

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE : UN ENJEU DÉMOCRATIQUE

Colloque MEDEL du 24 juin 2022



SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
LA TRIBUNE DES 3000 : GENÈSE D'UN TEXTE FONDATEUR	
<i>Nelly Bertrand, magistrate, co-rédactrice de la tribune</i>	4
LA TRIBUNE DES 3000 ET APRÈS ?	
<i>Kim Reufler, présidente du Syndicat de la magistrature</i>	7
I. LE GOUVERNEMENT DE LA JUSTICE	10
I. LA SITUATION FRANÇAISE	
DE L'ARCHITECTURE JURIDICTIONNELLE INSTITUTIONNELLE	
<i>Mathieu Touzeil-Divina, professeur de droit public, Université Toulouse I Capitole président du Collectif L'Unité du Droit</i>	10
LE TROPISME PRODUCTIVISTE	
<i>Christian Mouhanna, chercheur au CNRS, directeur du CESDIP</i>	27
2. AILLEURS EN EUROPE	
L'AUTOGOUVERNEMENT EN ITALIE	
<i>Francesco Contini, Research Director, Institute of Legal Informatics and Judicial Systems, National Research Council of Italy</i>	31
II. LE GOUVERNEMENT DES JURIDICTIONS	36
INTRODUCTION	
<i>Didier MARSHALL, magistrat honoraire, ancien Premier Président, Doyen du pôle administration de la justice à l'Ecole Nationale de la Magistrature</i>	36
I. LA SITUATION FRANÇAISE	
LE PRÉSIDENT, UN DICTATEUR D'OPÉRETTE ?	
<i>Olivier JOULIN, Magistrat honoraire, Ancien président du tribunal judiciaire de Rennes</i>	40
<i>Clara GRANDE, Magistrate, tribunal judiciaire de Marseille, Déléguée Syndicale</i>	46
2. AILLEURS EN EUROPE	
LE JUGE NATUREL, UN PRINCIPE OUBLIÉ EN FRANCE, SACRÉ PAR LA CONSTITUTION EN ALLEMAGNE	
<i>Simone GABORIAU ancienne présidente du Syndicat de la Magistrature et Hans-Ernst BOTTCHEER, membre de MEDEL, président honoraire du tribunal de Lübeck</i>	50
RAPPORT DE SYNTHÈSE	57
<i>Charlotte CLAVERIE-ROUSSEL, Professeur de droit privé et sciences criminelles à l'Université de Bordeaux, directrice de l'Institut d'Études Judiciaires, membre de l'Institut de Sciences Criminelles et de la Justice (UR 4633)</i>	
CONCLUSION	60
<i>Kim REUFLET, Présidente du syndicat de la magistrature</i>	

NOTE D'INTENTION

Il est de bon ton, dans le débat public (ou plus précisément, médiatique) français, de déplorer un supposé “gouvernement des juges”. Rejoignant parfois la légitime critique du dévoiement des juridictions internationales pour limiter abusivement la souveraineté des peuples en matière économique et sociale, cette rhétorique s’attaque le plus souvent aux décisions de justice - nationales ou européennes - rappelant aux gouvernants leur obligation de respecter les droits et libertés des citoyens ou, pire encore, sanctionnant la commission d’infractions pénales par des membres de la classe politique. Soit des décisions qui n’ont d’autres fins que d’assurer l’égalité de toutes et tous devant la loi et dont la contestation révèle avant tout la réticence persistante des classes dirigeantes à accepter une réelle indépendance de la Justice.

C’est pourquoi, avant de se demander si la démocratie est menacée par un hypothétique gouvernement des juges, il nous semble important de se demander comment et par qui les juges sont gouvernés. Bien sûr, cette question renvoie d’abord aux garanties constitutionnelles et statutaire d’indépendance qui sont, ou non, reconnues aux magistrats. Les attaques frontales que subit aujourd’hui l’État de droit en Pologne, en Hongrie, en Bulgarie ou encore en Turquie nous rappellent à quel point ces garanties constituent une condition sine qua non du respect effectif des libertés de l’ensemble des citoyens. Mais cette question renvoie également, plus concrètement, à la façon dont les juridictions sont gérées et administrées. Si la justice française ne connaît pas (encore) une remise en cause de son indépendance aussi frontale qu’ailleurs en Europe, la pénurie budgétaire dans laquelle elle est maintenue depuis des décennies constitue une autre façon, pour le pouvoir exécutif, de s’opposer à une réelle émancipation du pouvoir judiciaire. Il aura ainsi fallu la tragédie du suicide d’une jeune collègue et la mobilisation sans précédent des personnels de justice qui s’en est suivie pour que nos gouvernants reconnaissent, enfin, la nécessité de renforcer significativement et durablement les moyens de la Justice.

Au-delà des questions budgétaires, questionner l’administration de la Justice revient également à questionner les conditions dans lesquelles les juges et procureurs sont nommés, sanctionnés, révoqués. Car les règles en la matière peuvent affecter directement l’indépendance concrète du juge dans son office quotidien et, partant, le droit de tout justiciable à un tribunal indépendant et impartial. C’est l’ensemble de ces questions que le syndicat de la Magistrature et MEDEL souhaitent, par l’organisation du présent colloque, mettre en exergue dans une perspective critique et comparatiste, espérant ainsi contribuer à la consolidation et l’approfondissement de l’État de droit en France et en Europe.

INTRODUCTION

LA TRIBUNE DES 3000, GENÈSE D'UN TEXTE FONDATEUR (FRANCE)

Nelly BERTRAND, magistrate, co-rédactrice de la Tribune

La « Tribune des 3000 » est un sujet majeur de l'actualité du monde judiciaire cette année et même un objet politique, en lien direct avec le thème de ce colloque consacré à l'administration de la justice.

Au-delà de ce cri lancé par de jeunes magistrats arrivant dans l'institution, pétris d'idéaux de justice après avoir suivi une formation d'excellence à l'École nationale de la magistrature, qui se sont heurtés à une réalité qui exige du jugement au kilomètre et ne permet pas d'écouter le justiciable, plusieurs questions touchant à l'administration de la justice sont posées :

- 1. Comment la justice française pourrait-elle tourner la page d'une logique gestionnaire advenue pendant les années 2000, ayant conduit à fixer des indicateurs d'évaluation qui ne mesurent pas la qualité de la justice, mais répondent à une norme productiviste: taux de couverture et taux de réponse pénale comme indicateur de performance plutôt que collégialité et motivation des décisions comme indicateur de qualité. C'est la question de l'administration de la justice par le gouvernement et à travers elle la place qu'il assigne à la justice dans notre société.*
- 2. Pourquoi, au sein des juridictions et de notre ministère, la souffrance éthique des professionnels qui s'est exprimée massivement dans la Tribune mais existe déjà depuis longtemps n'est-elle pas entendue? Qu'est-ce qui, dans l'administration de la justice rend impossible la prise en compte de cette parole des professionnels ainsi que celle des usagers qui n'ont pas confiance dans leur justice, et il est aisé de les comprendre ? C'est la question, plus resserrée mais non moins importante de la gouvernance des juridictions, qui donne également à voir une conception de la justice.*

« La Tribune des 3000 » a été rédigée par un collectif de neuf camarades du Syndicat de la magistrature (SM) composé uniquement jeunes magistrats ayant entre un et cinq ans d'expérience. Elle a été publiée dans le journal *Le Monde* le 23 novembre 2021 et appelée « Tribune des 3000 » parce qu'au moment de sa publication, elle avait reçu la signature d'environ 3000 magistrats sur les 9000 en France.

L'idée de ce texte est née à partir du constat que nous avons partagé à notre arrivée dans la magistrature : celui d'une perte de sens de notre métier, liée à la discordance entre d'un côté notre idéal de justice et de l'autre, les conditions dans lesquelles cette justice est réellement rendue en France. Alors que nous avons des fonctions différentes et que nous exerçons dans différentes villes de France, nous nous sommes tous heurtés à la fois au manque de moyens humains et matériels et aux politiques gestionnaires mises en œuvre dans notre institution, au sein de laquelle la quantité d'affaires traitées prime trop souvent sur la qualité du service rendu au justiciable.

De ce constat découle une réelle « souffrance éthique », c'est-à-dire qui n'est pas seulement liée au fait que nous travaillons trop, mais surtout au fait que nous travaillons mal. Autrement dit, **nous sommes sans cesse mis face au dilemme suivant : juger vite mais mal ou juger bien, mais dans des délais inacceptables.**

Cette souffrance s'est manifestée autour de nous de manière massive et sous diverses formes, notamment plusieurs arrêts-maladies et la démission d'une collègue de promotion après un an et demi de fonctions. Pire encore, l'élément déclencheur du mouvement a certainement été le suicide de Charlotte, une jeune collègue de 29 ans, qui avait précédemment dénoncé les conditions dans lesquelles elle exerçait. Et ce dans le silence le plus total de l'institution.

En septembre 2021, un mois après cet évènement, le Syndicat de la magistrature organisait son stage syndical annuel à Goutelas, lieu historique pour le SM situé près de Lyon. Le sujet de la souffrance au travail y a émergé de manière très vive et spontanée et par la suite, un groupe de neuf camarades s'est formé assez naturellement autour de l'idée d'écrire un témoignage à la portée la plus large possible, avec pour double objectif de rendre hommage à notre collègue et de sonner l'alarme sur l'état de la justice, comme l'avaient fait d'autres professionnels du service public avant nous sur l'état des hôpitaux ou du service public de l'éducation.



Nous nous sommes ainsi réunis à plusieurs reprises pour écrire ce texte à dix-huit mains et nous l'avons présenté pour la première fois au congrès du Syndicat de la magistrature le 20 novembre 2021. Il a été simultanément ouvert à signature puis publié le 23 novembre dans *Le Monde*.

Il y a tout de suite eu beaucoup d'écho autour de ce texte, qui a été signé en 48 heures par plus de 3000 magistrats puis finalement par plus de 5500 magistrats sur les 9000 du pays. Cela a été une grande surprise pour nous, qui nous étions fixé l'objectif de 100 signatures.

La Tribune a également été très largement relayée par des médias de tous bords et publiquement soutenue par la quasi-totalité du monde judiciaire (avocats, greffiers, juristes assistants, magistrats administratifs...). S'en est suivi un véritable mouvement de libération de la parole : de nombreux professionnels de la justice se sont mis à témoigner de leur souffrance éthique sur les réseaux sociaux, par messages privés, dans les médias, ou encore dans les assemblées générales des juridictions. **Fait assez rare pour le souligner, la démarche a également été soutenue par l'ensemble des représentants de la hiérarchie judiciaire par le biais des conférences nationales des chefs de juridiction.**

Enfin, les syndicats et en particulier le SM ont parallèlement relayé le mouvement. Une intersyndicale très large s'est constituée et a organisé une journée de mobilisation massive le 15 décembre 2021. Pour la première fois de son histoire, l'Union syndicale des magistrats (USM), syndicat majoritaire, s'est joint au SM et a appelé à la grève. Plus de 1000 magistrats sur les 9000 en poste se sont déclarés grévistes, ce qui est également inédit au regard du flou entretenu autour de la question du droit de grève dans la magistrature.

Une partie de la « Tribune des 3000 » mérite, à ce stade, d'être citée :

« Aujourd'hui, nous témoignons car nous ne voulons plus d'une justice qui n'écoute pas, qui raisonne uniquement en chiffres, qui chronomètre tout et comptabilise tout. Nous, magistrats, faisons le même constat que les justiciables. Nous comprenons que les personnes n'aient plus confiance aujourd'hui en la justice que nous rendons, car nous sommes finalement confrontés à un dilemme intenable : juger vite mais mal, ou juger bien mais dans des délais inacceptables.

*Les attentes fortes des justiciables à l'égard de la justice sont légitimes, les critiques doivent être entendues et vues comme une chance de progresser pour notre institution. Nous devons rester à l'écoute. Mais **ce dialogue entre la justice et la société est aujourd'hui rendu impossible par une vision gestionnaire de notre métier à laquelle nous sommes chaque jour un peu plus soumis.***

Nous constatons chez nos partenaires du quotidien (services publics de la santé, de l'éducation, de la police...) la même souffrance éthique, le même sentiment de perte de sens.

Alors que se sont ouverts les états généraux de la justice avec pour objectif annoncé de renouer les liens entre les citoyens et leur justice, **nous, juges du quotidien des tribunaux judiciaires, souhaitons témoigner de nos expériences et de nos inquiétudes sur les conditions dans lesquelles la justice est rendue en France et sur l'affaiblissement de l'État de droit qui en découle.**

Nous souhaitons dire haut et fort que malgré notre indéfectible conscience professionnelle, notre justice souffre de cette logique de rationalisation qui déshumanise et tend à faire des magistrats des exécutants statistiques, là où, plus que nulle part ailleurs, il doit être question avant tout d'humanité.

Nous souhaitons ainsi rappeler avec force que notre volonté est de rendre la justice avec indépendance, impartialité et attention portée à autrui, telle que l'exige toute société démocratique. »



LA TRIBUNE DES 3000 ET APRÈS ?

Kim REUFLET, magistrate, présidente du Syndicat de la Magistrature

La tribune des 3000 est un objet politique qui est loin d'avoir livré tous ses secrets car 7 mois après sa publication, il n'est pas encore possible de dresser le bilan des changements qu'elle aura initiés – ou non. Mais il est déjà possible de partager quelques réflexions sur ce qu'elle a suscité dans les mois qui ont suivi sa publication et sur ce qu'elle dit d'un besoin impérieux de changer l'administration de la justice en France.

I. CETTE TRIBUNE DRESSE LE CONSTAT DOULOUREUX D'UNE JUSTICE EN FAILLITE

Signée par 8000 magistrats et greffiers, elle a littéralement sidéré, non seulement ses rédacteurs, qui ne s'attendaient pas à un tel succès, mais aussi les professionnels de justice dans leur ensemble, surpris de leur capacité à s'unir autour d'un texte qui décrit simplement le réel: une justice qui ne remplit pas ses missions, qui maltraite le justiciable et fait souffrir le professionnel. Un texte qui décrit une réalité honteuse que nous avons l'habitude, collectivement, de minimiser sinon nier.

Comme l'enfant du conte qui énonce que le roi est nu, quand les courtisans font semblant de l'ignorer, de jeunes magistrats ont dénoncé la faillite d'une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout. Il leur a fallu, outre leur regard révolté de magistrats arrivant dans l'institution, le courage de dire ce que tout le monde taisait depuis longtemps, par résignation que l'on pourrait parfois qualifier de paresse, par honte, par culpabilité sûrement aussi.

Un exemple tiré de la Tribune et de la pratique judiciaire pour mesurer ce qu'est devenue notre justice : 10 minutes en moyenne pour une audience devant le juge aux affaires familiales pour évoquer le contentieux de l'autorité parentale. Une audience, au cours de laquelle le temps manque tellement que seuls les avocats des parties ont la parole, si brièvement que cela en devient presque un simulacre d'audience. Et le pire est que pour ces usagers d'une justice ordinaire il aura fallu attendre des mois pour voir ce juge qui n'aura pas le temps de les écouter. Un an, c'est le temps qu'il faut attendre pour voir le juge aux affaires familiales à Nanterre, à Lyon, Nantes ou Montpellier et beaucoup d'autres endroits du territoire. Et l'on y ajoute 1 ou 2 ans pour que l'affaire soit examinée par une cour d'appel.

Autre exemple emblématique : les audiences nocturnes. **Y-a-t-il d'autres juges en Europe qui acceptent de juger de nuit, des personnes qui attendent depuis 14h, et prononcent à minuit des peines d'emprisonnement parfois lourdes au terme d'un débat souvent escamoté?** Pourquoi nos juridictions sont-elles soumises à une telle organisation que chacun critique mais qui se perpétue assemblées générales après assemblées générales ?

Le dysfonctionnement d'une justice qui n'a plus la capacité de régler les conflits dans un délai raisonnable, conduit à la condamnation de plus en plus fréquente de l'État français par sa propre justice : 249 condamnations en 2020 pour le non-respect du délai raisonnable (83% pour des affaires civiles) et + 78% de nouvelles affaires qui concernent majoritairement la justice prud'homale (600 sur 908), ainsi que par la justice européenne, **puisque les recours contre la France pour le non-respect du délai raisonnable devant la CEDH ont quasi doublé entre 2019 à 2020, passant de 18 à 33.**

Cette Tribune a donc dressé un constat, qui paraît simple maintenant qu'il est énoncé, mais qui ne l'était pas puisqu'il a fallu se mettre à 8000 pour le dire: celui d'une justice en faillite, non pas d'un point de vue budgétaire, même si elle l'est aussi, mais dans l'exercice de ses missions.

Peu après la Tribune, le 15 décembre 2021, plus de 1000 magistrats se sont mis en grève, chiffre totalement inédit dans l'histoire de la magistrature. Partout sur le territoire, les assemblées générales de magistrats et greffiers ont pris la parole pour dire stop à cette #justicemalade, nom d'un hashtag devenu viral sur les réseaux sociaux du monde judiciaire.

Le lien doit être fait avec l'administration de la justice car, somme toute, ne pas donner à la justice les moyens de remplir ses missions est un choix politique lorsque cette orientation dure depuis plus de 20 ans, que la justice est principalement appréhendée comme un service coûteux qui se prête à des économies, et que l'on s'accommode finalement très bien de sa faiblesse.

Attardons-nous sur les réponses apportées à cette Tribune.

2. LES PREMIÈRES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT ET D'UNE PARTIE DE LA HAUTE HIÉRARCHIE JUDICIAIRE FURENT DÉFENSIVES.

Refusant de voir le dysfonctionnement général du service public de la justice dépeint par ceux qui l'incarnent au quotidien, d'aucuns ont préféré rappeler avec gravité qu'il ne fallait pas instrumentaliser le suicide d'une magistrate, renvoyant donc à la fragilité individuelle cet événement dramatique qu'il nous faut au contraire regarder dans le contexte d'une souffrance au travail grandissante des professionnels de justice, et d'autres, et notamment le garde des Sceaux, y ont vu un management défaillant des juridictions, à l'origine, notamment, de délais inacceptablement longs.

Malgré ces réactions défensives des gardiens du temple gestionnaire, la Tribune a conduit à ce que la question des moyens de la justice soit replacée au cœur des états généraux de la justice, grande consultation citoyenne organisée cet automne par le pouvoir exécutif pour identifier les maux de la justice – comme s'ils ne l'étaient pas déjà – avant d'y remédier. Elle a eu pour effet, sans aucun doute, de déclencher la course à l'échalotte entre les équipes de campagne des candidats à la présidence de la République, chacun promettant plusieurs milliers de nouvelles recrues, chez les magistrats et les greffiers.

Mais il y a ici un piège qui se profile: **dans le contexte du néo-libéralisme** appliqué à la justice, que nous combattons vainement depuis des années, **il nous faudra déployer une énergie considérable pour que ces augmentations d'effectifs ne soient pas exclusivement corrélées à une augmentation de la productivité judiciaire**, tout particulièrement à l'heure où nous sommes en train de standardiser nos métiers par l'élaboration de référentiels censés nous apporter ces moyens que nous n'avons pas. Y parviendrons-nous ? Si au lieu de 8500 magistrats (notre nombre actuellement en juridictions) nous sommes 10.000 dans 5 ans – c'est ce qui nous est promis et qui reste toujours très en deçà des moyennes de la CEPEJ qui nous emmènerait à 20 000 – nos effectifs auront indéniablement augmenté. Mais pourra-t-on s'en réjouir si l'on continue à exiger du juge qu'il rende davantage de décisions, à grand renfort de barèmes et procédures simplifiés pour accélérer la cadence, et n'ait comme horizon indépassable qu'un taux de couverture supérieur à 100% ? C'est le principal danger qui nous guette si, dotés de moyens supplémentaires qui seront certainement annoncés, nous ne continuons pas à nous battre pour qu'ils soient employés au service des justiciables et non au service d'une gouvernance par les chiffres. Ce combat sera d'autant plus difficile que nous serons délégitimés à protester après avoir obtenu des renforts que nous réclamons à corps et à cri.

Dans les années à venir, nous allons devoir cheminer sur une ligne de crête: se réjouir de moyens supplémentaires, s'ils arrivent effectivement, mais continuer d'exercer un regard critique sur la trajectoire de notre justice et réclamer une autre administration de la justice, à défaut de laquelle nous ne retrouverons pas une justice de qualité au service des justiciables.

3. L'ADMINISTRATION DES JURIDICTIONS

À la faveur de la crise de l'institution judiciaire déclenchée par la Tribune, il faut reconnaître à notre garde des Sceaux le mérite d'avoir nommé un autre problème dont souffre notre justice : celui de l'administration des juridictions.

Notre constat partagé s'arrêtera là, car là où le ministre voit un problème de management – comprenez des chefs incompetents qui font mal travailler les magistrats – ce qui disqualifie son propos, nous voyons un problème institutionnel beaucoup plus profond tenant à la gouvernance des juridictions.

Le modèle de gouvernance des juridictions en France est celui du monarque éclairé : les chefs de juridiction décident seuls après avoir consulté les assemblées générales. Mais les magistrats ont depuis longtemps désertés ces instances de dialogue formelles, qui ne sont décisionnelles qu'au bon vouloir des chefs de juridiction, lesquels font usage de la possibilité de décider seuls de l'activité de leur juridiction en fixant le nombre des audiences contre l'avis de tous, bien plus souvent qu'ils ne le reconnaissent.

Quelle ne fut pas notre surprise, après la Tribune et un mouvement de grève historique, de constater une appropriation de la tribune par la hiérarchie ! Est-ce par opportunisme ou parce qu'elle s'est également reconnue dans ce dégoût d'une justice qui ne répond à aucun standard de qualité ? La question peut froisser, mais elle mérite d'être posée, véritablement.

Les métaphores climatiques ont été nombreuses dans les discours des audiences de rentrée largement relayés dans la presse pour parler de cette Tribune « tsunami » « séisme tellurique » « ouragan ». Mais quelques mois plus tard que reste-t-il de ce catastrophisme verbal ? Des organisations repensées dans les juridictions ? Absolument pas. Des assemblées générales pour déterminer collectivement des organisations respectueuses du justiciable et conformes aux aspirations des professionnels ? Pas du tout. Et les tentatives de certains tribunaux de déterminer des impossibilités de faire relatives à certaines missions que la justice ne peut plus remplir n'ont pas porté les fruits escomptés. **L'organisation judiciaire s'est remise au service d'une logique gestionnaire et d'un management par la statistique.** Et que constate-t-on quelques mois seulement après ce tsunami, de notre place d'organisation syndicale ? Que notre institution n'arrive pas à remettre en cause le dogme productiviste.

En conclusion, le moment présent est charnière pour notre institution: cette Tribune des 3000 sera-t-elle *in fine*, un mouvement sans suite, tel l'important mouvement de grève des audiences qui dura plusieurs semaines en 2011 dans la quasi-totalité des tribunaux judiciaires et fut initié après la mise en cause par le président de la République d'un juge d'application des peines qui avait la charge de plusieurs milliers de condamnés et avait eu la légèreté de ne pas détecter un dangereux récidiviste ? **Que faire pour sortir de ce cycle qui se répète: un fort mouvement de protestation à la suite d'un fait dramatique, une mobilisation des juridictions laissant espérer des lendemains différents, et la reprise du travail dans des conditions qui se détériorent d'années en années ?**

Ce colloque, nous l'espérons, nous apportera des pistes de réflexion afin que la France, dans l'administration de la justice, sorte de la double impasse dans laquelle elle se trouve, tant dans l'administration de ses juridictions, en retrouvant une intelligence collective et un pouvoir d'action collectif, que dans l'administration de sa justice, en la dotant de moyens pour remplir ses missions mais aussi, et surtout, en se centrant sur les besoins du justiciable, ce qui nécessite qu'elle s'émancipe, par davantage d'indépendance, de la vision très souvent court-termiste du pouvoir exécutif.

LE GOUVERNEMENT DE LA JUSTICE

LA SITUATION FRANÇAISE

DE L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE JURIDICTIONNELLE

Mathieu TOUZEIL-DIVINA

*professeur de droit public, Université Toulouse I Capitole
président du Collectif L'Unité du Droit*

Il m'est proposé, et j'en remercie très chaleureusement et sincèrement Simone GABORIAU, de vous présenter un point de vue sur l'architecture institutionnelle de l'administration de la Justice française. Ce point de vue est celui d'un universitaire qui a failli, il y a peu, devenir magistrat à titre temporaire après avis positif en ce sens du Conseil supérieur de la magistrature et donc d'un académique plus qu'intéressé par les questions juridictionnelles. Qui plus est, il s'agit de l'opinion d'un universitaire publiciste (et qui connaît donc a priori davantage la Justice de droit public que celle de droit privé) – ce qui expliquera certains parallèles au cœur de ma contribution. Toutefois, ce point de vue correspond à celui – et Simone GABORIAU le sait puisqu'elle en a assuré la préface – d'un ouvrage sur les institutions juridictionnelles récemment paru¹.

Pour accepter la mission proposée (et c'est une mission dangereuse sinon subtile que de parler principalement devant des magistrats français et européens de la situation de l'administration de la Justice judiciaire), voici ce que je ne vais pas faire :

- Je ne décrirais pas (ce qui serait fastidieux) l'architecture des services du ministère et de l'administration de la Justice : la Chancellerie, le Cabinet, les six directions générales (de l'administration pénitentiaire aux services judiciaires), l'inspection générale de la Justice, les différentes agences dont celles gérant l'immobilier, les différents services et bien entendu les écoles dont l'ENM & l'ENG pour la magistrature et le greffe.
- Je ne m'arc-bouterai pas sur la question du Conseil Supérieur de la Magistrature (Csm) et sur ses innombrables réformes passées ou à venir. Il s'agirait d'un sujet à part entière et pour lequel cette contribution limitée ne suffirait pas. Surtout cela impliquerait de résumer la Justice et ses moyens aux seules activités des magistrats ce qui n'est pas mon optique.
- Enfin, je n'opérerai pas de façon principielle de comparaisons entre Justice administrative et judiciaire, entre Justice d'hier et d'aujourd'hui, entre Justice française et comparée et entre Justice d'aujourd'hui et de demain au regard notamment des états généraux de la Justice dont les comptes-rendus (à part sous le manteau royal) n'étaient pas encore parvenus au moment où s'écrivait cette contribution...

De quoi vais-je alors traiter ? Pour satisfaire la demande du Président de séance, je vais évoquer la question « sous l'angle constitutionnel » du pouvoir ou de l'autorité judiciaire et de son indépendance et pour satisfaire la demande initiale de l'organisatrice m'ayant contacté, je vais ensuite donner mon point de vue sur l'indépendance matérielle de la Justice en France... Très et trop classiquement, voici donc que deux temps se dessinent : la Justice française : un « pouvoir » qui ne dit pas son nom (I) puis la Justice française : un « nom » avec trop peu de pouvoir(s) ? (II).

¹ Mathieu Touzeil-Divina, *Institutions juridictionnelles* ; Paris, Dalloz ; 2022 (dont les principaux propos ci-après sont issus).

I. LA JUSTICE FRANÇAISE : UN « POUVOIR » QUI NE DIT PAS SON NOM

I. La Justice a d'abord été « pouvoir »

Retour à la BRÈDE. « Il y a dans chaque État » nous a appris MONTESQUIEU (1689-1755) dans *L'Esprit des Lois* (1748) « trois sortes de pouvoirs » (Chapitre VI du Livre XI). Le Baron DE LA BRÈDE et de MONTESQUIEU qui avait été lui-même Président « à mortier² » du Parlement de Justice bordelais d'Ancien régime, distinguait ici des « pouvoirs-fonctions » et non des organes ainsi que l'a démontré Charles EISENMANN³ (1855-1927). En distinguant ainsi trois pouvoirs-fonctions, l'auteur n'impliquait pas nécessairement trois organes distincts et strictement séparés même si d'aucuns se plaisent encore à l'écrire et à l'enseigner. La théorie de la séparation ou plutôt de la distribution des pouvoirs est effectivement une théorie dite négative. Par ces mots, MONTESQUIEU⁴ explique qu'il existe un mal absolu : la concentration ou réunion des trois pouvoirs qu'il met en exergue mais il ne demande pas leur séparation (organique en particulier) :

« il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative, et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur ».

Des trois pouvoirs. Il existe ainsi, a-t-on appris dès l'Antiquité avec HÉRODOTE (480 à 425 av. J-C) puis dans le Politique d'ARISTOTE, en passant par Marsile DE PADOUÉ (1280-1341), trois pouvoirs – au sens de fonctions – principaux dans un État. En France, poursuivant John LOCKE (1632-1704), Montesquieu affirme que : « *tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs* ». Toutefois, les auteurs ne s'entendent pas nécessairement sur l'identification de ces trois pouvoirs/fonctions principaux. Ainsi, pour le Français, il s'agit du pouvoir de « faire des lois », de « celui d'exécuter les résolutions publiques » et enfin de « celui de juger les crimes ou les différends des particuliers », c'est-à-dire des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Pour John LOCKE, en revanche, au *Two Treatises of government*, les trois pouvoirs sont également les fonctions législative et exécutive mais il appelle « fédératif » et non judiciaire le troisième pouvoir relatif à la sécurité et aux intérêts extérieurs.

On peut donc déjà en déduire deux éléments : d'abord, qu'il n'y a jamais eu unanimité pour considérer que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire formaient les trois plus importants pouvoirs. Ceci implique par exemple **qu'il faut avoir conscience d'autres forces telles que les pouvoirs financier, spirituel, militaire, patriarcal ou encore médiatique**. Surtout, nous concernant, cela signifie que dès la mise en avant des théories de non-concentration des pouvoirs, la question de savoir si la Justice en était – ou non – un s'est rapidement posée.

De la qualification doctrinale de « pouvoir » judiciaire. À la suite de MONTESQUIEU, la plupart des auteurs français ont repris l'hypothèse selon laquelle la Justice formerait l'un des trois plus importants pouvoirs de la Nation nécessitant une certaine indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et surtout législatif. C'est en ce sens qu'écrivaient au XIX^e siècle Philippe-Antoine MERLIN (1754-1838), Alexandre-François VIVIEN DE GOUBERT (1799-1854), Adolphe CHAUVEAU (1802-1868) ou encore Firmin LAFERRIÈRE (1798-1861). Pour ces juristes privatistes et publicistes, comme de façon contemporaine pour les professeurs Roger PERROT (1920-2014), Bertrand MATHIEU et Fabrice HOURQUEBIE, par exemple, l'existence d'un pouvoir juridictionnel s'impose⁵.

2 C'est-à-dire un magistrat judiciaire d'Ancien Régime, Président titulaire d'une charge que matérialisait symboliquement son chapeau : la toque ou mortier judiciaire. Sur l'homme, on renverra à nos éléments biographiques : Mathieu Touzeil-Divina, *Dictionnaire de droit public interne* ; Paris, LexisNexis ; 2017.

3 Louis Trotabas (dir.), *La Justice* ; Paris, Puf ; 1961 [on y consultera notamment avec profit les contributions de Georges Berlia, Jean Brouchet, René Cassin, Gérard Cornu, Marcel Waline et celle ici mentionnée de Charles Eisenmann].

4 Montesquieu Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède (et de), *De l'Esprit des Lois* ; Genève, Barillot ; 1748.

5 Fabrice Hourquebie, *Le pouvoir juridictionnel en France* ; Paris, Lgdj ; 2010 et Mathieu Bertrand, *Justice et politique : la déchirure ?* ; Paris, Lgdj ; 2015.

Cela dit, aujourd'hui comme autrefois, des auteurs (et ils sont très majoritaires) réfutent cette qualification et nient à la Justice l'accès au rang de véritable pouvoir. Ainsi, pour un auteur comme le doyen FOUCAULT (1799-1860), l'expression de pouvoir judiciaire devait être proscrite au profit de celle, plus rigoureuse, d'autorité judiciaire : le prétendu « *pouvoir judiciaire n'est qu'un démembrement du pouvoir exécutif* » écrivait-il⁶ ainsi avant d'ajouter de façon explicite : « *quelques publicistes ont cru voir dans l'autorité judiciaire un troisième pouvoir de l'État, parallèle et peut-être même supérieur au pouvoir exécutif. Nous n'adoptons pas cette opinion* ».

Selon le publiciste, non seulement il était impossible de parler de « pouvoir » puisque depuis 1814 les magistrats n'étaient plus élus (comme pour les autres pouvoirs mais nommés ou choisis par le pouvoir exécutif), mais encore la Justice, en étant au service d'une politique déterminée par ledit pouvoir exécutif, n'avait pas l'indépendance nécessaire à la qualification de pouvoir. Par ailleurs, affirmait-il, « *appliquer la Loi aux faits* », ce qui était selon lui l'objet de la mission juridictionnelle, revenait « *de facto à son exécution* ».

De la qualification normative de « pouvoir » judiciaire. L'histoire du Droit a démontré que sous l'Ancien Régime les Parlements de Justice ont gagné, au fil des années, une véritable indépendance qui leur a offert, relevait aussi MONTESQUIEU, ce qualificatif de « pouvoir ». Après la Révolution, c'est encore cette indépendance – particulièrement vis-à-vis du législateur – qui a été consacrée dans plusieurs textes normatifs comme les Constitutions de 1791 puis de l'an III. À cette époque, constatait le doyen FOUCAULT⁷, le « *pouvoir judiciaire voulait empêcher l'action des pouvoirs législatif et exécutif* » en empiétant « *sur leurs compétences de création et d'exécution de la Loi* ». Or, après 1789, les révolutionnaires de la première Assemblée Constituante, également convaincus de cette existence d'une puissance judiciaire, « *en avaient tiré les conséquences propres à tout gouvernement représentatif* » : savoir, l'obligation d'élire par le peuple les représentants de ce pouvoir « *analogue aux pouvoirs législatif et exécutif* ».

Tous les textes constitutionnels n'ont cependant pas envisagé la Justice comme un pouvoir. En 1814, la Charte parlait « *d'ordre judiciaire* » et seules – finalement – les premières Constitutions précitées et celle de 1848 ont explicitement mentionné un « pouvoir » formellement. Ainsi, **en doctrine comme dans les Constitutions successives, il n'y a jamais eu unanimité à identifier la Justice comme un « pouvoir »**. La doctrine majoritaire contemporaine y est même clairement hostile⁸ (ce qui n'est pas notre cas). Qu'en est-il en droit positif ?

2. La Justice, pouvoir, s'est faite qualifiée d'autorité (car elle est pouvoir)

1958 : au profit de l'autorité. Selon l'actuelle Constitution de la Cinquième République (*au Titre VIII : de l'autorité judiciaire*), le débat n'aurait plus lieu d'être. Il n'y est effectivement pas question de « pouvoir » judiciaire mais seulement d'autorité. Si quelques rares auteurs ont soutenu que les deux termes étaient synonymes, force est de constater qu'ils ne le sont pas ! Envisager un « pouvoir » est bien plus solennel et conséquent (notamment en termes d'indépendance) que de parler d'une simple « autorité ». Surtout, l'énonciation d'un pouvoir judiciaire place la Justice aux côtés et au même niveau que les pouvoirs exécutif et législatif. En revanche, **la mention d'autorité, « rabaisse » la Justice : la dévalorise.**

Dépolitiser. L'objectif était alors vraisemblablement en 1958 de dépolitiser la fonction juridictionnelle ce que tous les pouvoirs exécutifs précédents avaient espéré. En repoussant en effet le vocable de « pouvoir » au profit de celui d'autorité, on rappelait à la Justice que, même indépendante, elle se devrait d'être un bras armé des deux autres pouvoirs qui, eux, émanent d'une légitimité politique élue et directement avérée alors que les magistrats, principalement, ne sont pas revêtus de la légitimité populaire électorale, source principale de la démocratie contemporaine.

6 Émile-Victor-Masséna Foucart, *Éléments de droit public et administratif* ; Paris, Videcoq ; 1855 ; 4e éd.

7 *Ibidem*.

8 En ce sens : Le Pillouer Arnaud, « Ceci n'est pas un pouvoir (...) » in *Pouvoirs ; La Justice, regards critiques* ; Paris, Seuil ; 2021, n°178 ; p. 7 et s. et Boucobza Isabelle, « Un concept erroné, celui de l'existence d'un pouvoir judiciaire » in *Pouvoirs* ; Paris, Seuil ; 2012, n°143 ; p. 73 et s.

La crainte du « gouvernement des juges ». L'expression désormais consacrée de « gouvernement des juges » doit ici être expliquée et nous allons pour ce faire également utiliser la définition donnée au Dictionnaire *préc.* de droit public aux côtés de notre collègue Antonin GELBLAT. L'expression doctrinale a été forgée par Édouard LAMBERT (1866-1947) qui en affublait la Cour Suprême des États-Unis dans son ouvrage *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis* (1921). Le professeur cherchait alors à mettre en évidence l'activisme dont la Cour faisait preuve dans l'exercice de son contrôle de constitutionnalité.

Aujourd'hui, on parle de gouvernement des juges à des fins aussi bien descriptives que critiques, pour mettre en lumière la fonction judiciaire ou pour la mettre en cause. On notera, par ailleurs, que si l'expression paraît connotée de façon négative principalement en France (ce que relève et déplore notre collègue, le professeur Wanda MASTOR⁹), elle l'est de façon beaucoup plus positive et assumée aux États-Unis d'Amérique. En premier lieu, l'expression implique que les juges prennent une part active dans la détermination des décisions publiques. En contrôlant l'élaboration des normes ou la régularité des élections, en déterminant des principes fondamentaux qu'il s'agira pour les institutions et les citoyens de respecter, en participant à la définition de la Loi, négativement, en la censurant, ou positivement, en la réécrivant : le juge gouvernerait en fait ou en tout cas participerait à l'action de gouvernement (en son sens matériel) qui comprend la fonction législative. Cela dit, le « gouvernement des juges », dans un second temps, signifie aussi non seulement que les juges aident au bon ou meilleur gouvernement, mais qu'ils ne seraient pas légitimes à le faire. On met ici en évidence l'écart existant entre le pouvoir conféré aux juges et la légitimité démocratique dont ils jouissent. Suivant le constat formulé à propos de la légitimité technique (compétence) ou de la légitimité politique (représentativité, impartialité) de la juridiction, on mettra en cause ou on défendra ses prérogatives. Ces arguments se concrétisent de manière périodique en France au sujet du Conseil constitutionnel, sans que cela n'ait abouti, à ce jour, à une réforme structurelle. Concrètement, c'est surtout ce second sens, on l'aura compris qui est projeté par les partisans du terme d'autorité pour qualifier la Justice en France. C'est la « peur » d'un juge activiste qui est mise en avant comme étant déplacée parce que ce juge, non élu, ne serait pas une émanation démocratique. À l'inverse, **quelques excellents auteurs**, versés dans le comparatisme et connaisseurs du système juridictionnel américain, **n'hésitent pas à promouvoir un tel « gouvernement des juges » en son sens positif et ce, en assumant – enfin – son pouvoir normatif¹⁰.**

Une dévalorisation par crainte du pouvoir judiciaire. La chose est donc entendue, en France, de façon positive, il n'existerait pas – selon la norme (et donc selon les pouvoirs législatif et exécutif) de pouvoir judiciaire même si d'aucuns ont cru ou croient encore (ce qui est notre cas) à son existence. Selon nous, en effet, la meilleure preuve que le pouvoir judiciaire existe, c'est – paradoxalement – qu'on refuse de le nommer comme tel !

La peur d'un pouvoir judiciaire. Nous croyons effectivement et très simplement que la meilleure preuve que la Justice est un « pouvoir », c'est que l'on a voulu, de façon performative, ne pas la nommer ainsi. Comme si fermer les yeux sur quelque-chose le faisait disparaître. Comme si qualifier une chose d'une certaine façon allait la parer du qualificatif subjectivement donné. C'est ainsi précisément, selon nous, par crainte de l'expression même du pouvoir judiciaire que les constituants de 1958 ont préféré dévaloriser l'expression au profit de celle d'autorité¹¹. Il faut dire que de nombreuses personnalités politiques (et peu étonnamment souvent de celles qui ont été condamnées) craignent l'existence d'une Justice vraiment indépendante et autonome du pouvoir exécutif élu. Il n'est alors pas rare d'entendre des approximations (sinon des inepties) telles que cette déclaration de M. Éric ZEMMOUR le 16 octobre 2021 à Béziers : « nous avons des contre-pouvoirs qui sont devenus le pouvoir, c'est-à-dire la justice, les médias, les minorités. Nous devons enlever le pouvoir à ces contre-

9 Mastor Wanda, « Énième retour sur la critique du « gouvernement des juges » ; pour en finir avec le mythe » in *Pouvoirs ; La Justice, regards critiques* ; Paris, Seuil ; 2021, n°178 ; p. 37 et s.

10 *Ibidem* et, de la même autrice : « Plaidoyer pour le gouvernement des juges » in *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle* ; Paris, Lgdj ; 2016, p. 63 et s.

11 En réaction, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, c'est peut-être aussi pourquoi, au sein de la magistrature, l'Union fédérale des magistrats devenue en 1974 le syndicat Usm (Union syndicale des magistrats) n'a jamais cessé de nommer sa revue interne *Le nouveau pouvoir judiciaire*.

pouvoirs ». Même si l'on peut déceler ici une forme de référence indirecte aux théories anglaise et française des Checks & Balances ou encore de MONTESQUIEU (par les pouvoirs et contre-pouvoirs), il est faux d'affirmer que la Justice serait un contre-pouvoir car telle n'est pas sa mission (s'opposer au pouvoir exécutif). La comparaison, mettant aux mêmes niveaux, Justice, médias et minorités (*sic*) est encore plus idiote.

La Justice est un pouvoir : elle ne tend pas à le devenir par une volonté propre de domination du monde. L'affirmer revient à tout repenser au prisme d'un délire complotiste.

Cela dit, même certains Gardes des Sceaux contemporains¹² dénoncent publiquement (ce qui est tout à fait paradoxal) une « *judiciarisation* » de la société et de la vie politique qui ferait peser sur les magistrats une volonté coupable et militante non d'assurer le respect du Droit mais de « *judiciariser* » la vie politique en s'attaquant, à tort, aux responsables de la Nation. Le 13 juillet 2021, rapporte *Le Monde* du 21 octobre suivant, lors d'un conseil des ministres, même le Président MACRON serait dans cette dynamique de dénonciation de juges trop autonomes et militants : « *la Justice est une autorité, pas un pouvoir* » aurait alors affirmé le chef de l'État. Son conseiller, le député européen Stéphane SÉJOURNÉ d'ajouter : « *ce n'est pas à des représentants de syndicats de la magistrature de décider qui est membre ou non d'un gouvernement* » remettant alors une pièce dans le *jukebox* de la crainte d'un gouvernement des juges.

La crainte d'un pouvoir politique & normatif. Partant, la crainte du pouvoir judiciaire repose essentiellement sur la crainte d'un dépassement des limites de ce dernier. Parce que, sous l'Ancien régime notamment, les Parlements de Justice n'avaient pas hésité à régler des situations (par les fameux « *arrêts de règlement* »), c'est-à-dire à profiter d'une question posée lors d'un litige pour régir de façon générale toutes les situations analogues (ou plus) (ce qui revient normalement au pouvoir législatif), la crainte envers les juges s'est amplifiée. En 1961, ainsi, en témoignait l'un des Présidents de la Cour de cassation, Jean BROUCHOT¹³ (1892-1982) qui indiquait explicitement que « *les juges ne sont admis à statuer que sur les cas particuliers qui leur sont soumis. Leurs sentences ne doivent contenir aucune disposition de portée générale. Les arrêts dits de règlements sont rigoureusement (sic) prohibés* » et le magistrat de s'en référer en ce sens aux proclamations normatives des articles 5 du Code civil et 127 du Code pénal.

La valeur sacrée de la Loi. Il faut aussi garder à l'esprit que la France, depuis la Révolution française, a conféré à la norme législative une valeur quasi sacrée et intouchable ce qui explique que, pendant très longtemps, il a été impensable d'imaginer que des juges (comme le Conseil constitutionnel aujourd'hui) puissent la contrôler. La Loi est en effet depuis 1789 « *l'expression de la volonté générale* » aux termes de l'art. 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (ayant valeur constitutionnelle). La Loi, seule, émane de cette volonté populaire représentée alors que les juges, eux, ne bénéficient pas de cette légitimité. Il a donc longtemps été considéré que la norme législative serait intouchable, incontrôlable, insusceptible de sanction juridictionnelle d'où l'hostilité expresse manifestée longtemps en France en matière de Justice constitutionnelle.

Des « Bouches de la Loi ». Les juges, selon la formule passée à la postérité sont ainsi qualifiés d'autorité pour bien signifier qu'ils ne sont que des automates, des serviteurs de la Loi, leurs « bouches » et non ses interprètes ou ses créateurs¹⁴ : « *la bouche qui prononce les paroles de la loi* ».

Le juge est censé garder la norme et le(s) droit(s) et non le(s) créer. Et, par peur qu'il le devienne (et il l'est effectivement devenu), on le nomme « autorité » à l'instar d'une autorité administrative soumise au pouvoir exécutif par peur de son réel pouvoir et de son indépendance.

Du pouvoir (nécessairement) créateur prétorien. Dans les faits, pourtant, chacun reconnaît depuis longtemps

12 À l'instar de M. Dupond-Moretti le 19 octobre 2021 au micro de *France-Inter*.

13 Dans l'ouvrage préc. Trotabas Louis (dir.), *La Justice* ; Paris, Puf ; 1961.

14 Dans le préc. *Esprit des Lois*.

que le juge recèle une part nécessairement créatrice et normative. La Constitution ne peut juridiquement l'affirmer et les juges, souvent, le taisent mais tout observateur des juridictions constitutionnelle, administratives et judiciaires ne peut que le constater. Citons en ce sens Georges BERLIA (1911-1977) qui en 1961¹⁵ reconnaissait : « *de l'aveu quasi-unanime, un certain rôle normatif est dévolu à la jurisprudence* » et l'auteur de citer comme manifestation première de ce pouvoir créateur l'hypothèse de la reconnaissance, par le juge administratif notamment, des principes généraux du droit. Nous en sommes pleinement convaincus et – depuis seulement quelques années – la Cour de cassation, elle-même, en vient à le reconnaître (ce dont témoigne son étude annuelle de 2018) alors qu'auparavant il s'agissait d'un véritable tabou. En témoigne, la plus que belle thèse de M. Jean-Benoist BELDA¹⁶ qui non seulement a osé parler de cette évidence parfois tue mais encore à chercher à la décrypter au moyen de la théorie réaliste.

Performance. En conclusion, retenons que la preuve que le pouvoir judiciaire en est bien un, c'est que, paradoxalement, la Constitution refuse de le dire ! C'est là tout l'enjeu des actes performatifs. On croit en effet bien souvent que nommer et qualifier quelque-chose va le faire se matérialiser et à l'inverse que refuser de qualifier la Justice de « pouvoir » va faire disparaître ce dernier. Il n'en est cependant rien à nos yeux.

3. Ce pouvoir n'a pas les moyens de son autorité et est encore trop dépendant

Incarnation administrative : le service public. La Justice, en France, est donc une vertu, un idéal voire une recherche absolue de vérité mais la Justice est aussi incarnée physiquement et matériellement par une administration, un ministère, un service public. Et là réside toute la difficulté puisqu'il faut concilier un idéal de vertu et les lourdeurs inévitables d'une administration aux puissants rouages et aux personnels humains avec – parfois – leurs faiblesses et leurs égos individuels. C'est pourtant l'intérêt général (et partant le service public) qui doit toujours les animer.

L'ancien magistrat Serge FUSTER dit CASAMAYOR (1911-1988), qui participa notamment au procès dit de Nuremberg (1945-1946), a écrit que « *la justice est une erreur millénaire qui veut que l'on ait attribué à une administration le nom d'une vertu* ». Si l'on dépasse ce beau mot d'esprit un tantinet « administrophobe » puisque ne permettant pas d'associer administration et vertu à la manière d'un antiparlementarisme primaire, on en comprend l'objectif : rappeler la difficulté de conciliation entre les deux Justices : celle idéalisée et celle, nécessairement décevante, humaine et incarnée, réelle et perfectible. C'est par cette première citation de CASAMAYOR, d'ailleurs, qu'a commencé le Garde des Sceaux Éric DUPOND-MORETTI, le 7 juillet 2020, lorsqu'il utilisa cette phrase lors de sa passation de pouvoir avec l'ancienne ministre Nicole BELLOUBET. Était-il vraiment judicieux de commencer un mandat de la sorte au risque de se mettre à dos les agents publics matérialisant cette administration, ce service public, certes perfectible ? L'avenir le dira peut-être.

Indéfinissable service public ! Avant de s'interroger sur la qualification, discutée en doctrine, de la Justice comme service public, il convient de rappeler toute la difficulté qu'il y a à définir la notion même de service public.

La Justice, service public selon ses normes. Fort de ce constat, on peut a priori en déduire aisément que la Justice est un service public. Il s'agit bien d'une mission d'intérêt général reconnue par la Puissance publique (indice fonctionnel) de façon continue depuis des siècles et directement contrôlée, de nos jours, par l'État (indice organique) et l'existence d'un ministre dédié : le Garde des Sceaux. Par ailleurs la Justice française dispose bien de moyens exorbitants puisqu'elle peut, par le biais de ces décisions, contraindre nombre de citoyens sans même qu'ils en expriment l'envie ou l'accord (indice matériel). Surtout, il existe des reconnaissances explicites de l'existence d'un tel service public de la Justice : ainsi dans de très nombreuses décisions comme lorsque le Tribunal des conflits envisage (*in TC*, 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane* ; *Rec. 642*) « *l'organisation même du service public de la justice* ». Par ailleurs, s'imposent plusieurs normes dont des

15 In Trotabas Louis (dir.), *La Justice* ; Paris, Puf ; 1961.

16 Belda Jean-Benoist, *Du discours sur l'office de la Cour de cassation. Contribution à l'analyse réaliste de la justice française* ; Toulouse, L'Épitoge ; 2018.

Lois, comme récemment avec le chapitre IV (« améliorer la cohérence du service public de la Justice ») de la Loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice ou dès le deuxième article (art. L. 111-2) du Code de l'organisation judiciaire, qui qualifient explicitement l'institution judiciaire de service public. La question ne devrait donc pas être douteuse.

La Justice est un service public et est peut-être l'un des, sinon le, premier(s) d'entre eux.

Une Justice indépendante peut-elle être un service public ? Pourtant, plusieurs voix en doctrine ont refusé (et refusent encore) de qualifier la Justice de service public et ce, principalement pour une raison : la nécessaire indépendance des magistrats qui, selon eux, ne saurait exister si un service public était consacré.

En effet, expliquent-ils, un service public d'État, sous l'autorité d'un ministre, est chargé d'appliquer une politique déterminée par le pouvoir exécutif. Or, les magistrats jugeant en indépendance, l'idée même d'un service public serait antinomique avec la mission accomplie. Il s'agirait davantage de l'incarnation de la puissance publique et de l'autorité¹⁷. Quelques auteurs vont même jusqu'à expliquer qu'oser qualifier la Justice de service public¹⁸ est « aussi faux que dangereux » notamment parce que les magistrats ne seraient pas des fonctionnaires (*sic*). D'autres¹⁹, avec un léger (et fort regrettable) mépris pour le service public vont même jusqu'à écrire que « le fait de « reléguer » la justice à un simple (*sic*) « service public » [serait (...)] de nature à saper la spécificité de l'autorité judiciaire ».

Il est, à nos yeux, impossible de souscrire à cette argumentation : non seulement, en effet, la Loi qualifie-t-elle la Justice de service public mais encore tous les indices de reconnaissance y sont présents. Certes, les magistrats (et encore, pas tous) voient leur indépendance constitutionnellement garantie mais ils ne sont pas les seuls ! Les enseignants-chercheurs, dont les professeurs d'Université, sont également constitutionnellement indépendants et cela n'ôte pas à l'institution académique sa qualification de service public. Par ailleurs, le service public de la Justice ne comprend pas que les magistrats du Siècle : tous les autres agents de l'institution judiciaire sont alors clairement identifiés comme des fonctionnaires « classiques » d'État répondant à une hiérarchie stricte ainsi qu'à des objectifs ministériels même si quelques garanties existent.

Pouvoir & service publics. La Justice est un service public, affirmons-nous²⁰ mais, tempérons-nous aussitôt, elle est aussi un « pouvoir » constitué qui la fait apparaître comme l'une des manifestations étatiques de la Puissance publique au même titre que les pouvoirs exécutif et législatif dont elle n'est pas la subordonnée.

C'est en ce sens que d'aucuns imaginent davantage la Justice comme une manifestation de l'ordre et de la puissance publics plus encore qu'à l'instar d'un service public. Nous pensons, quant à nous, que le cumul se réalise et que c'est précisément ce caractère hybride et complexe de la Justice, pouvoir constitutionnel et service public au sens administratif, qui brouille l'écoute. « Notre justice ne parvient pas à se déprendre [de cette] tension qui lui est constitutive » relève également en ce sens le magistrat Denis SALAS²¹ qui envisage à cet égard l'existence d'un « tiers pouvoir » juridictionnel où la Justice tout en étant incorporée au Souverain navigue entre autonomie d'un pouvoir et étatisation d'un service public « sortant de l'exécutif ».

4. Un modèle à ne pas suivre : le juge administratif français !

Défense au juge d'administrer. Il est alors important de bien comprendre que lorsque les normes révolutionnaires disposent (art. 13 de la Loi préc. des 16-24 août 1790) que « les fonctions judiciaires sont distinctes

17 Vatiér Bernard, « La justice est-elle un service public ? » in *Mélanges offerts à Pierre Dray* ; Paris, Dalloz ; 2000, p. 141 et s.

18 Rassat Michèle-Laure, *Institutions judiciaires* ; Paris, Puf ; 1996 ; 2e éd.

19 Belfanti Ludovic, *Magistrat* ; Paris, Dalloz ; 2019.

20 A l'instar de : Prosper Sophie, *Les réformes de l'organisation juridictionnelle à l'épreuve du droit d'accès au Tribunal ; contribution à une reconstruction en faveur du justiciable* ; Thèse de l'Université Paris Nanterre ; 2019.

21 Salas Denis, « Le tiers pouvoir, de l'utopie à la réalité » in *La justice d'un siècle à l'autre* ; Paris, Puf ; 2003 ; p. 248 et s.

et demeureront toujours séparées des fonctions administratives », cela ne signifie pas que les juges administratifs et judiciaires sont distincts mais seulement que l'administration (bras armé du pouvoir exécutif) ne doit pas se confondre avec le pouvoir juridictionnel (judiciaire comme administratif). De même, lorsque le décret du 2 septembre 1795 (ou 16 fructidor an III) défend aux Tribunaux de connaître des actes d'administration et annule toutes procédures et jugements intervenus à cet égard en disposant « *défenses itératives sont faites aux Tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit* », la séparation en cause est bien celle du juge, quel qu'il soit (et donc y compris du juge administratif), et de l'administration. Redisons-le, en effet, le juge administratif n'est pas (ou plutôt n'est plus) l'administration elle-même.

L'objet de l'interdiction est la prohibition des arrêts précités de règlements et la distinction de deux catégories d'actes : ceux administratifs et ceux juridictionnels mais non, à cette époque, la séparation des juges administratif et judiciaire. En effet, en interdisant au juge d'administrer, il n'est pas opéré de distinction entre les juges administratif et judiciaire mais il est seulement interdit au juge judiciaire de se prendre pour l'administrateur qu'il n'est pas. Cette autre distinction (le dualisme juridictionnel) est une autre histoire qui arrive dans un second temps, comme corollaire du premier.

Né administration consultative, le Conseil d'État est devenu conseil et juge mais cette double fonction qui a été sa gloire le dessert désormais. Provoquant une forme de malaise proche de celle de l'énoncé d'une consanguinité institutionnelle, le Conseil d'État français est évidemment conscient de ce ressenti. Pour le contrer, non seulement il a accepté plusieurs premières réformes mais il argue surtout de la nécessité du maintien de sa « mixité ». Il nous semble pourtant qu'une nécessaire réforme d'ampleur devrait être effectuée : une séparation plus nette des fonctions de juge et d'administrateur par la création d'une Cour de cassation ou Cour suprême du contentieux administratif.

Une double fonction néfaste à l'idée même de Justice. Le dieu romain JANUS est souvent invoqué en Droit pour parler de dualité institutionnelle ou encore de passage entre deux réalités distinctes à l'instar des têtes du mytique bifron tournés tant vers le passé que vers l'avenir. Après tout, n'est-ce pas la situation exacte du Conseil d'État français actuel ? Les deux têtes seraient l'administration consultative et la juridiction administrative et matérialiseraient comme le mytique dieu tant le passé que l'avenir ! Or, le Conseil d'État ne doit pas être un mythe mais une réalité. Ses organes n'ont-ils pas trop longtemps été divisés entre administration et juridiction, entre passé et avenir ? Surtout, comment ne pas voir ce qui nous semble évident : même si la double fonction du Conseil d'État s'explique par son évolution, elle est aujourd'hui néfaste à l'idée même de Justice indépendante et impartiale. Refuser de le voir est aussi cohérent que d'ignorer l'eupéanisation du droit français. Attention, nous ne prôtons pas pour autant la disparition du Conseil d'État, des missions qui lui sont dévolues et de ses membres ! Nous ne disons pas davantage qu'il faudrait couper tous les ponts entre les deux missions et nier toute l'histoire de cette belle institution. Ces racines multiples du Conseil d'État nous semblent, en effet, une richesse à conserver et à cultiver : ainsi, le fait que ses membres puissent facilement cheminer par les administrations actives, puis consultatives à la Juridiction nous semble opportun et un bienfait évident. Historiquement, la forme inquisitoriale, essentiellement écrite et contradictoire du contentieux administratif, produit de l'histoire de l'organe consultatif nous paraît également être un riche et fructueux héritage. Gardons cette mémoire et ces origines mais ne retournons pas vers ce qu'elle a produit de pire : la confusion des genres et des autorités. Il ne doit pas appartenir au juge administratif de réécrire des actes comme s'il était détenteur du pouvoir réglementaire qu'il n'est pas. Il faut simplement séparer plus nettement le juge de l'administration et redire au juge sa mission. En fait, ce que le Conseil d'État a du mal à accepter – et qu'il faudrait pourtant qu'il concède – c'est que le simple fait qu'institutionnellement il réunisse ces deux fonctions pose problème. Il s'agit du « doute » énoncé dans l'arrêt Procola (CEDH, 28 septembre 1995, PROCOLA (req. 14570/89)) et ce simple doute est infiniment préjudiciable à l'idée même de Justice qui se doit d'être pure, impartiale et indépendante si l'on souhaite que les justiciables la saisissent sereinement sans crainte de préjugés.

Le premier effet « PROCOLA » : démentir les apparences.

« En l'espèce, PROCOLA a pu légitimement craindre que les membres du comité du contentieux se soient sentis liés par l'avis donné précédemment. Ce simple doute, aussi peu justifié soit-il, suffit à altérer l'impartialité du Tribunal ».

On notera bien que pour le juge européen, un simple doute « aussi peu justifié soit-il » et donc sans avoir besoin d'impliquer nominativement des personnes qui ont très bien pu être exemplaires ; un « simple doute » donc a suffi. Ce que le Conseil d'État refuse ou fait semblant de refuser d'entendre c'est que ce ne sont pas les membres de l'institution qui sont remis ici en cause mais la seule existence – au nom des apparences et de ce même principe de sécurité juridique si cher au Palais royal – d'une suspicion possible.

Premières réformes, le second effet PROCOLA. Sans aller jusqu'à imiter le voisin luxembourgeois, la France – pour rassurer le juge européen – a entrepris quelques saines réformes entre l'an 2000 (parallèlement à l'arrivée du CJA) et ces dernières années. Souvent les mesures édictées ne sont que la reprise de pratiques antérieures mais – on le sait – la forme et les apparences de la Justice comptant énormément, il est sain que la Justice administrative ait franchi ce cap en énonçant explicitement des règles d'abstention et de récusation (livre VII, titre II du CJA par ex. aux art. R. 721-1 et s. à propos des déports) ainsi que la règle anti-PROCOLA selon laquelle « les membres du Conseil d'État ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'État, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis » (règle issue du décret du 6 mars 2008 et codifié à l'art. R. 122-21-1 CJA). En outre, signalons aussi la réforme issue du décret du 22 février 2010 ayant remis en cause la règle dite de la double affectation des membres du Conseil d'État. En résumé, oui des changements sont déjà en action et un décret du 23 décembre 2011 (art. R. 122-21-3 CJA) précise même désormais que « les membres du Conseil d'État qui participent au jugement des recours dirigés contre des actes pris après avis du Conseil d'État ne peuvent pas prendre connaissance de ces avis, dès lors qu'ils n'ont pas été rendus publics, ni des dossiers des formations consultatives relatifs à ces avis ». Il est donc évident que le spectre du cumul juge/administrateur a été pris en compte et n'est pas ignoré ce que la récente Loi sur la déontologie et les conflits d'intérêts du 20 avril 2016 ainsi que le décret du 2 novembre suivant traduisent également. La double fonction conseil/juridiction est donc désormais encadrée mais ce, *a minima*.

L'argument de la « culture administrative » du juge administratif. Juger l'administration, c'est toujours administrer ? Se séparera-t-on un jour de cet adage manifestement bien ancré dans la culture publiciste ? En 1958, l'un des « pères » de la Constitution dressait le constat suivant : « la magistrature administrative n'existe pas : il y a seulement des fonctionnaires administratifs qui occupent des fonctions de juge » (aux Travaux préparatoires de la constitution ; Michel DEBRÉ (1912-1996) – séance du 5 août 1958). De nos jours, l'idée semble une évidence : le juge administratif – qui n'est pas un juge comme les autres parce qu'il a notamment à appréhender la notion d'intérêt général et non la seule confrontation d'intérêts privés – est un juge particulier qui doit connaître la « culture » de l'administration pour pouvoir mener à bien sa mission. Dans son allocution du 14 septembre 2018, c'est encore ce qu'a affirmé l'ancien Vice-Président SAUVÉ (à l'Université de Toulouse I) : « on ne peut bien juger l'administration que lorsqu'on a soi-même administré ». Disons-le très simplement : nous en sommes également convaincus. Oui, nous croyons qu'il faut un juge propre à l'administration et à son contentieux et qui la connaisse y compris de l'intérieur pour y avoir été confronté mais non pour en être encore membre. C'est également ce que nous a appris le professeur CHAPUS²² (1924-2017) quand il expliquait qu'un « juge administratif doit être, non pas et sans plus un juge spécialisé en matière administrative, mais un juge ayant l'esprit de l'administrateur ». Il ne s'agit donc pas que d'une spécialisation technique, de connaissances particulières, un juge administratif doit connaître « de façon personnelle les problèmes, besoins et réalités de l'action administrative ». Pour autant, si nous partageons bien volontiers ce constat, nous pensons qu'il faut proscrire le cumul entre juge et administrateur.

22 Chapus René, *Droit du contentieux administratif* ; Paris, Lextenso ; 2008, 13e éd.

Magistrats et fonctionnaires d'État : du TA au CE. Au titre des dispositions formelles à opérer, rappelons que depuis 2012 (Loi du 12 mars 2012), seulement, les juges administratifs des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel ont reçu la qualification officielle de magistrats, comme leurs homologues judiciaires et bénéficient à ce titre du principe d'inamovibilité, gage de leur indépendance. En revanche, les membres du Conseil d'État ne sont pas formellement des magistrats (même lorsqu'ils sont affectés à la section du contentieux) et ne sont identifiés « que » comme fonctionnaires d'État (sans garantie formelle de ladite inamovibilité). Ne serait-il pas temps que tous les juges administratifs soient enfin de *jure* qualifiés de magistrats ? Par ailleurs, il faudrait en profiter pour que le Conseil d'État cesse d'être – outre ses fonctions consultatives et juridictionnelles – l'administration qui est – encore – chargée de la gestion même des magistrats administratifs des Tribunaux et des Cours. Il y a là – fût-ce seulement formellement – un sérieux manquement à l'indépendance et à la sérénité desdits magistrats²³.

Oser la séparation organique ? Ce que nous prôtons est simple : il faudrait conserver le Conseil d'État (avec son nom) comme activité administrative principale de conseil des pouvoirs publics et matérialiser – à ses côtés – mais de façon distincte (avec un autre bâtiment physique et un autre nom convenant à la fonction juridictionnelle) un véritable juge administratif suprême à l'instar de la Cour de cassation. Cela dit, pour conserver les bienfaits de la « culture administrative », il suffirait d'imposer que les magistrats administratifs de cette nouvelle Cour aient l'obligation d'avoir été administrateurs dans de grands corps de l'État et notamment au Conseil d'État conservé. Ce serait alors un moyen de continuer cette spécificité française opportune et une formation exceptionnelle pour saisir les sens et l'essence de l'intérêt général. En revanche, une fois nommés magistrats de la nouvelle Cour suprême, aucun lien ne devrait être permis entre ces juges indépendants et les administrations actives ou consultatives.

Du courage. La gloire du Conseil d'État repose notamment dans son courage. Au XIXe siècle, alors qu'il avait été institué pour seulement conseiller l'État (d'où son nom), il a osé prendre son indépendance en devenant non seulement un véritable juge de l'administration (et non son allié) mais encore en proposant une multiplication des recours contentieux possibles contre les actes de celles-ci.

Chacun sa mission.

II. LA JUSTICE FRANÇAISE : UN « NOM » AVEC TROP PEU DE POUVOIR(S) ?

I. La Justice n'est pas une Entreprise, c'est un service public (administratif)

Toujours plus vite ? Tel est bien le sentiment qui ressort du mouvement qu'a entrepris la Justice depuis une vingtaine d'années : la volonté d'aller toujours plus vite. Il est vrai qu'à ce sujet, la France a plusieurs fois été condamnée (notamment par la CEDH) pour avoir trop pris le temps de juger au détriment des droits et de la patience des justiciables. En témoigne encore récemment, par la Loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021, l'encadrement (à l'art. 75-3 du Code de procédure pénale) des enquêtes préliminaires pénales dans un délai bisannuel (sauf exceptions). Cela dit, lutter contre les délais trop longs ne peut se résoudre uniquement par l'allégement et la limitation temporelle des procédures. La Justice a besoin de temps et de moyens et ce n'est pas en cassant la collégialité remplacée par des juges uniques qu'elle sera de meilleure qualité car aller vite n'est pas nécessairement gage d'efficience surtout lorsque l'on agit seul.

New Public Management : des chiffres pour tout quantifier. Lors d'une audition au Sénat (le 27 septembre 2021), la Première Présidente de la Cour d'appel de Poitiers résumait ainsi la situation contemporaine : les juges sont désormais « obsédés par le taux de couverture » c'est-à-dire le nombre d'affaires jugées sur une période souvent annuelle et ce, par rapport à celui des affaires nouvelles entrantes. C'est véritablement une « culture de la performance » qui s'est insérée, à la demande des gouvernants, dans tout l'appareil juridictionnel français.

23 Voyez en ce sens : Renault Thérèse, « Quelle critique des juges administratifs ? » in *Délibérée* ; 2017 ; n°1 ; p. 33 et s.

Désormais, **avant même de poser la question de savoir si la Justice remplit efficacement sa mission première de pacificatrice sociale, ce sont les chiffres de son rendement « matériel » que l'on semble vouloir, au niveau étatique, mettre en avant comme si le qualitatif avait été absorbé par le quantitatif.** Les témoignages de cette course au rendement et aux chiffres sont malheureusement légion :

- qu'il s'agisse des logiques gestionnaires d'administration (sinon de rendement) de la plupart des juridictions à qui l'on fixe des objectifs chiffrés de nombre de dossiers à traiter notamment dans une organisation renouvelée en « pôles » ;
- ou même – bien avant la crise pandémique dite du Covid-19 – au recours de plus en plus massif aux visioconférences pour tenir audience poussant certains auteurs à mentionner un « changement de la rationalité » au nom de la seule logique comptable²⁴.
- ou encore que l'on songe à la disparition progressive de la collégialité dans de trop nombreuses formations juridictionnelles aux fins d'économies.

Depuis la LOLF & la RGPP : *LOL la managérisation*. Pardon pour le jeu de mots facile et désolant mais que dire d'autres de plus percutant ? C'est effectivement essentiellement depuis l'adoption de la Loi organique précitée du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et des théories du *New Public Management* que toutes les administrations publiques, y compris la Justice, ont commencé à intégrer une logique – d'abord chiffrée – de résultats quantifiés au prisme du mantra « dépenser mieux » et « dépenser moins ».

Or, disons-le simplement ici : il ne faut pas confondre la qualité sociale et la qualité économique, le rendement économique et la paix sociale. Si l'on peut parfaitement entendre qu'une entreprise, même de service public, à visée industrielle et/ou commerciale, soit tendue vers l'objectif premier du rendement qualitatif et des économies aux fins non seulement de dépenser peu et de gagner plus, ce même impératif nous semble hallucinant s'il est transposé – tel quel – à des services publics administratifs comme le sont actuellement la Justice, l'Université ou encore l'hôpital²⁵. Ce fut tout l'enjeu de la tribune²⁶ « des 3000 » au *Monde*. Dénonçant la « standardisation » des deux systèmes, les auteurs y déploraient à juste titre un « tournant gestionnaire à marche forcée, au mépris de la déontologie et de la qualité » des services conduisant à un « déni d'humanité pour le justiciable ».

En la matière, s'il nous semble évidemment opportun d'attendre de la Justice qu'elle offre des réponses de « qualité » et « d'efficacité », il ne faut pas pour autant réduire ces deux termes à une qualité et à une efficacité uniquement économique, temporelle ou chiffrée : c'est ici la qualité et l'efficacité sociales que l'on doit honorer car le justiciable n'est – et ne doit pas être – un « client » du service judiciaire même si d'aucuns considèrent ce dernier comme inévitablement entrepreneurial. Ici encore, comme à l'hôpital, on nie de plus en plus la spécificité originelle du service public ayant une mission première de pacification sociale pour parler de case management ou encore de rendement voire de « marchandisation » de la Justice²⁷.

Est-ce que juger « plus », c'est nécessairement « juger mieux » : nous ne le croyons pas²⁸.

Efficacité & rentabilité ? La Justice n'est pas une entreprise. Si une affaire est complexe, si elle demande du temps et pourquoi pas même des pauses de réflexion(s), des comparaisons, des expertises, il faut – au nom

24 En ce sens : Dumoulin Laurence & Licoppe Christian, *Les audiences à distance, genèse et institutionnalisation d'une innovation dans la justice* ; Paris, Lgdj ; 2017 et Dufour Olivia, *Justice : une faillite française ?* ; Paris, Lgdj ; 2018.

25 Sur la comparaison et l'avenir de ces derniers : Poirot-Mazères Isabelle, Touzeil-Divina Mathieu, Lami Arnaud & Vioujas Vincent, *Hôpital & Université : inspirations parallèles ?* ; Toulouse, L'Épilogue ; 2022.

26 Publiée au journal *Le Monde* dans son édition du 23 novembre 2021.

27 Ce contre quoi lutte et explique : Cadiet Loïc, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure » in *Revue française d'administration publique* ; 2008, vol. 125 ; p. 133 et s.

28 Il faut lire à cet égard la contribution de M. Hubert Dalle dans l'ouvrage qu'il a dirigé : Soulez-Larivière Daniel & Dalle Hubert (dir.), *Notre justice. Le livre vérité de la justice française* ; Paris, Robert Laffont ; 2002.

de l'impératif social de pacification des rapports humains et ce, singulièrement pour respecter les victimes dans la prise en compte de leurs préjudices – que la Justice ait pour mesure l'Homme et la paix sociale et non les seuls chiffres froids d'un rendement et d'une rentabilité économiques.

Surtout, si la Justice « produit » des décisions, celles-ci ne sont pas – et ne doivent pas être – considérées comme des marchandises ou des biens de consommation. Il s'agit d'un service public, d'une activité sociale. Or, en appliquant « bêtement » une logique concurrentielle et des politiques de « moindre coût » à des organismes qui n'ont aucunement vocation à « rapporter » quelque-chose de manière financière mais uniquement au regard de la paix sociale, on ne peut « calculer » un rapport coût/bénéfice qui serait sur le même plan.

La « rentabilité » ou l'efficacité de la Justice peuvent peut-être se mesurer et être questionnées (nous ne le remettons pas en question(s) car cela est sain dans une démocratie prétendant à l'État de Droit) mais ces exigences ne doivent pas être mesurées à l'instar de celles employées dans un service économique et/ou marchand. En ce sens, déduire du seul faible nombre de dossiers traités par une juridiction qu'elle doit être supprimée est un non-sens. C'est là encore l'efficacité sociale qu'il faut questionner.

Si le coût peut être quantifié au regard du budget de l'État notamment, le bénéfice – lui – ne l'est pas et n'est « que » (sic) social. Rectifions : il est pleinement social et c'est pour cela qu'il doit être considéré pleinement et non au seul regard de chiffres froids à visées économiques et/ou concurrentielles. Pourtant, **même au sommet de l'État, la vision consumériste et entrepreneuriale de la Justice s'exprime.** On en veut pour preuve ou écho cette comparaison autant maladroite qu'hallucinante qu'a osée le Président MACRON à Poitiers, le 18 octobre 2021, lors de son discours d'ouverture des États généraux de la Justice :

« Il y a une forme de paradoxe dans notre société : nous sommes dans un monde où on peut suivre en quelque sorte le colis qu'on a commandé à la minute. Mais où, ce qui est le cœur de notre vie qui nous empêche de dormir, on ne sait pas où ça en est ? On a l'impression de déranger tout le monde lorsqu'on demande où en est sa propre vie ? Le bon sens, là aussi, doit nous conduire à changer nos pratiques, à le faire en nous donnant les moyens de le faire. C'est une question d'organisation ».

2. La Justice n'a pas besoin de sucres rapides mais de sucres lents

Justice.fr, « **sucres rapides** ». L'idée contemporaine est donc bien de retrouver l'esprit de la Justice de paix sans pour autant créer de statut spécial en ce sens. C'est surtout – peut-être – une grande opération de communication qui a été lancée en 2020-2022 en la matière. Des pleines pages de publicité dans des quotidiens (comme *Le Monde* du 8 septembre 2021) ont ainsi annoncé « *la Justice devient plus accessible* » et pour concrétiser cette « *Justice de proximité* » retrouvée, les gouvernants annoncent plusieurs des mesures précitées ou complétées telles qu'un « *numéro unique d'appel* » (le 30 39) permettant de joindre « la » Justice (sic) ainsi qu'un site Internet dédié () ce qui est, évidemment, une très bonne chose, que d'éclairer tout citoyen sur ses démarches aux côtés physiques des « points-justice » à l'instar des « maisons » et des relais précités.

Deux autres mesures sont alors mises en avant. Il s'agit d'abord de la possibilité de « saisir la Justice » de façon dématérialisée (puis de suivre en ligne son dossier) et ce, tant devant le juge judiciaire que devant le juge administratif.

Par suite, il faut citer²⁹ cette ambition du Garde des Sceaux, fut-ce de façon non pérenne, de recruter comme dit au paragraphe précédent « *1 000 contrats courts pour la justice civile : 500 contrats d'un an en appui des greffes et 500 contrats de trois ans (dont 330 juristes assistants et 170 renforts de greffe)*. Ces contrats, des « *sucres ultrarapides* » selon l'expression du ministre, budgétisés à 15 millions d'euros, viendront en plus du schéma d'emploi déjà prévu pour 2021 ». Le problème, on l'a compris, c'est que la Justice n'a pas que besoin de sucres rapides, elle a fondamentalement besoin de sucres lents – pour filer la métaphore organique et diététique – car il ne

29 Januel Pierre, « *Éric Dupond-Moretti veut accélérer une justice trop lente* » ; *Dalloz actualité* (en ligne) ; édition du 4 mai 2021.

suffit pas de la tenir éveillée mais bien de l'empêcher de mourir. Or, les renforts contractuels envisagés ne règlent rien de manière pérenne : il s'agit presque d'un cautère sur une jambe de bois.

Un manque continu de moyens ? Voilà bien un « marronnier » annuel (c'est-à-dire un sujet d'actualité qui revient sempiternellement tous les ans à l'instar de la chute des feuilles des arbres dudit marronnier) : la Justice manquerait de moyens financiers et humains au point même que d'aucuns la décrivent au prisme d'une³⁰ « faillite française ». Les chiffres bruts, au regard des standards des voisins européens en particulier, ont effectivement de quoi effrayer : ainsi, selon la dernière étude (2020) de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) (dans le cadre du Conseil de l'Europe), la France serait à la traîne dans presque tous les indicateurs suivants :

- elle consacre 69,50 € par habitant à la Justice lorsque l'Allemagne y place en moyenne 131,20 € ;
- son budget (et l'on reviendra ci-après sur ses récentes augmentations), s'il est actuellement (pour 2022) de 8,2 milliards d'euros, est bien faible par rapport aux parts qu'y consacre de nombreux autres États. En ce sens, remarquons que pour le projet budgétaire de 2022 (tel qu'il est présenté à l'heure où nous écrivons), la « mission Justice » (pour reprendre la qualification exacte des dénominations issues de la Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (dite LOLF)) ne représente qu'1,45% du budget français de l'État soit 4.5 fois moins que le budget consacré aux Armées. Avec ce petit « 1,45% », la Justice n'est clairement pas un « grand » ministère au regard des soins numériques qui lui sont accordés. Comme le souligne M. JACQUIN (*Le Monde*, 22 octobre 2020), la « comparaison avec le groupe de onze pays ayant un PIB par habitant équivalent à celui de la France est plus cruelle, puisque la moyenne des budgets de la justice est ici de 84,13 € par habitant, et représente 0,32 % du PIB, contre 0,20 % dans l'Hexagone. Avec l'Allemagne, le fossé est immense, puisque 131,20 € par habitant y sont consacrés à la justice. La compétition n'est guère plus flatteuse avec des pays voisins moins nantis, comme l'Espagne (92,60 €) ou l'Italie (83,20 €) ».
- le nombre de ses juges professionnels est en moyenne de 10,9 magistrats (*sic*) pour 100 000 habitants quand la moyenne européenne est de plus de dix points de plus soit 21,4³¹.
- concrètement, et depuis la LOLF précitée, le budget juridictionnel est organisé au travers d'une « mission » (et non plus officiellement et techniquement d'un ministère) ; mission dénommée « Justice » et découpée en six programmes auxquels les crédits sont affectés : Justice administrative ; Justice judiciaire ; administration pénitentiaire ; protection judiciaire de la jeunesse ; accès au Droit et à la justice et soutien de la politique de la Justice et organismes rattachés.

Certes, pour 2021 et 2022, pour la première fois depuis longtemps, le budget de la Justice a obtenu une hausse – chaque année – de 8% (ce qui est effectivement considérable) mais – à bien y regarder – cette hausse profite d'abord et avant tout non aux palais de Justice et à leurs personnels ni même aux justiciables mais (ce que l'on oublie trop souvent) à l'un des organes placés sous la tutelle du ministère de la Justice : l'administration pénitentiaire. En effet, si le budget « Justice » n'a cessé d'augmenter entre 2002 et 2022, passant de 5 à plus de 10 milliards d'euros, l'essentiel du surcroît financier est comme irrésistiblement attiré par la gestion carcérale qui, il est vrai, en a grandement besoin. Pour 2022, ainsi, c'est plus de la moitié de la mission « Justice » qui est consacrée aux prisons. Par ailleurs, si les budgets augmentent, certes, mais qu'en parallèle les dépenses croissent (avec notamment une augmentation toujours constante des recours et donc des besoins juridictionnels) mais encore que les réformes ne cessent pas de perturber l'état du droit en modifiant sans cesse y compris l'architecture juridictionnelle, les hausses consenties ne profiteront à personne. « Le système passe son temps à s'adapter à flux tendu » relate ainsi une journaliste juridique³².

30 Voyez en ce sens l'ouvrage *préc.* de Mme Dufour.

31 Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ), *Systèmes judiciaires européens ; rapport d'évaluation de la CEPEJ ; cycle d'évaluation 2020 (données 2018) ; Strasbourg, CEPEJ ; 2020.*

32 Dans l'opus *préc.* de Mme Dufour.

L'état de délabrement dans lequel se trouve la Justice est si grand³³ que l'un de ses ministres a même osé parler de « clochardisation ». Malheureusement pour lui, alors que son propos désirait servir la cause des magistrats auxquels il voulait faire entendre qu'en effet il était temps d'agir et qu'il en avait conscience, les mots ont été pris à contre-courant comme signifiant une défiance vis-à-vis d'un corps se laissant aller. Plusieurs juridictions s'en sont saisi. Ainsi, le 9 janvier 2017, lors de sa rentrée solennelle, le Procureur du Tribunal de Charleville-Mézières ouvre son propos d'un tonitruant : « *Bienvenue chez les clochards* » ! Pas de quoi améliorer les relations déjà tendues entre ministère et agents.

3. Combien d'états généraux faudra-t-il ?

Vite un numéro vert ! Retour à la BRÈDE ? Pour s'en convaincre, il nous suffit de revenir aux écrits *précités* et fondamentaux du Baron DE LA BRÈDE, MONTESQUIEU. En effet, l'un des intérêts qu'il y a à énoncer l'existence d'un véritable « pouvoir » judiciaire consiste précisément à affirmer sa non-dépendance vis-à-vis d'autres « pouvoirs » notamment législatif et exécutif. En affirmant l'indépendance d'un juge, on confirme qu'il sera le seul à trancher le litige et que personne d'autre, derrière lui, n'aura donné de consignes pour qu'une affaire soit conduite dans un sens ou un autre.

De même, cela doit donner au juge une tranquillité d'action dans sa décision sans qu'il ne soit traversé par la crainte d'avoir à assumer les conséquences de ses choix juridictionnels en les orientant en faveur d'une politique et de valeurs données et non du seul Droit. Attention, toutefois, cette indépendance (proclamée par de nombreuses normes telles la Déclaration universelle des droits de l'Homme (en son art. 10) ou encore, au niveau interne, par l'art. 64 de la Constitution ou par des décisions mêmes du Conseil constitutionnel s'agissant des magistrats administratifs (cf. décision n°80-119 DC du 22 juillet 1980, *Validation d'actes administratifs*)) n'est pas (encore) garantie pour tous les magistrats. Seuls ceux qui ont véritablement à « juger » en sont assortis. En revanche, des magistrats comme ceux du Parquet (pour l'ordre judiciaire ou même quelques juridictions administratives spécialisées) n'en jouissent pas et « dépendent » littéralement du pouvoir exécutif qu'incarne *in fine* le Garde des Sceaux. Quant aux autres, lorsqu'ils sont magistrats professionnels, l'indépendance leur donne une inamovibilité générale et un droit à l'avancement organisé principalement à l'ancienneté ce qui les protège des pouvoirs publics et de pressions potentielles.



Seuls ceux qui ont véritablement à « juger » en sont assortis. En revanche, des magistrats comme ceux du Parquet (pour l'ordre judiciaire ou même quelques juridictions administratives spécialisées) n'en jouissent pas et « dépendent » littéralement du pouvoir exécutif qu'incarne *in fine* le Garde des Sceaux. Quant aux autres, lorsqu'ils sont magistrats professionnels, l'indépendance leur donne une inamovibilité générale et un droit à l'avancement organisé principalement à l'ancienneté ce qui les protège des pouvoirs publics et de pressions potentielles.

Protéger la Justice. Affirmer l'indépendance juridictionnelle, c'est organiser sa protection³⁴ : « *le juge ne doit recevoir ni ordre, ni instruction, ni pression, d'où qu'ils viennent* ». Pourtant, souligne ce dernier auteur, ancien membre du Conseil constitutionnel et Premier Président de la Cour de cassation de 1999 à 2007, malgré la proclamation vraisemblablement universelle du principe d'indépendance juridictionnelle, il arrive encore que des États, y compris en Europe comme en Turquie ou encore à Malte, ne le respectent pas. Il faut alors compter sur des organisations comme le Conseil de l'Europe, sa « Commission dite de Venise » ou encore la CEDH pour traquer et condamner au besoin ces manquements. **L'indépendance de la Justice, même unanimement proclamée, n'est donc pas si respectée et il convient conséquemment de continuer à la défendre et à la revendiquer.** En France, ce sont des Conseils représentatifs comme le CSM, pour l'ordre judiciaire, qui en sont

³³ Il est important, cela dit, dénoncer ici que le constat d'une Justice française délabrée et au budget désastreux n'est qu'une « moyenne » générale. Certaines juridictions, en conséquence, fonctionnent bien sinon très bien voire avec le faste qui leur est dû. Pensons ainsi à la Cour de Justice de la République dont le budget est toujours bien approvisionné afin de payer notamment ses somptueux locaux parisiens près des Invalides.

³⁴ Canivet Guy, « Indépendance, vous avez dit indépendance ? (...) » in *Pouvoirs ; La Justice, regards critiques* ; Paris, Seuil ; 2021, n°178 ; p. 21 et s.

les garants. D'aucuns néanmoins³⁵ proposent, à juste titre, une réaffirmation plus grande du principe d'indépendance et la formation de corps et de statuts davantage explicitement distincts des autres pouvoirs.

Par ailleurs, de façon très matérielle et pragmatique, trois dossiers doivent être évoqués lorsque l'on veut promouvoir cette indépendance : les questions budgétaires et de l'élection mais aussi l'indépendance vis-à-vis d'autres pouvoirs que ceux étatiques. S'agissant des budgets, c'est *de facto* la question des moyens de la Justice qui est ici convoquée. Comment être véritablement indépendant lorsque de fait comme de droit son budget dépend concrètement et très matériellement (en nombre d'agents dédiés, en bâtiments, en consommables, en chauffage, etc.) d'un autre organe ou pouvoir que soi-même ? Une véritable indépendance de la Justice impliquerait conséquemment en France plus de souplesse en matière financière au profit des juridictions et – s'agissant de l'ordre administratif – une dépendance – précisément – moins grande des Tribunaux et des Cours administratives d'appel envers le Conseil d'État. Même d'anciens Gardes des Sceaux témoignent désormais ouvertement de cette problématique budgétaire au regard de l'indépendance³⁶.

Trois conséquences : la portée des États généraux.

La synthèse des États généraux a été confiée à l'ancien Vice-Président du Conseil d'État, Jean-Marc SAUVÉ. Ce dernier (au *Monde* daté du 10 décembre 2021) a indiqué que sa mission était, à ses yeux, de tenter de « répondre au « mal-être » des magistrats » mais qu'il ne se souvenait pas « d'avoir connu par le passé de mission qui soit aussi difficile ». Reconnaissant lui-même avoir été surpris par la souffrance exprimée du monde judiciaire, l'homme a manifestement entendu la détresse de la tribune médiatique du 23 novembre 2021. C'est sur le site



Internet précité (www.parlonsjustice.fr) que les contributions (individuelles & collectives) des citoyens ont d'abord été publiées en toute transparence (ce qu'il faut souligner et qui est évidemment une bonne chose puisque toutes les propositions ayant accepté d'être diffusées ont potentiellement pu être connues de tous). En revanche, et l'on arrive alors à un paradoxe des plus hallucinants, alors que nombre de ces contributions dénonçaient la déshumanisation de la Justice et sa dématérialisation à marche forcée, le gouvernement mit en avant le fait que des algorithmes allaient être chargés de lire et de traiter lesdites contributions ! Par ailleurs, à la fin de la consultation (novembre 2021), une très importante mobilisation des magistrats judiciaires s'est matérialisée. En effet, en plein cœur des consultations, plus de 3000 magistrats ont signé une tribune parue dans le journal *Le Monde* le 23 novembre 2021. Dans les jours suivants, la pétition a été signée et relayée par bien plus de la moitié des juges et Procureurs de l'institution judiciaire ainsi que par des greffiers (soit plus de 7000 personnes). Intitulée « nous, magistrats, ne voulons plus d'une Justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout ».

On relève par ailleurs que le 8 juin 2022, la nouvelle promotion de l'École Nationale de la Magistrature (ENM) a précisément choisi d'y rendre hommage en se nommant « promotion Tribune des 3000 ». Le texte a fait l'effet d'une explosion. Dénonçant l'approche gestionnaire de la Justice, son manque de moyen, sa célérité forcée : « nous comprenons que les personnes n'aient plus confiance aujourd'hui en la Justice que nous rendons (sic), car nous sommes finalement confrontés à un dilemme intenable : juger vite mais mal ou juger bien mais dans des délais inacceptables ». La Chancellerie a bien tenté de désamorcer cette bombe médiatique par quelques déclarations mais rien n'y a fait d'autant plus que le 20 décembre suivant, ce sont les magistrats administratifs qui ont emboîté le pas de leurs collègues judiciaires, par l'intermédiaire d'une tribune écrite par le Président de l'Union syndicale des magistrats administratifs à l'AJDA. En juin 2022, enfin, le journal *Le Monde* (daté du 10 juin 2022) a communiqué sur les principaux éléments connus par les journalistes du rapport de la

35 Dont : Guinchard Serge, Varinard André & Debard Thierry, *Institutions juridictionnelles* ; Paris, Dalloz ; 2019 ; 15e éd. ; coll. « précis ».

36 Belloubet Nicole, « Ministre de la justice : un oxymore ? » in *Pouvoirs* ; La Justice, regards critiques ; Paris, Seuil ; 2021, n°178 ; p. 131 et s.

Commission SAUVÉ sur lesdits États généraux ; rapport malheureusement non encore rendu public au moment de l'impression du présent ouvrage. Il en résulterait plusieurs recommandations qualifiées de « prudentes » mais ne niant pas le besoin, manifestement partagé de tous, de réaliser un « *new deal de la Justice* » notamment civile que l'on proposerait de recentrer sur des « *missions fondamentales* ». Y serait néanmoins conservée l'unicité du corps des magistrats judiciaires (pas de Révolution donc !) et la place centrale, au pénal, des juges d'instruction. Surtout, le rapport insisterait sur l'inévitable augmentation des moyens et des budgets en suggérant notamment de « *créer un volant global d'au moins 1 500 postes de magistrats du Siège et du Parquet dans les cinq années à venir* ».

4. Quatre inévitables réformes pour sortir des « petits pas » et des « sucres rapides » ?

Au début des années 2010 ; avant le vote de la Loi J21 TAUBIRA-URVOAS la Garde des Sceaux avait bien pris soin d'opérer au préalable une importante consultation que quatre rapports, commandés tant auprès de magistrats que d'universitaires notamment, avaient matérialisés :

- le rapport dit MARSHALL : les juridictions du XXI^e siècle : une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens et aux métiers de la justice ;
- le rapport dit DELMAS-GOYON : le juge du XXI^e siècle ; un citoyen acteur, une équipe de justice ;
- le rapport dit de l'IHEJ : la prudence et l'autorité. L'office du juge au XXI^e siècle ;
- le rapport dit NADAL : refonder le ministère public.

Malheureusement, force est de constater qu'aucune des réformes humaines et françaises précédentes n'a permis plusieurs des novations urgentes qu'il faudrait selon nous accomplir.

La Justice devrait être plus indépendante³⁷. Même en France, il nous apparaît, en conclusion que des efforts pourraient être accomplis. On attend ainsi avec impatience :

- que cessent les réformes continues³⁸ où chaque Garde des Sceaux espère graver son nom dans le marbre juridictionnel aussitôt brisé par le ministre suivant ;
- la reconnaissance formelle de ce que la Justice est un « pouvoir » et non une simple autorité ;
- la séparation du Parquet (tant de fois annoncé) d'avec le ministère de la Justice dont il dépend encore trop ;
- la montée en puissance d'un Conseil supérieur de la magistrature plus puissant (et à qui l'on confierait des compétences actuellement échues au Garde des Sceaux) ;
- une séparation et une indépendance plus nette des magistrats administratifs (des TA et des CAA) vis-à-vis du Conseil d'État ;
- un recul de la prolifération des juges uniques (au détriment de la collégialité) et de ceux que Mme PROSPER³⁹ nomme les juges « de la quantité » ;
- un budget étatique bien plus conséquent⁴⁰ et qui serait – précisément – ici encore le gage d'une indépendance renforcée ;

En ce sens, comment ne pas s'émouvoir à regret des politiques prétorienne du Conseil d'État⁴¹ depuis la Troisième République de façon continue et de la Cour de cassation⁴² plus récemment peut-être (mais

37 Pour une vision similaire mais plus modérée sur plusieurs points, il faut lire l'ouvrage *préc.* de notre collègue le professeur Bertrand Mathieu et sa proposition d'une indépendance plus affirmée du pouvoir judiciaire reconnu mais ce, sans conduire à l'autonomie (estimée dangereuse par l'auteur) de la Justice.

38 Royer Jean-Pierre (dir.), *La justice d'un siècle à l'autre* ; Paris, Puf ; 2003.

39 L'auteure, cela dit, dans sa thèse *préc.*, ne refuse pas l'instauration *a priori* des juges uniques ; elle en demande seulement la valorisation et l'encadrement par exemple au profit des situations d'urgence.

40 Bouvier Michel, *Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ?* ; Paris, Fondation internationale des finances publiques ; 2017.

41 Depuis la fin du XIX^e siècle, en effet, le Palais royal après avoir ouvert grandes les portes du contentieux administratif, pose de plus en plus de restrictions à son accès par exemple en interdisant (ce qui était possible autrefois) aux tiers de contrats administratifs de les attaquer ou encore en refusant de façon contemporaine que certains arguments soient désormais invoqués à l'instar de cette étonnante et critiquable jurisprudence CE, Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT* (req. 414583 et du même jour *syndicat CGT* ; req.411045) avec nos observations au Jcp A du 28 mai 2018 ; n°21, p. 8 et s.

42 Par exemple par ces réflexions contemporaines en matière de « filtrage » des pourvois.

de façon tout aussi significative) qui cherchent manifestement parfois à fermer l'accès aux prétoires des justiciables en bloquant ou mettant un terme sinon en rendant plus complexe l'accès à de nombreuses procédures et ce, afin de comptabiliser moins de pourvois ?

En effet, en continuant de sous-doter la Justice en lui octroyant un budget rachitique à partir duquel elle ne pourra faire véritablement face à toutes les missions qu'on lui confie, le pouvoir exécutif lui rappelle son ambiguïté originelle : si elle est « pouvoir » à vocation indépendante, elle est aussi « service public » sous la coupe – au moins économique – de l'État et cela, le pouvoir exécutif ne l'a pas oublié.

La confiance ne se décrète pas, elle s'éprouve et s'affirme au fur et à mesure du temps passé. Si l'on ne peut alors que louer le désir de renforcer celle du public envers la Justice et ses professionnels (tel qu'il émane de la Loi préc. dite DUPOND-MORETTI du 22 décembre 2021), force est de constater – selon nous – qu'en octroyant davantage de moyens, d'indépendance et de temps à la Justice, elle regagnerait certainement davantage les faveurs citoyennes. Ce n'est alors peut-être pas (comme le fait pourtant la norme législative) en sanctionnant les professionnels du Droit et en les pointant du doigt déontologique de la responsabilisation que tout va s'améliorer.

Le 27 septembre 2021, au Palais du Luxembourg, le Sénat organisait son « *agora de la Justice* » et présentait 16 axes de propositions et de réforme pour l'avenir. Pour les justifier, le Président LARCHER avait même commandé, parallèlement aux discussions législatives de la Loi DUPOND-MORETTI préc., un important sondage⁴³ duquel il ressortait notamment que :

- 93% des 1016 personnes interrogées estimaient la Justice française trop lente ;
- 84 % énonçant que les acteurs les plus connus (c'est-à-dire ceux dont le rôle et les missions sont entendus) du système juridictionnel sont non les magistrats mais les avocats ;
- 69 % l'estimaient opaque et peu compréhensible ;
- 68 % qu'elle serait trop laxiste (en matière pénale singulièrement) ;
- 53 % allant même jusqu'à la considérer « partielle » ;
- 51 % estimant en connaître le fonctionnement ;
- 23 % mentionnant une Justice inégale ou à deux vitesses ;
- 15 % seulement relevant le manque de moyens du service public.

Il est pourtant temps de donner à la Justice les moyens qu'elle réclame. Il est temps d'acter les souffrances matérialisées le 23 novembre 2021 dans la tribune médiatique des magistrats et greffiers dénonçant : nous « ne voulons plus d'une Justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout » ; « nous comprenons que les personnes n'aient plus confiance aujourd'hui en la Justice que nous rendons (sic), car nous sommes finalement confrontés à un dilemme intenable : juger vite mais mal ou juger bien mais dans des délais inacceptables ».

On demande donc simplement les quatre réformes suivantes :

- l'indépendance de la Justice administrative
- l'indépendance du Parquet
- l'indépendance du Budget à l'instar des ressources parlementaires
- l'indépendance du CSM & de nouvelles autorités indépendantes.

On peut au moins demander...



43 Consumer Science & analytics (Csa), *Le rapport des Français à la justice* ; Paris, Csa ; 2021.

LE TROPISME PRODUCTIVISTE

Christian MOUHANNA

Chercheur au CNRS, au centre de recherches sociologiques
sur les droit et les institutions pénales (CESDIP)

Je ne vais pas revenir sur l'architecture institutionnelle qui vient d'être présentée mais :

- » Vous livrer quelques réflexions à partir de 25 années de travaux de terrain sur les juridictions françaises, et belges, fondées sur des observations et entretiens
- » Des réflexions sur le fonctionnement collectif des tribunaux, mais aussi sur l'impact de ce fonctionnement sur les comportements des différents acteurs (policiers, élus, condamnés, etc...) et sur l'impact des décisions politiques (loi du 15 août 2014 dite « loi Taubira » sur la contrainte pénale)

Qui dit 25 ans dit comparaison avant/après. Il ne faut pas sombrer dans la nostalgie et du « c'était mieux avant » mais comparer avantages et inconvénients des différentes périodes.

I. POURQUOI L'INSTITUTION JUDICIAIRE S'EST-ELLE TOURNÉE VERS UNE APPROCHE PRODUCTIVISTE À LA FIN DES ANNÉES 1990 ?

- » Il s'agit d'un mouvement général qui touche toutes les fonctions publiques et régaliennes, la police, les hôpitaux, les universités, la sécurité sociale = New Public management dont l'objectif est d'avoir des services publics plus « performants », à moindre coûts (intérêt du comparatisme). C'est particulièrement flagrant avec la LOLF de 2001 mais déjà auparavant avec la création des SAR (services administratifs régionaux) en 1996 près des cours d'appel qui, jusque-là, n'étaient pas gestionnaires. C'est un choix lourd de conséquences. Avant 1983-85, les moyens de fonctionnement des juridictions étaient alloués par les collectivités territoriales⁴⁴.
- » **On aurait pu imaginer que la Justice soit épargnée, car officiellement elle n'est pas dépendante de l'exécutif**, c'est un « pouvoir », une « fonction » à part, mais non.
 - Cela renvoie aux relations exécutif-Judiciaire en France et à la question de l'indépendance réelle de la justice (Cf La révolution française non Montesquieu). L'effet est accentué par le développement des affaires politico-financières à partir des années 1980 qui touchent tous les partis politiques (Société Générale, 1988 ; écoutes de l'Élysée 1993 ; Luhaire, SORMAE, URBA, MNEF, SEMPAP, SOfremi)
 - Cela pose aussi crument la question des relations de la justice avec le public. Et du manque de soutien au sein du public (question de l'éducation démocratique et de la citoyenneté, j'y reviendrai)

44 Jusqu'en 1983, les magistrats étaient assistés de greffiers titulaires de charges soumis à une gestion de droit privé. Les moyens de fonctionnement des juridictions étaient alloués par les collectivités territoriales, à savoir les communes pour les tribunaux d'instance et les départements pour les tribunaux de grande instance. Seule l'activité juridictionnelle au sens strict relevait de l'État.

À la suite de la vague de décentralisation du début des années 1980, l'État a « fonctionnarisé » les greffes et pris en charge l'ensemble de l'administration des juridictions. Une école nationale d'application des greffes (ENAG) a été créée pour assurer la formation des greffiers. C'est en 1996 qu'a été fait le choix d'une gestion déconcentrée des juridictions au niveau des cours d'appel. A cet effet, les chefs de cour ont reçu l'appui d'une nouvelle structure de gestion, le service administratif régional (SAR). Les SAR sont composés de fonctionnaires de justice dont l'action est animée par un coordinateur. Seuls les SAR des cours d'appel de Paris et de Rennes sont assurés par des magistrats.

et question du fonctionnement des tribunaux. En tous cas, s'appuyer sur ce mécontentement pour contraindre les tribunaux à se réformer (argument démocratique ou populiste).

- Rappeler aussi une forte critique à l'égard de l'ancienne justice conservatrice, notamment par le SM. Décisions socialement marquées, influence des élites locales, pas de démarche compréhensive pour les auteurs de délits, etc...
- Ne pas oublier en interne la lassitude concrète par rapport à un mode de travail obsolète : le dossier papier et les piles dans les bureaux des magistrats.
- Poser la question de la hiérarchie avec des chefs de juridiction sans réelle maîtrise de leurs troupes. C'est vrai évidemment pour le siège, mais aussi même si c'est moins connu, pour le parquet.
- En effet, à l'époque, les substituts ont une grande autonomie et, de concert avec les OPJ, forment des équipes et font leur propre politique pénale que le procureur se contente d'enregistrer.

»»» Cela entraîne donc une alliance de tous les mécontentements : publics, personnel politique, hiérarchie, jeunes magistrats papiphobes et papyphobes.

La conséquence est qu'il faut changer. Comme le montrent les travaux sur les politiques publiques, **on ne cherche pas toujours la réponse la plus adaptée au problème, on trouve des réponses et on les « colle » pour répondre au problème.**

L'arrivée du new public management va donc être LA réponse : culture de l'efficacité et de la performance, avec une obsession du chiffre, la productivité, coût et délais. Tout comme dans d'autres services publics.

2. LES ENJEUX DES CHOIX OPÉRÉS :

»»» Ils ne répondent pas forcément à ce qu'ils annoncent :

- « Répondre aux attentes du public »
- Améliorer l'efficacité de la justice et sa rapidité

»»» Ils cachent d'autres objectifs :

- Le retour des chefs avec une perte de l'autonomie des acteurs de terrain (notamment les substituts, mais c'est vrai aussi pour les JI, les JAP ou les JE) et un meilleur contrôle – au moins apparent- de la chaîne hiérarchique car :
 - * On leur fixe des objectifs « d'en-haut »
 - * On les encadre par toute une série de dispositifs soit-disant neutres : des chiffres
 - * On les met en concurrence les uns avec les autres (benchmarking), à l'échelle des juridictions, et entre magistrats en les comparant
 - * La réflexion sur la mesure de l'activité et le nombre de magistrats sont révélateurs
- Un meilleur contrôle du politique sur les parquets, mais aussi sur le siège, à travers le contrôle des moyens.
- Répondre aux attaques contre l'institution judiciaire, sa lenteur, son inefficacité, son laxisme, en affichant des « bons » chiffres avec de plus en plus de décisions, de condamnations, et moins de délais. À ce titre, il convient de relever l'importance du choix des indicateurs (rien sur le taux de réitération, rien sur le taux d'insertion des anciens condamnés, etc..)

- Une plus grande sévérité – populisme pénal. Car aller plus vite, c'est aller moins dans la recherche du pourquoi du délit, ou de la meilleure réponse dans tous les champs du judiciaire. Donc toujours moins de cas par cas et toujours plus de réponses « standardisées ».
- Au pénal, le TTR est le symbole de tout cela avec des barèmes décisionnels et la décision en 10 minutes, exposé de l'OPj compris.
- Tout cela accepté par des magistrats, notamment parmi les plus jeunes. Cette standardisation conduit à moins de responsabilités individuelles (choix collectifs ou hiérarchiques), notamment face au risque de lynchage médiatique (on est loin des petits juges qui luttaient dans le cadre des affaires écofi).

3. CONSÉQUENCES

»»» Perte d'autonomie à tous les niveaux (Il y a toujours un chef au-dessus) au profit d'une gestion toujours plus technocratique et centralisée :

- Concurrence entre chefs de juridictions, entre parquet et siège
- Course au temps : on règle vite, mais on règle mal donc on génère d'autres activités (cf le divorce en Belgique)
- Difficile d'aller vers une vraie gestion des ressources humaines en interne

»»» Gestion de plus en plus centralisée (voir évolution des rapports de politiques pénales) ce qui produit une embolie :

- Car le sommet ne peut pas tout gérer
- Il y a un manque d'adaptation au local
- Entraîne la réaction de centraliser encore davantage pour répondre aux problèmes et de multiplier les textes (cercle vicieux bureaucratique)

»»» Standardisation des décisions (automatisation : pas le risque d'une intelligence artificielle, mais celui actuel d'une justice sans réflexion, donc quelle *plus value* des magistrats ?)

»»» Impact sur les personnes en charge de ces missions : impression de ne pas maîtriser son travail (artisanat), de courir après le temps, de produire des décisions sans connaître leur efficacité réelle, (tout un discours à produire et à faire comprendre sur une réelle évaluation des politiques publiques). Taylorisation et sens du travail => impact sur la santé psy au travail (question de la « psychologisation » de problèmes collectifs et organisationnels). => fuite, dépression, etc.

»»» Remise en cause de la symbolique judiciaire : le débat, l'individualisation de la peine, cf ce qui arrive actuellement aux Assises (loi Belloubet du 23 mars 2019, loi confiance du 22 décembre 2021)

»»» Et le public ? Toujours aussi mécontent.

- Avant les grands textes permettaient d'assurer le minimum : accueil dans les tribunaux, permanences téléphoniques, sites internet.
- Question de la citoyenneté : exclu des assises, TIG, juge de proximité ?
- Le faire participer = l'éduquer et la seule façon de lui faire comprendre ce qu'est la justice (en plus, la présence d'un public entraîne une obligation de qualité pour les magistrats)

CONCLUSION

- Bilan assez désastreux mais il ne faut pas se cacher, la situation est comparable dans d'autres services publics.
- Bien sûr, il y a une question de moyens, et surtout de personnels (magistrats, greffiers) mais :
 - * Nécessaire mais pas suffisant. Il faut aussi mener une réflexion sur l'organisation et surtout sur la dérive centralisatrice et standardisatrice
 - * Fixer des objectifs clairs : exemple de la récidive (Contrainte pénale première mouture, une réflexion intéressante sur le fonctionnement des acteurs des tribunaux)
- Apprendre à évaluer ses politiques et sa production autrement que par des indicateurs non neutres et peu parlants. Nécessité de se former, de recourir à des compétences dans ce champs - externes ou internes.
- Nécessité de réfléchir à une action vis-à-vis du public, sinon servira toujours d'outil « démocratique » ou « populiste » pour condamner la Justice.



LE GOUVERNEMENT DE LA JUSTICE

AILLEURS EN EUROPE

L'AUTOGOUVERNEMENT EN ITALIE / JUDICIAL SELF-GOVERNANCE IN ITALY

Francesco CONTINI

*Directeur de recherche, Institut de l'informatique juridique et des systèmes judiciaires,
Conseil national de recherche d'Italie*

INTRODUCTION

The Italian Constitution dates back to 1947. At that time, the administration of justice was essentially the technical application of law to facts. The technologies employed were court books collecting basic case-related information, case files, and the collection of laws. Accountability was granted by public hearings and - eventually - by the possibility of consulting the judgements' collection.

The idea of separating the instrumental functions of the Ministry (providing staff and material resources) from those of the Judicial Council, the autonomous body established to protect the independence and hence impartiality of judges and prosecutors from the influence of the government or other powers, was sound. The success of this institutional arrangement can be understood considering the number of countries that adopted the model.

However, the current operational context of the administration of justice is much more complex than the one experienced when our constitutional fathers wrote the fundamental law.

Management, bringing in a focus on goals, productivity and efficiency, is now an everyday companion of judges and prosecutors. The effort must be put not just into deciding cases but into optimising "production processes". Even judicial salaries can be established considering bonuses based on measurable targets. Digital technologies are not just tools used to register case-related data. Workflow technologies guide judges and prosecutors in procedural actions, triggering events, suggesting hearings or assigning cases. Works are going on to build systems that will guide or automate judicial or prosecutorial decisions.

Legitimacy cannot be approached just in a formalistic way, considering the lawful appointment of magistrates, the possibility to apply exclusion rules or challenge the judge. Legitimacy has social roots that must be nourished with individual and collective behaviour.

With these ongoing changes, is the Italian model still solid? Is it capable of taking the current operational challenges faced by judiciaries? Furthermore, does the dual governance system have a role in the enduring crisis of the Italian justice system?

I will first introduce the Italian judicial system's basic governance structure and mechanisms to answer these questions. Then I will discuss the current arrangement's difficulties in facing the above mentioned challenges. The approach is not to underplay the role of the pressures that, over the years, political parties have made sometimes with the goals of reducing independence, but to build the awareness of new ubiquitous threats to the separation of power and independent judicial systems.

I. THE JUDICIAL GOVERNANCE OF THE ITALIAN JUSTICE SYSTEM

Court structure - The architecture of the ordinary judiciary is a classical three-tier court system, with the Court of Cassation at the top, 26 Courts of appeal (plus three separate sections attached to three courts), and about 136 (a consolidation policy is ongoing) courts of general jurisdiction dealing with civil and criminal cases (*Tribunale*) and 29 Juvenile Courts, handling cases involving minors. Furthermore, there are 441 Justice of the Peace Offices in which non-professional magistrates with a legal background hear small civil and criminal claims. The Surveillance offices and the Surveillance courts supervise the execution of criminal sanctions. Prosecutors' offices are attached to the Court of Cassation, Appeals, Tribunals and Juvenile courts.

Ministry of Justice - The Constitution designs a dyadic governance structure. Article 110 entrusts the Ministry of Justice with the organisation and functioning of judicial services (financial provisions, procurement, human resources including court managers, ICT development and deployment). Hence, the Ministry's main functions are handling the general budget for the administration of justice, resource allocation to courts, human resource management for the entire non-judicial personnel, and ICT development. The Ministry also has the power to issue bylaws and decrees regulating the matters assigned by the Constitution.

Judicial Council - Article 105 of the Constitution entrusts judges and prosecutors' selection, assignment transfers, promotions, and disciplinary measures to the Judicial Council (*Consiglio Superiore della Magistratura*). This body is the self-governance body of the magistracy (judges and prosecutors). It is composed of 27 members. Sixteen are judges and prosecutors elected by their colleagues, and eight are law professors or lawyers with at least 15 years of experience in the legal profession elected by the Parliament. The three remaining components are permanent (*ex officio*) members. Each member remains in office for four years, and members cannot be immediately re-elected.

The legislative decree approved on 16 June 2022 (not yet published at this writing) increases the number of elected members. The new Council will be composed of 20 elected magistrates plus ten members elected by the Parliament and three ex-officio for a total of 33 components.

The Judicial Council handles all the functions related to the status of judges. The transfer from one office to another, the judicial function performed, the warrant to an extra-judicial activity (e.g. secondment to a job in the executive branch, teaching, consultant activity), the professional evaluation, and the appointment as head of a judicial office.

The Council has expanded its functions to various areas, including case assignment criteria (enforcing the application of the natural judge principle) and court organisation. Judges and prosecutors belong to the magistracy (*magistratura*) and, as members of the same body, they are both called magistrates (*magistrati*). Hence, public prosecutors are part of the judiciary and have no ties with the executive.

Local judicial councils are decentralised self-governance bodies of the judiciary placed in each court of appeal district. Their composition entails two ex officio members (president of the court of appeal, chief of the prosecutors' office attached to the court of appeal), magistrates elected by their colleagues, lawyers appointed by the National Bar Associations, and University professors appointed by the National University Council. The functions of the Local Judicial Councils are consultative. They report to the (National) Judicial Council on various subjects: evaluation of judges and prosecutors, evaluation of candidates for the appointment to a managerial position, case assignment, and local courts monitoring. A body with similar composition and function is attached to the Court of Cassation. Both bodies express opinions and are not entitled to make decisions that remain under the competence of the (national) Judicial Council.

Tensions between the Magistrates (represented by the National Association of Magistrates) and political parties have been recurrent since the mid-eighties. The most fierce battle took place between 2002-2005. It

led to the approval of a series of reforms touching the status, recruitment and career of magistrates, harshly opposed by the Magistrate associations. The reform never entered into force because, in 2007, after a change of political majority, a new reform reorganised the judicial system changing the contents of the 2005 reform mostly opposed by Magistrates.

This background information shows frequent tensions between political parties and magistrates associations. The last series occurred this year when the government, implementing the national and resilience plan agreed with the EC, adopted a new judicial system reform. The bill changes - among other things - the election system of the Council and the professional evaluation of magistrates and reduces from four to one the switches between judicial and prosecutorial functions.

If, on the one hand, clashes are recurrent, and the outcomes have been, so far, the result of political and power plays and changes in the political majority or the political climate.

A relevant question we cannot answer is if the Italian justice system would have resisted the enduring pressures of a ruling party with a substantial majority in charge of power for seven years - up to now - as in the current case of Poland.

However, this remarkable resilience has to be coped with the Italian judicial systems' multiple and enduring failure points.

II. OLD AND NEW CHALLENGES TO JUDICIAL GOVERNANCE

The big picture of the Italian justice system can be depicted as different failure points leading to an enduring crisis. Multiple reasons can explain the persistence of the crisis. This section focuses on some of these failure points to highlight the role of the current judicial governance structure.

I. Length of proceedings: the decrease on the supply side is higher than the reduction on the demand side, which leads to faster proceedings.

The question of the length of proceedings is well known. Data are improving, but exclusively because of the persistent reduction of incoming cases in all contentious proceedings except for family law issues and international protection (asylum seekers). The production (i.e. the number of cases decided per judge) has been declining since 2014. Are we observing a switch between the old problem of the excessive length of proceedings to a new situation of reduced caseload leading to a potential marginalisation of the court system for commercial and consumer litigation?

Two data must be considered in the criminal system: the reduction in the last ten years of the cases closed by prosecutors' offices (i.e. filed to the competent courts) and a reduction of the cases decided by courts of appeal and tribunals.

Regardless of the common understanding of litigation explosion, we have been assisting a contraction of civil and criminal litigation in the last ten years.

The reforms enacted to improve the timeliness of disposition include a variety of procedural reforms, procedural digitisation, and the establishment of some organisational measures such as courts' case disposal plans. However, the separation of function between the Ministry of Justice (in charge of services provision) and the Judicial Council (in charge of magistrates' status and organisation) has precluded reforms and actions that require a joint and coordinated effort of the two institutions.

For example, weighted caseload, a standard practice used to provide reliable estimates of the amount of

work required to finalise a case, requires the collaboration of the two institutions: the Ministry, in charge of administrative staff, and the Council for the magistrates. The lack of a weighted caseload system makes resource allocation to offices based on unclear and inconsistent criteria. The relevant differences in the caseload of courts and judges (number of cases assigned or decided) are the first consequence of an uncoherent resource allocation.

Weighted caseload or active case management (not discussed here) are techniques, methods, or practices that – affecting the entire judicial office, and hence the joint responsibility of the Ministry and the Council – require coordination and collaborative effort of the two bodies.

At the same time, collaboration is demanding, while the Ministry and the Council have different constituencies and policy preferences.

In summary, the current court administration is not just a matter of applying the law experienced after World War Two. Between the administration of judicial services, assigned by the Constitution to the Ministry, and the management of the status of magistrates, assigned to the Council, there is a gulf of policies, methods and techniques that, strictly speaking, do not belong to one of the two institutions. Any unilateral step into this nobody's land can be understood as inappropriate. The critiques against broadening the Council's functions in areas like the "organisation of the jurisdiction" exemplify such a situation.

2. The dual governance structure contributes to making the system non-accountable.

The dual governance of the judiciary would require fine-grained data availability to make the system accountable and map out the role and responsibilities of the Council and the Ministry.

Nevertheless, data availability is limited to the number of cases processed by the courts. Data about available resources, their distribution among the offices, the number of judges doing civil or criminal proceedings, and the courts' balance sheets are not made public or non-existent. Court users' surveys, commonly employed to evaluate the services delivered by courts, have never been carried out.

The lack of data makes it difficult to understand and compare the different offices and the responsibilities and merits of those involved, particularly the Ministry and Council.

3. Political bargaining is embedded in the constitutional design.

The scandal of a former President of the National Magistrate Association and former member of the Council, members of the Council in charge, and members of the Parliament discussing the appointment of the new Chief Prosecutor in Rome unveiled, to the general public, the back-stage dynamics leading to the appointment of heads of offices. The dynamic, well known to all those interested in the administration of judges, has become of public domain, led to universal public outcry, a request for a reform of the Council (to reduce the power of magistrates associations) and the establishment of a meritocratic system for the appointment of chief prosecutors and court presidents.

Furthermore, the Council's Composition and formation lead to political bargaining. The Judicial Council comprises members elected by the Parliament (8/10) and magistrates (16>20). All decisions are taken democratically, i.e. counting votes. In this context, political bargaining is hardly avoidable to reach the majority required for any decision. The idea that a representative body (elected by magistrates and the Parliament) could decide non-political is unrealistic. Political bargaining is constitutionally embedded in the features of the Council. Also, meritocratic systems, based on objective criteria, do not exist. Objective criteria can be established, for instance assigning points to any specific activity candidates perform in their professional life (and maybe even private). However, this will be poorly correlated with the capacity of the different candidates

to lead a court or a prosecutor's office effectively. Perhaps, it is time to remember that democracy is the worst form of government except for all the others and that (technocratic) comparisons between candidates' capacity to manage an office may not lead to unanimous or plausible decisions.

4. Management and digital technologies may bring undue influences on judicial proceedings.

Managerial techniques and digital technologies can steer action in given ways. As the law, they have regulative properties. Management push actors to reach goals. Digital technologies enable specific actions and disable others. It cannot be taken for granted that such systems are neutral regarding judicial proceedings. The current National Recovery Plan of Italy establishes priorities and goals for given categories of cases, not others. Goals are established, and resources are allocated for that specific purpose. Since it is a law approved by the Parliament, it is coherent with the current separation of powers and the Italian Constitution. However, what if the Ministry of justice would establish priorities of this kind? Moreover, what if the workflow of an e-justice platform disables a hearing that the judge - interpreter of procedural law, deems useful or needed? What if the Ministry decides not to publish on the Internet decisions that Judges ordered to make public?

What matter for judicial governance is that governance is not just the result of formal rules but will depend on management and technology. The new dependencies will be increasingly relevant and visible shortly.

FINAL REMARKS

The dual governance of the Italian judiciary and, particularly, the Judicial Council's role have successfully protected judicial independence. However, there is more to guarantee than protecting judicial independence. The complexity of the administration of justice in current times is hardly manageable by a dual governance structure, with some competencies assigned to the Ministry and others to the Council. Coordinated actions are needed in many areas and the day-by-day court organisation. Joint responsibility for results should be granted, but it is hard to be achieved.

Finally, the progressive deployment of digital technologies and managerial techniques will result in new challenges to independence, new dependencies, and new potential undue influences on judicial proceedings and finally in challenges to judicial independence of a new kind. **Isn't it time to rethink this form of judicial governance and move towards systems in which the entire governance function is assigned to a single independent body?**



LE GOUVERNEMENT DES JURIDICTIONS

PROPOS INTRODUCTIF

Didier MARSHALL
Magistrat honoraire

Le gouvernement des juridictions est essentiel pour le fonctionnement de la justice. A l'instar de la procédure civile et de la procédure pénale qui déterminent le vrai contenu des droits, il faut entrer dans le détail de cette machine complexe et souvent peu lisible qu'est la justice pour comprendre comment sont mis en œuvre les grands principes judiciaires. La manière dont le gouvernement des juridictions se déroule permet de mesurer dans quelle mesure l'indépendance du juge, le caractère contradictoire du débat judiciaire, ou la place réservée au justiciable, offre de réelles garanties démocratiques.

L'histoire de la justice et des juridictions françaises est à cet égard riche d'enseignements pour comprendre la situation actuelle.

En France, et déjà depuis le 18^e siècle, la justice a toujours fait l'objet d'une double méfiance : celle du roi qui se méfiait de ces juges qui voulaient être un contre-pouvoir, et celle des plaideurs, les justiciables de l'époque, qui estimaient à juste titre que faire un procès était compliqué, assez hasardeux et souvent très coûteux.

La situation n'a guère changé depuis et c'est dans ce contexte de méfiance réciproque que depuis la Révolution française et jusqu'aux années 1960, les tribunaux ont été organisés sur le modèle administratif et territorial fixé par Napoléon et resté pratiquement immuable durant 150 ans. Cette organisation se caractérisait par :

- des juridictions encore nombreuses (environ 4.000 au lieu des 10.000 de l'Ancien Régime),
- une magistrature éclatée en plusieurs corps de magistrats (les magistrats des cours et tribunaux, les juges de paix, puis les magistrats des juridictions d'outremer),
- un greffe assuré par un titulaire de sa charge qui était le vrai patron, souvent fort jaloux de son autorité,
- des moyens de fonctionnement des juridictions alloués par les collectivités locales (les communes et les départements),
- enfin des magistrats, en fait peu indépendants, strictement cantonnés à l'activité juridictionnelle, et assez mal considérés : les meilleurs juristes préféraient le barreau à la magistrature.

Le tableau de la justice n'était donc guère flatteur.

À l'occasion de la réforme constitutionnelle de 1958, cette situation a fortement évolué. La volonté politique du garde des sceaux de l'époque, Michel Debré, a été de revaloriser la magistrature en la regroupant en un seul corps issu d'une école nationale, et de rationaliser l'organisation des juridictions en réduisant leur nombre d'environ 4.000 à 1.200. Mais il ne s'agissait pas pour autant faire de la justice un pouvoir réellement indépendant. La justice n'était, et n'est toujours aujourd'hui, qu'une simple autorité, loin des principes de Montesquieu, qui sur ce point n'a guère été prophète en son pays. Dans les juridictions du premier degré et d'appel les magistrats non spécialisés étaient affectés dans les services, et ils le sont toujours, par le président, qui par ailleurs les notait, comme il continue de le faire.

Depuis cette réforme importante et finalement assez récente, trois périodes peuvent être distinguées dans l'organisation récente des juridictions :

I. Jusque dans les années 2000, les réformes entreprises se sont inscrites dans le respect des grands principes démocratiques.

- dans les années 1970 pour renforcer la gratuité de la justice, les greffes ont été fonctionnarisés : les titulaires de charge ont été remplacés par des fonctionnaires issus d'une école nationale. Il n'était plus nécessaire de payer pour engager un procès ou pour obtenir la copie d'un jugement.
- dans les années 1980 pour affirmer le caractère régalien de la justice, la charge du fonctionnement des juridictions a été transférée des collectivités locales à l'État. Le président n'avait plus à négocier ou à quémander ses moyens au président du conseil général avec qui les relations pouvaient être délicates. Mais le ministère de la justice s'est trouvé assez embarrassé par cette mission à laquelle il n'était pas préparé. De ce fait il a déconcentré cette charge aux quelques trente cours d'appel qui ont dû s'organiser sans trop de moyens ni de connaissances. Elles devaient désormais prendre en charge le budget des juridictions, la gestion des ressources humaines (GRH), l'immobilier ou l'informatique. Cette situation assez fragile, a finalement constitué une opportunité pour les chefs de juridiction. Ils ont bénéficié d'une large autonomie dans la gestion de leur tribunal. L'administration centrale n'était guère en mesure de contrôler leur gestion, ni même de la contester.

C'est ainsi que :

- l'informatisation des tribunaux a été laissée à la seule initiative locale,
- une partie du budget des juridictions a été confiée à une mission dite de modernisation. Celle-ci finançait les projets innovants, ce qui favorisait les initiatives locales. Chaque président savait qu'avec un peu d'imagination il pourrait chaque année faire aboutir un projet qui lui tenait à cœur.
- la construction des palais de justice se faisait sans cadre préétabli : tout était à imaginer, comme le nombre et la superficie des bureaux, des salles d'audience, ou des salles de réunion, ou l'agencement des services.

2. Durant les premières années du 21^e siècle la justice a été progressivement bridée dans ses moyens, puis dans son organisation.

D'une part les juges n'étaient guère appréciés (ils ont été comparés à des « petits pois » par un président de la République), et d'autre part l'objectif était de réduire la charge de l'État. De nouvelles règles budgétaires (la LOLF, la loi organique relative aux lois de finances) ont été utilisées pour structurer la pénurie des moyens. La chancellerie a voulu introduire dans les juridictions le « *lean management* », technique issue de la gestion de Toyota, le constructeur automobile japonais, et visant à éliminer toute dépense inutile. Par ailleurs le ministère de la justice s'est organisé pour reprendre la main dans deux domaines importants, l'informatique et l'immobilier. En même temps le législateur a augmenté les missions judiciaires, ce qui accroissait la charge des juridictions. La justice était alors présentée comme en charge des nouvelles missions ce qui semblait flatteur, mais elle était en réalité privée des moyens lui permettant d'y répondre. Ces années ont marqué la fin des initiatives locales et des projets de juridiction.

3. Ces dernières années, la justice est à mon sens et au-delà même de l'insuffisance criante de ses moyens, à la croisée des chemins avec deux réformes intervenues :

- Le regroupement partiel des juridictions sociales (les tribunaux des affaires de sécurité sociale et les tribunaux du contentieux de l'incapacité) et l'intégration des tribunaux d'instance dans les tribunaux judiciaires (les héritiers des tribunaux de grande instance). Est-ce un premier pas vers un tribunal de première instance unifié ? Resteraient alors à intégrer deux juridictions qui fonctionnent avec des juges non-professionnels, les conseils de prud'hommes qui règlent les litiges relatifs aux contrats de travail, et les tribunaux de commerce qui règlent les litiges commerciaux.
- Pour faciliter l'accueil du justiciable, un service d'accueil unifié associé à une coordination informatique des juridictions été instauré, le SAUJ (service d'accueil unifié des juridictions). Le justiciable peut se rendre dans le tribunal de son choix pour s'informer de ses droits, pour engager une procédure ou pour la suivre.
- Mais ces réformes importantes laissent en devenir deux grandes questions. D'une part la taille pertinente de la juridiction et l'organisation du maillage territorial : comment organiser les juridictions pour concilier les objectifs de spécialisation et de proximité ? Par ailleurs la place du juge et de ses collaborateurs (le juge doit-il rester un artisan ? Doit-il devenir un chef d'équipe ? Comment composer son équipe?)
- Enfin si des moyens nouveaux ont été récemment annoncés, on ne sait pas très bien leur affectation, ni le sens de cette dotation.

Ce sont beaucoup de questions importantes qui restent en devenir.

Au terme de cette période récente de six décennies, il apparaît ainsi que **les juridictions ont été réorganisées pas à pas, sans doctrine judiciaire claire**, à l'exception du fait que la gestion des juridictions a été et reste essentiellement dévolue aux magistrats et aux directeurs de greffe, au nom du principe que la maîtrise des moyens est une garantie de l'indépendance des magistrats. Il n'y a pratiquement pas de gestionnaires professionnels dans les juridictions contrairement à la situation des hôpitaux. Par ailleurs les magistrats qui ont durant ces dernières décennies acquis une culture de l'indépendance et du respect des règles déontologiques, ont désormais pris conscience de l'importance de la maîtrise de leurs moyens.

Ce rappel historique succinct permet d'apprécier la situation actuelle que vont présenter nos intervenants.

I. En France

Pour comprendre comment s'organise en France la gouvernance d'un tribunal, il faut donner la parole à ses acteurs :

- un président, Olivier JOULIN, qui a notamment présidé le tribunal de Rennes et en a conservé le sentiment de n'avoir pu être qu'un dictateur d'opérette.

J'ajouterai, et il ne s'agit que de mon expérience d'ancien chef de juridiction, qu'un président a aussi un pouvoir de nuisance. Je me suis toujours dit qu'avant d'essayer de faire les choses bien, il fallait éviter de dégrader la situation présente.

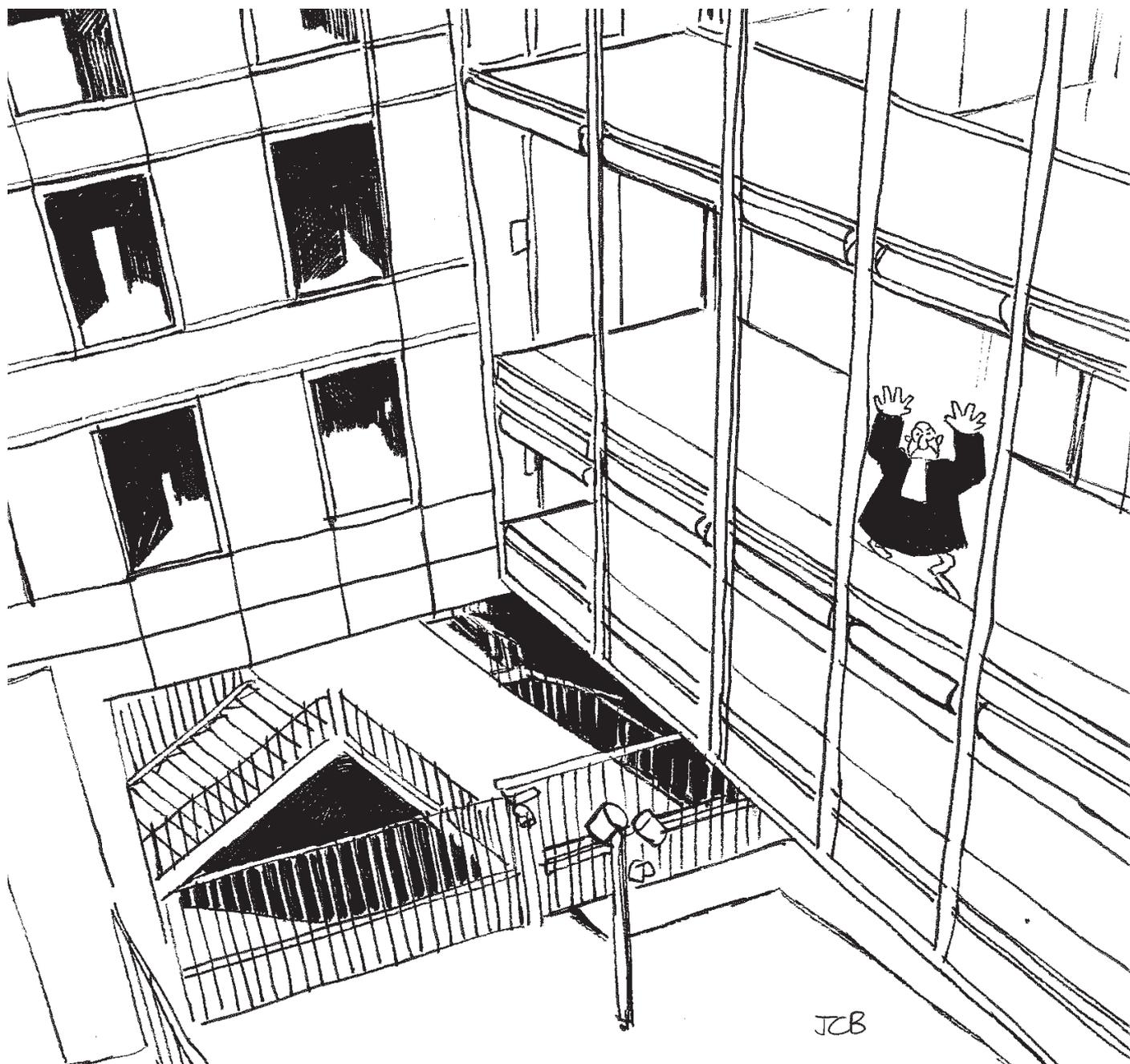
- un magistrat, puisque le fonctionnement d'une juridiction dépend essentiellement de ceux qui y travaillent. C'est donc une déléguée syndicale, Clara GRANDE, qui témoignera au regard de son expérience au sein du tribunal de Marseille.

J'ai acquis sur ce point la conviction, comme magistrats syndiqué de base puis comme chef de juridiction, que **le rôle des syndicats de magistrats est essentiel : dans un tribunal ils constituent le seul contre-pouvoir organisé** qui, souvent, permet d'ouvrir et de nourrir les débats essentiels.

2. À l'étranger

Élargissant la situation française à celle de plusieurs pays européens, Simone GABORIAU, magistrate honoraire que chacun ici connaît bien, évoquera la question essentielle du juge naturel, question qui reste assez étrangère à la culture judiciaire française.

Avant de donner la parole à ces différents intervenants, je voudrais ajouter que dans le monde judiciaire, milieu par essence conservateur, très ancré sur des organisations souvent perçues, à tort ou à raison, comme les garanties des principes démocratiques, les choses avancent lentement et par petites touches. Ce qui ne semblait pas concevable, peut devenir envisageable quelques années plus tard, et se fera peut-être ensuite. Les magistrats, et leurs organisations syndicales, qui ont la légitimité de la pratique juridictionnelle, doivent impérativement être parties prenantes à ces débats qu'ils ne doivent pas laisser à la seule initiative de l'administration centrale. Les magistrats doivent toujours être activement source de propositions.



LE GOUVERNEMENT DES JURIDICTIONS

LA SITUATION FRANÇAISE

LE PRÉSIDENT, UN DICTATEUR D'OPÉRETTE ?

Olivier JOULIN

Ancien président de tribunal

Une opérette est une œuvre théâtrale sur un thème léger et gai, mise en musique et chantée. L'expression « dictateur d'opérette » laisse supposer que le président d'un tribunal judiciaire français est une sorte de tigre en papier, qui n'est pas dépourvu de l'instinct de mordre, mais qui heureusement ou non, ne dispose pas des moyens pour administrer effectivement sa juridiction.

Les présidents de juridiction qui se plaignent d'être sans pouvoirs réels de gestion sont-ils des « dictateurs d'opérette » ?

On le sait, **l'un des gages d'indépendance judiciaire c'est notamment l'autonomie financière**, la gestion directe d'un budget propre.

Or, les juridictions françaises connaissent depuis plusieurs années un mouvement de recentralisation de leur budget, lequel se trouve géré principalement par son administration centrale, puis à un niveau déconcentré inter-régional, de sorte qu'il n'existe aucune autonomie au niveau local, la répartition se faisant de manière mécanique au prorata de besoins arbitrés en fonction des exercices antérieurs.

L'absence d'autonomie budgétaire est complétée par la perte des possibilités d'initiatives locales en matière informatique, les investissements étant désormais uniquement pilotés au niveau central, avec un budget notoirement insuffisant, conduisant à la mise en œuvre « à la hache » de projets mal conçus et présentant d'importantes déficiences.

Et le niveau de recrutement de magistrats et de personnel de greffe a été en forte baisse lors de la présidence de Nicolas Sarkozy (2007-2012), les effets s'en ressentant lors du quinquennat suivant et les mesures correctrices prises alors n'ayant pas d'effets avant 2020.

Enfin, les juridictions ont en charge la mise en œuvre de réformes nombreuses, incessantes, parfois justifiées uniquement en raison d'un fait divers, aucune de ces réformes n'est accompagnée d'une véritable étude d'impact...

Dans ce contexte, présider une juridiction du premier degré relève de la mission impossible puisqu'il faut faire face à un contentieux rendu souvent plus complexe en raison d'exigences formelles de garanties procédurales plus importantes, avec un effectif notoirement insuffisant et des moyens en particulier en informatique complètement déficients.

I. LE PRÉSIDENT CHEF D'UN ORCHESTRE ANTAGONISTE QUI IGNORE LA PARTITION

1. Un chef d'orchestre qui contrarie le principe du juge naturel

Or, le rôle essentiel du président de tribunal est d'établir les tableaux de service, de déterminer le nombre et la périodicité des audiences et la répartition générale de la charge de travail. La France ne connaît plus depuis 1944 l'application du principe du juge naturel évoqué par Simone Gaboriau. En cela, le président se rapproche du « chef d'orchestre » selon le CSM : « le candidat [aux fonctions de président] doit démontrer un intérêt pour les questions d'organisation et de gestion. Comme un chef de juridiction doit en permanence identifier les leviers d'amélioration de la productivité et de la qualité, toute expérience en la matière est bienvenue »⁴⁵.

2. Un orchestre à la dynamique antagoniste

Pour composer son « orchestre », il dispose de magistrats non spécialisés (JNS) corvéables pour tous services (civil, affaires familiales, pénal, pôle social) mais qui n'interviennent pas (sauf délégation) dans les services spécialisés (instruction, enfants, application des peines et dans une moindre mesure Juge des libertés et de la détention (JLD) et du fait de la fusion, contentieux de la protection) - et de magistrats spécialisés, nommés à leurs fonctions par décret, mais qui peuvent également assurer une participation au « service général » (qui désigne en fait le service pénal essentiellement).

Ce dispositif créé naturellement des antagonismes entre les juges spécialisés et les juges non spécialisés (avec des effets de guerre de chapelle).

3. Une « mesure » inconnue en l'absence de référentiels reconnus

Le chef d'orchestre a pour fonction essentielle de donner la mesure : et c'est là que se concentrent les difficultés. Quelle est cette mesure puisque nous ne disposons pas (encore) de référentiels de la charge de travail ?

Sur cette question des référentiels, au contraire des juges administratifs qui les ont mis en place dès les années 60 sous l'impulsion du président Braibant, **les juges judiciaires ont longtemps considéré que leur charge n'était pas quantifiable**, que les mesures de cette nature portaient atteinte à leur indépendance. A tort : les juges administratifs ont vu leur charge théorique chiffrée à 250 décisions / an / magistrats puis à 240 / décisions / an / magistrats. **Dans la période 1991/2021, le nombre de décisions rendues par magistrat de l'ordre judiciaire est passé de 350/an à 750 à 800 !**

L'indigence des outils statistiques a conduit les chefs de juridiction à créer leurs « référentiels » (Rennes a été pilote dans ce domaine) et la Cour des Comptes n'a pas manqué de signaler dans son « *Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires* » : « les multiples outils déployés à l'échelle locale n'ont toutefois pas été validés par la Direction des Services Judiciaires (DSJ) et ne constituent pas un cadre commun de description du travail juridictionnel et d'élaboration des ratios d'activité »⁴⁶.

4. L'accélération folle du rythme... et ses causes

En pratique, chaque année, la chancellerie (DSJ) dans le cadre des « monologues [dialogues] de gestion » fait connaître aux chefs de cour, la « performance » de chacune des juridictions de son ressort, sur la base

45 CSM avis du 26 novembre 2014.

46 rapport, cour des Comptes, décembre 2018, Approche méthodologique des coûts de la justice. Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, p. 81

d'agrégats de résultats statistiques (calculés de manière assez obscure en l'absence de référentiels validés). Trois possibilités :

- Votre « performance » est inférieure à la « performance » du groupe : le message donné au chef est d'accroître la pression sur ses magistrats pour améliorer cette performance.
- Votre performance est dans la moyenne : le message du chef de cour est que ce qui est seulement moyen n'est pas excellent et le chef de juridiction est invité à améliorer cette performance.
- Votre performance est au-dessus de la performance moyenne : vous pouvez solliciter un effectif supplémentaire à la condition que le surcroît de travail induit corresponde effectivement à un temps plein, que le nombre de postes de magistrats soit en augmentation (ce qui n'a pas été le cas entre 2007 et 2020). Vous êtes incité à maintenir cette « performance ».

Il y a aussi des situations intermédiaires : surcharge dans un service mais autre service peu chargé : il convient de revoir la répartition de la charge en « ETPT » (équivalent temps plein travaillé), la chancellerie dispose d'une vision macroscopique ignorant les détails et les aléas (collègue malade, traitement de dossiers d'une particulière complexité, problème d'effectif au greffe...). **L'analyse de ces statistiques permet à la chancellerie et surtout aux premiers présidents de s'immiscer dans l'organisation interne de la juridiction : vous avez des moyens que vous ne savez pas bien déployer...**

II. UNE LOGIQUE MANAGÉRIALE D'INSPIRATION NÉOLIBÉRALE ET SES CONSÉQUENCES

I. La logique gestionnaire et ses conséquences dysharmoniques

Comme l'a analysé B. Cappellina « *l'instrumentation statistique (est) un terrain fertile pour affirmer une logique gestionnaire dans la justice* »⁴⁷.

Quel est votre *clearance rate* ? (taux de variation du stock ou ratio d'efficacité, de performance, délai d'évacuation des affaires, taux de couverture). Voilà l'obsessionnelle question de la direction des services judiciaires, relayée par les chefs de Cour. Et ces amateurs de chiffrage, malgré l'injonction de la Cour des comptes, omettent de proposer une réflexion sérieuse sur les référentiels de charges de travail : vous savez à quelle vitesse vous devez rouler mais vous êtes privés de connaître les capacités du moteur mis à votre disposition (ou plus précisément vous devez en faire usage en surrégime continu, avec des signes évidents de défaillances : *burn-out*, mobilité accrue, arrêts maladie, souffrance au travail, harcèlement...).

La gestion même de la statistique, enjeu de pouvoir, est singulièrement effectuée au ministère de la justice sous le sceau du secret : l'accès au logiciel statistique PHAROS est soumis à habilitation, les personnes habilitées reçoivent un code personnel d'accès dont la durée de validité est limitée dans le temps, alors qu'une logique démocratique serait au contraire de rendre accessibles facilement les informations sur l'activité et de permettre un échange contradictoire sur ces données (souvent erronées).

Même opacité sur les vacances de postes (ou sur les postes susceptibles d'être vacants) de sorte que toute demande de mutation (et donc toute gestion au niveau local des ressources humaines) est faite à l'aveugle, sauf si vous disposez de réseaux bien informés... Il n'existe pas de principe de publication des postes susceptibles de devenir vacants et donc aucune politique d'anticipation des mouvements (il est impossible à la juridiction de faire connaître le profil attendu pour tel ou tel poste car elle n'est pas avisée d'une éventuelle vacance).

⁴⁷ Cappellina Bartolemeo, 2018, Quand la gestion s'empare de la justice : de la fabrique européenne aux tribunaux, Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux. p. 198.

2. Le management induit par cette logique néolibérale est contraire au bon fonctionnement de la Justice.

Tous les ingrédients sont réunis pour provoquer une symphonie dysharmonique :

- Une augmentation tendancielle très importante de la charge de travail, avec pendant de longues années une absence presque totale de réactions du corps (fierté, indépendance, crainte d'être désigné comme peu investi dans l'accomplissement sacrificiel de son service...). Cette augmentation est liée à la faiblesse (pour ne pas dire l'incurie) des moyens budgétaires dédiés⁴⁸. Ces dernières années, le budget de la justice en France était en baisse jusqu'à la loi de programmation de la justice (LPJ) du 23 mars 2019⁴⁹ il faut toutefois noter que si les crédits budgétaires ont augmenté de 24% entre 2018 et 2022 une part significative d'entre eux est allouée à l'administration pénitentiaire et non à la Justice *stricto sensu* et ce dans une logique qui reste très sécuritaire.
- De mauvais résultats quantitatifs - la France, avec un taux de 95,8% peine à résorber l'arriéré, avec un temps de traitement d'une affaire de 420 jours contre 166 en Suède selon l'analyse qu'en fait la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).
- Une dégradation du résultat sous l'angle qualitatif nourrissant les doléances à l'encontre de l'institution (lenteur, complexité de la justice...).
- Une gestion des ressources humaines désastreuse ou « *en miettes* »⁵⁰.
- Une concentration de la colère sur les fusibles que sont devenus les chefs de juridiction qui sont en première ligne ceux qui « répartissent la charge de travail », avec pour conséquence un turnover important de ces chefs, une baisse significative des candidatures à ces postes, une baisse parallèle de la qualité de ces candidatures, un « management » finalement totalement discrédité.
- Une dynamique des antagonismes entre fonctions spécialisées et fonctions non spécialisées, un climat social dégradé, des *burn-out*, arrêts maladie, des tensions sur l'affectation des « placés » (magistrat volant).

3. Le mauvais management, terreau justifiant de nouvelles réformes d'inspiration néolibérale : déjudiciarisation, privatisation, défonctionnarisation, séparation des fonctions administratives des fonctions judiciaires, démantèlement de l'ENM.

Ce mauvais air qui provoque des lenteurs ou des incohérences justifie la critique et est le ferment de propositions de déjudiciarisation, souvent sous forme de privatisation de la justice (par exemple avec les systèmes de médiations payantes et obligatoires ...) ou encore sous forme de standardisation des réponses (injonctions de payer, amendes forfaitaires recouvrées par un système automatisé), ou, enfin par la « défonctionnarisation » des personnels (recrutement d'agents contractuels).

La critique à l'encontre de l'ENM, initialement exclusivement portée par l'extrême droite, est relayée dans une logique de « nouvelle gouvernance » de la fonction publique.

48 Le budget alloué au système judiciaire se monte par habitant à 69 euros pour la France contre 83 en Belgique et 117 en Suède. La France se trouve même en dessous de la moyenne calculée sur les 45 États analysés moyenne de 72 euros par habitant)

49 Source CEPEJ Rapport d'évaluation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), Cycle d'évaluation 2020 (données 2018), Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2020

50 Le « château de cartes » s'effondre : le modèle de GRH est cassé, la GRH en place dysfonctionnelle et les magistrat-es aussi sont « en miettes », rapport 18.30 de l'institut des études et de la recherche sur le droit et la justice conclusions page 321.

Et le remède peut être aussi de changer de chef d'orchestre : il faut « *accorder davantage d'attention au pouvoir de conviction, aux capacités d'entraînement, au leadership et au style de management des candidats [aux fonctions de président de juridiction]*⁵¹ » ou encore, dans le cadre d'un « management rénové » se poser la question de la pertinence de distinguer les fonctions administratives et de gestion des fonctions judiciaires. A ce titre, sous le prétexte d'une meilleure gestion, la justice française a vu se développer une administration gestionnaire pratiquement « hors sol » déconnectée de la réalité judiciaire⁵² qui est théoriquement placée sous l'autorité des chefs de Cour.

Notons enfin que dans le cadre des premières observations des groupes de travail sur les référentiels, **une surcharge d'activité a pour première conséquence le désinvestissement des collègues sur la vie de la juridiction et les activités dites de « soutien »** (formation, relations avec les partenaires, organisation, gestion), les collègues ont « le nez dans le guidon » et dans cette position on ne cherche plus la ligne d'horizon. Le président se trouve également frappé d'une très grande solitude, apparemment éprouvante pour beaucoup de chefs de juridiction, ne trouvant même pas dans les « hiérarchies intermédiaires » les relais nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de juridiction. Le président est sans contact direct avec la DSJ : son seul interlocuteur est le premier président qui est aussi son évaluateur, la majorité des chefs de juridiction caractérise les relations avec la DSJ comme une relation *top down* désincarnée et déconnectée, jugée de surcroît unilatérale et au seul avantage de la DSJ⁵³. Au point que l'on peut se demander pourquoi certains magistrats envisagent la fonction de président ?⁵⁴

4. L'impossible mission du président, chef d'orchestre d'opérette

Le président doit – en principe- définir, en prenant en compte les spécificités du ressort, les objectifs à moyen terme visant à améliorer le service rendu au justiciable et les conditions de travail, dans le respect de l'indépendance juridictionnelle, c'est la définition pieuse du « projet de juridiction » « présenté en tout ou partie, au sein du conseil de juridiction, aux personnes, organismes et autorités avec lesquels la juridiction est en relation »⁵⁵. Dans la réalité, c'est la quadrature du cercle : faire toujours plus et mieux avec moins.

Selon l'adage connu, quand on veut se débarrasser de son chien on dit qu'il a la rage⁵⁶.

CONCLUSION

La magistrature française est tétanisée par les accusations de corporatisme, « d'entre-soi », pour ne pas dire de dégradation génétique liée à une endogamie latente (selon les critiques portées par les partis d'extrême droite), qui permet de cibler son école de formation comme haut lieu de perversion du corps.

La France craint le « gouvernement des juges » chimère commode pour ramener le pouvoir judiciaire au rang d'une simple autorité (placée elle-même sous l'autorité du président de la République lors de l'adoption de la cinquième République) puis pour nourrir tous les conspirationnistes...

51 avis CSM du 26 novembre 2014

52 le service administratif régional (SAR) support régional de référence en matière d'administration du personnel et de la juridiction. L'article R. 312-70 C.O.J lui assigne cinq chefs d'intervention : la gestion administrative de l'ensemble du personnel, la formation du personnel à l'exception de celle des magistrats, la préparation et l'exécution des budgets opérationnels de programme ainsi que de la passation des marchés, la gestion des équipements en matière de systèmes d'information, la gestion du patrimoine immobilier et le suivi des opérations d'investissement dans le ressort. Il est placé sous l'autorité des chefs de Cour, qu'il assiste dans l'exercice de leurs attributions en matière d'administration des services judiciaires R 312.70 COJ

53 Rapport 18.30 de l'institut des études et de la recherche sur le Droit et la Justice : la gestion des ressources humaines des magistrat-es en France et en Europe Justice et magistrat-es : Une GRH en miettes ? Une analyse contextualiste, comparative et pluridisciplinaire Sous la codirection scientifique de Lionel JACQUOT, Sylvie PIERRE-MAURICE, Estelle MERCIER page 201.

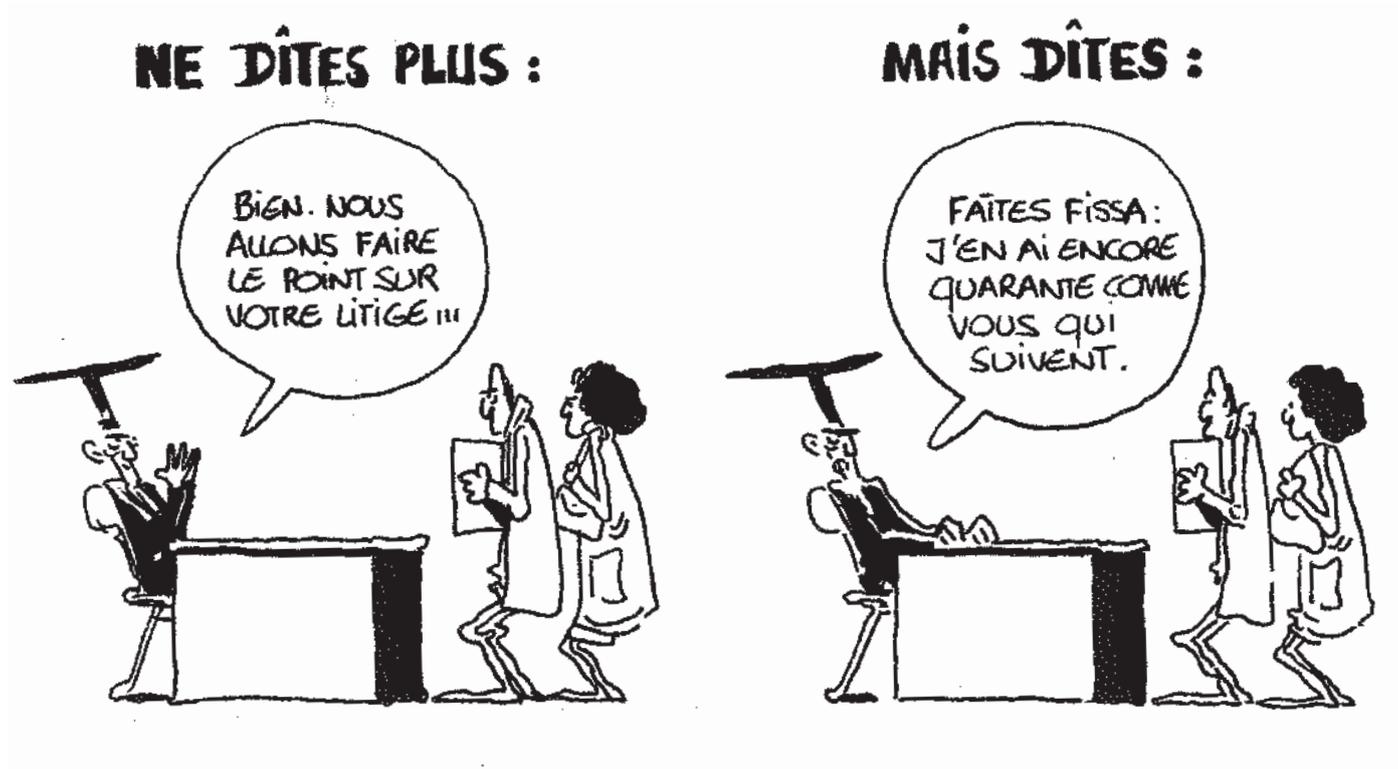
54 La réponse est peut-être dans l'ouvrage de FLOCCO G., 2015, Des dominants très dominés. Pourquoi les cadres acceptent leur servitude, Paris, Raisons d'agir.

55 article 8 décret n°2016-514 du 26 avril 2016 et transposé à l'article R. 212-63 C.O.J.

56 expression française d'origine proverbiale du XIIIe siècle

Ainsi, et c'est ma conclusion : ce n'est pas par hasard que la justice française est privée des moyens élémentaires de fonctionnement et que les présidents de juridiction ne sont que des dictateurs d'opérette... Ils constituent les fusibles ou les masques d'une administration centrale qui coordonne l'indigence des moyens.

Heureusement, nous sommes encore dans une démocratie mais qu'en serait-il si les populistes d'extrême droite avaient emporté les dernières élections ?



JCB

« LE CHEF DE JURIDICTION, DICTATEUR D'OPÉRETTE ? »

Jupiter : « Sauvons les apparences ! Sauvons les apparences ! Tout est là ! »

Orphée aux enfers, Jacques Offenbach

Clara GRANDE

Juge, déléguée syndicale

Le fait syndical est habituellement très peu pris en compte dans les réflexions sur l'administration de la justice (cf récente action de formation sur l'administration de la justice, proposée par l'ENM et l'Université Lyon 2) :

- alors qu'il est le seul contre-pouvoir pleinement assumé face aux logiques gestionnaires à l'œuvre depuis 20-25 ans dans l'institution judiciaire, dont tout le monde s'accorde pourtant à dire qu'elles sont catastrophiques pour l'œuvre de justice.
- alors qu'il porte avec force (et notamment le syndicat de la magistrature) l'idée que l'administration de la justice, son financement et son organisation, ont une incidence directe sur l'accès au juge, le droit au juge naturel et la qualité de la justice rendue.

Face aux logiques budgétaires, statistiques, de rationalisation et de recherche de la productivité, les organisations syndicales restent le lieu où peut encore s'élaborer une ambition démocratique pour le fonctionnement interne des juridictions, et plus largement le lieu où peut être revendiquée sans réserve d'aucun ordre l'exigence d'une justice à la hauteur des ambitions démocratiques.

Concernant le gouvernement des juridictions, l'idée d'un chef de juridiction qui serait un dictateur d'opérette semble tout à fait à propos, parce que la vie d'une juridiction est aussi une affaire de rôles, et même parfois une affaire d'inversion des rôles, ce qui constitue toujours un ressort « dramaturgique » très efficace et parce que l'action syndicale en juridiction, si elle est parfois rude et conflictuelle, gagne toutefois toujours à utiliser les ressorts de la joie et de la légèreté...

I. LE CHEF DE JURIDICTION : UN DICTATEUR EN DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ

Un défaut de légitimité dans l'accès à la fonction

Les chefs de juridictions ne sont pas choisis par les magistrats qu'ils vont devoir « piloter » (« PILOT », nom donné au logiciel de gestion des juridictions et des emplois du temps des magistrats). Et ils ne choisissent pas davantage les magistrats qui vont composer leur juridiction, ni même la « hiérarchie intermédiaire » de leur juridiction.

Si la hiérarchie est affirmée au parquet, elle ne l'est pas au siège, où les magistrats jouissent en principe d'une totale indépendance à l'égard de leur hiérarchie. Aucun lien de subordination n'existe entre un juge et son Président. Les chefs de juridictions s'adressent d'ailleurs le plus souvent aux magistrats de leur juridiction en les appelant « chers collègues ».

Pour autant la gestion d'une juridiction n'est pas une cogestion, c'est bien le chef de juridiction qui garde en théorie le pouvoir décisionnaire.

Face à cela, les sections syndicales en juridiction sont :

- un lieu collectif, où les représentants sont choisis par élection ou par consensus, et où le mode de fonctionnement de la section se décide dans la concertation, dans une forme de cogestion.

- souvent le lieu de la cohésion entre les collègues, tous grades, toutes fonctions confondus.

Un défaut de légitimité dans l'exercice de la fonction

- Ressources humaines : le chef de juridiction procède aux évaluations des magistrats, à leur notation, et peut entamer des procédures pré-disciplinaires à leur encontre. Mais son rôle sur leur progression de carrière est en réalité très limité. En outre, il n'a pas de réel pouvoir de sanction à leur égard, et toutes ses décisions peuvent être soumises à contestation.
- Gestion quotidienne de sa juridiction : le chef de juridiction est soumis aux injonctions des chefs de Cour, du service d'administration régional (gestion budgétaire au niveau régional), et du ministère, tant sur la question des moyens que sur la question de la mise en œuvre des réformes, de plus en plus nombreuses. Il est soumis à des objectifs chiffrés qui bien souvent ne sont pas connus des magistrats.

La légitimité de l'action des chefs de juridiction est ainsi très difficile à asseoir, pour ne pas dire impossible.

- Une liberté de parole bridée : les chefs de juridictions veulent souvent, de manière stratégique, ne pas paraître trop offensifs dans les dialogues de gestion pour leur juridiction, avec les chefs de Cour ou la Direction des services judiciaires : - il en va souvent de leur crédibilité institutionnelle (on leur reprocherait leur manque de « réalisme » si leurs demandes étaient... réalistes ! on leur reprocherait de ne pas tenir des difficultés des autres juridictions s'ils revendiquaient ce qui est nécessaire pour la leur. Tout est question d'échelle) - il en va aussi de leur carrière future...

Face à cela, les représentants syndicaux peuvent être plus facilement dans une logique de revendication claire et de contestation. Ils jouissent d'une liberté d'expression syndicale dont ne dispose pas le chef de juridiction : **« le magistrat qui s'exprime à titre syndical bénéficie d'une atténuation de l'obligation de réserve afin de lui permettre d'exercer pleinement la liberté syndicale, qui implique, par définition, le droit de critiquer le fonctionnement de l'institution judiciaire »** (Recueil des obligations déontologiques du Conseil Supérieur de la Magistrature).

Les représentants syndicaux participent à différentes instances de dialogue social, qui se tiennent au niveau de la juridiction, mais aussi au niveau de la Cour d'appel, ou ministériel, au sein desquelles ils peuvent ainsi relayer des difficultés de la juridiction, voire critiquer le mode de gestion choisi par un chef de juridiction de telle ou telle situation. Les représentants syndicaux ont aussi souvent l'oreille des médias locaux ou nationaux. Cela aboutit parfois à la **situation paradoxale où les chefs de juridiction attendent des syndicats qu'ils revendiquent des effectifs, qu'ils accompagnent leurs demandes, voire qu'ils les dépassent**, afin de se sentir soutenus et de pouvoir instaurer un rapport de force en leur faveur dans le cadre des dialogues de gestion avec la Cour d'appel ou le ministère. Les organisations syndicales, elles, peuvent s'accorder le luxe d'être « réalistes » en demandant le nécessaire, même s'il est impossible (cf : *« Soyons réalistes, demandons l'impossible »* slogan du mouvement ouvrier et étudiant de mai 68).



Ainsi le « dictateur », pour gagner en légitimité, a-t-il souvent besoin de ses contradicteurs.

II. L'ACTION SYNDICALE EN JURIDICTION, UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE

La démocratie interne, un décor en carton ?

La vie démocratique d'une juridiction, telle que régie par le Code de l'organisation judiciaire, se joue classiquement dans des instances dédiées :

- Commissions restreintes, du siège, du parquet, du siège et du parquet, plénière (pour les juridictions de plus de 20 magistrats, sinon commission plénière uniquement) : elles sont composées d'un collège de représentants des magistrats de la juridiction, avec des élections tous les 2 ans ; scrutin de listes, qui peuvent ne pas être portées par une organisation syndicale... mais en pratique le sont toujours.

Elles sont réunies au moins deux fois par an avant les assemblées générales. C'est au sein de ces instances que les chefs de juridictions présentent leur projet d'ordonnance de roulement (c'est-à-dire d'organisation des chambres, services, audiences, permanences) et expose les projets pour la juridiction, la situation en terme de budget, d'effectifs, d'immobilier. Il recueille l'avis des commissions sur les points fixés à l'ordre du jour mais cet avis ne le lie pas. La commission plénière est également composée des représentants des greffiers.

- Assemblées générales du siège, du parquet, du siège et du parquet et plénière : elles réunissent deux fois par an l'ensemble des magistrats concernés. Les chefs de juridiction soumettent au vote de l'assemblée plénière le projet d'ordonnance de roulement.

»»» Impuissance liée aux usages traditionnels des outils mis à disposition :

- voter contre le projet d'ordonnance de roulement n'a pour effet que de contraindre le chef de juridiction à organiser une nouvelle assemblée générale dans un délai de 8 jours à un mois, mais la nouvelle assemblée réunie ne peut plus s'opposer au projet d'ordonnance.
- la récurrence des assemblées générales, à des moments charnières de l'activité des juridictions (juste avant l'été et juste avant Noël), l'absence de quorum vraiment contraignant (la moitié des membres), la faiblesse des pouvoirs attribués, en font souvent des lieux de délibération collective désinvestis par les collègues.

»»» Nécessaire réappropriation de ces instances ; c'est le rôle de l'action syndicale de réinvestir ces instances, voire d'en prendre le contrepied :

- Mettre à l'ordre du jour certains sujets (en général, les chefs de juridictions ne s'y opposent jamais, même quand on ne respecte pas le formalisme, il en va de la qualité du dialogue social). Par exemple, au TJ de MARSEILLE, nous demandons souvent que l'on mette à l'ordre du jour des thèmes qui n'y sont pas, comme récemment la question de la souffrance au travail (ou plutôt, pour ne froisser personne et rester positifs la question de la « qualité de vie » au travail) et de l'aménagement de temps de récupération conformes au Code du travail... Cela oblige les chefs de juridictions à se positionner sur ces questions, à élaborer un projet qui en tienne compte.
- Demander des statistiques qualitatives. Par exemple, au TJ de MARSEILLE, les représentants du SM avaient porté une demande d'analyse statistique sur la durée des audiences de comparution immédiate, et sur la composition de ces audiences. Ce travail a permis de repenser l'organisation de ces audiences. On nous demande, à nous magistrats, comme aux chefs de juridiction des statistiques qui ne tiennent pas compte de la qualité de la justice rendue, à nous de demander aux chefs de juridiction de nous donner des statistiques fondées sur cet impératif.

- Voter des motions Faire voter des motions, qui sont ensuite annexée aux procès-verbaux des Assemblées générales et communiquées aux chefs de Cour d'appel.
- Engager des discussions de fond. C'est le rôle des représentants syndicaux de libérer la parole aux assemblées générales sur ce qu'est la difficulté du travail, dans son organisation, dans sa charge, dans la perte du sens des missions, et de déplacer le curseur des débats. Par exemple, les discussions sur la création d'une audience supplémentaire peuvent être l'occasion de discuter des choix de contentieux qui doivent être faits pour prioriser certaines affaires sur d'autres. Ainsi, à la suite de la « Tribune », des discussions ont été menées sur les « impossibilités de faire ». Il faut élaborer des stratégies de résistance.

Aider le chef de juridiction à sortir d'un management comptable

Au-delà des instances prévues pour la vie démocratique interne, le rôle de la section syndicale est de créer à la fois du lien entre les collègues et les partenaires (autres syndicats et organisations professionnelles) et du rapport de force avec les gestionnaires décideurs. Il faut contraindre le chef de juridiction à sortir des logiques de management comptable dans lequel on veut l'enfermer et dans lequel il s'enferme en pensant souvent bien faire :

- CODIR, COPIL : lieux de coordination de l'action de la hiérarchie intermédiaire dans les grosses juridictions, dont l'ensemble des collègues sont très peu tenus informés,
- analyse des flux, des stocks, du calibrage des audiences, de l'organisation des audiences, etc...
- édition d'une « Newsletter » de la juridiction, pour mettre en valeur leur action ; là aussi, face à ces logiques de management, l'action syndicale peut être légère et permettre de restaurer de l'horizontalité et du collectif.

Par exemple, au TJ de MARSEILLE une newsletter syndicale est éditée, impertinente, mais qui essaie de porter les vrais sujets de préoccupation des collègues.

Face au constat actuel de l'impuissance gestionnaire des chefs de juridiction, tant en terme de moyens que de ressources humaines, le premier but de l'action syndicale en juridiction est d'inciter le chef de juridiction à devenir davantage un animateur du dialogue social, celui qui restaure des liens collectifs, des lieux et des temps de discussion sur nos missions, sur le travail lui-même.

Éviter la maltraitance institutionnelle dans le cadre du travail. Le rôle du syndicat est de le pousser à cela.

On peut relever évolutions récentes :

- la force de la mobilisation collective / de l'usage du droit de grève ainsi que la portée nouvelle, et peu contestable, de la libération de la parole sur la souffrance au travail : l'USM, syndicat majoritaire, a pour la première fois appelé à la grève aux côtés du SM en décembre 2021 ; les chefs de juridictions se sont associés aux mouvements de décembre 2021 faisant suite à la Tribune des 3000, et ont pour certains voté les motions soumises par les AG ; ils n'avaient pas vraiment d'autre choix que de le faire. Face à l'ampleur du mouvement, les chefs de juridiction n'ont pas pu rester sur des postures hiérarchiques, ils ont compris qu'il en allait de leur ultime légitimité.

Finalement, le bon chef de juridiction aujourd'hui est peut-être celui qui renonce à l'idée de vouloir être chef.

LE GOUVERNEMENT DES JURIDICTIONS

AILLEURS EN EUROPE

LE JUGE NATUREL UN PRINCIPE OUBLIE EN FRANCE SACRE PAR LA CONSTITUTION EN ALLEMAGNE

Simone GABORIAU

Ancienne présidente du Syndicat de la Magistrature avec le concours

Pour la partie allemande, de Hans-Ernst BÖTTCHER

Membre de MEDEL, président honoraire du tribunal de Lübeck

INTRODUCTION

1983, c'était au temps des promesses de l'aube de MEDEL

En février, fut organisé à Lille (France) un colloque sur le thème Magistrature et Démocratie. Il fut suivi d'un ouvrage, « Être juge demain » où le thème du « juge naturel » avait une place de choix mais tombé en désuétude en France il nous laissait, nous le SM, sans voix si ce n'est celle d'une exigence et d'une conquête indispensables.

Quelques mois plus tard, en octobre 1983, à Bordeaux, une réunion organisée par le SM aboutit au premier texte signé par des organisations européennes de magistrats, définissant les conditions d'une justice démocratique pour répondre aux exigences de la Convention Européenne des droits de l'homme.

L'obligation du respect du principe du juge naturel avait à nouveau une place de choix en ces termes : « Toute personne a droit à être entendue et à ce que sa cause soit examinée par le juge naturel déterminé préalablement par la loi. Les modalités d'affectation des magistrats et d'attribution des dossiers doivent garantir le respect de ce principe ».

Il s'agissait tout simplement, de garantir le droit à un juge indépendant et impartial.

Le respect de ce principe interdit que la répartition des affaires ou que les critères auxquels cette répartition obéit soient susceptibles de manipulation. Il s'en déduit qu'un juge ne peut être affecté à tel ou tel service en fonction de la jurisprudence que l'on attend de lui. Parallèlement, il ne doit pas être possible de retirer un service à un juge au motif que sa jurisprudence « déplait ».

C'est l'obligation d'une juridiction désignée par avance pour juger des contentieux prédéfinis et non pas composée sur mesure !

I. LE PRINCIPE DU JUGE NATUREL DEMEURE UNE EXIGENCE MECONNUE EN FRANCE

Un peu d'histoire

Reconnu dans la culture juridique française depuis au moins le XVI^e siècle et consacré dans tous les textes révolutionnaires, le principe du droit au juge naturel n'est toujours pas respecté par le système français tel qu'organisé par le Code de l'organisation judiciaire alors qu'il est aujourd'hui inscrit dans la constitution de

nombreux États européens (Allemagne, Espagne, Italie, Portugal notamment). Il a été abandonné en France dans des circonstances historiques emblématiques de sa fonction de protection de l'indépendance des juges, puisque **c'est le régime de Vichy qui lui a porté un coup fatal.**

En effet, si la référence au juge naturel avait déjà disparu des constitutions françaises postérieures à 1830, son respect restait garanti, jusqu'en 1943, grâce à la réglementation sur l'organisation des juridictions.

C'est en effet une loi du 14 août 1943 signée par Pierre Laval qui a remis en cause une longue tradition en décidant que, désormais, l'ordonnance de roulement qui était jusqu'alors établie par une sorte de commission restreinte, serait désormais l'œuvre du seul premier président pour les cours et du président pour les tribunaux de grande instance: la maîtrise du choix des juges était stratégiquement importante pour le régime de Vichy !

Focus sur l'histoire du juge naturel en France

Alors qu'un décret du 30 mars 1808 avait créé le principe de la décision présidentielle de « roulement », une ordonnance du 17 octobre 1820 a institué la première commission restreinte (composée du premier président, des présidents de chambre et du plus ancien conseiller de chacune des chambres pour les cours et du président, des vice-présidents et du doyen pour les tribunaux de grande instance) qui, « dans la dernière quinzaine qui précède les vacances », fixait la répartition des conseillers dans les chambres pour les cours et des juges pour les tribunaux de première instance composés de plus de deux chambres.

D'autres décrets ont, par la suite, apporté des précisions sans pour autant revenir sur la compétence des commissions. L'importance de la légitimation de cette décision d'organisation judiciaire par une délibération collective a été mise en valeur par un arrêt de 1829 de la Cour de Paris, lequel a rejeté le recours formé contre une affectation en considérant que les parties étaient sans qualité ni droit pour attaquer le roulement annuel lorsqu'il a été approuvé par l'assemblée générale.

C'est cette pratique bien ancrée dans le fonctionnement des juridictions en France qui fut abolie par le ministre de la justice Maurice GABOLDE le père des sections spéciales.

La loi du 14 août 1943 fut publiée au JO du 26 septembre 1943 aux côtés de textes dénaturant des personnes venant d'Espagne d'Italie, de Pologne ou de Russie.

II. ET MAINTENANT

Les pouvoirs du président (ou du premier président)

Par la suite, le texte de Vichy ne sera pas remis en cause dans sa disposition essentielle confiant aux présidents le choix de l'affectation des juges. L'article L121-3 du code de l'organisation judiciaire est l'héritier de ce texte.

« Chaque année, le premier président de la Cour de cassation, le premier président de la cour d'appel et le président du tribunal judiciaire répartissent les juges dans les différents pôles, chambres et services de la juridiction ».

Soulignons pour nos amis européens que l'avis de l'assemblée générale de ces juridictions, qui est obligatoire, ne lit pas le président.

Même si les préoccupations prioritaires des chefs de juridictions sont de boucher les trous et de faire que la machine judiciaire tourne tant bien que mal et hélas plus souvent plus mal que bien. Même si l'ordonnance de roulement est rarement le moyen d'écarter un juge de certains contentieux ou d'en placer d'autres « plus

souples ». Il reste que le respect des principes sus-énoncés sont importants eu égard aux garanties dues aux justiciables d'une justice indépendante et impartiale.

Il reste aussi, et il faut le souligner, que des précédents existent et que l'enjeu démocratique de la justice justifie une telle réforme.

Et cela d'autant que jusqu'alors aucun contrôle juridictionnel n'est possible, ces décisions des chefs de juridictions étant des « décisions d'administration judiciaire » insusceptibles de recours.

Exemples de volonté d'écarter des juges « déplaisants » par leur façon de juger ou d'en placer d'autres à la jurisprudence prévisible.

- Une réorganisation de la cour d'appel de Paris en 2009, mise en place malgré l'opposition de l'immense majorité des magistrats et qui, pour certains collègues, a servi d'appui à l'éviction de leurs fonctions sans justification sérieuse ;
- La perspective annoncée, puis retirée à la suite d'une interpellation solennelle du SM, d'une composition ad hoc à la cour d'appel de Paris pour le jugement en appel du dossier Clearsteam particulièrement suivi par Nicolas Sarkozy, alors Président de la République ;
- La décision prise, courant 2012, par la présidente du TGI de Nice de créer, sans consultation de l'assemblée générale, une audience spéciale, présidée par elle-même, pour juger l'infraction de blessures involontaires par manquement à une obligation de sécurité reprochés au préfet local, et ce dans une salle de dimension restreinte assurant la discrétion du procès ;
- Bien d'autres exemples dont les magistrats sont témoins sans que l'on n'en parle.

L'absence de recours

L'article R121-1 du code de l'organisation judiciaire prévoit :

« La répartition des juges dans les différents pôles, chambres et services de la juridiction est faite par ordonnance prise, conformément aux dispositions de l'article L. 121-3, avant le 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 ».

L'article 537 du Code de procédure civile dispose pour sa part que « Les mesures d'administration judiciaire ne sont sujettes à aucun recours ».

Longtemps, il n'y a eu aucun juge compétent, en France, pour imposer le respect du principe du juge naturel, pourtant consacré par les prescriptions européennes.

Le Conseil d'État a considéré par décision du 23 juillet 2010 sur recours du Syndicat de la magistrature contre l'ordonnance de roulement du premier président de la Cour d'appel de Paris (évoquée ci-dessus), portant réorganisation de la juridiction avec de vastes bouleversements, que l'ordonnance de roulement qui « répartit les juges dans les chambres et les différents services de la juridiction, se rattache au fonctionnement du service public de la justice, duquel il n'appartient pas au juge administratif de connaître ».

Alors quel juge ?

Un espoir, lié à deux décisions, qui mériteraient d'être exploitées au nom des forces imaginantes du droit chères à la très regrettée professeure Mireille Delmas Marty.

1. Une décision du Tribunal des Conflits du 12 février 2018, qui au-delà du cas d'espèce est sur ce point particulièrement intéressante et, à ma connaissance, est la première qui se soit prononcée sur l'existence d'un recours relatif, si ce n'est à l'ordonnance de roulement, du moins à la modification de celle-ci. Il s'agissait d'un magistrat à qui le président du tribunal avait retiré les fonctions de présidence d'une juridiction particulière et qui estimait qu'il s'agissait d'une sanction déguisée.

« La décision prise par le président d'une juridiction judiciaire de modifier une ordonnance de roulement constitue une mesure relevant du fonctionnement du service public de la justice et dont l'examen conduit à porter une appréciation sur la marche même des services judiciaires. La juridiction judiciaire peut seule procéder à cet examen. Il s'ensuit qu'un recours contre une telle décision, fondé sur le fait qu'elle constituerait une sanction déguisée, relève de sa compétence ».

C'est une avancée même si la motivation du Tribunal des Conflits est moins ambitieuse que les conclusions du rapporteur public précédant la décision du Conseil d'État du 4 décembre 2017 renvoyant devant le Tribunal des Conflits. En effet le rapporteur public insistait sur le point suivant : il ne convenait pas de "décliner la compétence de la juridiction administrative sans être assuré de l'existence d'une voie de recours pour contester une décision qui doit pouvoir être contrôlée au regard des règles encadrant l'inamovibilité et la discipline des magistrats".

2. Par ailleurs, une décision de la Cour de cassation (Civ. 2e, 16 déc. 2021, F-B, n° 19-26.243) a admis qu'une mesure d'administration judiciaire pouvait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

III. L'INCOMPATIBILITE AVEC LES PRINCIPES EUROPEENS

L'ordonnance de roulement n'est pas une mesure d'organisation interne sans conséquence pour le justiciable.

La Convention européenne

En effet, la Convention européenne des droits de l'homme proclame en son article 6-1 :

« Droit à un procès équitable.

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, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». (...)

En application de ce texte, l'organisation administrative des juridictions ne doit pas porter atteinte à l'indépendance individuelle du juge, laquelle est une garantie pour le citoyen au côté du droit au juge établi par la loi. Il faut entendre par le terme loi, outre tous les systèmes légaux d'organisation de la justice et des juridictions, toutes les normes qui ont pour objet spécifique de désigner concrètement le juge en charge d'une affaire particulière. Sont ainsi en cause les règles de distribution des affaires aux juges compétents pour en connaître. Pour être conforme aux exigences européennes, elles doivent faire en sorte que le justiciable se trouve en présence d'un juge prédéterminé, c'est-à-dire ni choisi par son supérieur hiérarchique ni choisi par le justiciable lui-même, le juge ne pouvant par ailleurs, non plus, choisir ses dossiers.

De nombreux observateurs éclairés mettent l'accent sur l'archaïsme du fonctionnement français. Par exemple, le professeur Emmanuel Jeuland a souligné, à plusieurs reprises, qu'il était « urgent de restaurer le principe du juge naturel en France ».

Au reste la Cour européenne des droits de l'homme affirme que le juge indépendant et impartial est celui qui n'est sujet à aucune autorité.

Jurisprudence

En présence d'un dispositif de répartition des affaires laissant une trop grande latitude au président pour décider du remplacement du juge saisi et lui ayant permis, ainsi, de s'attribuer l'affaire, elle a conclu à la violation de l'article 6.1. (C.E.D.H. 5 octobre 2010 Dmd Group c/ Slovaquie).

Sur le même fondement, elle a, condamnant une pratique d'attribution des affaires par les autorités internes, estimé qu'étaient légitimes les doutes du prévenu, nés du remplacement du juge, initialement saisi, pour des raisons inconnues et selon une procédure opaque (C.E.D.H. 3 mai 2011 Sutyagin c/Russie).

La recommandation sur les juges CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe en date du 17 novembre 2010, sur « indépendance, efficacité et responsabilités » donne aux États membres, donc à la France, une feuille de route très claire : (...)

« Indépendance de la justice et niveau auquel elle devrait être garantie (...)

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 préétablis et au moyen d'une procédure transparente.

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 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. (...)

L'organisation hiérarchique des juridictions ne devrait pas porter atteinte à l'indépendance individuelle. (...)

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 ».

IV. ALLONS VOIR AILLEURS QU'EN FRANCE

L'observation des systèmes judiciaires et des pratiques en vigueur au sein des États membres du Conseil de l'Europe montre que l'exigence du juge naturel est loin de se résumer à un objectif théorique ou abstrait que chacun de ces États devrait seulement chercher à atteindre dans un avenir plus ou moins lointain.

C'est au contraire, dans plusieurs de ces États, l'un des éléments très concrets du droit positif de l'organisation judiciaire, conçu comme l'un des moyens de donner un contenu effectif aux impératifs du procès équitable. Il est tout à fait remarquable que cette exigence se manifeste tout particulièrement dans les systèmes judiciaires de plusieurs États ayant vécu, dans leur histoire récente, sous des régimes totalitaires.

L'exemple de l'Allemagne : rompre avec la période nazie

La République Fédérale Allemande et sa Constitution, la Loi Fondamentale («Grundgesetz», GG), se conçoivent comme une réponse radicale à l'époque passée, le totalitarisme nazi.

L'architecture même de la Constitution est fondée sur la prééminence des droits fondamentaux, les libertés individuelles et collectives, lesquelles obligent le législateur, l'exécutif et le pouvoir judiciaire « comme droit immédiatement applicable ». Parmi les droits fondamentaux figurent non seulement les libertés «matérielles» mais aussi les droits fondamentaux procéduraux («Prozessgrundrechte»), dont le droit, pour le justiciable, au juge naturel. Ainsi la Constitution édicte dans son article 101 : «Nul ne doit être soustrait à son juge naturel» («Niemand darf seinen gesetzlichen Richter entzogen werden»).

Le rôle déterminant du «praesidium»

Ce principe, ainsi garanti par la Constitution, est décliné sur le terrain judiciaire par le Code de l'organisation judiciaire (articles 21a et suivants).

Dans les tribunaux composés de moins de 8 juges, l'assemblée générale détient le pouvoir d'organisation.

Dans les autres cas, les juges élisent la commission restreinte - «*praesidium*» - qui est composée, selon la dimension du tribunal ou de la cour, de quatre à douze magistrats élus, outre le président, qui est membre de droit, soit toujours une composition impaire. Le président est le « gestionnaire » du «*praesidium*». Les membres de cette commission sont élus pour quatre ans - le vote étant obligatoire - et renouvelés par moitié tous les deux ans. L'élection est organisée non par le président mais par un comité («*Wahlvorstand*») issu de l'assemblée générale. Le «*praesidium*» prend ses décisions à la majorité simple. L'abstention n'est pas admise.

La loi admet la publicité des séances, mais le huis clos peut être décidé si cela se justifie, par exemple quand il s'agit de discuter de points délicats concernant la santé d'un juge.

L'ordre du jour des séances doit être publié.

La mission du «praesidium»

La mission essentielle de cette commission est la fixation, pour l'année suivante, de la répartition des fonctions : civil, pénal, juge des libertés, famille, application des peines, enfants, etc... Elle est chargée également de la composition des chambres y compris la désignation, par ordre, des remplaçants en cas d'empêchement des titulaires.

Les critères d'attribution des dossiers sont prévus en détail par type de contentieux (par exemple : construction, responsabilité médicale...), en fonction du nom de l'accusé ou du défendeur ou selon un tour de rôle.

Il est aussi dans la compétence du «*praesidium*» de statuer en cas de conflit de compétence entre deux chambres. L'attribution des dossiers au sein d'une chambre n'est pas confiée au président de chambre mais à l'ensemble des juges la composant.

Le travail du «praesidium» dans la pratique quotidienne

Pour préparer l'ordonnance de roulement («*Geschaeftsverteilung*») pour l'année suivante, le président, en tant que gestionnaire du «*praesidium*», recueille au cours de l'année toutes les observations utiles telles que vœux individuels des juges, constats de difficultés diverses de fonctionnement, conflits vécus et conséquences pouvant en être tirées.

En outre, au début du mois d'octobre, les juges sont formellement questionnés par le «*praesidium*» en vue de l'expression de leurs vœux, notamment leurs souhaits éventuels de changement de matière.

L'exemple du tribunal de grande instance de Lübeck

À titre d'exemple, au tribunal de grande instance de Lübeck qui compte environ 50 juges, cette ordonnance de roulement – d'une quarantaine de pages - est, après cette phase préparatoire, élaborée en trois séances du «*praesidium*» de plusieurs heures chacune. Sont d'abord fixées les grandes lignes, puis, après débats, sont réglés tous les détails.

Le contenu de ce document, qui fait l'objet d'une rédaction minutieuse, est diffusé au parquet, aux avocats, à la presse et au public intéressé.

La portée juridique de la décision de roulement

L'ordonnance de roulement est valable pendant toute l'année et ne peut être modifiée, sauf pour des raisons d'évidente nécessité. À défaut de motivation valable, tout changement injustifié caractérise une violation du principe du juge naturel, motif absolu de cassation de la décision rendue par une juridiction dont la composition ne répond pas à cette exigence.

Quelques exemples de motifs légitimes reconnus par la jurisprudence : un alourdissement imprévu des charges de certaines chambres, des changements affectant les juges tels que maternité, congé parental, détachements, congé sabbatique, départ à la retraite, arrivée de nouveaux juges, etc.

De la sorte, l'ordonnance de roulement constitue un outil juridique d'importance, tant pour les parties que pour les juridictions supérieures (cours d'appel et cour de cassation).

Une garantie et une protection spécifiques de l'indépendance des juges

Tout juge estimant que son indépendance est mise en cause par un acte de contrôle hiérarchique peut saisir l'instance disciplinaire (article 26 alinéa 3 du Code sur le statut des juges). À cet égard, la jurisprudence de ces conseils - composés de juges et institués tant au niveau des tribunaux que des cours - s'est révélée très protectrice.

« RAPPORT DE SYNTHÈSE⁵⁷ »

Charlotte CLAVERIE-ROUSSET

Professeuse de droit privé et sciences criminelles à l'Université de Bordeaux,

Directrice de l'Institut d'Études Judiciaires,

Membre de l'Institut de Sciences Criminelles et de la Justice (UR 4633)

Il est toujours très plaisant pour un universitaire d'échanger avec les professionnels de la justice. Cela contribue non seulement à la vitalité des liens entre justice et université mais aussi à la diffusion du savoir. Il est en outre du devoir de l'universitaire, qui jouit d'une grande liberté de parole, d'alerter à son tour et à sa mesure sur les conditions de travail des magistrats, greffiers, avocats et autres acteurs de la justice, et leurs conséquences sur la qualité du service public ainsi rendu.

La dimension internationale présente dans ce colloque est elle aussi fondamentale ; ce n'est qu'en regardant ailleurs, pour vérifier si l'herbe y est plus verte, que l'on peut analyser de manière rationnelle et objective ce qui se passe chez soi. Les interventions des magistrats étrangers étaient à cet égard particulièrement éclairantes.

Le rapport de synthèse est un exercice difficile, car le propos doit refléter le plus fidèlement possible les faits marquants de la journée sans trahir la pensée des différents intervenants, tout en prenant un peu de hauteur. Mais c'est surtout donner une vision éminemment personnelle du sujet : aussi les points saillants détaillés ci-après, identifiés dans ma posture d'universitaire, ne sont pas forcément les mêmes que ceux qui auraient été relevés par un autre professionnel. De ce qui a été dit aujourd'hui, je cerne d'un côté les maux (I) puis de l'autre les potentiels remèdes (II) à cette crise dans l'administration contemporaine de la justice française.

I. LES MAUX

Les propos de la journée font ressortir deux tourments principaux qui affectent l'administration de la justice : d'une part la prédominance d'une logique gestionnaire (1) et d'autre part l'éternelle question de l'indépendance des magistrats (2).

I. La prédominance d'une logique gestionnaire

De la LOLF aux indicateurs de performance en passant par la centralisation du budget de la justice, les causes de la logique gestionnaire, illustration du *New Public Management*, sont connues et ont été rappelées dans diverses interventions orales.

La managérialisation et le culte de la performance ne sont pas des phénomènes isolés, propres à l'administration de la justice. Ils concernent en effet plus largement tous les services publics tels que la santé ou encore l'enseignement, qu'il soit primaire, secondaire ou universitaire. Les chefs de juridictions et directeurs de greffe font de leur mieux pour maîtriser le budget qui leur est alloué, parfois qualifié d'« indigent », mais il n'est pas extensible à merci ; les moyens en ressources humaines ne le sont pas non plus. Toutefois les problèmes soulevés par ce phénomène revêtent une dimension particulière s'agissant de la justice puisque la prise de décision par les magistrats produit un effet concret et décisif sur la vie des justiciables. Plusieurs intervenants ont dressé un portrait affligeant de cette justice en faillite, en souffrance, avec des magistrats tenus à des cadences infernales, et « le nez dans le guidon » pour améliorer leur productivité et faire baisser le stock d'affaires. Nous ne sommes pas encore au paiement à la pièce, c'est-à-dire en fonction du nombre d'affaires jugées, mais nous y viendrons peut-être un jour, comme dans certains pays.

57 Le style oral de l'intervention a volontairement été conservé.

Paradoxalement, comme cela a été remarqué, ces dernières années **c'est le « faire-savoir » qui prime sur le « savoir-faire »**. On recense de nombreuses réformes réalisées par le législateur, presque sur un coup de tête, en réaction à des faits divers, en particulier en matière pénale, sans être précédées d'études d'impacts, alors qu'au contraire elles impactent nécessairement les acteurs de la justice. Tout cela génère aussi un manque de confiance des justiciables en la justice. De manière parfois inouïe, alors que les délais d'audience sont souvent longs, on taxe les magistrats de rendre une justice expéditive et on leur accorde peu de crédit. Alors pour rafistoler ce lien, la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire se propose d'autoriser l'enregistrement des audiences pour un motif d'intérêt public d'ordre pédagogique, informatif, culturel ou scientifique ; ainsi la diffusion sera accompagnée d'éléments de description de l'audience et d'explications pédagogiques et accessibles sur le fonctionnement de la justice ; c'est là tout l'objectif de vulgarisation énoncé par le gouvernement. Est-ce là vraiment la bonne priorité pour l'administration de la justice ?

2. L'éternelle question de l'indépendance des magistrats

Si à l'évidence le débat sur l'indépendance des magistrats ne se pose pas en des termes identiques qu'il s'agisse du siège ou du parquet, j'ai cru percevoir une absence d'unanimité sur les évolutions nécessaires. Les magistrats ne me paraissent pas tous d'accord, entre ceux qui souhaitent le maintien d'un corps unique et ceux qui voudraient établir deux corps distincts. De même, faut-il une indépendance totale des magistrats du parquet, une déconnexion complète vis-à-vis du gouvernement ? On pense notamment à la question de la politique pénale qui fait partie – dixit le Conseil constitutionnel- de la politique pénale de la Nation au sens de l'article 20 de la Constitution. Le débat, ouvert depuis longtemps, n'est pas encore terminé.

Pourtant, si l'on se tourne vers nos voisins européens, on se rend compte que la France n'est pas si mal lotie. Certains États sont en proie à des difficultés pour maintenir la séparation des pouvoirs et la démocratie, à l'instar de la Pologne ou de la Turquie. Malgré le socle minimal de garanties établi par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice européenne, l'indépendance de la justice, en France comme ailleurs, est un combat de chaque instant. L'enjeu est d'autant plus crucial qu'il existe un danger si le pouvoir exécutif influence trop l'administration de la justice par sa mainmise sur les moyens budgétaires et humains.

II. LES REMÈDES

Puisque les remèdes proposés jusqu'à présent ne paraissent pas si efficaces, que faut-il faire maintenant ?

I. Les remèdes proposés jusqu'à présent

Pour illustrer les remèdes livrés par l'État français face à la crise de la justice, certains intervenants ont évoqué « les sucres rapides » et « les saignées de George Washington ». Deux métaphores relatives à la santé humaine pour illustrer le caractère non satisfaisant des « pansements » prévus actuellement, et la vision à court-terme qui a pu prédominer.

Des promesses d'effectifs de fonctionnaires supplémentaires, le recrutement d'agents vacataires avec des statuts précaires, le recours à des magistrats à titre temporaire, à des magistrats honoraires ou même à des avocats honoraires (par exemple pour siéger à la cour criminelle départementale) : autant d'illustrations de ces bandages rapides et superficiels sur une plaie profonde.

À plusieurs reprises a été évoquée la question de savoir si la justice ne devrait pas plutôt être administrée par de « vrais gestionnaires », autrement dit non plus par des magistrats ni des directeurs de greffe, mais par des extérieurs, à l'instar de ce qui peut se pratiquer dans les hôpitaux. Ici la réaction des magistrats semble unanime : c'est non ! Plusieurs constatent que les expertises ou audits par des non professionnels de la justice de type cabinets de conseil sont « hors sol », totalement déconnectés de la réalité du métier. Le parallèle entre la justice et l'université est ici frappant ; les universités (certes établissements publics autonomes désormais) sont administrées par des universitaires élus au sein de la communauté. **Il est important d'être dirigé**

par ses pairs qui ont seuls la légitimité pour administrer leur institution parce qu'ils la connaissent bien. Légitimité oui, mais quid de la compétence ? Effectivement, qu'il s'agisse des magistrats ou des universitaires, les fonctionnaires appelés à des fonctions de direction ne sont pas toujours bien formés à la gestion d'un budget, au plan de gestion des emplois, à la question des risques psychosociaux et de qualité de vie au travail etc. Pourtant, lors des fameux dialogues de gestion, ou « monologues » de gestion comme certains ont pu les qualifier aujourd'hui, il faut maîtriser de nombreux outils pour faire correctement entendre ses besoins. La formation des chefs de juridictions est essentielle mais malgré tout, même bien formés, ils ne pourront faire que du mieux possible avec les moyens restreints dont ils disposent.

La déjudiciarisation et le recours aux modes « alternatifs » de règlement des litiges a pu aussi être présentée comme une solution miracle... A court terme elle serait d'un moindre coût puisqu'il s'agit en partie de reporter le travail sur d'autres acteurs comme les avocats ou les médiateurs. Pourtant, cette fausse idée neuve (les alternatives aux procès existent déjà) s'accompagne de certains inconvénients tels que le risque d'une privatisation de la justice, et dans certains cas la nécessité de saisir *in fine* la justice...

2. Et maintenant ?

Soyons réalistes, la logique budgétaire est incontournable. Il est absolument nécessaire d'avoir des outils de pilotage et de gestion ; après tout c'est de l'argent public qui est dépensé. En soi l'analyse économique n'est pas une mauvaise chose ; mais elle est toujours froide et amoralisée alors que la justice est essentiellement humaine. C'est la raison pour laquelle l'État doit faire des choix politiques forts. Comme l'ont fait remarquer plusieurs intervenants, c'est une honte pour une puissance économique comme la France, le berceau des droits de l'homme et de la démocratie, d'avoir une justice aussi dégradée. Le contraste avec d'autres pays est alors étonnant : en Pologne par exemple, pas de problème de budget ni de moyens, en revanche aucune indépendance des magistrats, ce qui n'est guère mieux ; faudrait-il donc toujours choisir entre la peste et le choléra ?

Recruter plus de magistrats fait incontestablement partie des pistes à privilégier ; mais quid du maillage territorial ? Cela sera-t-il suffisant ? Plusieurs autres pistes ont été évoquées par les syndicats : par exemple, chaque juridiction serait un établissement public autonome dans lequel le chef serait élu par ces pairs, avec le pouvoir d'établir un projet de juridiction prenant en compte du contexte local. La mise en place d'un conseil supérieur de justice détaché de l'administration et du gouvernement, bref du pouvoir exécutif, a aussi été proposée. Ce ne sont définitivement pas les idées qui manquent. Mais **il faudra agir vite pour réparer la justice française tant qu'elle est réparable**, et ne pas dégoûter les potentiels candidats à la magistrature.

»»» Pour conclure sur cette crise qui touche l'administration de la justice, je souhaite faire part de remarques issues de deux expériences différentes. Premièrement, lorsque j'ai siégé au jury d'aptitude et de classement de l'ENM entre 2015 et 2018, j'ai pu y constater, avec mon regard extérieur, beaucoup de déconvenues chez les auditeurs de justice qui rentraient de leurs stages en juridiction. Même pour les recrutements plus rapides comme par exemple lors de l'intégration directe dans le corps de la magistrature, des candidats avec dix ou quinze ans d'expérience comme greffier, directeur de greffe ou avocat, ont découvert avec stupeur la charge de travail et les conditions de travail indécentes des magistrats. Deuxièmement, en tant que directrice-adjointe puis directrice de l'institut d'études judiciaires (qui prépare entre autres à tous les concours de l'ENM), j'ai constaté, avec mes collègues, une crise de vocation chez les étudiants. Alors qu'il y a quelques années nous faisons face à beaucoup de frustration chez les étudiants car, malgré leur grande motivation, peu de places étaient offertes chaque année au premier concours de l'ENM, maintenant que le ministère ouvre progressivement les vannes, beaucoup d'étudiants ont revu leur projet professionnel et renoncé à la magistrature, essentiellement en raison des conditions de travail dégradées largement médiatisées. On ne peut que s'en désoler.

Pour finir sur une note plus positive, j'insisterai sur l'idée que **pour restaurer le vrai pouvoir de la justice, il faut bien sûr pérenniser l'État de droit, avec un seuil minimum d'exigence d'indépendance à l'égard du gouvernement.** C'est ce que nous appelons tous de nos vœux.

CONCLUSION

Kim REUFLET

Magistrate, présidente du Syndicat de la Magistrature

Nous voici arrivés au terme de ce colloque qui a permis, par la richesse de vos regards croisés sur l'administration de la justice, d'identifier les enjeux que cette question recouvre et de proposer des pistes de réflexion et d'action pour chacun des problèmes que nous rencontrons, dans nos États respectifs.

Tous les deux ans, le rapport de la CEPEJ dresse le même constat. Il établit le rang de la France pour les moyens qu'elle accorde à la justice; notre pays continue de pointer dans les dernières places, notamment en raison de l'état alarmant des effectifs de magistrats, juges ou procureurs, qui sont en France respectivement 2 et 3 fois moins nombreux que dans les autres États.

Dressant le constat d'une justice française en perdition, notamment pour des motifs tenant à son administration, le Syndicat de la magistrature ne se résigne pas pour autant et formule des propositions à même de transformer l'administration de la justice.

Ces propositions sont détaillées dans notre livret programmatique élaboré à l'occasion de la campagne des élections présidentielles, que je vous invite à retrouver sur notre site internet, intitulé « Que serait la justice après 10 ans de révolution judiciaire? » (<https://www.syndicat-magistrature.fr/toutes-nos-publications/2521-que-serait-la-justice-apres-10-ans-de-revolution-judiciaire.html>). Nous avons imaginé la justice française de 2032, après la mise en œuvre de nos propositions.

Nos propositions sur l'administration de la justice au sens « gouvernement de la justice » se concentrent sur le **besoin de se doter d'une justice indépendante et forte, sur les plans constitutionnel, statutaire et budgétaire**. Ce triptyque est défaillant dans toutes ses composantes: notre justice n'est pas un pouvoir équivalent au pouvoir législatif et exécutif car elle n'est pas pleinement indépendante; notre statut ne protège pas suffisamment les magistrats des ingérences de l'exécutif dans leur carrière, comme l'ont montré encore cette année plusieurs épisodes retentissants (nous sommes quand même dans une situation inédite où notre ministre est mis en examen pour avoir, comme ministre dès son arrivée, abusé de son pouvoir disciplinaire contre des magistrats avec lesquels il avait ferrailé comme avocat); et notre budget est indigent puisque nous consacrons 69€ par habitant à notre justice, nous situant dans les derniers rangs des pays de l'UE, quand la moyenne des pays de la CEPEJ du même groupe que la France se situe à 84€ et que certains pays de richesse comparable, l'Allemagne par exemple, y consacrent le double.

Alors bien sûr, le paysage politique qui est en train de s'installer nous rend pessimistes sur le calendrier: les 10 prochaines années ne seront pas celles de la révolution judiciaire.

Mais nous continuons de rêver:

1. *À la hausse d'un budget* qui permettra de réduire les délais de jugement pour qu'ils deviennent raisonnables et fera disparaître le phénomène aberrant des audiences nocturnes, mais aussi tous ces contrats précaires dans la justice institués pour pallier la pénurie.

Contrairement aux craintes exprimées par les responsables politiques, cette augmentation budgétaire ne creuserait pas la dette de l'État. Cette hausse serait partiellement compensée par la baisse du budget affecté

à l'administration pénitentiaire en raison de la baisse significative du nombre de personnes incarcérées, car nous avons également des propositions de politique pénale et de politique pénitentiaire propice à une déflation carcérale à l'instar de ce qui se passe chez certains de nos voisins européens que nous envions.

2. *Nous rêvons aussi à la mise en place d'un conseil supérieur de justice totalement indépendant du pouvoir exécutif* – ce qui serait garanti par les conditions de nomination de ses membres – et qui ne serait pas un organe au sein duquel la haute hiérarchie judiciaire serait surreprésentée comme elle l'est actuellement au sein du CSM qui perpétue une vision conservatrice de la magistrature. L'inspection générale de la justice serait rattachée à ce conseil supérieur de justice afin de ne plus être un service à la main du garde des Sceaux, de l'exécutif donc, mais à la main de l'organe constitutionnel chargé de veiller à la déontologie des magistrats et de les sanctionner disciplinairement. Les ressources humaines de la magistrature relèveraient aussi de cette institution, mettant un terme à une gestion de la carrière des magistrats par le pouvoir exécutif que les faibles pouvoirs actuels du CSM ne permettent nullement de contrôler.

3. *Nos propositions sur la gouvernance des juridictions visent à parvenir à une administration plus démocratique des juridictions.* Pour ce faire, nous proposons que chaque juridiction devienne un établissement public doté d'un conseil d'administration qui permettrait d'associer à leur gestion, non seulement les magistrats et greffiers mais également l'ensemble des partenaires de justice (avocats, services enquêteurs, collectivités locales, etc.) ainsi que des associations d'usagers, trop souvent tenus à l'écart de toutes les réflexions menées, quel que soit l'échelon, sur les besoins des justiciables. Ces établissements seraient chargés d'élaborer de véritables projets de juridiction, dans le cadre d'une concertation dont émergeraient des priorités tenant compte des besoins locaux. Sur la base de ces projets, l'élaboration et le suivi de l'exécution du budget de chaque juridiction pourrait également faire l'objet d'un processus démocratique.

L'émergence de ces établissements publics dédiés à la déclinaison locale et démocratique des principes gouvernant l'administration du service public de la justice dans l'intérêt des usagers pourrait s'accompagner de la mise en place de conférences régionales des politiques judiciaires, ouvertes à la société civile et permettant des échanges, avec des représentants des administrations centrales du ministère de la Justice.

4. *Nous proposons aussi que les instances de concertation internes à la juridiction voient leur rôle renforcé :* l'assemblée générale adopterait l'ordonnance de roulement (soit le nombre de chambres et d'audiences et la répartition des magistrats dans les différents services) par référence aux priorités dégagées dans le projet de juridiction. L'assemblée générale pourrait aussi élire, parmi les magistrats du siège, le président de la juridiction. L'audience solennelle de rentrée, moment de cérémonie désuet et souvent dérisoire, pourrait être enfin remplacée par une réunion publique du conseil de juridiction, donnant l'occasion d'un vrai bilan d'activité qui permettraient de rendre compte à la société civile des résultats atteints, tant qualitatifs que quantitatifs, au regard des objectifs initialement fixés.

À n'en pas douter, notre justice pourrait avoir une place forte, comme institution indépendante au service de notre démocratie et comme autorité régulatrice des conflits et garante des droits et libertés des individus en tant que service public, si nous parvenions à faire porter nos propositions dans les années à venir, ou plus lointaines si le nouveau gouvernement et la majorité qu'il parviendra à constituer ne veulent pas s'en saisir. Nous allons en tous cas continuer de lutter pour cela.



Syndicat de la **Magistrature**

Maquette & Mise en page : Nadine Sarah
www.nadine-sarah.com / nadine.designer@gmail.com

Illustrations : Jean-Claude Bouvier

© Syndicat de la Magistrature - 2022