



## **Rapport du Club des Juristes**



### **Présentation du rapport de la Commission *Gouvernance de la justice***

**« POUR UNE ADMINISTRATION  
AU SERVICE DE LA JUSTICE »**

**Club des juristes, 21 juin 2012**

## Préambule

### **La justice judiciaire française est dans une situation critique.**

Dépourvue des ressources nécessaires au bon accomplissement de ses missions, elle n'a même pas la maîtrise de ces moyens, qui sont dans la main du ministère de la justice, c'est à dire du pouvoir exécutif. Sa situation de dépendance budgétaire, largement méconnue, est un obstacle insidieux à son indépendance institutionnelle proclamée, qui est du reste à parfaire. Le ministère de la justice, dépendant lui-même de la réorganisation budgétaire, financière et administrative de l'Etat (LOLF, RGPP, CHORUS), largement pilotée depuis le ministère de l'économie et des finances, tend à organiser une administration centralisée des moyens locaux de la justice qui laisse une marge de manœuvre très réduite, pour ne pas dire illusoire, aux chefs des juridictions dont le fonctionnement quotidien, orienté vers des objectifs de performance quantitatifs, engendre tension, frustration, démobilisation et même souffrance au travail chez les magistrats et les fonctionnaires des greffes. Contre cette tendance, qui réduit l'institution judiciaire au rang d'une administration comme une autre dans l'ignorance complète de ce qui fait sa singularité dans l'architecture de l'Etat, ce rapport défend l'idée qu'il est temps d'**imaginer une administration au service de la justice**, qui est elle-même au service des citoyens : résoudre les conflits en rendant à chacun le sien, rendre la justice en œuvrant à la reconstitution du lien social.

La commission estime qu'il est temps de porter un diagnostic lucide sur l'état de la gouvernance de la justice, depuis l'échelon local jusqu'à l'échelon national, afin d'installer durablement dans le paysage institutionnel français une justice respectée, en mesure de répondre à la demande sociale dans le double souci de gestion efficiente des deniers publics, car le budget de la nation n'est pas indéfiniment extensible, et du respect du procès équitable, le tout dans une architecture d'ensemble qui soit garante du principe de la séparation des pouvoirs.

La commission a procédé en deux temps.

**I. La commission a d'abord jugé nécessaire de poser les fondations d'une administration au service de la justice.**

Après s'être attachée à définir ce que signifie « administrer la justice », la Commission a entrepris de déterminer les principes qui doivent s'appliquer à l'administration de la justice dans un Etat de droit moderne, soucieux de donner à l'institution judiciaire les moyens de rendre une justice équitable et efficiente.

Les principes de l'administration de la justice doivent être définis au regard du principe fondamental de la séparation des pouvoirs, qui postule **l'indépendance de la justice.**

Cette indépendance est le concept central de toute réflexion sur l'administration de la justice. Mais l'indépendance n'a de sens qu'au service du justiciable : si elle assure la protection du juge, c'est en vue d'assurer la protection du justiciable. **Seule l'autorité judiciaire elle-même, autorité constitutionnelle, peut être garante de l'indépendance de la justice.** Contrairement à ce que dispose aujourd'hui l'article 64 de la Constitution française, ce rôle ne peut donc être confié au président de la République, c'est-à-dire au pouvoir exécutif.

Dans cette recherche des fondations d'une administration au service de la justice, la commission a placé sa réflexion sous l'éclairage des textes européens sur la justice, spécialement de la *Recommandation CM/Rec(2010)12 du comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, du 17 novembre 2010.

Le système judiciaire, défini comme l'ensemble des institutions juridictionnelles, y compris celles qui traitent des questions constitutionnelles, exprime l'un des trois pouvoirs de tout Etat démocratique, séparé des deux autres, le législatif et le réglementaire. Ainsi conçue, à part mais à part entière, l'autorité judiciaire doit être associée à toute décision législative et réglementaire qui affecte l'exercice des fonctions juridictionnelles (organisation, composition et répartition des juridictions, élaboration des règles de procédure, autres législations relatives à l'organisation et au fonctionnement de la justice). Sa mission est de garantir l'existence de l'Etat de droit en assurant la bonne application du droit de manière équitable et efficace dans un système de justice pluriel dont le bon fonctionnement suppose une utilisation proportionnée des moyens de la justice aux affaires qui lui sont soumises et repose sur la coopération de l'ensemble des acteurs de la justice, magistrat, greffiers, avocats et autres partenaires des institutions juridictionnelles.

L'indépendance de la justice postule l'indépendance des magistrats et de l'autorité judiciaire dans son ensemble, L'indépendance est un devoir de l'Etat aussi bien que du système juridictionnel et du magistrat lui-même. Elle n'est pas une prérogative ou un privilège accordé aux magistrats, elle est instituée dans l'intérêt de l'Etat de droit, comme condition d'une justice impartiale.

Mais cette indépendance ne va pas sans contrepartie dans une démocratie où le pouvoir doit nécessairement arrêter le pouvoir. Ainsi qu'en dispose l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la société a le droit de demander compte à l'autorité judiciaire, comme à tout agent public, de son administration, car la justice est rendue au nom du peuple français. L'autorité judiciaire tire sa légitimité, à la fois, du statut et du rôle que la Constitution lui attribue, des règles qui organisent son activité, notamment le respect des principes fondamentaux de procédure, et de l'obligation qui doit être la sienne de rendre compte publiquement de son activité sous le contrôle du Parlement et de la Cour des comptes.

Transparence, évaluation, responsabilité vont de pair avec l'indépendance de la justice.

**II. La commission a ensuite souhaité proposer une nouvelle architecture de l'administration de la justice qui soit en accord avec les principes préalablement définis.**

Il convient à cet égard d'opérer une distinction en fonction de l'échelon envisagé, qui peut être *national* ou *local*.

**2.1. A l'échelon national**, l'administration de la justice renvoie à la gestion de la carrière des magistrats, à l'évaluation des juridictions, mais aussi aux aspects budgétaires qui ne doivent surtout pas être négligés.

**2.1.1.** La commission s'est en premier lieu attachée aux **aspects institutionnels**.

La commission a tout d'abord relevé que le système actuel présente des défauts importants :

- La gestion de la carrière des magistrats est assurée par le ministère de la Justice, c'est-à-dire par le pouvoir exécutif ;

- Les juridictions sont évaluées au moyen de critères purement quantitatifs, qui entretiennent le culte de la performance, les aspects qualitatifs étant généralement oubliés ;

- La formation des magistrats aux fonctions les plus importantes de responsabilité suscite des craintes quant à la présélection qui peut être ainsi opérée, de manière opaque, au détriment du pouvoir attribué en ce domaine au Conseil supérieur de la magistrature.

**La commission a donc souhaité redéfinir les missions du ministère de la justice et modifier le périmètre de ses attributions, afin d'assurer effectivement l'indépendance de l'autorité judiciaire par rapport au pouvoir exécutif.**

Pour les magistrats du parquet, la commission estime qu'une nouvelle architecture de l'organisation de leur recrutement, de leur formation et de leur budget doit être prévue, prévoyant leur large implication dans la détermination des moyens nécessaires et une grande autonomie dans leur gestion. Pour les magistrats du siège, elle souhaite que soit réaffirmée clairement l'autonomie de l'acte de juger par rapport à la fonction de poursuite.

**La commission suggère ensuite de transformer en profondeur l'actuel Conseil supérieur de la magistrature, y compris dans sa composition.** Devenu « *Conseil supérieur de la justice* », il disposera d'un pouvoir accru sur la carrière des magistrats. L'évaluation des juridictions, en revanche, ne doit pas lui incomber, afin que l'autorité à laquelle appartient le pouvoir de gérer l'institution soit distincte de l'organe qui en évalue le fonctionnement. Une agence indépendante d'évaluation de l'institution judiciaire devrait être créée : l'*Agence nationale d'évaluation de justice*. Quant à la formation, la Commission souhaite, d'une part, que l'Ecole nationale de la magistrature dépende de l'autorité judiciaire et non plus du ministre de la justice, que son directeur soit d'ailleurs nommé sur avis conforme du Conseil supérieur de la justice et qu'une réflexion soit conduite sur la possibilité de constituer des listes d'aptitude aux principaux emplois de responsabilité, à partir desquelles des formations préalables à l'administration de la justice pourraient alors être envisagées.

### 2.1.2. La commission a en second lieu envisagé les aspects budgétaires.

Sur le plan budgétaire, la commission a relevé que certaines institutions bénéficient d'un traitement privilégié pour préserver leur indépendance (*services de la présidence de la République, des deux assemblées ou du Conseil constitutionnel*) et, à un degré moindre, le *Conseil d'Etat* et la *Cour des comptes*. En revanche, la justice judiciaire ne fait l'objet d'aucun sort particulier alors même que son indépendance institutionnelle est pourtant affirmée. Cette distorsion n'est pas justifiée et ne peut donc être acceptée.

Par ailleurs, la commission a noté que si les documents budgétaires et les rapports gouvernementaux ou parlementaires soulignent chaque année que les finances de la justice constituent une priorité au sein du budget de l'Etat, cette progression des crédits doit toutefois être fortement relativisée par deux facteurs :

- La justice, au sens budgétaire, ne se limite pas à la justice judiciaire. Ainsi, la mission « Justice » comprend actuellement six programmes, et notamment le programme « Administration pénitentiaire », dont les crédits, en 2010, représentaient 39% du budget de la justice ;

- Cette progression a en partie reflété l'accumulation de réformes qui ont été accompagnées par des enveloppes de crédits additionnels, mais fléchés. Ces réformes et les enveloppes identifiées pour leur mise en œuvre ont consommé une part significative des moyens supplémentaires alloués aux services de sorte que l'équation du fonctionnement quotidien des juridictions est restée très difficile.

**Afin d'octroyer son indépendance budgétaire à la justice judiciaire, la commission propose la création d'une *nouvelle mission*, dénommée « *Autorité judiciaire* ».**

S'agissant du périmètre de cette mission, la Commission propose de maintenir le ministère public au sein de la mission « Justice », afin de bien distinguer l'acte de juger et les autres missions dont, principalement, la fonction de poursuite. Ce choix fonctionnel ne doit cependant pas être interprété comme une séparation statutaire du siège et du parquet. *La Commission ne souhaite pas remettre en cause l'unité du corps des magistrats de l'ordre judiciaire.*

S'agissant du directeur des programmes de la mission, la Commission souhaite désigner une seule et même personne pour diriger les différents programmes de la nouvelle mission. **Le choix du Premier président de la Cour de cassation comme directeur des programmes de la mission paraît s'imposer.** Mais, pour le mettre en mesure d'assurer la totalité et la plénitude de ses missions ainsi élargies, il conviendrait qu'il soit doublement assisté, d'une part dans ses fonctions d'administration de la justice à la tête du Conseil supérieur de la justice, d'autre part dans ses fonctions à la tête de la Cour de cassation. A la tête du Conseil supérieur de la justice, cette mission d'assistance a vocation à être assurée par le Secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature, aux moyens étoffés en raison de l'extension des compétences du Conseil supérieur de la justice. Pour ce qui est de la Cour de cassation, la solution pourrait consister : soit à créer un poste de « Premier président adjoint » (ou « Vice premier président » ou « Président des chambres de la Cour de cassation »), soit à prévoir la possibilité générale, pour le doyen des présidents de chambre à la Cour de cassation, de le remplacer dans ses différentes fonctions à la Cour de cassation.

**2.2.** La commission s'est ensuite penchée sur ***l'échelon local*** et a formulé des propositions afin de renforcer la démocratie au sein de l'institution judiciaire, en impliquant davantage les magistrats et les greffiers dont le rôle ainsi que le statut doivent évoluer à la mesure des compétences requises par les nécessités d'une bonne administration de la justice.



L'administration de la justice **à l'échelon des juridictions** souffre d'un déficit de concertation interne. Les structures actuelles (assemblées générales, commissions permanentes) ne permettent pas toujours d'associer suffisamment les magistrats et fonctionnaires à la bonne marche de la juridiction et ne constituent pas un véritable lieu de débat et de réflexion collective sur les choix administratifs et les pratiques juridictionnelles. La plupart des magistrats s'en désintéressent car ils ont le sentiment que tout se joue ailleurs et sans eux. C'est contre cette tendance qu'il convient de réagir dans le souci d'une reprise en main de leur destin collectif par tous ceux qui contribuent à l'œuvre de justice, y compris les avocats. La commission propose donc de renforcer le rôle de la commission permanente, d'instaurer un « *Conseil consultatif de la juridiction* » associant les partenaires de la juridiction, spécialement le barreau, trop souvent tenu à l'écart de l'administration de la juridiction, et de créer un organe de concertation sur les bonnes pratiques procédurales s'inspirant des « *conférences de consensus* »..

**Quant au niveau régional et interrégional**, il est devenu, dans les faits, l'échelon pertinent d'administration territoriale de la justice. Mais cette évolution doit être pensée plutôt que subie, organisée plutôt qu'accompagnée, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la territorialisation de la justice. Il faut notamment que l'égalité entre les cours d'appel soit assurée par une organisation collégiale et concertée de l'administration judiciaire au sein de véritables conseils d'administration régionaux et interrégionaux œuvrant de conserve.

**La commission propose donc l'institution d'un Conseil d'administration régional** (CAR-UO) appelé à devenir l'organe de pilotage de la justice au niveau du ressort de la cour d'appel, avec l'assistance du « Service d'administration régional » (SAR). Ce « Conseil d'administration régional » posséderait trois attributions : la préparation, pour le ressort de la cour, des budgets opérationnels de programme, arrêtés ensuite à l'échelon interrégional par le Conseil d'administration interrégional installé auprès de la

cour d'appel en charge du budget opérationnel de programme (BOP), la définition du projet stratégique et des objectifs des juridictions du ressort de la cour, l'établissement du bilan et l'évaluation de l'activité des juridictions du ressort.

**Il est donc également proposé de créer un Conseil d'administration interrégional** (CAR-BOP ou CAIR) au niveau de la cour d'appel-BOP, en charge de l'élaboration et du contrôle de l'exécution du budget opérationnel de programme (BOP) dans la circonscription interrégionale des services judiciaires. Le Conseil d'administration interrégional jouera un rôle majeur dans l'harmonisation du fonctionnement de l'institution judiciaire à l'échelon interrégional. Ces structures interrégionales seraient orientées vers les décisions majeures comme la gestion du parc immobilier, des marchés publics ou des enveloppes d'aide juridictionnelle.

**Enfin, la commission propose la création d'un corps d'administrateurs de la justice.**

Actuellement, l'administration locale du tribunal ou de la cour revient au *directeur de greffe*, qui est un greffier en chef. Mais l'administration de la justice est devenue une activité à part entière qui devrait être confiée à un corps spécialisé, dans le cadre d'un statut d'emploi, dont les fonctions pourraient être exercées par des magistrats, des greffiers en chef, des administrateurs civils et des attachés d'administration, ayant fait l'objet d'une formation appropriée. A cet effet, **l'Ecole nationale des greffes (ENG) pourrait devenir une Ecole nationale d'administration de la justice (ENAJ)** comportant deux filières : une filière de formation aux *fonctions juridictionnelles*, préparant aux métiers du greffe juridictionnel, et une filière de formation aux *fonctions administratives*, préparant aux métiers de l'administration judiciaire.

## PRINCIPALES PROPOSITIONS

Les 33 préconisations faites dans ce rapport poursuivent quatre objectifs majeurs :

### **1°) Garantir l'indépendance institutionnelle de la justice judiciaire :**

Il est d'abord proposé de faire du Conseil supérieur de la magistrature, devenu « *Conseil supérieur de la justice* », le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et de modifier en conséquence la rédaction de l'article 64 de la Constitution (**Proposition 1**).

La commission préconise de placer la Direction des services judiciaires sous l'autorité du Conseil supérieur de la justice dans le cadre d'un mandat de gestion au ministère de la justice (**Propositions 4 et 7**) et de créer une *Agence nationale d'évaluation de la justice* (**Proposition 9**).

Il est également proposé d'aligner le statut général des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège, en renforçant les garanties accordées aux magistrats du ministère public dans le cadre des procédures disciplinaires susceptibles d'être ouvertes à leur encontre (**Proposition 12**).

### **2°) Garantir l'indépendance budgétaire de la justice judiciaire :**

L'argent est le nerf de la guerre. Au-delà de l'augmentation nécessaire du budget de la justice, qui doit être mis au niveau de nos principaux voisins, il est nécessaire que l'institution judiciaire en ait la maîtrise, car c'est le moyen d'assurer l'effectivité de son indépendance, et ne soit donc plus considérée comme une administration ordinaire, soumise au droit commun budgétaire. Le programme « Justice judiciaire » doit sortir de la mission « Justice » pour devenir une mission distincte « Autorité judiciaire » (**Proposition 18**). Il convient de transférer la gestion de l'ensemble du corps des greffiers au Conseil

*supérieur de la justice* dans le cadre d'une charte de gestion, conjointement élaborée par le ministère de la justice et l'autorité judiciaire (**Proposition 19**). Le Premier président de la Cour de cassation doit être désigné en qualité de directeur de l'ensemble des programmes de la mission « Autorité judiciaire » (**Proposition 20**).

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

La commission propose de renforcer les pouvoirs de la commission permanente de l'assemblée plénière des magistrats et des fonctionnaires au sein des juridictions de l'ordre judiciaire (**Proposition 22**). Elle suggère la création d'un *Conseil consultatif de la juridiction* associant les partenaires de la juridiction, spécialement les avocats et les collectivités locales, à l'organisation et au fonctionnement de la juridiction (**Proposition 23**). A l'échelon régional, tout en maintenant un échelon d'administration judiciaire au niveau des cours d'appel afin d'équilibrer l'architecture d'ensemble entre le centre et la périphérie, grâce à la création, au niveau du ressort de la cour d'appel, d'un véritable « Conseil d'administration régional » ayant pour mission d'émettre un avis sur la préparation du budget opérationnel de programme, la définition du projet stratégique et des objectifs des juridictions du ressort, l'établissement du bilan et l'évaluation de l'activité juridictionnelle dans le ressort de la cour, (**Proposition 27**), la commission propose l'institution d'un « Conseil d'administration interrégional » des juridictions en charge de l'élaboration et du contrôle de l'exécution du budget opérationnel de programme dans la circonscription interrégionale des services judiciaires (**Proposition 26**), dont les limites seront définies après concertation des institutions concernées.

#### **4°) Professionnaliser les acteurs de l'administration de la justice :**

La commission propose de créer un corps spécialisé d'administrateurs de la justice en ouvrant ces fonctions aux magistrats, greffiers en chef, administrateurs civils et attachés d'administration, ayant fait l'objet d'une formation appropriée (**Proposition 32**).

L'*Ecole nationale des greffes (ENG)* doit être transformée en *Ecole nationale d'administration de la justice (ENAJ)* et comporter une filière de formation aux fonctions juridictionnelles et une filière de formation aux fonctions administratives (**Proposition 33**).