demeurant ... ; M. A demande au Conseil d'État : 1°) d'annuler la notation d'officier de police judiciaire, établie le 8 juillet 2005 par le procureur général près la cour d'appel de Basse Terre, qui lui a été notifiée le 5 septembre 2005 ; 2°) d'enjoindre à l'État de lui octroyer une notation révisée et conforme à ses mérites dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêt rendu par le Conseil d'État sous astreinte de 100 euros par jour de retard ; 3°) de condamner l'État à

lui verser une somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; Vu les autres pièces du dossier ; Vu le code de procédure pénale ; Vu le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique : – le rapport de M. Philippe Mettoux, Conseiller d'État, – les observations de la SCP Boré et Salve de Bruneton, avocat de M. A, – les conclusions de M. Bertrand Dacosta, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que M. A, lieutenant de gendarmerie, commandant la brigade des recherches de Saint-Claude (Guadeloupe) au moment des faits, demande l'annulation de sa notation d'officier de police judiciaire établie le 8 juillet 2005 par le procureur général près la cour d'appel de Basse Terre pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004 ; Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête : Considérant que le premier alinéa de l'article 19 du code de procédure pénale dispose : « Les officiers de police judiciaire sont tenus d'informer sans délai le procureur de la République des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance. Dès la clôture de leurs opérations, ils doivent lui faire parvenir directement l'original ainsi qu'une copie certifiée conforme des procès verbaux qu'ils ont dressés ; tous actes et documents y relatifs lui sont en même temps adressés ; les objets saisis sont mis à sa disposition » ; Considérant qu'il résulte des articles D. 44 à D. 47 du code de procédure pénale que les fonctionnaires de police ou les militaires de la gendarmerie habilités à exercer les attributions attachées à la qualité d'officier de police judiciaire font l'objet d'une notation annuelle établie par le procureur général près la cour d'appel, sur proposition du procureur de République du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve le service ou l'unité auquel ils appartiennent ; que selon l'article D. 46 du code de procédure pénale, cette notation doit comporter, outre une appréciation générale circonstanciée, une note chiffrée et une appréciation sur divers éléments qui caractérisent l'activité de police judiciaire de l'intéressé ; qu'en vertu d'une circulaire du ministre de la justice du 15 mars 2000, la période de référence à retenir pour la notation des officiers de police judiciaire de la gendarmerie nationale est l'année civile ; qu'il résulte de ces dispositions que la notation d'un officier de police judiciaire, par ailleurs prise en compte pour toute décision

d'avancement, doit constituer une appréciation par l'autorité judiciaire des qualités et des aptitudes dont cet officier a fait preuve pendant l'ensemble de la période de notation ; Considérant que, si l'appréciation générale dont M. A a fait l'objet souligne ses qualités de motivation, de compétence et son excellente technicité, la notation contestée présente par rapport à celle de l'année précédente une régression substantielle des notes chiffrées relatives à l'évaluation de l'habileté professionnelle et du degré de confiance accordé, au motif que cet officier de police judiciaire aurait « perdu de vue, dans le cadre d'une procédure judiciaire, les prescriptions de l'article 19 du code de procédure pénale, en s'abstenant de porter sans délai à la connaissance du procureur de la République, des faits constitutifs d'une infraction pénale dont il avait été informé en sa qualité de commandant d'une unité de recherche » ; Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'après avoir été informé, le 22 avril 2004, de la présence dans les locaux de la préfecture de la copie d'une commission rogatoire datée du 19 avril précédent non encore parvenue à son unité qui en était délégataire, le lieutenant A a tenté de joindre le magistrat instructeur mandant et décidé d'attendre le retour de métropole de celui-ci, avant de dénoncer une éventuelle violation du secret de l'instruction et son recel, afin de s'assurer directement auprès de lui de la réalité de cette pièce de justice mettant en cause un élu local dans un contexte pouvant laisser craindre une manipulation ou une provocation ; que, ce faisant, il n'a pas contrevenu aux dispositions de l'article 19 du code de procédure pénale ; que, par suite, en fondant uniquement la notation d'officier de police judiciaire pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004 sur la circonstance que le requérant n'avait pas avisé sans délai le procureur de la République de la découverte de faits constitutifs d'une infraction pénale, le procureur général près la cour d'appel de Basse Terre a entaché cet acte d'illégalité ; qu'il suit de là que M. A est fondé à demander l'annulation de sa notation d'officier de police judiciaire établie le 8 juillet 2005 par le procureur général près la cour d'appel de Basse Terre dont, au surplus, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle ait été établie, ainsi que l'exige l'article D. 45 du code de procédure pénale, sur la base d'une proposition faite par le procureur de la République, après recueil des observations du ou des juges

d'instruction ; Sur les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte : Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution » ; Considérant qu'en application des dispositions précitées, il y a lieu d'enjoindre au ministre de la justice de faire établir, dans les deux mois à compter de la présente décision et au regard de ses motifs, une nouvelle notation d'officier de police judiciaire pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004, sans qu'il y ait lieu d'assortir la présente injonction d'une astreinte ; Sur les conclusions aux fins d'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'État le versement à M. A de la somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La notation d'officier de police judiciaire de M. A établie pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004 par le procureur général près la cour d'appel de Basse Terre est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de la justice de faire procéder à la notation annuelle d'officier de police judiciaire de M. A pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004 dans les deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 3 : L'État versera une somme de 2 000 euros à M. A en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de M. A est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. Dominique A et au ministre de la justice.

**Annexe 9**  
**Tribunal des conflits, 12 décembre 2011**  
**n° C 3838**

Vu, enregistrée à son secrétariat le 27 septembre 2011, la lettre par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice, a transmis au Tribunal le dossier de la procédure opposant M. A à M. B devant la cour d'appel de Paris ;

Vu le déclinatoire présenté le 30 mai 2011 par le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris tendant à voir déclarer la juridiction de l'ordre judiciaire incompétente par les motifs que l'atteinte à la présomption d'innocence imputée à M. B ne saurait constituer qu'une faute commise par un ministre dans le cadre de ses fonctions ; que la direction centrale du renseignement intérieur est placée sous son autorité ; que le présent litige n'entre dans aucune exception prévue par la loi permettant de rechercher la responsabilité de l'État devant les juridictions judiciaires ; que l'atteinte alléguée n'est ni une atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 136 du code de procédure pénale ni une voie de fait ;

Vu l'arrêt du 29 juin 2011 par lequel la cour d'appel de Paris a rejeté le déclinatoire de compétence ;

Vu l'arrêté du 13 juillet 2011 par lequel le préfet a élevé le conflit ;

Vu, enregistré le 2 novembre 2011, le mémoire présenté par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales tendant à la confirmation de l'arrêté de conflit ;

Vu enregistré le 6 décembre 2011, le mémoire présenté pour M. B tendant à la confirmation de l'arrêté de conflit par les motifs que l'action en préservation de la présomption d'innocence n'échappe pas aux principes qui régissent la détermination de la compétence des juges administratifs ou judiciaires ; que le ministre de l'intérieur avait déjà eu l'occasion de rappeler à l'Assemblée Nationale que la direction du renseignement intérieur avait agi dans le cadre de sa mission administrative ;

Vu enregistré le 8 décembre 2011, le mémoire présenté par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales qui tend à la confirmation de l'arrêté de conflit par les motifs que le ministre est intervenu sur les chaînes de radio et télévision en sa qualité de ministre de l'intérieur sous l'autorité duquel est placée la direction centrale du renseignement intérieur ; que le juge administratif, comme le juge judiciaire, est à même de garantir efficacement et, par la voie du référé liberté, à très brève échéance, les atteintes portées à la présomption d'innocence ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ;

Vu la loi du 24 mai 1872 ;

Vu le décret du 26 octobre 1849 modifié ;

Vu le code civil ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Christian Vigouroux, membre du Tribunal,
- les observations de la SCP Lyon-Caen et Thiriez pour M. B,
- les conclusions de M. Didier Boccon-Gibod, commissaire du gouvernement ;

Considérant que, lors de l'émission Le Grand Jury , diffusée le 17 octobre 2010, M. B, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités ter-

ritoriales, a, à propos des résultats d'une enquête menée par la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) et de la réponse qu'il entendait réserver à la demande du procureur de la République de Paris de déclassifier des éléments ayant permis à cette administration d'identifier, selon elle, l'une des sources d'information du journal Le Monde sur le déroulement d'une affaire judiciaire en cours, supposée être un membre d'un cabinet ministériel, déclaré : cette vérification a confirmé qu'effectivement un haut fonctionnaire, magistrat, membre de cabinet ministériel, ayant donc accès à des documents précisément confidentiels, eh bien, ... alimentait, selon ces sources vérifiées, alimentait un journaliste sur des enquêtes qui étaient en cours d'instruction. C'est donc le non-respect du secret professionnel prévu d'ailleurs par la loi. et, à nouveau interrogé, a précisé : je dis que ça tombe sous le coup du non respect du secret professionnel ... Personnellement je pense que la DCRI a fait son travail puisque c'est une mission de sécurisation des institutions de l'État et que, quand vous avez quelqu'un qui a accès à des documents confidentiels dans un cabinet ministériel, je pense qu'elle est fondée à agir ; qu'estimant que ces propos le visaient et avaient porté atteinte à sa présomption d'innocence, M. A a assigné M. B, sur le fondement de l'article 9-1 du code civil, devant le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris, et demandé à cette juridiction le prononcé de mesures tendant à faire cesser l'atteinte alléguée ainsi qu'à titre provisionnel une somme de 10 000 euros de dommages et intérêts en réparation du préjudice subi ; que, par une ordonnance du 17 décembre 2010, le tribunal de grande instance de Paris a jugé que les propos tenus par M. B étaient attentatoires à la présomption d'innocence et l'a condamné au paiement à M. A d'une somme de 1 euro à titre de dommages et intérêts provisionnels ; que M. B a interjeté appel de ce jugement devant la cour d'appel de Paris ; que, par un déclinatoire de compétence transmis le 30 mai 2011 au procureur général près la cour d'appel de Paris, le préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, a décliné la compétence des juridictions judiciaires ; que, par un arrêt rendu le 29 juin 2011, la cour d'appel de Paris a rejeté le déclinatoire du préfet ; que celui-ci a élevé le conflit ;

Considérant que la présomption d'innocence, constitue une liberté fondamentale dont la protection juridictionnelle ne relève pas, par nature, de la compétence exclusive des juridictions judiciaires ; qu'en l'absence de dispositions législatives contraires, l'atteinte qui y est portée par un agent public dans l'exercice de ses fonctions est ainsi, en principe, susceptible de ressortir à la compétence du juge administratif ;

Considérant que la tenue des propos imputés à M. B, ministre de l'intérieur, dans l'exercice de ses fonctions, à l'occasion d'une émission d'information générale télévisée et radiophonique, en réponse à des questions des journalistes, ne présente pas les caractères d'une faute personnelle détachable du service ; que les déclarations incriminées font état d'une enquête administrative effectuée par un service placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et sur les instructions de celui-ci aux fins d'assurer la protection des intérêts de l'État ; que ne constituant ni un acte ni une décision et ne comportant la production d'aucun élément de preuve lié à une procédure en cours, la seule évocation des résultats d'investigations administratives effectuées, par les services placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, est étrangère à la procédure dont l'autorité judiciaire se trouvait saisie du chef de violation du secret de l'instruction ; qu'en conséquence, le litige opposant M. Sénat à M. B en ce que ce dernier, par ses déclarations en tant que ministre de l'Intérieur, aurait porté atteinte à la présomption d'innocence du premier est de la compétence du juge administratif.

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à bon droit que le conflit a été élevé ;

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté de conflit pris le 13 juillet 2011 par le préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, est confirmé.

Article 2 : Sont déclarés nuls et nonavenus la procédure engagée par M. A contre M. B devant la cour d'appel de Paris et l'arrêt de cette juridiction en date du 29 juin 2011.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui est chargé d'en assurer l'exécution.

## **Annexe 10**

# **CHARTRE DE GESTION DES AGENTS DES GREFFES DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL**

Entre, d'une part,

Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, représenté par M. Bernard GONZALEZ, directeur des ressources humaines.

et, d'autre par,

le Conseil d'État, représenté par M. Christophe DEVYS, secrétaire général du Conseil d'État.

### **PRÉAMBULE**

Lorsque la gestion des emplois et des crédits des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a été confiée au Conseil d'État, par la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif et par le décret n° 89-915 du 19 décembre 1989 relatif à la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il a été décidé que les agents de greffe continueraient d'appartenir aux corps de fonctionnaires gérés par le ministère de l'intérieur, tout en étant affecté sur des emplois budgétaires relevant du Conseil d'État et en étant placés

sous l'autorité exclusive du chef de juridiction pour ce qui concerne l'ensemble de leurs attributions au sein du greffe.

En 2004 puis en 2008, le ministre de l'intérieur et le Vice-président du Conseil d'État ont réaffirmé leur volonté de conserver l'appartenance des agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel aux corps gérés par le ministère de l'intérieur, notamment pour préserver leurs perspectives de mobilité fonctionnelle et géographique. Ils ont, dans le même temps, convenu d'améliorer les modalités de la gestion de ces agents, pour permettre en particulier, dans le respect de l'indépendance de la juridiction administrative et de l'unité statutaire des corps, d'assurer une meilleure reconnaissance du travail effectué par ceux-ci et de favoriser une plus grande proximité de gestion par les juridictions d'affectation et par le Conseil d'État, responsable de la gestion des crédits de la juridiction administrative désormais dans le cadre du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives ».

En 2008, à l'issue d'une large concertation entre le Conseil d'État, le ministère de l'intérieur et les organisations syndicales représentatives des agents une charte de gestion détaillant les grands principes de cette double gestion a été élaborée puis mise en œuvre par les deux administrations.

Conformément à l'engagement qui avait alors été pris, un bilan de ce dispositif, à la fin de l'année 2009, a été établi en consultant plus particulièrement les agents de greffe, les chefs de juridiction, et les organisations syndicales, et soumis au comité technique paritaire spécial des greffes.

## **OBJET DE LA CHARTE**

La présente charte prend en compte les conclusions de cette évaluation et les évolutions résultant du cadre renouvelé de corps fusionnés et de la régionalisation du dispositif de gestion des ressources humaines du ministère de l'intérieur.

Elle précise les modalités de recrutement et de gestion des personnels nommés, titularisés ou détachés dans les corps de fonctionnaires relevant

du ministère de l'intérieur et affectés dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

En revanche, elle ne s'applique ni aux assistants de justice, dont le statut est fixé par les articles L. 227-1 et R. 227-1 à R. 227-10 du code de justice administrative, ni, sauf mention contraire dans les développements qui suivent, aux agents contractuels recrutés en application des articles 4 et 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Dans la mise en œuvre de cette charte, le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) et le Conseil d'État (secrétariat général) s'attacheront à assurer une information mutuelle régulière, et ce, par tous les moyens humains et techniques nécessaires, pour maintenir un haut niveau de qualité dans la gestion personnalisée des carrières des fonctionnaires concernés.

Toute modification législative ou réglementaire relative à la gestion des personnels entraînera, s'il en est besoin, une révision de la présente charte.

## ***1. Répartition des compétences et des actes de gestion***

### **1.1. Principes**

Les personnels de greffe sont, sous réserve du cas particulier des greffes des tribunaux administratifs de Mayotte, de la Polynésie française, de Mata-Utu et de Nouvelle-Calédonie (en application de l'article R. 226-8 du code de justice administrative), des fonctionnaires nommés, titularisés ou détachés dans les corps de l'intérieur et de l'outre-mer et affectés par décision du Vice-Président du Conseil d'État dans les greffes des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Conformément au code de justice administrative, le **Conseil d'État** dispose de la maîtrise budgétaire des emplois dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Les agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont inclus dans le plafond d'autorisations d'emplois et rémunérés sur les crédits du pro-

gramme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » (165), dont le Vice-Président du Conseil d'État est responsable.

Le **ministre de l'intérieur**, autorité statutaire de nomination, en sa qualité de chef de corps, détermine et conduit la politique d'ensemble des corps et des carrières des personnels du ministère de l'intérieur portant notamment sur le statut, les promotions, la mobilité et la formation dans le respect des spécificités propres aux différents services employeurs (police nationale, préfecture, administration centrale, gendarmerie, juridictions administratives).

Compte tenu de l'autonomie des programmes et des budgets, des réunions de coordination budgétaire entre le ministère de l'intérieur et le Conseil d'État sont organisées chaque année au moment de la préparation du projet de loi de finances. Afin de garantir l'égalité de traitement des agents, les demandes de crédits présentées au titre des évolutions statutaires et indemnitaires par le Conseil d'État doivent être harmonisées avec celles présentées par le ministère de l'intérieur. À ce titre, le taux moyen d'objectifs fixé par corps et par grade par le ministère de l'intérieur est respecté dans le versement d'indemnités aux agents de greffe.

## **1.2. La répartition des actes de gestion**

S'agissant des personnels de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la répartition des actes de gestion relève, d'une part, des dispositions du code de justice administrative et d'autre part, du décret n° 2006-1780 du 23 décembre 2006 modifié portant délégation de pouvoir en matière de recrutement et de gestion de certains personnels du ministère de l'intérieur et de ses arrêtés d'application.

Le code de justice administrative (art. R. 222-11 et R. 226-2) prévoit que la détermination du nombre et de la répartition des emplois entre les différents corps et catégories, le choix de leur mode d'arrivée dans la juridiction (recrutement par concours, mutation, détachement ou recrutement direct) et leur prise en charge financière relèvent de la compétence du Conseil d'État.

En application du décret n° 2006-1780 du 23 décembre 2006 susmentionné, d'autres actes de gestion ont été délégués par le ministre de l'in-

térieur soit au Vice-Président du Conseil d'État, soit aux chefs de juridiction, notamment pour la plupart des actes individuels relevant d'une « gestion de proximité » (décisions d'affectation au sein des greffes, sanctions disciplinaires du 1<sup>er</sup> groupe, congés, temps et durée de travail, disponibilités...).

Cependant, un certain nombre d'actes n'ont pas été délégués, soit qu'ils demeurent de la compétence exclusive du ministre, soit qu'ils doivent être soumis à l'avis préalable des commissions administratives paritaires locales compétentes auprès des préfets de région, des représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie et des préfets sous l'autorité desquels sont placés les secrétariats généraux pour l'administration de la police et, dans les départements d'outre-mer, les services administratifs et techniques de la police.

Les annexes 1 et 2 à la présente charte précisent, en application des textes, par corps et catégorie, l'ensemble des actes de gestion et l'autorité en charge de la décision.

### 1.3. Les instances paritaires des corps

Au plan du fonctionnement de la parité syndicale, les **commissions administratives paritaires nationales** (CAP) pour les nouveaux corps fusionnés sont placées auprès du directeur des ressources humaines du ministère de l'intérieur, qui les préside, a en charge leur organisation et en convoque les membres. Le secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui participe avec voix consultative aux séances et peut se faire représenter, est convoqué au même titre que les membres de la CAP.

**Les commissions administratives paritaires locales**, placées auprès des préfets de région, du préfet de Corse, du préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, de la direction des ressources humaines (au titre de la CAP locale d'avancement des agents de catégorie A pour la région Île-de-France), des représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, et des préfets sous l'autorité desquels sont placés les secrétariats généraux pour l'administration de la police, sont compétentes pour se prononcer sur les actes délégués à ces autorités. Les chefs de juri-

diction, qui participent avec voix consultative aux séances et peuvent se faire représenter, sont convoqués au même titre que les membres des CAP.

## **2. Les recrutements**

### **2.1. Principes**

Pour le **ministère de l'intérieur**, s'agissant du recrutement dans les corps, le concours reste le mode principal de recrutement, auquel s'ajoutent le recrutement des contractuels handicapés, ainsi que le recrutement sans concours et par la voie du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE) pour les adjoints administratifs de 2<sup>e</sup> classe. L'accueil en détachement doit demeurer un mode de recrutement permettant les ajustements nécessaires, soit en termes de compétences techniques, soit pour pourvoir les postes qui ne peuvent l'être par concours ou mutation. Quant au recrutement de contractuels, il doit rester exceptionnel et dans les limites autorisées par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

La totalité des besoins en recrutement doit faire l'objet d'une prévision à l'occasion des plans de charge établissant le schéma d'emploi annuel dans le cadre des exercices de programmation budgétaire.

Pour le Conseil d'État, les agents de greffe sont affectés en juridiction, à titre principal à la suite d'une mutation ou d'un recrutement par concours, voire par sélection sans concours lorsque celle-ci est prévue par le statut du corps considéré.

Le Conseil d'État (secrétariat général) détermine annuellement le nombre des recrutements qu'il souhaite effectuer et leur répartition entre les différents modes d'arrivée, en fonction, le cas échéant, des possibilités de mutations intra-régionales (pour la catégorie C) constatées par les juridictions et les préfetures. À cet effet, un dialogue préalable entre les chefs de juridiction et les préfets est établi afin d'évaluer les besoins en matière de recrutement, au regard notamment des mutations envisagées à l'intérieur du département.

## 2.2. Recrutement par la voie du concours

### 2.2.1. Généralités

Le **ministre de l'intérieur** (direction des ressources humaines) fixe le nombre global de postes à ouvrir aux différents concours de catégorie A, B, et C après avoir agrégé les besoins des différents périmètres que représentent les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, l'administration centrale du ministère de l'intérieur, les préfetures, la police, la gendarmerie, ainsi que les services du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Le **Vice-Président du Conseil d'État** définit annuellement le nombre et la répartition des postes qu'il souhaite ouvrir au(x) concours (art. R. 226-2 du code de justice administrative). Ce nombre ne peut être modifié sans son accord.

Pour chaque concours, le **Conseil d'État** (Direction des ressources humaines – Département de la gestion des agents de greffe) adresse au **ministre de l'intérieur** (direction des ressources humaines) l'annexe financière visée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du Premier ministre.

Le ministre de l'intérieur (direction des ressources humaines) en sa qualité de chef de corps, de gestionnaire du corps et de garant du respect des règles statutaires, veille à l'équilibre global des recrutements par concours et prend en charge leur organisation.

Dans ce rôle, le **ministre de l'intérieur** (direction des ressources humaines) sera conduit à entretenir un dialogue avec le **Conseil d'État** (secrétariat général), afin que les proportions externes/internes, emplois réservés et travailleurs handicapés, soient globalement respectées dans les corps des attachés, des secrétaires administratifs et des adjoints administratifs de l'intérieur et de l'outre-mer.

### 2.2.2. Modalités d'ouverture et d'organisation

L'arrêté initial d'ouverture de chaque concours ne distingue pas les emplois ouverts au titre des tribunaux administratifs et des cours administratives

d'appel, pas plus que les emplois ouverts au titre des autres périmètres d'emplois. Cependant, il prend en compte les demandes exprimées par chacun de ces périmètres qui est ainsi assuré que ses besoins seront satisfaits.

Si des besoins de recrutement apparaissent dans les cours et tribunaux après la publication de cet arrêté, ils pourront être satisfaits par recours à la liste complémentaire qui sera établie par le jury.

Lorsque des postes sont ouverts dans les greffes, le jury du concours comporte au moins un membre nommé sur proposition du Vice-Président du Conseil d'État (art. R. 226-2 du code de justice administrative). Lorsque les jurys se sont constitués en groupes d'examineurs pour les épreuves orales des concours auxquels des agents de greffe sont candidats, ces derniers sont assurés de bénéficier de la présence dans le groupe qui les interroge d'au moins un membre nommé sur proposition du vice-président du Conseil d'État.

Le Conseil d'État (secrétariat général) participe à l'élaboration des orientations générales relatives au choix des sujets. Le jury tient compte, dans ce choix, de la vocation que donnent les corps d'accueil de servir tant au ministère de l'intérieur qu'au ministère de l'outre-mer et dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Pour les recrutements relevant des services de la sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'intérieur, le Conseil d'État (secrétariat général) est tenu informé du calendrier prévisionnel annuel et des modalités d'organisation retenues (concours nationaux, déconcentrés...).

Le Conseil d'État (direction des ressources humaines) peut assurer une information complémentaire à celle du ministère de l'intérieur sur les concours organisés à destination des personnes susceptibles d'être intéressées par une affectation dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

### *2.2.3. Nomination et affectation des candidats admis*

Les affectations sont fonction du rang de classement et des vœux exprimés par les candidats admis. Ces derniers sont invités à faire connaître leurs souhaits d'affectation par ordre de préférence à l'issue d'une réunion

de présentation des postes à pourvoir, organisée en présence des représentants des différentes autorités d'emplois concernées.

Les admis sont nommés dans le corps par décision du ministre de l'intérieur (direction des ressources humaines) ou du préfet, autorité déléguée, puis, pour ce qui concerne la juridiction administrative, affectés dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel par décision du Vice-Président du Conseil d'État.

Le ministère de l'intérieur et le Conseil d'État s'accordent sur le nombre et la localisation des postes pourvus par nomination de candidats inscrits sur une liste complémentaire.

#### *2.2.4. Cas du recrutement des attachés d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer*

##### *2.2.4.1. Recrutement par la voie des instituts régionaux d'administration (IRA)*

Le Conseil d'État (secrétariat général) définit le nombre d'attachés qu'il entend recruter par la voie des IRA et le transmet au ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines), une fois obtenu le visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du Premier ministre. Ce volume ne doit en aucun cas être modifié par le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) sans l'accord du Conseil d'État (secrétariat général).

Le ministre de l'intérieur (direction des ressources humaines) transmet le nombre total de postes à ouvrir à la direction générale de l'administration de la fonction publique (DG AFP) qui est chargée de prendre l'arrêté d'ouverture du concours et de son organisation matérielle.

En cas de baisse du volume d'emplois imposée par la DGAFP sur la totalité des postes ouverts dans le corps des attachés d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer, une application proportionnelle peut en être faite aux postes ouverts dans les greffes, arrondie à l'entier inférieur.

Les postes proposés dans les greffes aux attachés d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer sont présentés aux élèves des IRA par des représentants désignés par le Conseil d'État.

Le ministre de l'intérieur (direction des ressources humaines) nomme les nouveaux attachés que le Vice-Président du Conseil d'État affecte ensuite dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

#### 2.2.4.2. Recrutement par la voie du concours direct

Selon les dispositions de l'article 4 du décret n° 2005-1215 du 26 septembre 2005 portant dispositions statutaires communes applicables aux corps des attachés d'administration et à certains corps analogues, des concours directs peuvent être organisés aux fins de recruter des attachés d'administration.

Ce recrutement s'accomplit selon les dispositions prévues au 2.2.2 et 2.2.3 du présent document pour l'ensemble des concours organisés par le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) et pour lesquels le Conseil d'État (secrétariat général) a indiqué ouvrir des postes au titre des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

#### 2.2.5. *Recrutement par la voie du concours des secrétaires administratifs*

Pour les postes ouverts en vue d'une affectation dans une juridiction administrative située en Ile-de-France, les concours sont organisés par la sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'intérieur.

Pour les postes ouverts en vue d'une affectation dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel hors Île-de-France, les concours sont organisés par les préfectures de région.

Ces recrutements s'accomplissent selon les dispositions prévues au 2.2.2 et 2.2.3 du présent document pour l'ensemble des concours organisés par le ministère de l'intérieur et pour lesquels le Conseil d'État (secrétariat général) a indiqué ouvrir des postes au titre des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Lorsqu'au titre d'un concours un poste est ouvert pour les juridictions administratives, au moins un membre du jury de ce concours est nommé sur proposition du Vice-Président du Conseil d'État.

Les postes ouverts dans les greffes des juridictions administratives sont systématiquement présentés aux candidats admis avant les choix d'affectation.

Pour les recrutements dans les catégories B, le ministère de l'intérieur s'engage à organiser des concours dans toutes les régions, sièges d'une juridiction administrative, pour répondre aux besoins exprimés par le Conseil d'État.

En cas d'ouverture d'un concours déconcentré, la préfecture veille à informer la juridiction administrative sur le calendrier d'organisation du concours.

## **2.3. Autres modes de recrutement dans les corps**

### *2.3.1. Les recrutements de travailleurs handicapés*

Conformément aux dispositions réglementaires, et en particulier le décret n° 95-979 du 25 août 1995 modifié d'application de l'article 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée relative à certaines modalités de recrutement des handicapés dans la fonction publique de l'État, une proportion du montant total des recrutements par concours doit être réservée au recrutement par la voie du contrat de travailleurs handicapés, lors de l'ouverture des concours externes et internes, et lors de chaque recrutement par voie de tirage sur les listes complémentaires.

La répartition des postes susceptibles d'être pourvus dans les greffes en application de l'article 27 II de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 est fixée sur proposition du Vice-Président du Conseil d'État.

Pour les recrutements au titre des différents périmètres (administration centrale, préfecture, police, gendarmerie et greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel), il appartient à chaque préfet de choisir les candidats après sélection sur dossier et entretien professionnel.

Le président de juridiction administrative concernée ou son représentant participe au jury d'entretien chargé d'auditionner et d'évaluer les candidats à un recrutement.

Le jury avec lequel l'agent s'entretient à l'issue de son contrat compte au moins un membre nommé sur proposition du chef de la juridiction intéressée.

### *2.3.2. Recrutements de catégorie C les PACTE et les recrutements sans concours*

Pour les corps de catégorie C, le recrutement peut être opéré par la voie du recrutement sans concours ainsi que par celle du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État (PACTE).

Les autorisations de recrutement sans concours et de PACTE font l'objet d'arrêtés pris par la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur regroupant les demandes formulées par les différents périmètres d'emplois intéressés.

Les commissions de sélection prévues par les dispositions du décret n° 2006-1760 du 23 décembre 2006 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'adjoints administratifs des administrations de l'État (recrutement d'adjoint administratif) et du décret n° 2005-902 du 2 août 2005 pris pour l'application de l'article 22 *bis* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (PACTE) comptent au moins un membre désigné par le chef de juridiction intéressé au recrutement.

#### **2.3.2.1. Recrutement sans concours**

En cas de besoin de la seule juridiction administrative, non susceptible d'être pourvu dans un délai raisonnable par la voie de la mutation ou du concours, le ministère de l'intérieur peut autoriser l'ouverture d'un recrutement sans concours pour pourvoir des postes dans les seuls greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Dans ce cas, à la demande du ministère de l'intérieur, l'organisation matérielle du recrutement peut être prise en charge par les services du Conseil d'État ou par la juridiction administrative concernée. Dans cette hypothèse, un représentant désigné par le préfet participera à la commission de sélection.

#### **2.3.2.2. Recrutement par la voie du PACTE**

Le nombre et la répartition des postes susceptibles d'être pourvus dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

par des contrats PACTE (parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriales, hospitalière et d'État) au grade d'adjoint administratif de 2<sup>e</sup> classe, en application de l'article 22 *bis* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, sont fixés sur proposition du Vice-Président du Conseil d'État.

Si des postes sont à pourvoir en greffe, un membre au moins de la commission de sélection est nommé sur proposition du chef de la juridiction intéressée.

## **2.4. Titularisation à l'issue de la période de stage**

À l'issue de la période de stage, la préfecture ou le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) recueille l'avis du chef de juridiction sur l'aptitude à la titularisation de l'agent concerné (art. R. 222-9 du code de justice administrative).

Lorsque le chef de juridiction, dans son avis, estime que l'agent n'est pas apte à être titularisé et que ce dernier ne serait pas en mesure d'effectuer un nouveau stage dans des conditions satisfaisantes dans la juridiction, des solutions alternatives doivent être recherchées entre les services de préfecture et le chef de juridiction pour favoriser la mobilité de ce dernier.

## **2.5. Le recrutement de contractuels**

Les agents contractuels recrutés en application des articles 4 et 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 le sont par décision du Vice-Président du Conseil d'État. Le recrutement d'agents contractuels sur le fondement de l'article 4 revêt un caractère exceptionnel ; il répond à un besoin spécifique qui ne peut être satisfait par le recrutement d'un fonctionnaire.

Les questions soulevées par le recrutement et la gestion d'agents contractuels font l'objet d'une concertation à intervalles réguliers entre le ministère de l'intérieur et le Conseil d'État et d'une information du comité technique paritaire spécial des greffes.

## **2.6. Recrutement par la voie du détachement**

L'accueil de fonctionnaires dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel par la voie du détachement est subor-

donné à l'impossibilité de pourvoir, dans un délai raisonnable, les postes correspondants par la voie de la mutation ou du concours.

Sa nécessité est appréciée indépendamment du choix fait, en matière d'accueil en détachement, par les autres administrations susceptibles d'employer des fonctionnaires des corps de l'intérieur et de l'outre-mer.

### *2.6.1. Dispositions générales relatives au détachement*

Le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) communique à l'ensemble des ministères les conditions d'accueil en détachement dans les corps dont il assure la gestion et assure la publicité générale des appels à candidatures. Il transmet au Conseil d'État (Direction des ressources humaines) les candidatures sur les postes ouverts au sein des greffes.

Le Conseil d'État (direction des ressources humaines) est systématiquement consulté sur les demandes d'accueil en détachement sur des postes relevant de son périmètre de compétence. Il transmet au ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) l'ensemble des candidatures qui lui auraient été directement adressées, aux fins de réalisation du cahier récapitulatif d'information des membres de la CAP nationale.

Pour chacun des postes ouverts dans les greffes, il fait connaître son avis et son ordre de préférence sur les candidatures exprimées.

L'accueil en détachement sur un poste ouvert au sein des greffes est subordonné à l'avis favorable du Conseil d'État (direction des ressources humaines).

À l'issue de la CAP, les agents accueillis en détachement sont nommés et reclassés dans les corps de l'intérieur et de l'outre-mer et font l'objet d'une décision d'affectation du Vice-Président du Conseil d'État.

### *2.6.2. Cas du détachement ouvert pour la juridiction seule*

En l'absence de procédure de détachement mise en œuvre par le ministère de l'intérieur pour ses propres besoins, le Conseil d'État (direction des ressources humaines) ou la juridiction administrative peuvent organiser

par tout moyen approprié la publicité du poste afin de le pourvoir par la voie du détachement. Ils recueillent les candidatures, organisent leur examen et les transmettent au ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) afin que celle-ci soumette ces accueils en détachement à l'avis de la CAP.

### *2.6.3. Cas du détachement ouvert pour l'ensemble des services*

En cas de recrutement simultané par la voie du détachement, pour les besoins du ministère de l'intérieur et pour ceux de la juridiction administrative, dans un même département, des réunions préalables sont organisées entre les autorités intéressées afin de déterminer un ordre de priorité d'affectation tenant compte des préférences des candidats et de l'adéquation de leur profil aux postes proposés.

## **3. Mouvements**

### **3.1. Principes**

L'ensemble des postes créés ou vacants est offert à la mutation de l'ensemble des fonctionnaires relevant des corps de l'intérieur et de l'outre-mer. Ainsi les postes vacants dans les greffes sont offerts à la mutation de l'ensemble des fonctionnaires des corps de l'intérieur et de l'outre-mer.

Inversement, les agents de greffe sont informés de l'ensemble des postes vacants dans les services et établissements publics des ministères de l'intérieur et de l'outre-mer pour pouvoir présenter, le cas échéant, une demande de mutation dans les mêmes conditions que les autres agents des corps auxquels ils appartiennent.

#### *3.1.1. Publication et information réciproque*

Tous les postes vacants ou susceptibles de l'être sont publiés dans le cadre des appels à candidatures que réalise le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) en fonction des éléments transmis par les différents périmètres de gestion et notamment par le Conseil d'État (direction des ressources humaines) pour les postes relevant d'une affectation dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

S'agissant des postes vacants ou susceptibles de le devenir mis à la vacance nationale, le système se fonde sur les souhaits de mutation émis par les agents et sur les fiches de poste.

Pour les mouvements intra-régionaux validés par les CAP régionales, les fiches de poste relevant du périmètre de la juridiction administrative seront transmises à l'autorité organisatrice de la CAP dans les délais prescrits par les circulaires de gestion. Les fiches de poste des autres périmètres seront communiquées en temps utile aux agents en fonction dans les greffes des juridictions administratives. Les représentants de la juridiction administrative disposeront d'un accès complet aux dossiers des agents qui se portent candidats sur un poste vacant au sein de la juridiction administrative.

### *3.1.2. Calendrier et CAP de mouvement*

Les mouvements de mutation des agents des greffes sont inclus dans le calendrier de mouvement des corps du ministère de l'intérieur. Le cas échéant, une date de prise de fonction différente de la date initialement fixée peut être convenue d'un commun accord, au regard des nécessités de service (création de chambre, ouverture de juridiction, cas de force majeure, etc.).

Le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) coordonne et valide les mutations et affectations territoriales selon un calendrier calé sur celui des commissions administratives paritaires, à savoir :

- 2 à 3 CAP nationales annuelles (mars, juin, novembre) pour les agents de catégorie A,
- 2 CAP nationales annuelles pour les agents de catégories B et C (juin-décembre), sans préjudice des CAP exceptionnelles qui pourraient, si nécessaires, être organisées,
- des CAP régionales pour les mouvements intra-régionaux des catégories C.

Seules les mutations au sens de l'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 sont soumises à la CAP compétente.

Les mutations au sein d'une même région relèvent de la CAP locale pour les agents de catégorie C et de la CAP nationale pour les agents de catégorie A et B.

Les préfets et les présidents de juridiction administrative s'attachent à faciliter la mobilité de leurs agents entre services de préfectures, police nationale, gendarmerie nationale et greffes des juridictions administratives.

## **3.2. Organisation des mouvements**

### *3.2.1. Vœux de mutation*

Chaque appel à candidatures est envoyé par le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) au Conseil d'État (direction des ressources humaines-département de la gestion des agents de greffe). Les préfectures de région assurent l'information de l'ensemble des présidents des juridictions siégeant dans leur région.

Les appels à candidatures sont mis en ligne sur les sites intranet. Chaque candidat à la mutation doit faire connaître ses vœux en remplissant le formulaire mis en ligne.

Les agents de greffe transmettent leur demande (formulaire) revêtue de l'avis du chef de juridiction. Ces demandes font l'objet d'une double transmission : un exemplaire est adressé à la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur ou au préfet de région (pour les CAP régionales des catégories C), le second est transmis au département de la gestion des agents de greffe.

### *3.2.2. Coordination des mouvements*

Le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) transmet pour avis au Conseil d'État (direction des ressources humaines) les candidatures des agents intéressés par les postes de son périmètre. Le Conseil d'État (direction des ressources humaines) examine les candidatures qui lui sont transmises et les classe par ordre de préférence.

Des réunions de coordination sont organisées entre les différents services gestionnaires à l'issue de la période de transmission des vœux, pour dé-

terminer les mouvements susceptibles d'intervenir en considération des postes vacants, des candidatures et des ordres de préférence exprimés. Elles prennent en considération, dans le respect de l'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, les éléments liés au profil du poste ouvert et les choix déterminés par le Conseil d'État en application de l'article R. 226-1 du code de justice administrative.

Le Conseil d'État (direction des ressources humaines-département de la gestion des agents de greffe) est tenu informé en temps utile des modifications envisagées après la tenue de ces réunions et de leurs motifs.

Le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) établit un cahier des mutations et des affectations qui est adressé au secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et au secrétariat général du Conseil d'État (direction des ressources humaines-département de la gestion des agents de greffe).

Le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) est chargé de faire les propositions finales dont le Conseil d'État (direction des ressources humaines) a communication, en vue de la commission administrative paritaire nationale.

À l'issue des CAP, l'accueil dans la juridiction administrative fait l'objet d'une décision d'affectation du Vice-Président du Conseil d'État. À cette fin, une copie du dernier arrêté de promotion d'échelon de l'intéressé est adressée au Conseil d'État (direction des ressources humaines).

### **3.3. Les emplois fonctionnels**

Dans le cadre des grandes orientations de gestion des emplois de conseillers d'administration définies par le ministère de l'intérieur, le nombre d'emplois fonctionnels dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, de même que leur localisation, sont déterminés sur proposition du Conseil d'État (secrétariat général).

Les appels à candidatures pour ces emplois fonctionnels à pourvoir sont diffusés à l'ensemble des agents du corps.

Les candidats au détachement sur les emplois fonctionnels vacants ou susceptibles de le devenir dans les greffes sont reçus pour un entretien organisé par la direction des ressources humaines auquel participe un représentant de la juridiction administrative désigné par le Vice-président du Conseil d'État.

Le chef de juridiction fait connaître, en application de l'article R. 226-1 du code de justice administrative, son avis sur les candidatures qui ont été formulées.

La nomination est prononcée sur proposition du Vice-Président du Conseil d'État.

#### **4. Déroulement de carrière** **(évaluation, avancements et promotions, parcours professionnels)**

##### **4.1. Appréciation de la valeur professionnelle des agents**

Lorsqu'il est procédé à l'évaluation des mérites professionnels des agents, celle-ci est opérée selon les principes définis pour les corps du ministère de l'intérieur en tenant compte de l'organisation spécifique de la juridiction administrative (missions, programmes, objectifs).

Au regard des dispositions réglementaires prises par le ministère de l'intérieur pour les corps qu'il gère, pour l'application des dispositions relatives aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État prévues par le décret n° 2010 du 28 juillet 2010, celle-ci s'effectue dans le respect du calendrier et des orientations retenues par le ministère de l'intérieur pour l'ensemble des agents appartenant aux corps concernés.

##### **4.2. Avancement accéléré d'échelon**

###### **4.2.1. Calcul des contingents de mois de réductions d'ancienneté**

Le contingent de mois de réductions d'ancienneté des juridictions administratives est déterminé, régionalement, au prorata des effectifs des corps concernés.

Ce contingent ainsi que la liste des personnels éligibles au titre des réductions d'ancienneté sont communiqués par le Conseil d'État (direction des ressources humaines – département de la gestion des agents de greffe) aux juridictions administratives, à charge pour ces dernières d'en assurer la vérification auprès de la préfecture de région ou du SGAP concerné.

Néanmoins, le faible nombre d'agents d'un même corps affectés dans une juridiction ne doit pas conduire, par le biais des arrondis à l'unité inférieure, à ce que ces personnels ne puissent bénéficier de réductions d'ancienneté. En conséquence, lorsque l'instance consultative compétente envisage d'attribuer une bonification d'ancienneté à un agent qui peut y prétendre compte tenu de ses mérites, mais que le contingent de la juridiction au niveau local n'atteint pas le nombre entier nécessaire, le solde permettant d'attribuer effectivement cette bonification pourra être dégagé au profit de la juridiction en cause, sur la base de la somme des reliquats constatés pour la juridiction administrative au niveau national. La comptabilité de ces soldes et leur gestion équitable par le biais d'un suivi pluriannuel sont assurées par le Conseil d'État.

#### *4.2.2 Avis des CAP et attribution des réductions d'ancienneté*

Pour les agents affectés dans les greffes des juridictions hors Ile-de-France, les propositions sont adressées par les représentants de la juridiction administrative puis, soumises à la CAP locale placée auprès du préfet de région pour les personnels administratifs et à la CAP locale placée auprès du préfet SGAP pour les personnels techniques.

Pour les agents affectés dans les tribunaux et cours administratives d'appel en Île de France, les propositions d'avancement sont communiquées par le Conseil d'État (direction des ressources humaines) à la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur pour les personnels de catégorie A, à la préfecture d'Île-de-France pour les autres agents administratifs et enfin, pour les personnels techniques, selon la juridiction, à la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur ou au préfet SGAP de Versailles.

### 4.3. Promotion de corps et avancement de grade

La gestion des promotions de corps et des avancements de grade est centralisée au niveau du ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) qui fixe, après consultation des différentes autorités d'emplois, les ratios pour les avancements et le nombre de promotions de corps.

Le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) est chargé de prendre les arrêtés de nomination après avis de la CAP nationale.

Pour les agents qui, à l'issue de leur promotion, relèvent d'emplois de greffe, une décision d'affectation est prise par le Vice-Président du Conseil d'État.

#### 4.3.1. *Avancement de grade ou promotion de corps par voie de tableau d'avancement ou de liste d'aptitude*

Les CAP rendent leur avis sur les propositions émises pour les agents affectés dans les différents périmètres d'emploi de manière distincte pour chacun de ces périmètres.

Au niveau local, les commissions administratives paritaires compétentes rendent un avis distinct sur les propositions formulées, en application de l'article R. 222-9 du code de justice administrative, par le ou les chefs de juridiction sur l'avancement de grade et la promotion de corps au choix des agents affectés au sein des greffes des juridictions administratives.

Le Conseil d'État (direction des ressources humaines) transmet au ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines), au vu des avis des CAP locales, une liste nominative harmonisée des propositions de l'ensemble des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pour chaque corps et grade concerné.

Le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) est chargé de centraliser les propositions émanant des différentes autorités d'emplois et de préparer le tableau d'avancement national et la liste d'aptitude qui seront soumis à la CAP compétente.

Pour les avancements de grade, le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) veille, sous réserve de l'appréciation de la valeur

professionnelle des agents, à ce que les ratios de promotion soient respectés pour chacun des périmètres d'affectation. Pour les promotions de corps, il veille au traitement équitable des agents quelle que soit leur affectation.

Les arrêtés de nomination dans le grade et le corps sont pris par l'autorité compétente, conformément aux arrêtés de délégation de pouvoir.

#### *4.3.2. Avancement de grade par la voie d'examen professionnel ou de concours*

Les épreuves sont déterminées en concertation avec le Conseil d'État et permettent aux agents affectés dans les greffes, le cas échéant par des sujets au choix, de faire valoir les compétences professionnelles acquises au sein de la juridiction administrative.

Les arrêtés portant organisation des épreuves et composition des jurys prévoient la nomination d'au moins un membre du jury sur proposition du Vice-Président du Conseil d'État en application de l'article R. 226-2 du code de justice administrative (*cf. arrêté du 21 février 2007 fixant les modalités d'organisation et les épreuves de l'examen professionnel pour l'accès au grade d'attaché principal d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer et arrêté du 17 janvier 2007 fixant les modalités d'organisation et les épreuves de l'examen professionnel pour l'accès au grade de secrétaire administratif de classe exceptionnelle de l'intérieur et de l'outre-mer*). Lorsque les jurys se sont constitués en groupes d'examineurs pour les épreuves orales des examens professionnels ou concours auxquels des agents de greffe sont candidats, ces derniers sont assurés de bénéficier de la présence dans le groupe qui les interroge d'au moins un membre nommé sur proposition du vice-président du Conseil d'État.

#### *4.3.3. Parcours professionnels des agents en fonction dans les greffes des tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel*

Au niveau local, les agents bénéficieront d'un accompagnement pour faciliter leurs mobilités et les aider à mener à bien leurs projets de carrière afin

d'assurer les meilleurs parcours professionnels possibles. Cet accompagnement est assuré par le conseiller mobilité carrière de la préfecture.

Outre la possibilité de bénéficier d'entretiens organisés par le conseiller mobilité carrière de la préfecture sur demande spontanée des agents, des entretiens systématiques seront conduits par ce dernier à différents moments charnières de la carrière des agents. Un premier rendez-vous après 4 ans de fonction visera à la fois à établir un premier bilan des compétences acquises et à dispenser des conseils précis. Un second entretien après 8 ans de présence sera mené à un moment où des réorientations peuvent se révéler nécessaires et où les promotions aux grades supérieurs sont souvent d'actualité. Enfin, un troisième entretien sera institutionnalisé, pour les agents ayant atteint leur cinquantième anniversaire.

Les greffiers en chef et les responsables des ressources humaines au niveau régional organiseront une réunion annuelle pour échanger sur les perspectives de carrière des agents affectés dans les greffes et notamment au vu des souhaits exprimés par ces derniers lors des entretiens professionnels.

Au niveau national, une réflexion sera menée conjointement par le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) et le Conseil d'État (direction des ressources humaines) sur la diversité des profils existants et l'évolution des besoins en compétences de la juridiction administrative.

En particulier, la spécificité des compétences requises pour l'emploi d'assistant du contentieux justifie une attention particulière permettant de valoriser au mieux l'expérience acquise du contentieux administratif. Le ministère de l'intérieur (préfectures) mettra en place des entretiens de carrière au bénéfice des assistants du contentieux ainsi qu'une mission de suivi personnalisé afin de renforcer, dans le cadre d'une véritable gestion prévisionnelle des compétences, la gestion individuelle de ces personnels, de faciliter leur mobilité au sein des différents périmètres d'emplois gérés par la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur et d'éclairer leurs choix professionnels au mieux de leurs intérêts et de ceux des juridictions et des services.

### ***5. Prospective en matière d'évolution prévisible des besoins en ressources humaines***

À l'issue des conférences de gestion organisées chaque année au Conseil d'État, le greffier en chef de chaque juridiction et le responsable RH de la préfecture de département et de région se réuniront pour déterminer, pour l'année à venir, l'évolution prévisible des besoins de la juridiction en termes d'effectifs, de structures d'emplois et de profils d'emploi.

Cette réunion annuelle doit être le moment privilégié pour passer en revue les enjeux et éventuelles difficultés, immédiats ou à venir, pour la gestion du greffe du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel concernés, sur l'ensemble du spectre des questions de gestion des ressources humaines.

### ***6. Formation***

Du fait de la double appartenance fonctionnelle et statutaire des agents de greffe, les deux administrations s'attacheront, conformément au décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État, à favoriser, par les actions de formations proposées à ces agents, leur développement professionnel ainsi que leur mobilité.

Parce que recrutés dans les corps du ministère de l'intérieur, les agents en service dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent prétendre à un déroulement de carrière diversifié au sein de l'ensemble des environnements professionnels sous gestion de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur et ainsi à exercer des missions et des métiers de nature très diverse.

À ce titre, ils bénéficient, dans les mêmes conditions que celles offertes aux autres agents des corps du ministère de l'intérieur d'un accès à l'offre de formation proposée par le ministère de l'intérieur tant au niveau central (DRH/SDRF) qu'au niveau déconcentré (régional et départemental) tant en ce qui concerne les formations professionnelles que celles se rappor-

tant à la promotion professionnelle et aux préparations aux concours et examens professionnels.

Parce qu'affectés dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ils bénéficient des formations organisées par le Conseil d'État et liées aux fonctions exercées, à l'environnement professionnel d'exercice, au contentieux administratif et aux outils spécifiques informatiques mis en place dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

## **6.1 Répartition des compétences et information des agents**

### *6.1.1 La formation initiale*

Les deux administrations favoriseront la formation des agents nouvellement nommés dans un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel. Les connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'exercice de leurs fonctions seront assurées par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État organise et met en œuvre, en application des textes réglementaires, les actions d'adaptation en vue de faciliter l'accès à un premier emploi ou à un nouvel emploi au sein des juridictions administratives.

S'agissant de la connaissance de l'environnement statutaire dans lequel ces agents sont amenés à évoluer (le statut, le déroulement de carrière des agents, le régime indemnitaire, les politiques d'action sociale, l'organisation du ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales), celle-ci est assurée par le ministère de l'intérieur.

### *6.1.2 La formation continue*

Pour ce qui concerne la formation continue qui a pour objectif de maintenir ou parfaire la compétence des agents, compte tenu du contexte professionnel dans lequel ils exercent leurs fonctions, celle-ci est assurée, s'agissant de leur adaptation immédiate au poste de travail ainsi qu'à l'évolution prévisible des métiers, par le Conseil d'État.

De même, le Conseil d'État assure les formations relatives au maintien de la qualification acquise des agents affectés dans les greffes, aux actions de

prévention destinées à l'adaptation des fonctionnaires à l'évolution des méthodes et des techniques, aux actions de préparation à la vie professionnelle, aux actions d'acquisition, d'entretien et de perfectionnement des connaissances dans tous les domaines liés à l'activité et au fonctionnement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et plus particulièrement en matière de droit et de procédure administrative contentieuse.

Dans le cadre de la formation continue, les agents de greffe ont un égal accès à la diversité et l'étendue des formations proposées au niveau régional, qu'elles émanent de l'offre de formation du ministère de l'intérieur ou de l'offre interministérielle. Ces offres font l'objet d'une transmission au conseiller-formation départemental et régional.

Dans un souci d'élargissement des compétences en matière juridique et contentieuse, les formations correspondantes pourront être ouvertes, dans la mesure des possibilités de la juridiction administrative, aux personnels en fonction dans les services autres que ceux des juridictions administratives.

S'agissant, dans le cadre du projet professionnel de l'agent, du développement des qualifications ou de l'acquisition de nouvelles qualifications, les formations correspondantes sont assurées soit par le Conseil d'État, soit par le ministère de l'intérieur notamment pour les actions de formation ne relevant pas du traitement de l'activité contentieuse.

### *6.1.3 L'information des agents*

Les agents des greffes sont tenus informés du calendrier des sessions de formation organisées par le biais de l'intranet de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur, de l'intranet des préfectures et par la diffusion auprès des chefs de juridiction des notes adressées à l'ensemble des agents de la préfecture.

Pour les juridictions rencontrant une difficulté technique ponctuelle d'accès à l'intranet de la préfecture, les notes relatives à la formation mises en ligne sur l'intranet des préfectures du département siège de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel font l'objet d'une transmis-

sion sans délai, le cas échéant, par courrier électronique sur l'adresse fonctionnelle de la juridiction administrative.

## **6.2. Élaboration de l'offre de formation et suivi du dispositif**

### *6.2.1. Dispositif au niveau local*

Afin d'optimiser l'atout que représente la richesse de l'offre de formation aussi bien pour les agents des greffes que pour le ministère de l'intérieur et les juridictions administratives, les efforts des deux administrations seront coordonnés au niveau local.

Cette coordination aura pour finalité, à partir de l'identification des besoins, d'améliorer le pilotage de l'offre de formation, en contenu et en volume, au regard des besoins identifiés comme pertinents et prioritaires pour le développement des compétences, tant pour l'accès à l'emploi (formation initiale) que pour le maintien dans l'emploi et les évolutions professionnelles (formation continue), afin d'en assurer la meilleure prise en compte aussi bien dans le plan de formation de la juridiction administrative que dans les actions pilotées par le ministère de l'intérieur.

Sans préjudice des autres échanges que souhaiteront développer les préfetures et les juridictions, cette démarche sera formalisée, annuellement, en trois étapes :

- À l'issue de la campagne des entretiens professionnels des agents et des entretiens de formation, recensement par le greffier en chef des besoins de formation du greffe de sa juridiction.
- Au niveau départemental : une réunion, rassemblant un représentant (chef de juridiction ou greffier en chef) et le correspondant formation de chaque juridiction ainsi que les responsables de la formation de la préfecture, se tiendra à l'automne pour présenter les besoins de formation des agents affectés en juridiction et examiner comment ces besoins peuvent être satisfaits.
- Au niveau régional : une réunion rassemblant un représentant (chef de juridiction ou greffier en chef) de chaque juridiction concernée ainsi que les différents acteurs de la formation, se tiendra à l'automne pour d'une part,

assurer l'adéquation entre l'offre de formation disponible et les besoins exprimés au niveau départemental et pour, d'autre part, permettre aux juridictions de dresser un état faisant apparaître le nombre d'agents à retenir par formation ainsi que l'organisme en charge de cette formation (CFJA, préfecture de département, préfecture de région, SDRF) et précisant en outre les demandes de formation ne pouvant être satisfaites. Cet état sera adressé au CFJA du Conseil d'État.

Chaque chef de juridiction sera destinataire, annuellement, d'un état nominatif et descriptif des sessions de formation organisées par les services départementaux et régionaux du ministère de l'intérieur et suivies par les agents exerçant dans sa juridiction.

#### *6.2.1. Dispositif au niveau national*

Les deux parties s'engagent à se communiquer mutuellement leur plan annuel de formation dès lors qu'il est arrêté ainsi qu'un état récapitulatif des formations suivies par les agents de greffe (nom de l'agent, affectation, nombre de jours de formation, intitulé de la session).

Le bilan annuel de formation des agents de greffe, présenté au comité technique paritaire spécial des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, sera transmis pour information à la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur.

Des réunions régulières auront lieu entre le sous-directeur du recrutement et de la formation du ministère de l'intérieur et le directeur du centre de la formation de la juridiction administrative (ou leurs représentants) afin d'examiner les sujets ayant trait aux programmes de formation.

Les représentants du Conseil d'État et du ministère de l'intérieur se rencontreront au moins une fois par an afin d'évoquer les sujets liés à la formation.

### **6.3. Modalités d'examen des demandes de formation**

#### *6.3.1. Présentation et traitement des demandes de formation*

Pour accéder aux formations organisées tant par les services du Conseil d'État que par les services du ministère de l'intérieur, les agents affectés

dans les greffes doivent en faire la demande auprès du chef de juridiction ou de son représentant (greffier en chef) qui émet un avis au regard des nécessités de service et transmet la demande d'inscription au service concerné. Les agents de greffe bénéficiant des offres interministérielles de formation dans les mêmes conditions que les agents exerçant dans les autres périmètres, leur demande de formation à ce titre fera l'objet d'une transmission au conseiller-formation départemental ou régional.

Toute demande émanant directement d'un agent en fonction dans les greffes auprès des services de formation du ministère de l'intérieur ou du Conseil d'État et non soumise à l'avis du chef de juridiction ou de son représentant ne saurait recevoir une suite favorable.

### *6.3.2. Les actions de formation choisies par les fonctionnaires en vue de leur formation personnelle (article 24 du décret n° 2007-1470)*

En application des dispositions réglementaires, les demandes de congés formation des agents de greffe ainsi que le bénéfice d'un bilan de compétence sont accordés par le Vice-Président du Conseil d'État après avis du chef de juridiction.

### *6.3.3. Le droit individuel à la formation (article 12 du décret n° 2007-1470)*

Les agents de greffe ont la faculté de mobiliser leur droit individuel à la formation au titre des formations inscrites aux plans de formation du Conseil d'État et du ministère de l'intérieur.

La demande de l'agent sera adressée pour décision, après avis du président de juridiction, à l'autorité dont dépend la formation choisie (ministre de l'intérieur ou Vice-Président du Conseil d'État).

Le décompte du nombre d'heures utilisées par un agent de greffe au titre du droit individuel à la formation incombe au greffier en chef de la juridiction concernée, quelle que soit la formation choisie.

Au terme de l'année civile, chaque greffier en chef établira un état faisant ressortir, par agent, le capital d'heures restant disponibles et le nombre d'heures mobilisées. Il adressera cet état au Conseil d'État (direction des

ressources humaines), ainsi qu'à la préfecture qui assurera la mise à jour du dossier administratif de l'agent.

Une transmission réciproque des documents attestant du suivi de formations par les agents de greffe permet en outre l'établissement d'un bilan annuel soumis au comité technique partiaire spécial des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

## **6.4. Prise en charge budgétaire**

### *6.4.1. Prise en charge des coûts des actions de formations*

La prise en charge budgétaire des coûts pédagogiques des actions de formations est du ressort de l'administration qui l'organise.

En conséquence, les actions de formation organisées par les services du Conseil d'État ou les tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont prises en charge sur les crédits du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et les actions de formations organisées par les services centraux ou déconcentrés du ministère de l'intérieur sont prises en charge sur les crédits sous gestion du ministère de l'intérieur.

Il ne saurait y avoir d'échange de crédits, ni de compensation budgétaire.

### *6.4.2. Prise en charge des frais de mission et de déplacement des agents au titre de la formation organisée par l'administration*

La prise en charge, le cas échéant, des frais de mission et de déplacement des agents des greffes au titre de l'ensemble des actions de formation est prise en compte sur les crédits du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » à l'exception de ceux afférents aux formations suivies, à la demande de la future direction d'emploi, avant l'effectivité d'une mobilité déjà actée en CAP, vers un autre environnement professionnel au sein du ministère de l'intérieur.

La prise en charge des frais de mission et de déplacement des agents du ministère de l'intérieur, hors ceux affectés en juridiction administrative, cor-

respondant à des formations dispensées par le Conseil d'État, sera assurée par le ministère de l'intérieur.

## ***7. Le dossier administratif de l'agent affecté au sein d'un greffe***

### **7.1. La tenue du dossier administratif**

Le dossier administratif des agents affectés dans les greffes est détenu par la préfecture de département.

Lorsqu'un agent est affecté au sein du greffe d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel, son dossier administratif fait l'objet d'une copie comportant l'ensemble des éléments utiles à sa prise en charge budgétaire. Pour permettre d'assurer la gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois, il est assorti d'un état de services indiquant les principales étapes de la carrière de l'agent, les modalités d'entrée dans le corps, l'ancienneté de services publics et les services effectifs. Cette copie est transmise au secrétariat général du Conseil d'État (direction des ressources humaines-département de la gestion des agents de greffe) qui prépare la décision d'affectation dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Tout acte pris par le ministre de l'intérieur ou le préfet à l'égard d'un agent affecté dans un greffe est notifié à cet agent sous couvert du chef de juridiction.

Le Conseil d'État et la juridiction concernée transmettent à la préfecture tout acte pris à l'égard d'un agent affecté dans un greffe qui a des incidences sur sa rémunération ou sa carrière, en vue de sa prise en considération dans l'établissement de la paie de l'agent et de son versement au dossier administratif de ce dernier.

Toutefois, les décisions relatives aux congés annuels, aux autorisations d'absence et au compte épargne temps ne font pas l'objet d'une transmission. En cas de changement d'affectation, le chef de juridiction établit, pour transmission au nouveau service d'affectation, un état récapitulatif des droits à congés et des droits épargnés au titre du compte épargne-

temps de l'agent, arrêtés à la date où il est mis fin à son affectation dans le greffe de la juridiction.

## **7.2. Accès à l'application de gestion DIALOGUE du ministère de l'intérieur**

Les juridictions de métropole disposent désormais d'un accès à l'application de gestion DIALOGUE web RH (DwRH) ainsi qu'au site intranet d'assistance dialogue.mi.

Le département de la gestion des agents de greffe disposera de la version « client serveur » pour répondre à ses besoins spécifiques de gestion.

## ***8. Les procédures disciplinaires***

Conformément aux dispositions du décret n° 2006-1780 du 23 décembre 2006 précité, le pouvoir de prendre les sanctions disciplinaires du 1<sup>er</sup> groupe est délégué au Vice-Président du Conseil d'État. Le ministre de l'intérieur (direction des ressources humaines) a compétence pour les sanctions des autres groupes.

### **8.1. Suspension à titre conservatoire**

En application de l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 susvisée, le chef de juridiction prévient de la nécessité du prononcé d'une mesure de suspension à titre conservatoire à l'encontre d'un agent affecté au greffe de sa juridiction.

Si le Conseil d'État constate la nécessité de la suspension, il en avertit le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines – bureau des affaires générales, des études et des statuts), en lui transmettant tout document utile à l'appui de la demande de suspension (les faits à l'origine de la demande, la situation administrative et éventuellement judiciaire de l'agent en cause). Ces éléments permettent au ministre de l'intérieur de prendre sans délai l'arrêté ministériel de suspension.

La notification de l'arrêté de suspension est adressée à l'agent concerné sous couvert du chef de juridiction.

Le ministre de l'intérieur instruit les éventuels recours gracieux, hiérarchique ou contentieux de l'agent concerné par l'arrêté de suspension.

## **8.2. Mesures disciplinaires**

Le chef de juridiction saisit le Conseil d'État d'un projet de rapport motivé et d'une proposition de sanction.

Lorsque les faits sont passibles d'une sanction du 1<sup>er</sup> groupe, le Vice-Président prononce la sanction et notifie la décision à l'agent concerné sous couvert du chef de juridiction. Une copie de la décision est transmise au ministère de l'intérieur pour être versée au dossier administratif de l'agent. En cas de recours, ce dernier est instruit par le ministre de l'intérieur qui recueille les éléments nécessaires auprès du Conseil d'État.

Lorsque les faits rapportés sont passibles d'une sanction supérieure, le Conseil d'État transmet un rapport, accompagné d'une proposition de sanction proportionnée à la nature des faits reprochés, au ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines -bureau des affaires générales, des études et des statuts). Celui-ci instruit le dossier, assure le respect de la procédure contradictoire, saisit le conseil de discipline dans les meilleurs délais et en organise la tenue dans les conditions prévues par le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État. Le chef de juridiction ou un représentant de la juridiction administrative est convoqué à titre d'expert. Au vu de l'avis du conseil de discipline, le ministre prend, s'il y a lieu, la sanction et adresse, sans délai, la décision au Conseil d'État pour notification à l'intéressé. Les recours gracieux, hiérarchique ou contentieux de l'agent sont instruits par le ministère de l'intérieur qui recueille les éléments nécessaires, le cas échéant, auprès du Conseil d'État.

## **9. Questions diverses**

### **9.1. Information des agents**

#### *9.1.1. Accès à l'intranet du ministère de l'intérieur*

Les agents des greffes ont accès au portail intranet du ministère de l'intérieur s'agissant des informations émanant de la direction des ressources humaines de ce ministère relatives au statut, au déroulement de carrière, aux perspectives professionnelles, à la formation et à l'action sociale.

### *9.1.2. Accès à l'intranet des préfectures*

Le ministère de l'intérieur assure l'accès des agents affectés dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à l'intranet des préfectures.

En cas de difficultés d'accès, le greffier en chef en informe les services compétents de la préfecture qui s'attachent à résoudre ces difficultés dans les meilleurs délais. En cas de difficultés persistantes, le chef de juridiction ou le greffier en chef en informe le Conseil d'État (direction des ressources humaines) qui examine avec le ministère de l'intérieur (direction des ressources humaines) les moyens de rétablir cet accès au plus vite.

## **9.2. Tenue des élections**

Lors des élections aux commissions administratives paritaires nationales, les suffrages des agents affectés dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont recueillis de façon distincte et décomptés séparément, de façon à déterminer la représentativité des organisations syndicales appelées à désigner des représentants au sein du comité technique paritaire spécial des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et du comité d'hygiène et de sécurité spécial des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

## **9.3. Action sociale**

Les agents de greffe affectés dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel bénéficient des mêmes prestations – tant directes de l'employeur que d'action sociale ou relatives à la médecine de prévention – que les autres agents des corps du ministère de l'intérieur. Ces prestations sont prises en charge par l'administration centrale du ministère de l'intérieur ou les préfectures selon le lieu d'affectation de l'agent.

Le ministère de l'intérieur (Direction des ressources humaines/sous-direction de l'action sociale) et le Conseil d'État (Direction des ressources humaines/département des politiques sociales et des conditions de travail) s'emploieront à trouver des solutions adéquates, pour les juridictions administratives ne disposant pas de restauration administrative de proximité.

Dans l'éventualité où un problème persisterait, le Conseil d'État aurait toute autonomie pour corriger ces dysfonctionnements. Il pourrait, à titre d'exemple, envisager la passation de conventions avec des restaurants d'entreprises.

Après chiffrage du coût de ces mesures, les dépenses engendrées pour les agents de greffe concernés feront l'objet d'une délégation complémentaire par le ministère de l'intérieur sur le programme 165.

Afin d'assurer un affichage des crédits d'action sociale consacrés aux agents de greffe dans son projet de loi de finances, le ministère de l'intérieur fournira annuellement une synthèse de la politique menée en faveur de ces personnels ainsi qu'un état détaillé des crédits consacrés à l'action sociale en faveur des agents en fonction dans les juridictions administratives.

#### **9.4. Cas particuliers de fin d'affectation dans les greffes**

##### *9.4.1. Détachements [« départ »] hors du périmètre greffes des juridictions administratives*

Toute demande de détachement vers une autre administration ou un organisme public, émanant d'un fonctionnaire affecté dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est soumise à l'avis préalable du secrétariat général du Conseil d'État. La demande est ensuite transmise à la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur qui prend l'arrêté de détachement.

##### *9.4.2. Mise à disposition d'un fonctionnaire affecté dans les greffes*

Toute demande de mise à disposition émanant d'un agent affecté dans les greffes des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel est subordonnée à l'accord préalable du Vice-Président du Conseil d'État, qui transmet la demande à la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur.

##### *9.4.3. Pensions et retraites*

Le déroulement de carrière des agents affectés dans les greffes s'effectuant dans les corps du ministère de l'intérieur, les fonctionnaires qui font valoir

leur droit à retraite et pensions voient leur dossier pris en charge et instruit par le bureau des pensions du ministère de l'intérieur.

### **9.5. Carte d'identité professionnelle**

Afin de faciliter l'accès des agents de greffe aux locaux du ministère de l'intérieur, chaque agent de greffe disposera d'une carte d'identité professionnelle, dont la réalisation sera confiée au Conseil d'État, signée par le chef de juridiction et rappelant sa double appartenance à la juridiction administrative et au ministère de l'intérieur. Un spécimen de carte d'identité professionnelle sera transmis au ministère de l'intérieur ainsi qu'à chaque préfecture de rattachement.

Cette charte a été établie en deux exemplaires originaux.

Fait à Paris, le 16 décembre 2010

Pour le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Le directeur des ressources humaines, Bernard GONZALEZ.

Pour le Conseil d'État, le secrétaire général, Christophe DEVYS.

### ***ANNEXE 1 : Répartition des actes de gestion pour les personnels administratifs***

Conformément au décret n° 2006-1780 du 23 décembre 2006 modifié, portant délégation de pouvoir en matière de recrutement et de gestion de certains personnels du ministère de l'intérieur et aux arrêtés pris pour son application, la répartition des actes pris d'une part par le Vice-président du Conseil d'État et les présidents de juridiction administrative, et d'autre part par le ministère de l'intérieur est fixée comme suit :

#### **I. Le Vice-président du Conseil d'État prend les actes suivants :**

- Affectation au sein des services (hors directeurs de préfecture et conseillers d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer) ;
- Sanctions disciplinaires du premier groupe prévues à l'article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée ;

- Sanctions disciplinaires prévues aux 1 ° et 2° de l'article 10 du décret du 7 octobre 1994 ;
- Congés de formation professionnelle (sauf en cas de refus), congés pour bilan de compétences (sauf en cas de refus), et congés pour formation syndicale (sauf en cas de refus) ;
- Congés bonifiés ;
- Congés administratifs prévus aux articles 4 des décrets n° 96-1026 et 96-1027 du 26 novembre 1996 ;
- Mise en cessation progressive d'activité.

## **II. Les présidents des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs prennent les actes suivants :**

### *1. Détachement*

Détachement prévu au 10° de l'article 14 du décret du 16 septembre 1985, sauf pour l'accès à un corps relevant d'un autre département ministériel.

### *2. Décisions relatives aux disponibilités :*

- Disponibilité d'office et renouvellement à l'expiration des congés de maladie, des congés de longue maladie et des congés longue durée et réintégration dans le même département.

Disponibilités de droit et renouvellement :

- Disponibilité pour donner des soins au conjoint, au partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité, à un enfant ou à un ascendant à la suite d'un accident ou d'une maladie graves ;
- Disponibilité pour élever un enfant âgé de moins de huit ans ou pour donner des soins à un enfant à charge, au conjoint, au partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité, ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ;
- Disponibilité pour suivre son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité lorsque celui-ci est astreint à établir sa résidence habituelle, à raison de sa profession, en un lieu éloigné du lieu d'exercice des fonctions du fonctionnaire ;

- Disponibilité accordée au fonctionnaire titulaire de l'agrément mentionné aux articles L. 225-2 et L. 225-17 du code de l'action sociale et des familles lorsqu'il se rend dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie ou à l'étranger en vue de l'adoption d'un ou de plusieurs enfants ;
- Disponibilité pendant la durée de son mandat, au fonctionnaire qui exerce un mandat d'élu local ;
- Disponibilité pour études ou recherches présentant un intérêt général ;
- Disponibilité pour convenances personnelles ;
- Disponibilité pour créer ou reprendre une entreprise au sens de l'article L. 351-24 du code du travail.

### *3. Décisions relatives à la durée du travail :*

- Octroi et renouvellement d'autorisation de travail à temps partiel ;
- Octroi d'autorisation de travail à mi-traitement pour raison thérapeutique.

### *4. Décisions relatives aux congés et réintégration :*

- Congés annuels ;
- Congé de maternité, congé de paternité, congé d'adoption ;
- Congé maladie, congé de longue maladie, congé de longue durée ;
- Congé pour participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, des fédérations et des associations sportives et de plein air légalement constituées, destinées à favoriser la préparation, la formation ou le perfectionnement de cadres et animateurs ;
- Congé pour période d'instruction militaire ;
- Congés spéciaux pour infirmités de guerre ;
- Congés pour validation des acquis de l'expérience ;
- Congé de présence parentale ;
- Congé pour siéger, comme représentant d'une association déclarée en application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ou inscrite au registre des associations en application de la loi du 19 avril 1908 applicable au contrat d'association dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ou d'une mutuelle au sens du code de la mu-

tualité, dans une instance, consultative ou non, instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'État à l'échelon national, régional ou départemental, ou d'une collectivité territoriale ;

- Congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie ;
- Congé pour donner des soins au conjoint (agents stagiaires) ;
- Congé pour élever un enfant de moins de 8 ans (agents stagiaires) ;
- Congé pour suivre son conjoint (agents stagiaires) ;
- Mise en position d'accomplissement du service national et des activités dans la réserve opérationnelle et dans la réserve sanitaire ;
- Mise en position de congé parental.

#### *5. Décisions relatives aux autorisations d'absence :*

- Autorisations spéciales d'absences accordées en application du décret du 28 mai 1982 (sauf refus) ;
- Autorisation de cumul d'activités prévue par le décret du 2 mai 2007.

#### *6. Décisions relatives à la situation physique des agents :*

- Reclassement du fonctionnaire prévu à l'article 63 de la loi du 11 janvier 1984, au sein du même département ou de la même collectivité d'outre-mer, et du même corps ;
- Aménagement du poste de travail lié à l'état de santé de l'agent ;
- Reconnaissance de l'imputabilité au service des accidents et des maladies professionnelles ;
- Reconnaissance de l'état d'invalidité temporaire et ouverture du droit au versement de l'allocation d'invalidité temporaire, et, le cas échéant, de la majoration pour tierce personne ;
- Bénéfice des prestations de l'assurance maladie et de l'assurance invalidité ;
- Ouverture du droit à l'allocation d'invalidité temporaire ;
- Majoration pour tierce personne.

#### *7. Décisions diverses :*

- Accomplissement du service national et des activités dans la réserve opérationnelle et dans la réserve sanitaire ;
- Recours contre le compte-rendu de l'entretien professionnel ;

- Établissement et signature des cartes d'identité professionnelles.

**III. Les préfets de régions, les préfets des départements de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise, le préfet de Corse, et les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, prennent les actes suivants :**

- Avancement d'échelon ;
- Maintien en activité au-delà de la limite d'âge ;
- Mutation à l'intérieur de la région administrative pour le corps de catégorie C, à l'exception de la région Île-de-France (mutations à l'intérieur du ressort de la commission administrative paritaire locale présidée par le préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris), des régions et collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;
- Nomination des lauréats des examens professionnels et des avancements de grade au choix après inscription au tableau national d'avancement ;
- Nomination après inscription sur la liste nationale d'aptitude ;
- Nomination des lauréats des concours pour les corps de catégories B et C et des recrutements sans concours pour le corps de catégorie C ;
- Prolongation de stage pour les corps de catégorie B et C ;
- Prolongation des contrats des personnels recrutés par la voie du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique d'État (PACTE) et, pour les corps de catégories B et C, par la voie contractuelle de travailleurs handicapés prévu par le décret du 25 août 1995 ;
- Radiation des cadres par admission à la retraite ;
- Reclassement (hors conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer) ;
- Recrutement par concours des corps de catégories B et C. Des arrêtés du ministre de l'intérieur d'autorisation d'ouverture du concours fixent le nombre des postes à pourvoir et la répartition géographique de ces postes ;
- Recrutements sans concours du corps de catégorie C. Des arrêtés du ministre de l'intérieur d'autorisation d'ouverture de recrutement par cette

voie fixent le nombre des postes à pourvoir et la répartition géographique de ces postes ;

- Recrutement par voie contractuelle de travailleurs handicapés prévu par le décret du 25 août 1995 , pour les corps de catégorie B et C. Des arrêtés du ministre de l'intérieur d'ouverture de recrutement par cette voie fixent le nombre de postes à pourvoir et la répartition géographique de ces postes ;
- Recrutement par la voie du PACTE. Des arrêtés du ministre de l'intérieur d'ouverture de recrutement par cette voie fixent le nombre de postes à pourvoir et la répartition géographique de ces postes ;
- Réductions d'ancienneté à l'exception de la région Île-de-France ;
- Refus d'autorisation d'absence pour suivre des actions de formation continue prévues au 2° de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 15 octobre 2007 susvisé ;
- Refus d'autorisation d'absence pour suivre des formations de préparation aux examens et concours administratifs prévues au 3° de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 15 octobre 2007 ;
- Refus d'autorisation de travail à temps partiel ;
- Refus d'honorariat ;
- Tableau de proposition d'avancements de grade à l'exception de la région Île-de-France ;
- Tableau de proposition de promotions de corps à l'exception de la région Île-de-France ;
- Titularisation des lauréats des concours pour les corps de catégories B et C (sauf refus) ;
- Titularisation des personnels recrutés par la voie du PACTE (sauf refus) ;
- Titularisation des personnels du corps de catégorie C recrutés sans concours (sauf refus) ;
- Titularisation des personnels recrutés par voie contractuelle de travailleurs handicapés prévu par le décret du 25 août 1995 susvisé, pour les corps de catégorie B et C (sauf refus) ;

#### **IV. Le directeur des ressources humaines du ministère de l'intérieur prend les actes suivants :**

Actes non délégués par principe en application du décret n° 2006-1780 modifié relatifs :

- Au recrutement par voie d'inscription sur la liste d'aptitude ;
- À l'avancement de grade ;
- À la mutation en dehors de la circonscription territoriale dans laquelle s'exerce la compétence de l'autorité bénéficiaire de la délégation ;
- À la mise en position hors cadre, à la mise à disposition et au détachement, à l'exception de celui prévu au 10° de l'article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié ;
- À la réintégration à l'issue d'une mise en position hors cadre, d'une mise à disposition ou d'un détachement, en dehors de celui prévu au 10° de l'article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié ;
- À la radiation des cadres, sauf par admission à la retraite et dans le cadre d'une démission sur demande de l'agent ;
- Aux sanctions disciplinaires des deuxième, troisième et quatrième groupes ;
- Au recrutement par voie de concours et l'examen professionnel et à la nomination des personnels de catégorie A.

#### ***ANNEXE 2 : Répartition des actes de gestion pour les personnels techniques***

Conformément au décret n° 2006-1780 du 23 décembre 2006 modifié, portant délégation de pouvoir en matière de recrutement et de gestion de certains personnels du ministère de l'intérieur et aux arrêtés pris pour son application, la répartition des actes pris d'une part par le Vice-président du Conseil d'État et les présidents de juridiction administrative, et d'autre part par le ministère de l'intérieur est fixée comme suit :

##### **I. Le Vice-président du Conseil d'État prend les actes suivants :**

- Affectation au sein de ses propres services, sans changement de résidence administrative ;

- Sanctions disciplinaires du premier groupe prévues à l'article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée ;
- Sanctions disciplinaires prévues au 1° et 2° de l'article 10 du décret du 7 octobre 1994 ;
- Les congés de formation professionnelle (sauf en cas de refus), congés pour bilan de compétences (sauf en cas de refus), et congés pour formation syndicale (sauf en cas de refus) ;
- Congés bonifiés ;
- Mise en cessation progressive d'activité ;
- Congés administratifs prévus aux articles 4 des décrets n° 96-1026 et 96-1027 du 26 novembre 1996 ;
- Refus d'honorariat.

## **II. Les présidents des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs prennent les actes suivants :**

### *8. Détachement :*

Détachement prévu au 10° de l'article 14 du décret du 16 septembre 1985, sauf pour l'accès à un corps relevant d'un autre département ministériel.

### *9. Décisions relatives aux disponibilités :*

- Disponibilité d'office et renouvellement à l'expiration des congés de maladie, des congés de longue maladie et des congés longue durée et réintégration dans le même département.

Disponibilités de droit et renouvellement :

- Disponibilité pour donner des soins au conjoint, au partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité, à un enfant ou à un ascendant à la suite d'un accident ou d'une maladie graves ;
- Disponibilité pour élever un enfant âgé de moins de huit ans ou pour donner des soins à un enfant à charge, au conjoint, au partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité, ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ;

- Disponibilité pour suivre son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité lorsque celui-ci est astreint à établir sa résidence habituelle, à raison de sa profession, en un lieu éloigné du lieu d'exercice des fonctions du fonctionnaire ;
- Disponibilité accordée au fonctionnaire titulaire de l'agrément mentionné aux articles L. 225-2 et L. 225-17 du code de l'action sociale et des familles lorsqu'il se rend dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie ou à l'étranger en vue de l'adoption d'un ou de plusieurs enfants ;
- Disponibilité pendant la durée de son mandat, au fonctionnaire qui exerce un mandat d'élu local ;
- Disponibilité pour études ou recherches présentant un intérêt général (sauf les personnels de catégorie A) ;
- Disponibilité pour convenances personnelles (sauf les personnels de catégorie A) ;
- Disponibilité pour créer ou reprendre une entreprise au sens de l'article L. 351-24 du code du travail (sauf les personnels de catégorie A).

*10. Décisions relatives à la durée du travail :*

- Octroi et renouvellement d'autorisation de travail à temps partiel ;
- Octroi d'autorisation de travail à mi-traitement pour raison thérapeutique.

*11. Autorisation de cumul d'activités prévue par le décret du 2 mai 2007.*

*12. Décisions relatives aux congés :*

- Congés annuels ;
- Congé de maternité, congé de paternité, congé d'adoption ;
- Congé maladie, congé de longue maladie, congé de longue durée ;
- Congé pour participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, des fédérations et des associations sportives et de plein air légalement constituées, destinées à favoriser la préparation, la formation ou le perfectionnement de cadres et animateurs ;
- Congé pour période d'instruction militaire ;

- Congés spéciaux pour infirmités de guerre ;
- Congés pour validation des acquis de l'expérience ;
- Congé de présence parentale ;
- Congé pour siéger, comme représentant d'une association déclarée en application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ou inscrite au registre des associations en application de la loi du 19 avril 1908 applicable au contrat d'association dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ou d'une mutuelle au sens du code de la mutualité, dans une instance, consultative ou non, instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'État à l'échelon national, régional ou départemental, ou d'une collectivité territoriale ;
- Congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie ;
- Congé pour donner des soins au conjoint (agents stagiaires) ;
- Congé pour élever un enfant de moins de 8 ans (agents stagiaires) ;
- Congé pour suivre son conjoint (agents stagiaires) ;
- Congé sans traitement pour raison de santé ;
- Mise en position d'accomplissement du service national et des activités dans la réserve opérationnelle et dans la réserve sanitaire ;
- Mise en position de congé parental.

### *13. Décisions relatives aux autorisations d'absence :*

- Autorisations spéciales d'absences accordées en application du décret du 28 mai 1982 (sauf refus).

### *14. Décisions relatives à la situation physique des agents :*

- Reclassement du fonctionnaire prévu à l'article 63 de la loi du 11 janvier 1984, au sein du même département ou de la même collectivité d'outre-mer, et du même corps ;
- Aménagement du poste de travail lié à l'état de santé de l'agent ;
- Reconnaissance de l'imputabilité au service des accidents et des maladies professionnelles ;

- Reconnaissance de l'état d'invalidité temporaire et ouverture du droit au versement de l'allocation d'invalidité temporaire, et, le cas échéant, de la majoration pour tierce personne ;
- Majoration pour tierce personne ;
- Bénéfice des prestations de l'assurance maladie et de l'assurance invalidité.

*15. Décisions diverses :*

- Établissement et signature des cartes d'identité professionnelles.

**III. Les préfets de régions, les préfets des départements de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise, le préfet de Corse, et les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, prennent les actes suivants :**

- Les réductions d'ancienneté pour les personnels des corps de catégories B et C affectés dans leur ressort, quelle que soit l'autorité sous laquelle ces agents sont placés, à l'exception des personnels affectés dans les services de l'administration centrale du ministère de l'intérieur ;
- Recrutement des corps de catégorie C ;
- Recrutement par la voie du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État (PACTE) ;
- Recrutement par la voie contractuelle de travailleurs handicapés prévu par le décret du 25 août 1995, pour les corps de catégorie C ;
- Nomination des lauréats des examens professionnels et des avancements de grade aux choix après inscription au tableau national d'avancement ;
- Pour les personnels de catégorie C, nomination des lauréats de concours et des recrutements sans concours ;
- Prolongation de stage, prolongation des contrats des personnels recrutés par la voie du PACTE et par la voie contractuelle institué par le décret du 25 août 1995 sauf personnels de catégorie A ;
- Titularisation des personnels recrutés par la voie de PACTE (sauf en cas de refus) ;

- Excepté pour les corps de catégorie A, et sauf en cas de refus, titularisation des lauréats des concours, des recrutements sans concours et des travailleurs handicapés recrutés conformément au décret n° 95-979 ;
- Avancement d'échelon ;
- Reclassement (sauf pour les statuts d'emploi) ;
- Radiation des cadres en vue de l'admission à la retraite ;
- Changement de spécialité pour les adjoints techniques de l'intérieur et de l'outre-mer, sans changement de département ou de collectivité d'outre-mer ;
- Prolongation d'activité ;
- Recul de la limite d'âge ;
- Titularisation des lauréats concours B et C (sauf en cas de refus).

#### **IV. Le directeur des ressources humaines du ministère de l'intérieur prend les actes suivants :**

Actes non délégués par principe en application du décret n° 2006-1780 modifié relatifs :

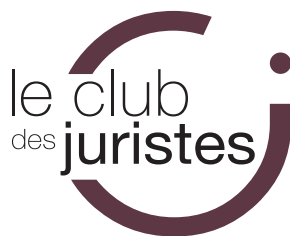
- Au recrutement par voie d'inscription sur la liste d'aptitude ;
- À l'avancement de grade ;
- À la mutation en dehors de la circonscription territoriale dans laquelle s'exerce la compétence de l'autorité bénéficiaire de la délégation ;
- À la mise en position hors cadre, à la mise à disposition et au détachement, à l'exception de celui prévu au 10° de l'article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié ;
- À la réintégration à l'issue d'une mise en position hors cadre, d'une mise à disposition ou d'un détachement, en dehors de celui prévu au 10° de l'article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié ;
- À la radiation des cadres, sauf par admission à la retraite et dans le cadre d'une démission sur demande de l'agent ;
- Aux sanctions disciplinaires des deuxième, troisième et quatrième groupes ;
- Au recrutement par voie de concours et l'examen professionnel et à la nomination des personnels de catégorie A.



## TABLE DES MATIERES

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Membres de la commission.....                                                                 | 2  |
| Avertissement.....                                                                            | 3  |
| Sommaire.....                                                                                 | 4  |
| Avant-propos .....                                                                            | 7  |
| PREMIÈRE PARTIE – FONDEMENTS .....                                                            | 15 |
| Chapitre 1 – Quelle administration pour quelle justice ? .....                                | 16 |
| Section 1. Quelle justice ? .....                                                             | 16 |
| Section 2. Quelle administration ? .....                                                      | 20 |
| § 1. – La notion d’administration de la justice .....                                         | 21 |
| § 2. – Les actes d’administration de la justice .....                                         | 33 |
| Chapitre 2 – Quels principes pour l’administration de la justice ? .....                      | 37 |
| Section 1. Définition de la mission de la justice dans un Etat de droit .....                 | 38 |
| Section 2. Définition de l’indépendance de la justice dans un Etat de droit ...               | 44 |
| § 1. – L’indépendance des magistrats et de l’autorité judiciaire .....                        | 44 |
| A – Signification .....                                                                       | 44 |
| B – Garanties .....                                                                           | 46 |
| 1/ Diversité des garanties .....                                                              | 46 |
| 2/ Autorité chargée de garantir l’indépendance de la justice .....                            | 48 |
| § 2. – Les contreparties de l’indépendance des magistrats<br>et de l’autorité judiciaire..... | 50 |
| DEUXIÈME PARTIE – ÉCONOMIE.....                                                               | 53 |
| Chapitre 1 – L’administration de la justice à l’échelon national .....                        | 54 |
| Section 1. Aspects institutionnels .....                                                      | 55 |
| § 1. – Les défauts du système actuel .....                                                    | 56 |

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 2. – La nécessité d’un nouveau système.....                                           | 59  |
| A – La gestion des carrières .....                                                      | 67  |
| B – L’évaluation des juridictions .....                                                 | 68  |
| C – La formation des magistrats .....                                                   | 69  |
| Section 2. Aspects budgétaires.....                                                     | 70  |
| § 1. – Les défauts du système actuel .....                                              | 71  |
| A – Un traitement indifférencié.....                                                    | 71  |
| B – Un budget insuffisant .....                                                         | 72  |
| § 2. – La nécessité d’un nouveau système.....                                           | 75  |
| A – Création d’une nouvelle mission « Autorité judiciaire » .....                       | 75  |
| 1/ Le choix de la mission.....                                                          | 76  |
| 2/ Le périmètre de la mission.....                                                      | 76  |
| 3/ Le directeur des programmes de la mission .....                                      | 79  |
| B – Transformation de l’actuelle mission « Justice » .....                              | 80  |
| Chapitre 2 – L’administration de la justice à l’échelon local.....                      | 81  |
| Section 1. Les organes de l’administration locale de la justice.....                    | 82  |
| § 1. – L’échelon de la juridiction .....                                                | 82  |
| § 2. – L’échelon régional et interrégional .....                                        | 85  |
| A – La question de la régionalisation de l’administration judiciaire .....              | 86  |
| B – L’institution d’un Conseil d’administration régional (CAR-UO) .....                 | 91  |
| C – L’institution d’un Conseil d’administration interrégional<br>(CAR-BOP ou CAIR)..... | 92  |
| Section 2. Les agents de l’administration locale de la justice .....                    | 95  |
| § 1. – Evolution des services d’administration régionaux .....                          | 96  |
| § 2. – Création d’un corps d’administrateurs de la justice .....                        | 97  |
| PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION .....                                                   | 99  |
| ANNEXES.....                                                                            | 105 |
| Table des matières.....                                                                 | 203 |



Association déclarée - 4, rue de la planche 75007 Paris

Tél. : 01 53 63 40 04 - Fax : 01 53 63 40 08

[www.leclubdesjuristes.com](http://www.leclubdesjuristes.com)