



**HAL**  
open science

# Le rôle du directeur des services de greffe dans le fonctionnement des juridictions judiciaires

Yvonne Etoh Laurent

► **To cite this version:**

Yvonne Etoh Laurent. Le rôle du directeur des services de greffe dans le fonctionnement des juridictions judiciaires. Droit. Normandie Université, 2019. Français. NNT : 2019NORMC014 . tel-02366240

**HAL Id: tel-02366240**

**<https://theses.hal.science/tel-02366240>**

Submitted on 15 Nov 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Normandie Université

## THÈSE

**Pour obtenir le diplôme de doctorat**

**Spécialité SCIENCES JURIDIQUES**

**Préparée au sein de l'Université de Caen Normandie**

### **Le rôle du directeur des services de greffe dans le fonctionnement des juridictions judiciaires**

**Présentée et soutenue par  
Yvonne ETOH**

**Thèse soutenue publiquement le 08/07/2019  
devant le jury composé de**

M. PIERRE CALLE	Professeur des universités, Université Paris 11 Paris-Sud	Rapporteur du jury
M. THIBAUT DOUVILLE	Professeur des universités, Université Le Mans	Rapporteur du jury
M. THIERRY LE BARS	Professeur des universités, Université Caen Normandie	Directeur de thèse
Mme CORINNE BLERY	Professeur des universités, Université de Valenciennes - UVHC	Co-directeur de thèse

**Thèse dirigée par THIERRY LE BARS et CORINNE BLERY, Institut Demolombe**



UNIVERSITÉ  
CAEN  
NORMANDIE



Droit Normandie



INSTITUT  
DEMOLOMBE  
EA967



Normandie Université

## THÈSE

**Pour obtenir le diplôme de doctorat**

**Spécialité SCIENCES JURIDIQUES**

**Préparée au sein de l'Université de Caen Normandie**

### **Le rôle du directeur des services de greffe dans le fonctionnement des juridictions judiciaires**

**Présentée et soutenue par  
Yvonne ETOH**

**Thèse soutenue publiquement le 08/07/2019  
devant le jury composé de**

M. PIERRE CALLE	Professeur des universités, Université Paris 11 Paris-Sud	Rapporteur du jury
M. THIBAUT DOUVILLE	Professeur des universités, Université Le Mans	Rapporteur du jury
M. THIERRY LE BARS	Professeur des universités, Université Caen Normandie	Directeur de thèse
Mme CORINNE BLERY	Professeur des universités, Université de Valenciennes - UVHC	Co-directeur de thèse

**Thèse dirigée par THIERRY LE BARS et CORINNE BLERY, Institut Demolombe**



UNIVERSITÉ  
CAEN  
NORMANDIE



Droit Normandie



INSTITUT  
DEMOLOMBE  
EA967

**LE ROLE DU DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE  
DANS LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS  
JUDICIAIRES**

## REMERCIEMENTS

A l'issue de ces années de travail, je voudrais adresser mes remerciements à ceux qui m'ont permis de mener cette thèse à son terme.

J'adresse mes remerciements, tout d'abord à Madame la Professeure Corinne BLERY pour la confiance qu'elle m'a accordée en acceptant d'encadrer ce travail doctoral. Merci pour votre disponibilité, vos conseils et vos critiques qui m'ont guidé tout au long de cette thèse.

Je remercie également Monsieur le Professeur Thierry LE BARS pour son accompagnement, ses observations et sa disponibilité.

Mes remerciements vont également à Monsieur Erik TESSEREAU, Président de chambre à la Cour d'Appel de Douai pour ses observations qui m'ont aidé à affiner certains développements.

Je souhaite aussi remercier Madame Djamila MEDJAHED, Magistrat au Tribunal de Grande Instance de Cherbourg pour sa relecture et les conseils judicieux qu'elle m'a donnés.

Un grand merci à mes amis Hedwige CHAGNAUD, Thierry COULIBALY et DIEZZIA GOHO qui ont accepté de relire cette thèse avec beaucoup d'attention, leur concours a été très appréciable, je leur en suis infiniment reconnaissante.

Je remercie enfin ma famille pour son soutien, en particulier Mireille pour ses encouragements et son soutien constant dans ce long travail de recherche.

*A mes parents*

## LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

### A. Juridictions

CA Cour d'appel  
CAA Cour administrative d'appel  
CDBC Cour de discipline budgétaire et comptable  
Cass.crim Cour de cassation, Chambre criminelle  
Cass. civ Cour de cassation Chambre civile  
Cass. soc Cour de cassation Chambre sociale  
Cass. Ass Cour de cassation Assemblée plénière  
C.C Conseil constitutionnel  
C.E Conseil d'État  
C.E, Ass. Conseil d'État (Assemblée du contentieux)  
C.E, sect. Conseil d'État (Section du contentieux)  
CEDH Cour européenne des droits de l'homme  
JP Juridiction de proximité  
TA tribunal administratif  
Trib.Confl: Tribunal des conflits  
TC Tribunal de commerce  
Trib. corr. Tribunal correctionnel  
TGI tribunal de grande instance  
TI tribunal d'instance  
TP tribunal de police

### B. Périodiques

AJDA Actualité juridique Droit administratif  
AJFP Actualité juridique Droit de la Fonction publique  
AJ Pénal Actualité juridique de droit pénal  
Bull. civ. Bulletin des arrêts des chambres civiles de la Cour de cassation  
Bull. crim. Bulletin des arrêts de la Chambre criminelle de la Cour de cassation  
BICC Bulletin d'information de la Cour de cassation  
Cah. fonct. pub. : Cahiers de la fonction publique  
D. : Recueil Dalloz (Dalloz-Sirey depuis 1965)

Dr. adm. Revue de Droit Administratif  
Dr. pén. Revue droit pénal  
Dr. soc. Revue de Droit social  
GAJA Grands arrêts de la jurisprudence administrative  
Gaz. Pal. Gazette du Palais  
J.O Journal Officiel  
JCP G La semaine juridique. JurisClasseur périodique Édition générale  
JCP La semaine juridique. JurisClasseur  
LPA Les petites affiches  
Rec. Recueil des arrêts du Conseil d'État  
Rev. adm. La Revue Administrative  
RDP Revue de droit public  
RFDA Revue Française de droit administratif  
Rép. Répertoire Dalloz – Encyclopédie  
Rev. dr. trav. Revue droit du travail  
RTD Civ. Revue trimestrielle de droit civil  
RSC Revue de sciences criminelles  
S. Sirey (Recueil)  
La Doc. franç. La Documentation Française  
LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence  
PUF Presses universitaires de France

### **C. Autres abréviations**

AAH Allocation adulte handicapé  
AGRASC Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués  
AJ aide juridictionnelle  
Art. Article  
BAJ bureau de l'aide juridictionnelle  
BOP budget opérationnel de programme  
CDAD conseils départementaux de l'accès au droit  
CDC Caisse des dépôts et consignations  
CNF certificat de nationalité française  
CNGTC Conseil National des greffiers des tribunaux de commerce  
C.civ. Code civil  
C. J. A. Code de justice administrative  
C. O. J. Code de l'organisation judiciaire

C. pén. Code pénal  
C. proc. civ. Code de procédure civile  
C. proc. pén. Code de procédure pénale  
C. trav. Code du travail  
CPC code de procédure civile  
CPP Code de procédure pénale  
DGAFP Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique  
DACS Direction des Affaires Civiles et du Sceaux  
DDARJ Directeur délégué à l'administration régionale judiciaire  
DSGJ Directeur des services de greffe judiciaires  
DSG Directeur des services de greffe  
DSJ Direction des Services Judiciaires  
ENA Ecole Nationale d'Administration  
ENG Ecole nationale des greffes  
ENM Ecole Nationale de la Magistrature  
GEC Greffier en chef  
HEA hors échelle A  
HEB hors échelle B  
HEBbis hors échelle Bbis  
JLD Juge des libertés et de la détention  
LOLF loi organique relative aux lois de finances  
MJPM Mandataires judiciaires à la protection des majeurs  
NBI nouvelle bonification indiciare  
PACS pacte civil de solidarité  
RCF Registre du commerce et des sociétés  
RGB responsable de la gestion budgétaire  
RGBA responsable de la gestion budgétaire adjoint  
RGI Responsable de la gestion informatique  
RGIA Responsable de la gestion informatique adjoint  
RGF Responsable de la gestion de la formation  
RGFA Responsable de la gestion de la formation adjoint  
RGBMP Responsable de la gestion budgétaire et des marchés publics  
RGBMP A Responsable de la gestion budgétaire et des marchés publics adjoint  
RGRH Responsable de la gestion des ressources humaines  
RGRHA Responsable de la gestion des ressources humaines adjoint  
RIFSEEP régime indemnitaire de fonctions de sujétions et d'expertise  
RPS Risques psychosociaux  
SAR Service administratif régional

SAUJ Service d'Accueil Unique du Justiciable

SCPC Service central de prévention de la corruption

TEE Titre exécutoire européen

## RESUME

Le directeur des services de greffe judiciaires, ancien greffier en chef, est un fonctionnaire de catégorie A de la fonction publique qui exerce des fonctions de gestion et d'encadrement au sein des juridictions de l'ordre judiciaire. Au fil du temps, ses missions se sont diversifiées par le transfert d'un certain nombre de compétences jusqu'alors dévolues aux magistrats. Par la suite, le directeur des services de greffe a été déchargé de certaines des compétences transférées pour se recentrer sur son cœur de métier qui est l'administration et la gestion. Le rôle de ce cadre est peu connu non seulement à l'extérieur des juridictions mais aussi en leur sein. Pourtant son rôle est essentiel dans le fonctionnement des juridictions où il exerce de multiples attributions. La multiplicité de ses attributions l'expose à voir sa responsabilité souvent mise en cause, chacune de ses fonctions pouvant être à l'origine d'une faute engageant sa responsabilité. Cette responsabilité est multiforme, elle peut être indemnitare, pénale, disciplinaire et financière.

## SOMMAIRE :

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>10</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LE ROLE CENTRAL DU DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE (DSG) DANS LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES.....</b>	<b>20</b>
<b>CHAPITRE 1: UN ROLE CENTRAL LIE AU STATUT DU DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE.....</b>	<b>22</b>
Section 1 : Distinction entre le directeur des services de greffe et le greffier.....	23
Section 2 : Le directeur des services de greffe, un fonctionnaire de catégorie A.....	40
<b>CHAPITRE 2 : UN ROLE CENTRAL DECOULANT DES ATTRIBUTIONS MULTIPLES DU DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE .....</b>	<b>72</b>
Section 1 : Les attributions administratives et de direction encadrées par les magistrats.....	75
Section 2 : Des attributions particulières multiples mais en recul.....	114
<b>DEUXIEME PARTIE : UN ROLE EXPOSE SOURCE DE RESPONSABILITES MULTIPLES POUR LE DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE.....</b>	<b>171</b>
<b>CHAPITRE 1 : LES RESPONSABILITES DE DROIT COMMUN.....</b>	<b>174</b>
Section 1 : La responsabilité administrative du directeur des services de greffe judiciaires.....	175
Section 2 : La responsabilité pénale du directeur des services de greffe.....	213
<b>CHAPITRE 2 : LES RESPONSABILITES SPECIFIQUES.....</b>	<b>264</b>
Section 1 : La responsabilité disciplinaire.....	265
Section 2 : Les responsabilités financières du directeur des services de greffe.....	288
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>308</b>
Bibliographie.....	311
Plan de la jurisprudence et notes.....	324
Index alphabétique.....	334
Table des matières.....	339

## **INTRODUCTION GENERALE**

### **DU GREFFIER EN CHEF AU DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE**

**1. Le corps et la catégorie du directeur des services de greffe.** Le directeur des services de greffe judiciaires est un agent de catégorie A de la fonction publique qui exerce des fonctions de gestion et d'encadrement au sein des juridictions de l'ordre judiciaire. Jusqu'en 2015, il était connu sous la dénomination de greffier en chef et avant la loi de fonctionnarisation de 1965, sous celle de greffier.

**2. L'évolution de la notion de greffier.** Le corps des greffiers est le fruit d'une longue évolution<sup>1</sup>. Le terme greffe vient du latin « *graphium* » et du vieux français « grefe » qui désignaient le poinçon à écrire. De la signification de poinçon à écrire, on est passé à celle de lieu où on écrit et conserve ce qui est écrit<sup>2</sup>. Aujourd'hui, le greffe désigne à la fois, le lieu d'une juridiction où sont déposés les minutes des jugements et les actes de procédure mais aussi, l'endroit où se font certaines déclarations et dépôts. Il désigne également, l'ensemble des services constitué des personnels des juridictions qui permettent aux magistrats d'assurer leurs fonctions juridictionnelles.

**3. Du greffier officier ministériel au greffier fonctionnaire.** Jusqu'à la loi du 30 novembre 1965<sup>3</sup>, entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 1967, les greffiers, en tant qu'auxiliaires de justice, étaient titulaires d'un office et disposaient du droit de présentation de leur successeur. Créés sous le règne de Philippe IV le Bel, les greffes des juridictions royales constituaient, depuis l'Ancien régime, des charges. Sous la révolution, les offices de greffiers furent supprimés par le décret du 29 janvier-29 mars 1791 et les greffiers furent nommés par le Gouvernement. Le caractère patrimonial de ces offices fut cependant rétabli par la loi du 28 avril 1816 sur les finances. C'est la loi du 30 novembre 1965 précitée qui a supprimé les offices des greffiers et fait de ces derniers des fonctionnaires de l'État à l'exception des greffiers des tribunaux de commerce. Par ailleurs, les personnels de greffe des conseils de prud'hommes, qui depuis 1946 étaient des fonctionnaires départementaux, ont été transférés avec la loi du 18 janvier 1979<sup>4</sup> à la fonction publique d'État.

---

<sup>1</sup> J. BAILLY, L'histoire du greffier, Sofiac, édition, Paris, 1987 ; KOEBERLE L. Les greffiers étude historique et droit positif actuel, Thèse Université de Bordeaux 1970

<sup>2</sup> A. REY, Dictionnaire historique de la langue française, Paris e Robert, V° Greffe

<sup>3</sup> Loi n°65-1002 du 30 novembre 1965 portant sur la réforme des greffes des juridictions civiles et pénales.

<sup>4</sup> Loi n° 79-44 du 18 janvier 1979 portant sur la modification des dispositions du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes.

**4. Les différentes catégories de personnel des greffes.** Les personnels de greffe des services judiciaires recouvrent trois catégories. D'une part, les greffiers en chef, qui appartiennent à un corps spécifique, de catégorie A, dont le statut particulier est fixé par un décret de 1992<sup>5</sup>. D'autre part, les greffiers qui appartiennent à un corps distinct de catégorie B, régi par un décret de 2003<sup>6</sup>. Enfin, à ces deux catégories s'ajoutent, les personnels relevant des corps communs du ministère de la justice à savoir, les secrétaires administratifs qui appartiennent à la catégorie B, les adjoints administratifs et les adjoints techniques qui relèvent de la catégorie C.

**5. Le changement de dénomination issu de la réforme de 2015.** Les missions des personnels des greffes ont considérablement évolué au cours des dernières décennies, sans que leurs statuts n'aient été adaptés en conséquence. Ainsi, les dernières modifications significatives pour le corps des greffiers en chef et des greffiers, avant la réforme de 2015, remontent à 2003.

La réforme du statut des personnels de greffe intervenue le 15 octobre 2015<sup>7</sup> change la dénomination de greffier en chef en directeur des services de greffe. Ce changement de dénomination est le résultat de l'évolution du métier de greffier en chef lequel est dorénavant intégré au corps des directeurs des services de greffe (§1) dont il convient de déterminer le rôle dans le fonctionnement des juridictions (§2).

## **§1 : L'évolution du métier de greffier en chef**

**6. Les transferts de compétences relevant des magistrats de 1985 à 1995.** En principe, les greffiers en chef ont vocation à exercer des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans les juridictions, outre des fonctions d'enseignement professionnel<sup>8</sup>. Au fil du temps, leurs missions se sont diversifiées. Ainsi, en 1985, un certain nombre de missions jusqu'alors dévolues aux magistrats leur ont été transférées notamment l'apposition de scellés<sup>9</sup>, la délivrance des procurations de vote<sup>10</sup>. La loi du 8 février 1995<sup>11</sup> a

---

<sup>5</sup> Décret n° 92-413 du 30 avril 1992 modifié portant sur le statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires.

<sup>6</sup> Décret n°2003-466 du 30 mai 2003 modifié portant sur le statut particulier des greffiers des services judiciaires.

<sup>7</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant sur le statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires.

<sup>8</sup> Décret n° 92-414 du 30 avril 1992 portant statut particulier du corps des greffiers en chef, art. 2

<sup>9</sup> Décret n°86-951 du 30 juillet 1986 complétant le nouveau code de procédure et relatif aux mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession

<sup>10</sup> Décret n° 85-1236 du 22 novembre 1985 modifiant le code électoral.

<sup>11</sup> Loi n° 95-125 du 8 février 1995.

amplifié ce mouvement par d'autres transferts, le législateur souhaitant recentrer le juge sur sa mission juridictionnelle. Ainsi, en s'appuyant sur les savoir-faire acquis par les personnels des greffes, seront transférés au greffier en chef du tribunal d'instance, la délivrance des certificats de nationalité française, la vérification des comptes de gestion, l'établissement des actes de notoriété, la réception des consentements à adoption. Quant au greffier en chef du tribunal de grande instance, il lui est notamment dévolu la vice-présidence du bureau de l'aide juridictionnelle, la déclaration de changement de nom, la déclaration conjointe d'autorité parentale. Ces différents transferts ont modifié le contenu du métier de greffier en chef et alourdi sa charge de travail sans compensation.

**7. Les similitudes du directeur des services de greffe avec le Rechtspfleger.** Ces différents transferts ont considérablement rapproché le DSG du Rechtspfleger né en Allemagne et en Autriche à l'issue de la première guerre mondiale suite à la pénurie des magistrats. Ce sont des fonctionnaires auxquels ont été transférées des tâches juridiques confiées auparavant aux juges en vue de les régler en toute indépendance et sous leur propre responsabilité. Ils appartiennent à la catégorie élevée des fonctionnaires de justice. Pour accéder à cette profession il faut en général, avoir fait des études juridiques hautement qualifiées de trois années au moins dans une école professionnelle spécialisée<sup>12</sup>.

En Allemagne comme en Autriche, le Rechtspfleger se voit attribuer des missions nombreuses, juridictionnelles comme non juridictionnelles. Le Rechtspfleger dispose ainsi d'attributions en matière de procédure de faillite, de droit des tutelles, d'ordonnances d'injonctions de payer, de taxation des frais de justice ou encore de saisie-arrêt. Le juge peut en outre lui déléguer d'autres actes, ou s'en réserver la connaissance en fonction de la complexité de chaque cas<sup>13</sup>.

**9. Le sort de la proposition de création d'un greffier juridictionnel.** Le rapport Delmas Goyon préconisait, la création d'un greffier juridictionnel « doté de compétences propres, notamment celle de prononcer le divorce par consentement mutuel. Il précisait qu' il viendra renforcer l'équipe juridictionnelle, au sein de services structurés et organisés de manière à améliorer l'efficacité collective » (propositions n° 45 à 54). Cette proposition aurait entraîné

---

<sup>12</sup> Rapport Guinchard, l'ambition raisonnée d'une justice apaisée, 2008 p173 à 174 ; Union européenne des Greffiers, Livre vert pour un greffier européen –www.eu-rechtspfleger p. 3

<sup>13</sup> Rapport Guinchard, l'ambition raisonnée d'une justice apaisée, 2008 p175 à 177

la création à côté du directeur de greffe spécifiquement chargé de l'administration et de la gestion du greffe d'un agent de catégorie A chargé de compétences juridictionnelles. Elle aurait permis à la fois de décharger le juge de certains actes mais aussi le DSG de ses fonctions juridictionnelles pour le concentrer sur ses fonctions d'administration et de gestion. Dans les Actes de la justice du XXI siècle un directeur de greffe se demandait d'ailleurs quelle serait leur rôle face à ce greffier juridictionnel et la place du DSG et des chefs de service à l'égard de ce nouveau greffier aux fonctions élargies ? Il soulevait en outre la question de leur marge de manœuvre dans l'organisation des services<sup>14</sup> ?

Cette solution de création d'un greffier juridictionnel qui a entraîné à la fois l'opposition des syndicats de la magistrature et ceux des fonctionnaires, certes pour des motifs différents (notamment à cause de l'opposition des syndicats de fonctionnaires pour qui cette création devait s'accompagner d'une modification statutaire prenant en compte ces nouvelles compétences) n'a pas été retenue par la loi de modernisation de la justice du 21<sup>ème</sup> siècle. Le DSG conserve donc à la fois des fonctions de direction et d'administration mais aussi, des fonctions spécifiques.

**10. Vers le recentrage du directeur des services de greffe sur les fonctions de gestion et l'administration.** Cependant il convient de relever dans les rapports de la commission GUINCHARD<sup>15</sup>, puis de Monsieur DELMAS-GOYON<sup>16</sup> que, depuis quelques années, la tendance à transférer des compétences au DSG a commencé à s'inverser, l'objectif étant de recentrer à son tour, le greffier en chef sur son cœur de métier à savoir la gestion des ressources humaines et l'administration de la juridiction. Ainsi pour décharger le greffier en chef du tribunal d'instance, le législateur a transféré aux notaires les actes de notoriété en 2007<sup>17</sup> et le consentement à adoption en 2010<sup>18</sup>, puis aux huissiers de justice les scellés après décès en 2011<sup>19</sup>. Enfin, le transfert de la vérification des comptes de gestion aux juges de proximité a été envisagé mais n'a pas abouti<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> Actes du débat national « la justice du 21<sup>e</sup> siècle : Le citoyen au cœur du service public de la justice – [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

<sup>15</sup> Rapport Guinchard, l'ambition raisonnée d'une justice apaisée, 2008.

<sup>16</sup> Rapport Delmas-Goyon, le juge du 21<sup>ème</sup> siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice 2013

<sup>17</sup> Loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, art. 9

<sup>18</sup> Loi n°2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires, art 28

<sup>19</sup> Décret n°2011-1043 du 1er septembre 2011 relatif aux mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession et à la procédure en la forme des référés, art. 1 modifiant l'article 1304 du code civil.

<sup>20</sup> Autorité de la Concurrence, Avis n°10-A-14 du 29 juin 2010 relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelle par un huissier de justice.

Toutefois, la possibilité a été donnée au greffier en chef d'être assisté d'un huissier de justice dans sa mission de vérification<sup>21</sup>. S'agissant des greffiers en chef du tribunal de grande instance, le législateur a transféré aux mairies la déclaration conjointe de changement de nom de famille de l'enfant dont la filiation est établie successivement<sup>22</sup>. Cette volonté de recentrer le greffier en chef sur son cœur de métier est confirmée par le changement de dénomination du greffier en chef, chef de greffe en directeur de greffe<sup>23</sup>.

Cette évolution du métier de greffier en chef a trouvé son aboutissement à l'issue du débat national dit *Justice du XXI<sup>ème</sup> siècle*, des 10 et 11 janvier 2014, engagé par le Garde des sceaux, Madame TAUBIRA, quant à l'organisation judiciaire et au fonctionnement interne des juridictions. Ces travaux ont permis de mener une réflexion sur l'évolution des métiers et ont mis en évidence la nécessité de réformer les statuts des greffiers en chef et des greffiers des services judiciaires, ces deux corps étant régis par des statuts particuliers dont les dernières modifications importantes remontaient à l'année 2003<sup>24</sup>.

**11. La réforme du 15 octobre 2015 résultat de l'évolution des métiers du greffe et de concertation entre la chancellerie et les organisations syndicales.** La concertation sur la réforme statutaire des personnels de greffe a été engagée avec les cinq organisations syndicales représentatives au comité technique spécial de service placé auprès du directeur des services judiciaires. Au terme de ces négociations, la majorité des organisations syndicales a signé, le 15 juillet 2014, un protocole d'accord sur les perspectives d'évolution statutaires<sup>25</sup>.

Le protocole rappelle, les principaux objectifs de la réforme à savoir : maintenir un corps de direction spécifique et revalorisé à la direction des services judiciaires, valoriser le métier du greffier des services judiciaires en étendant ses missions, et enfin, faciliter l'accès au corps des greffiers pour les adjoints administratifs affectés dans les services judiciaires.

---

<sup>21</sup> Décret n° 2011-1470 du 8 novembre 2011, article 1er insère un article 1254-1 au CPC qui dispose que *lorsque les ressources de la personne protégée le permettent et que le greffier en chef l'estime utile, ce dernier peut solliciter aux frais de la personne protégée, l'assistance d'un huissier de justice dans sa mission de vérification des comptes.*

<sup>22</sup> Loi n°2003-516 du 18 juin 2003 relative à la dévolution du nom de famille, article 7 modifiant l'article 12 de la loi n°2002-304 du 4 mars 2002 relative au nom de famille.

<sup>23</sup> Décret n° 2007-352 du 14 mars 2007 relatif aux services administratifs régionaux judiciaires.

<sup>24</sup> Ministère de la justice, Les actes du débat national « la Justice du 21<sup>e</sup> siècle : Le citoyen au cœur du service public de la Justice p. 189 à 206, <http://www.justice.gouv.fr/publication/j21>

<sup>25</sup> Protocole d'accord sur les perspectives d'évolutions statutaires des personnels des greffes §2, <http://www.justice.gouv.fr>

Le 15 octobre 2015 les décrets portant statuts particuliers des directeurs des services de greffe judiciaires<sup>26</sup> et des greffiers des services judiciaires ont été publiés au Journal Officiel ainsi que les décrets relatifs aux statuts d'emplois<sup>27</sup> et le décret fixant l'échelonnement indiciaire<sup>28</sup>. Les nouveaux statuts particuliers permettent de recentrer le positionnement du greffier en chef, dénommé «directeur des services de greffe» sur des fonctions d'encadrement au sein des services judiciaires et de renforcer les missions dévolues aux greffiers, en matière d'assistance au magistrat, d'encadrement et d'accueil des justiciables.

Il est créé deux statuts d'emplois pour les catégories A et B<sup>29</sup> qui ont pour but de valoriser les compétences des directeurs des services de greffe et des greffiers expérimentés accédant à des postes à responsabilité.

La mise en œuvre de cette réforme statutaire a commencé le 1<sup>er</sup> novembre 2015 avec le reclassement de l'ensemble des greffiers en chef et des greffiers<sup>30</sup>.

## **12. L'intégration des greffiers en chef dans le corps de directeur des services de greffe**

Le nouveau corps des directeurs des services de greffe est dorénavant structuré en trois grades. A côté du maintien des deux grades de la grille spécifique des greffiers en chef (IB 404 – IB 966), un troisième grade de directeur hors classe, comportant 6 échelons (IB 759 – IB 1015) et un échelon spécial doté de l'indice brut dit HEA, est créé<sup>31</sup>. A la date d'entrée en vigueur du nouveau statut des directeurs des services de greffe judiciaires, tous les greffiers en chef des services judiciaires régis par le décret n° 92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires ont été intégrés dans le corps des directeurs des services de greffe judiciaires et reclassés par conséquent à identité de grade et d'échelon.

Ainsi, les greffiers en chef du deuxième grade de même que les greffiers en chef du grade provisoire sont classés dans le grade de directeur du corps des directeurs des services de

---

<sup>26</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires

<sup>27</sup> Décret n° 2015-1274 du 13 octobre 2015 portant statut d'emploi de directeur fonctionnel des services de greffe judiciaires et Décret n° 2015-1276 du 13 octobre 2015 relatif au statut d'emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires pour les greffiers fonctionnels

<sup>28</sup> Décret n° 2015-1277 du 13 octobre 2015 fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux membres du corps des directeurs des services de greffe judiciaires, aux membres du corps des greffiers des services judiciaires et aux emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires

<sup>29</sup> Décret n° 2015-1274 du 13 octobre 2015 portant statut d'emploi de directeur fonctionnel des services de greffe judiciaires et Décret n° 2015-1276 du 13 octobre 2015 relatif au statut d'emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires pour les greffiers fonctionnels

<sup>30</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires, art. 32

<sup>31</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires, art. 1  
Circulaire JUSB11525398C du 23 octobre 2015 sur la réforme statutaire de la filière greffe (catégorie A et B) page 3

greffe judiciaires et ceux du premier grade dans celui de directeur principal, à identité d'échelon. Ils conservent l'ancienneté acquise dans leur échelon ainsi que les réductions d'ancienneté accordées et non utilisées pour un avancement d'échelon dans leur ancien corps.

Les greffiers en chef du premier grade qui ont été nommés dans un emploi de la première ou de la deuxième catégorie conservent, à titre personnel et sans limite dans le temps, s'ils y ont intérêt, l'indice qu'ils détenaient dans cet emploi. Ces agents ont vocation à être détachés dans le statut d'emploi de directeur fonctionnel ou à être promus dans le grade de directeur hors classe<sup>32</sup>.

**14. L'apport de La loi de modernisation sur la justice du XXIème siècle et de la loi de programmation 2018-2022 du 23 mars 2019 et de réforme pour la Justice sur les fonctions de DSG.** La loi de modernisation sur la justice du XXIème siècle comme la loi de programmation 2018-2022 du 23 mars 2019 et de réforme pour la Justice renforcent encore, les fonctions de gestion et d'administration du DSG<sup>33</sup>. La première ouvre la possibilité pour les greffiers chefs de greffe d'assurer les fonctions spécifiques du DSG sur délégation des chefs de cour ce qui conduira à terme à en décharger le DSG pour le centrer sur ses fonctions de gestion. La deuxième tend à renforcer le positionnement managérial du DSG avec la transformation numérique des juridictions, et de l'organisation judiciaire notamment avec la fusion projetée des TI et des TGI situés dans la même ville. Cette évolution entraînera notamment un renouveau des méthodes de management pour les directeurs de services de greffe appelés à gérer des structures de plus en plus importantes suite à ces fusions. Le directeur des services de greffe judiciaires avec sa nouvelle dénomination et les réformes précitées, possède donc un statut apparemment renforcé encore faut-il préciser son rôle dans le fonctionnement des juridictions ?

## **§2 : Le rôle du directeur des services de greffe judiciaires dans le fonctionnement des juridictions**

**15. La confusion caractérisant le rôle du directeur des services de greffe.** Le rôle du DSG actuellement entouré d'une certaine confusion doit être mieux déterminé. Tout d'abord comme on l'a vu, jusqu'à la loi de 1965 le DSG avait le nom de greffier, dénomination qui est

---

<sup>32</sup> Circulaire précitée page 3

<sup>33</sup> Loi n°2016-1547 du 18 nov. 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle ; Projet de loi de programmation de la justice 2018-2022 issue des chantiers de la justice ; Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice du 23 mars 2109

restée dans les mémoires. C'est ainsi que certains auteurs en présentant les métiers du greffe englobent dans les greffiers, les greffiers proprement dit, fonctionnaires de catégorie B et les greffiers en chef fonctionnaire de catégorie A<sup>34</sup>.

La confusion vient encore de ce que dans certaines juridictions à faible effectif, le DSG exerce non seulement les fonctions d'administration et de gestion mais tient également les audiences et assure toutes les compétences déléguées au greffier.

A cela il faut ajouter que la loi de modernisation sur la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle a étendu les compétences du greffier chef de greffe en matière de gestion et de management. Soulignons d'ailleurs que de nombreux postes de directeurs de greffe dans les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes ont été dépyramidés et transformés en poste de greffier fonctionnel ce qui entretient la confusion avec les directeurs des services de greffe (cf liste des postes de greffiers fonctionnels publiés en septembre 2018)<sup>35</sup>.

La confusion vient aussi de ce qu'au sein même des juridictions, le rôle du directeur de greffe n'est pas réellement connu et n'est pas très clair. En effet, si le cœur de métier du DSG est la direction et l'administration du greffe, en particulier l'encadrement et la gestion des équipes, les textes qui définissent l'exercice de ces fonctions sont ambigus. Selon ces textes, le DSG exerce certaines fonctions sous l'autorité et d'autres sous le contrôle des chefs de juridiction, de cour ou du juge chargé de l'administration du tribunal selon la juridiction<sup>36</sup>.

**16. Une fonction invisible jusqu'au dysfonctionnement.** Par ailleurs, la fonction d'encadrement est une fonction invisible parce que le temps consacré à la coordination des actions, à l'encadrement des équipes, à l'organisation du travail ne sera jamais aussi visible que la fonction de juger pour un juge du siège ou de requérir à l'audience pour le procureur de la République<sup>37</sup>.

Cette invisibilité cesse toutefois en cas d'incident. En effet, le rôle de DSG devient visible en cas de dysfonctionnement, lorsqu'on recherche le responsable qui n'a pas effectué les diligences requises. Ainsi en cas de tentative de suicide d'un fonctionnaire sur le lieu de

---

<sup>34</sup> KERNALEGUEN F. Institutions judiciaires Litec Edition juriscasseur 2003 p. 266 à 267

<sup>35</sup> Annexes I

<sup>36</sup> Circulaire du 6 juin 1979

<sup>37</sup> DE SINGGLY C. Rapport de la mission cadres Hospitaliers sept 1989 p.6, l'observation de l'auteur sur l'invisibilité du travail s'applique parfaitement aux fonctions du Directeur de greffe

service suite à une réorganisation des services, il pourra être reproché au directeur de greffe de ne pas avoir été suffisamment à l'écoute des fonctionnaires qu'il est chargé d'encadrer. Il en serait de même en cas d'agression d'un fonctionnaire à l'accueil. Sa responsabilité pourrait être engagée dans ces deux cas s'il n'a pas pris les mesures de prévention qui s'imposaient.

Lorsqu'il y a rupture de stock dans les fournitures de bureau ou les consommables informatiques ou autres, il sera reproché au DSG le manque d'anticipation. En cas de faute dans la gestion des crédits de fonctionnement, sa responsabilité seule peut être engagée. Ainsi, suite à diverses fautes dans la gestion des crédits de fonctionnement d'un TGI, la cour de discipline budgétaire et comptable a précisé que le greffier en chef était le seul responsable et que « les chefs de juridiction ne se substituent pas au greffier en chef<sup>38</sup> ».

Si les fonctionnaires et les magistrats souffrent de froid dans les bureaux faute d'entretien de la chaudière il lui sera reproché de ne pas prendre les dispositions nécessaires à la santé et à la sécurité des agents. En cas d'affectation d'un fonctionnaire qui n'a pas les compétences requises dans un service à risques (exemple au service de l'application des peines notamment la surveillance des détenus dangereux ou au service de l'instruction, gestion des demandes de mise en liberté etc.), le DSG pourra encore être critiqué en cas d'incident. Il en est également ainsi en cas de vol de scellés ou de perte de dossier, le DSG pourra être condamné pour négligence. De même lorsqu'il manifeste une trop grande sévérité envers les agents, sa responsabilité peut être recherchée pour harcèlement moral.

**17. La centralité du rôle du DSG.** En conclusion, l'ensemble des critiques qui peuvent être adressées au DSG et les responsabilités qu'il peut encourir montrent que son rôle est central et exposé dans le fonctionnement quotidien de la juridiction. En effet, il intervient selon les exemples précités et l'énumération des articles R123-3 et suivants du COJ aussi bien en matière de gestion des ressources humaines, de gestion budgétaire, de santé et de sécurité au travail, de gestion, des archives, des scellés, etc.

**18. Un rôle exposé.** La centralité de ce rôle a pour corollaire qu'il est exposé. En effet chacune des fonctions du DSG peut être à l'origine d'une faute engageant sa responsabilité. Cette responsabilité est multiforme. Elle peut être indemnitaires, pénale, disciplinaire et financières. Dans la première partie nous allons montrer en quoi le rôle du directeur des

---

<sup>38</sup> CDBC 23 avril 2003 JO du 23 mai 2003

services de greffe est central dans le fonctionnement des juridictions et dans la deuxième partie nous montrerons que du fait même de sa centralité, le rôle du DSG est exposé.

- Première partie : Le rôle central du directeur des services de greffe dans le fonctionnement des juridictions

- Deuxième partie : Un rôle exposé source de responsabilités multiples pour le directeur des services de greffe

**PREMIERE PARTIE :**  
**LE ROLE CENTRAL DU DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE**  
**DANS LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES**

**19. Le statut de cadre du directeur des services de greffe.** Le directeur des services de greffe, fonctionnaire de catégorie A, est, par son statut, sa formation, sa carrière, un cadre dont les compétences sont axées sur les fonctions de direction et d'administration. Le changement de sémantique en 2015 ayant transformé le greffier en chef en directeur des services de greffe judiciaire, témoigne de la volonté du législateur de rendre plus visible ses fonctions d'administration. En parallèle, la fonction de directeur fonctionnel a été consacrée conférant à des directeurs élevés au grade principal des postes à forte responsabilité.

**20. Un rôle central lié à la multiplicité des attributions du DSG.** Ce rôle central du directeur des services de greffe (DSG) est non seulement lié à son statut, mais aussi à ses attributions. En témoigne le nombre et la diversité des attributions qu'il exerce pour le bon fonctionnement de la juridiction au quotidien et qui découle des articles 4 du décret du 13 octobre 2015<sup>39</sup> et R123-3 et suivants du code de l'organisation judiciaire. Ces attributions peuvent être judiciaires, de contrôle, d'expertise, d'études et d'enseignement professionnel et parmi les plus importantes, des fonctions d'administration et de direction. Ce sont ces dernières fonctions qui font du DSG un maillon essentiel dans le fonctionnement des juridictions. Aux fonctions précitées se superposent, diverses compétences transférées aux DSG, notamment la vérification des comptes de tutelles majeurs et mineurs, la délivrance des certificats de nationalité française, l'enregistrement de certaines déclarations de nationalité française, la déclaration conjointe d'autorité parentale, la vice-présidence du bureau de l'aide juridictionnelle.

Le rôle central du DSG dans le fonctionnement des juridictions est donc lié non seulement à son statut (chapitre 1) mais aussi aux multiples attributions qui lui sont conférées par les textes (chapitre 2).

---

<sup>39</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires

Chapitre 1 : Un rôle central lié au statut du Directeur des services de greffe

Chapitre 2 : Un rôle central lié aux multiples attributions du Directeur des services de greffe

## CHAPITRE 1 :

### UN ROLE CENTRAL LIE AU STATUT DU DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE

**21. La distinction du directeur des services de greffe (DSG) avec le greffier.** Le rôle central du DSG est lié à son statut. En effet le DSG est un fonctionnaire de catégorie A qui exerce des fonctions d'encadrement. Malgré la confusion qui peut exister avec le greffier, il s'en distingue. Tout d'abord, à la différence du greffier du tribunal de commerce il est fonctionnaire tandis que celui-ci est un officier ministériel qui exerce une profession libérale. Relevons cependant que dans les départements où il n'y a pas de tribunal de commerce, le DSG du tribunal de grande instance est chargé des attributions du greffier du tribunal de commerce.

Il se distingue ensuite du greffier qui est un fonctionnaire de catégorie B et qui travaille sous son autorité même si l'évolution du métier de greffier l'a sensiblement rapproché du DSG par ses fonctions. Ainsi, par exemple les fonctions de gestion et de management du greffier chef de greffe se sont accrues, de plus il peut être déléguée par les chefs de cour pour exercer les fonctions spécifiques de DSG notamment en matière de nationalité et de vérification des comptes de tutelles. Il reste que le DSG est un fonctionnaire de catégorie A par son niveau de recrutement qui est la licence et par sa formation qui est axée sur les fonctions de management et de gestion.

**22. Une évolution du métier tendant vers l'accentuation des fonctions d'administration et de gestion.** De même l'évolution de sa carrière tend vers le renforcement de ses fonctions d'administration et de gestion compte tenu du fait qu'il est conduit à exercer ces fonctions dans les juridictions importantes. Cette tendance s'est accentuée suite à la réforme de 2015, avec la création du statut d'emploi de directeur fonctionnel qui se caractérise par des emplois à fortes responsabilités dont la rémunération se rapproche de celle des autres hauts fonctionnaires de l'Etat. Les directeurs fonctionnels bénéficient en effet, d'une partie de l'échelle lettre. Certains des droits et obligations du DSG sont également marqués par son statut d'encadrant en particulier, sa rémunération, l'exercice du droit de grève, etc. Il en est de même pour certaines de ses obligations notamment, l'impartialité comme on peut le voir dans le régime des incompatibilités, le respect du secret professionnel, le devoir de probité. Sur ce dernier point, en sa qualité d'encadrant son comportement doit

être exemplaire, ainsi, dans une espèce un responsable qui s'était rendu coupable de vol a été révoqué tandis que son subordonné, condamné pour les mêmes faits a été moins sévèrement sanctionné<sup>40</sup>.

**23. Une centralité du rôle nécessitant la distinction entre le DSG et le greffier.** Le rôle central du directeur des services de greffe (DSG) étant lié à son statut, il convient avant de l'examiner de le distinguer du greffier avec lequel il est très souvent confondu. A la différence du greffier, le directeur des services de greffe est pour l'essentiel, un gestionnaire et un administrateur (COJ art. R123-3), alors que le greffier est un technicien de la procédure et un assistant du magistrat<sup>41</sup>. Cela s'applique, aussi bien au greffier du tribunal de commerce qu'à celui des cours, tribunaux et conseils de prud'hommes. La confusion entre greffier et directeur des services de greffe ancien greffier en chef étant récurrente, il convient de distinguer le directeur des services de greffe du greffier (Section 1) avant de préciser son statut (Section2).

---

<sup>40</sup> CAA Versailles 28 janv. 2008 N° 06VE00545

<sup>41</sup> Décret n° 2015- 1275 du 13 octobre 2015, article4

## **Section 1 : La distinction entre le directeur des services de greffe et le greffier**

**24. La distinction du DSG avec les deux catégories de greffier.** Le directeur des services de greffe se distingue du greffier du tribunal de commerce (§1) comme du greffier des cours tribunaux et conseils de prud'hommes (§2).

### **§1 : Le greffier du tribunal de commerce**

**25. Un statut et des missions différentes du DSG.** Le greffier du tribunal de commerce, rescapé de la fonctionnarisation des greffes de 1965 se distingue du greffier en chef et de son successeur, le directeur des services de greffe des services judiciaires par son statut (A) et par ses missions (B).

#### **A- Le statut du greffier du tribunal de commerce**

**26. Un officier public et ministériel.** Le greffier du tribunal de commerce est un officier public et ministériel<sup>42</sup> nommé par arrêté du Garde des Sceaux, Ministre de la justice<sup>43</sup>, il participe au service public de la justice. Nonobstant cette participation, il exerce une profession libérale caractérisée par le droit de présenter son successeur (1) et par les règles qui régissent la profession (2).

#### **1- Le droit de présentation**

**27. Le droit de présentation critère de la nature publique ou privée de l'emploi de greffier du tribunal de commerce.** Le greffier du tribunal de commerce bénéficie du droit de présenter son successeur.

La question de la nature publique ou privée de l'emploi de greffier du tribunal de commerce s'est posée à l'occasion de la remise en cause de son droit de présentation. Le droit de présentation instauré par l'article 91 de la loi de finance du 28 avril 1816 consiste pour le greffier titulaire de l'office à présenter son successeur à l'agrément du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

---

<sup>42</sup> Article L741-1 du code de commerce

<sup>43</sup> Article R742-18 du code de commerce

Le rapport d'un parlementaire a proposé la suppression de ce droit de présentation pour permettre de restaurer « l'équité et l'égalité d'accès démocratique proclamées par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 »<sup>44</sup>. En effet lorsqu'un office est créé, il est attribué sur concours ou après candidature, à titre gratuit sans contrepartie financière versée à l'État. En revanche pour la transmission d'un office déjà créé, l'officier ministériel présente son successeur et cède la valeur de son office. Il en résulte selon ce rapport que l'équité et l'égalité ne sont pas respectées.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 janvier 2015 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité portant « sur les dispositions de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816, en tant qu'elles sont applicables au greffier du Tribunal de commerce ».

Le requérant faisait valoir que les greffiers du Tribunal de commerce exercent une fonction qui est au nombre des dignités, places et emplois publics au sens de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Il soutenait qu'en permettant au greffier du tribunal de commerce titulaire d'un office de présenter son successeur à l'agrément du Garde des Sceaux, ministre de la Justice, les dispositions contestées méconnaissaient le principe d'égalité d'admissibilité aux « dignités, places et emplois publics »<sup>45</sup>.

**28. La confirmation par le conseil constitutionnel du caractère libéral de l'emploi du greffier du tribunal de commerce.** Suivant le même raisonnement que pour les notaires<sup>46</sup>, le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 mars 2015 a estimé que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil constitutionnel a relevé que, s'ils participent à l'exercice du service public de la justice et ont la qualité d'officier public et ministériel nommé par le garde des sceaux, les greffiers des tribunaux de commerce titulaires d'un office exercent une profession réglementée

---

<sup>44</sup> Rapport FERRAND R., Professions réglementées, pour une nouvelle jeunesse, 18 octobre 2014 page 18

<sup>45</sup> TA Rennes 17 nov. 2014 - n° 14045524

<sup>46</sup> Cons. Const., QPC n° 2014-429 du 21 novembre 2014- droit de présentation des notaires

dans un cadre libéral et n'occupent pas des « dignités, places et emplois publics » au sens de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>47</sup>.

Il a donc écarté le grief tiré de ce que le droit reconnu au greffier du tribunal de commerce de présenter son successeur à l'agrément du garde des sceaux méconnaîtrait le principe d'égal accès aux dignités, places et emplois publics. Il a jugé le mot « greffiers » conforme à la Constitution.

Il convient donc de relever que le greffier du Tribunal de commerce bien que participant au service public de la justice occupe un emploi libéral.

## **2- Les modalités de recrutement et d'exercice des fonctions**

**29. Les conditions de recrutement du greffier du tribunal de commerce.** S'agissant tout d'abord des modalités de recrutement, le greffier du tribunal de commerce est nommé par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice sous réserve de remplir certaines conditions qui sont précisés par l'article R 742-1 du code de commerce. En vertu de ce texte, il doit être français, avoir satisfait aux obligations du service national, n'avoir pas fait l'objet d'une condamnation pénale pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs.

Par ailleurs, il ne doit pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, radiation, révocation, mise à la retraite d'office, de retrait d'agrément ou d'autorisation, n'avoir pas été frappé de faillite personnelle ou de l'interdiction prévue à l'article L. 653-8. De plus, il doit être titulaire, sous réserve des dispenses prévues aux articles R. 742-2, R. 742-3, R. 742-4 et R.4 742-6 de la maîtrise en droit ou de l'un des titres ou diplômes reconnus équivalents pour l'exercice de la profession de greffier de tribunal de commerce par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

Enfin il doit avoir accompli un stage dans les conditions prévues aux articles R. 742-7 à R. 742-15, sous réserve des dispenses prévues aux articles R. 742-2, R. 742-3, R. 742-4, et R. 742-6. La durée de ce stage est en principe d'un an. A la fin du stage le candidat subit

---

<sup>47</sup> Cons. Const., QPC n°2015-459 du 26 mars 2015

l'examen d'aptitude prévu à l'article R. 742-16, sous réserve des dispenses prévues aux articles R. 742-2, R. 742-3, R. 742-4 et R. 742-6. R742-31

**30. Les conditions d'exercice de la profession.** Dans le mois de leur nomination, les greffiers des tribunaux de commerce prêteront serment devant le tribunal de commerce, conformément à l'article (article R742-31 du code de commerce). Ils ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à compter du jour de leur prestation de serment.

S'agissant ensuite des modalités d'exercice de la profession, il résulte des dispositions de l'article L 743-12 du code de commerce que la profession de greffier du tribunal de commerce peut s'exercer selon plusieurs modalités : soit à titre individuel, soit sous forme de sociétés civiles professionnelles, ou sous forme de société d'exercice libéral, tel que prévu par l'article L. 741-7 du Code de commerce. Elle peut également s'exercer dans le cadre d'un Groupement d'intérêt économique (GIE), ou d'un Groupement européen d'intérêt économique soit sous forme d'associé d'une société en participation<sup>48</sup>. Elle peut enfin être exercée en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un greffe.

## **B- Les missions du greffier du tribunal de commerce**

**31. La bivalence des missions du greffier du tribunal de commerce.** Les greffiers des tribunaux de commerce sont des officiers publics et ministériels. Selon l'analyse d'un groupe de recherche de l'Institut de droit de Dauphine<sup>49</sup> cette formulation montre la bivalence de la mission du greffier exerçant des missions tantôt liées à la juridiction tantôt plus autonomes par rapport à elle. En effet alors que l'officier ministériel est rattaché à l'administration de la justice (notaires, huissiers) l'officier public lui n'y est pas rattaché, (exemple commissaire-priseur, agent de change). Il en résulte que le greffier du tribunal de commerce exerce les missions traditionnelles du greffier (1) et des missions à caractère économique (2).

---

<sup>48</sup> Loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé - titre II

<sup>49</sup> Institut de droit de Dauphine, Rapport de recherche à destination du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce page 2 [www.droitdauphine.eu](http://www.droitdauphine.eu) -www.dauphine.fr

## **1-Les missions traditionnelles du greffier du tribunal de commerce**

**32. Le contenu des missions traditionnelles.** Par missions traditionnelles du greffier, il faut entendre les missions exercées par les fonctionnaires des greffes aussi bien dans l'ordre administratif que dans l'ordre judiciaire. Ces missions se déclinent en fonctions administratives (a) et fonctions judiciaires (b).

### **a- La direction du greffe et l'assistance du président dans les tâches administratives**

**33. La mission générale de direction du greffier du tribunal de commerce.** Le greffier du tribunal de commerce dirige sous l'autorité du président et sous la surveillance du ministère public l'ensemble des services du greffe<sup>50</sup>.

**34. L'assistance du Président du tribunal de commerce.** Il assiste le président du tribunal dans l'ensemble des tâches administratives qui lui sont propres et assure son secrétariat.

A ce titre, il l'assiste dans l'établissement et l'application du règlement intérieur de la juridiction, dans l'organisation des rôles d'audience et la répartition des juges. Il l'assiste également dans la préparation du budget et la gestion des crédits alloués à la juridiction. Il procède au classement des archives de la juridiction. De plus conformément à l'article R722-2 du code de commerce, le greffier assiste le président du Tribunal de commerce à l'assemblée générale, rédige le procès-verbal, le signe avec le président, et en transmet une copie aux chefs de cour.

**35. La gestion des agents du greffe.** Le greffier est également chargé de la gestion des agents du greffe qu'il recrute lui-même en tant que salariés de droit privé.

Les alinéas 4 et 5 de l'article R741-1 du code de commerce prévoient que dans le cadre de sa mission de direction du greffe, le greffier affecte en permanence un ou plusieurs agents du

---

<sup>50</sup> C. com. Art. R741-2

greffe notamment aux tâches administratives, au secrétariat, au classement des archives du président.

Pour les tribunaux de commerce ayant plus de vingt-cinq juges, le Garde des sceaux fixe par un arrêté, le nombre d'agents affectés particulièrement au secrétariat du président<sup>51</sup>. Ces agents sont sous l'autorité du président, mais ils restent collaborateurs salariés du greffe et doivent respecter les règles applicables au personnel des greffes.

## **b- Les attributions judiciaires**

**36. Les différentes attributions judiciaires.** Le greffier est membre du Tribunal de commerce dont il fait partie intégrante<sup>52</sup>. Il exerce différentes missions judiciaires qui recouvrent le contentieux entre les entreprises, la prévention et le traitement des difficultés des sociétés.

**37. Le rôle d'authentificateur.** En tant que délégataire de la puissance publique de l'État, il assure l'authenticité aux actes de la juridiction dont il est le conservateur.

**38. Le rôle à l'audience.** Les Greffiers d'audience ont un rôle central dans le déroulement du débat judiciaire. Ils assistent le président, les juges commissaires et le tribunal à l'audience. Ils préparent l'audience, y tiennent la plume, mettent en forme les décisions prises et motivées par les juges ou des procès-verbaux, exécutent les jugements en veillant à ce que toutes les mentions légales soient satisfaites. Ils dressent les actes de greffe et procèdent aux formalités pour lesquelles compétence leur est attribuée.

De plus, ils participent activement à l'organisation des audiences de contentieux et des procédures collectives.

**39. Les fonctions de dépositaire.** Ils sont dépositaires des originaux des décisions et archives du tribunal, dont ils assurent la conservation, délivrent des copies conformes des

---

<sup>51</sup> C. com. art. R741-1

<sup>52</sup> C. de com. art. L 721-1 – Cass crim 1er dec 1855

décisions aux justiciables et assurent la garde des scellés et de toute somme déposée au greffe<sup>53</sup>.

## **2- Les attributions à caractère économique**

**40. La tenue de différents registres.** Les greffiers du tribunal de commerce exercent des attributions à caractère économique au profit des entreprises.

Au titre de ces attributions les greffiers tiennent plusieurs registres dont les plus importants sont le registre du commerce et des sociétés et le registre des sûretés mobilières.

### **a- Le Registre du commerce et des sociétés (RCS)**

**41. La tenue du Registre du Commerce et des sociétés.** Le registre du Commerce et des sociétés comporte l'ensemble des déclarations relatives aux immatriculations, modification et radiation d'entreprises.

Pour ces registres de publicité légale, le législateur a confié aux greffiers une mission de tenue du registre au niveau local<sup>54</sup>, de contrôle juridique de la régularité des actes et inscriptions qui doivent être portées<sup>55</sup> et de diffusion de l'information<sup>56</sup>. Le rôle primordial de vérification de l'information déclarée incombe au greffier qui tient le RCS<sup>57</sup>.

**42. Les vérifications effectuées par le greffier.** Le principe du contrôle des formalités est énoncé par l'article R 123-94 du Code de commerce « le greffier sous sa responsabilité s'assure de la régularité de la demande. » ce contrôle comporte trois aspects fondamentaux précisés par l'article R 123-95 du Code de commerce.

---

<sup>53</sup> C. com. art. R 741-1

<sup>54</sup> C. com. art L 123-6

<sup>55</sup> C. com. art L 210-7, R123-94 et R123-95

<sup>56</sup> C. com. art L 123-1, R 123-15 et suivants

<sup>57</sup> C. com. art R 123-94 et 96

Il vérifie la conformité des énonciations aux dispositions légales et réglementaires. Il assure de ce fait un contrôle de légalité selon l'expression du Professeur Jean-Marc BAHANS<sup>58</sup>.

En effet, en vérifiant la conformité des déclarations avec les pièces justificatives produites le greffier, sous sa responsabilité, s'assure de la régularité de la demande. Il vérifie que les énonciations sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires, correspondent aux pièces justificatives et actes déposés en annexe et sont compatibles, dans le cas d'une demande de modification ou de radiation, avec l'état du dossier.

Il vérifie en outre que la constitution ou les modifications statutaires des sociétés commerciales sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent.

Enfin, lorsque les conditions d'exercice doivent être remplies personnellement par la personne tenue à l'immatriculation ou par l'une des personnes mentionnées au registre, le greffier vérifie l'existence des déclarations, autorisation, titre ou diplôme requis par la réglementation applicable pour l'exercice de l'activité et s'assure dans ce cas que la pièce justificative est fournie.

## **b- Le registre des sûretés mobilières**

**43. La tenue du Registre par le greffier.** Les greffiers, « conservateurs des sûretés mobilières », enregistrent les inscriptions de privilèges et nantissements déclarées par tous les créanciers, à savoir les services des impôts, de l'URSSAF, des banques et des fournisseurs...

Ces inscriptions procurent une garantie aux créanciers, tout en permettant aux entrepreneurs d'investir, de financer l'achat de fonds de commerce, d'effectuer des travaux ou des investissements en matière d'outillage et de matériel.

Un auteur relève que ces registres légaux de publicité jouent un rôle majeur dans le financement des entreprises. En effet ils sont fiables, étant tenus par les greffiers des tribunaux

---

<sup>58</sup> Acte du 123<sup>ème</sup> congrès des greffiers du tribunal de commerce, « le greffe, exigence et efficacité d'un service public au cœur de la confiance économique », 6 et 7 octobre 2011 page 60 <http://www.cngtc.fr>

de commerce dont l'expertise dans la mise à disposition électronique des informations contenues dans ces registres contribuent à la transparence économique.

**44. La conclusion sur la distinction entre le DSG et le greffier du tribunal de commerce.** Il convient de retenir de cette analyse du greffier du tribunal de commerce, comme nous le verrons dans les prochains chapitres que par certaines de ses missions, il se rapproche des fonctionnaires des greffes mais qu'il s'en éloigne par son statut. Il convient cependant de préciser l'importance de cette analyse dans cette étude car le DSG du tribunal de grande instance exerce les fonctions de greffier du tribunal de commerce dans les circonscriptions où il n'est pas établi de tribunal de commerce<sup>59</sup>.

## **§ 2 Le Greffier des services judiciaires**

**45. La présentation du greffier des services judiciaires.** Le greffier est un fonctionnaire de catégorie B placé sous l'autorité du directeur des services de greffe ancien greffier en chef. Il convient d'analyser ses missions au regard droit antérieur (A) et de leur évolution au regard de la réforme des greffes du 13 octobre 2015 (B).

### **A- Les missions du greffier avant la réforme du 13 octobre 2015**

**46. L'énoncé des principales missions du greffier.** Le greffier a pour missions principales l'assistance du magistrat et l'authentification des actes.

En vertu du nouveau statut<sup>60</sup> comme de l'ancien<sup>61</sup>, le greffier exerce en principe des fonctions de nature juridique (1) mais il peut aussi exercer des fonctions administratives (2).

#### **1- Les fonctions juridiques du greffier**

**47. Les fonctions d'assistance et d'authentification du greffier.** L'article 2 du décret du 30 mai 2003 dispose « les greffiers sont techniciens de la procédure, Ils assistent le juge dans les actes de sa juridiction (a) et authentifient les actes juridictionnels dans les cas et suivant les

---

<sup>59</sup> C. com. Art L172-2

<sup>60</sup> Décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires, art. 4

<sup>61</sup> Décret N°2003-466 du 30 mai 2003, modifié portant statut particulier des greffiers des services judiciaires. art. 2

conditions prévues par le code de l'organisation judiciaire, le code du travail et les textes particuliers, (b) »<sup>62</sup>.

### **a - La fonction d'assistance du juge**

**48. L'assistance du juge à l'audience.** La première fonction traditionnelle du greffier est l'assistance du juge dans les actes de la juridiction. En effet, à moins que la loi n'en dispose autrement, le juge est dans les actes de sa juridiction, toujours assisté d'un greffier<sup>63</sup>. Il faut entendre par assistance du juge, le fait d'être présent à ses côtés pour tenir la plume à l'audience et dans les cas prévus par les lois et règlements. Cela implique tout d'abord la tenue d'un registre d'audience (CPC art. 728). C'est ensuite, surtout lorsque le greffier assiste une juridiction répressive ou une juridiction civile à procédure orale sans représentation obligatoire (tribunal d'instance, conseil de prud'hommes, etc.) de tenir une note d'audience ou un procès-verbal de déroulement des débats (CPC art. 446 ; CPP art. 453).

La juridiction n'est légalement composée que si le greffier est présent, la sanction du non-respect de l'assistance du juge par un greffier est la nullité de la décision rendue<sup>64</sup>. La Cour de cassation a décidé que « toute décision judiciaire doit à peine de nullité, renfermer soit expressément, soit implicitement, la preuve de l'assistance de ce fonctionnaire ».

**49. L'assistance dans la mise en état des dossiers.** Dans une seconde acception, assister le juge selon l'article 2 du décret précité c'est assister le magistrat dans la mise en état des dossiers et les recherches documentaires, de rédiger des projets de décisions et de réquisitions selon les indications des magistrats.

Un auteur relève que ce principe d'assistance renforcée du magistrat institué par la réforme statutaire de 2003, après des expérimentations conduites en 2004 dans une douzaine de juridictions, n'a pas été mis en œuvre dans la plupart des juridictions en raison du manque de moyens humains, de la stagnation des effectifs<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Décret N° 2003-466 du 30 mai 2003 modifié portant statut particulier des greffiers des services judiciaires. art. 2

<sup>63</sup> COJ art. R 123-13

<sup>64</sup> Cass civ 3, 9 mai 1979

<sup>65</sup> GRASSET C. Greffes et Greffiers JCP Lexis-Nexis 2013 fascicule 96 page 13

Cependant suite aux débats sur la justice du 21<sup>ème</sup> siècle et a défaut de création d'un greffier juridictionnel à l'image du Rechtsplefger allemand<sup>66</sup>, de nouvelles expérimentations de greffier assistant de magistrat ont été conduites dans certaines juridictions des ressorts des cours d'appels d'Amiens, de Rennes et de Versailles, d'abord auprès des magistrats du parquet<sup>67</sup> et devront se poursuivre auprès des magistrats du siège. Concernant l'assistance aux magistrats du Parquet, elle peut intervenir notamment dans le traitement en temps réel des infractions, dans la gestion du bureau des enquêtes et sous la forme d'une aide à la décision. Le métier de greffier évolue donc vers un élargissement des fonctions de greffier dans le domaine juridique.

## **b - La fonction d'authentification des actes**

**50. Le contenu de la fonction d'authentification.** L'autre fonction traditionnelle du greffier est celle d'authentification des actes de la juridiction, ce qui signifie qu'il les certifie et leur donne une valeur légale. Cette fonction d'authentification amène par conséquent le greffier qui a assisté le juge à apposer sa signature au bas des jugements, des ordonnances et procès-verbaux de toutes sortes. En authentifiant l'acte, le greffier atteste de la conformité de ce qui est écrit dans l'acte avec ce qui a été prononcé. La signature du greffier s'impose donc à peine de nullité (CPC art. 458 et CPP art. 486). Le greffier signataire du jugement ou de l'arrêt est celui qui a assisté à son prononcé en audience<sup>68</sup>.

**51. Le rôle du greffier dans l'accès au droit.** Par ailleurs, le greffier est également devenu le principal acteur de l'accès au droit, au nom de sa maîtrise de la procédure<sup>69</sup>, il exerce des fonctions d'accueil, d'information et d'orientation des justiciables, en juridiction ou à l'extérieur de celle-ci dans les maisons du droit par exemple.

A ces fonctions d'assistance du magistrat, d'authentification des actes de la juridiction et d'accueil s'ajoutent des fonctions d'administration qui peuvent être confiées au greffier.

---

<sup>66</sup> Rapport GUINCHARD, « Pour une justice apaisée, » Documentation française août 2008, proposition 21

<sup>67</sup> Circulaire de l'Expérimentation de « l'assistance des magistrats »

<sup>68</sup> Cass civ 2, 7 janvier 1999 ; cass crim. 16 mai 1995

<sup>69</sup> Rapport Sergent M., « Evolution du métier de greffier » 11ème législature question écrite N° 17339 de JO sénat du 24/06/1999 page 2121

## **2- Les fonctions administratives du greffier**

**52. Le contenu des fonctions administratives.** Il résulte du statut particulier des greffiers que ces derniers peuvent exercer des fonctions d'encadrement et de gestion.

**53. Les fonctions d'encadrement.** Au titre d'agents d'encadrement, les greffiers comme tous les agents appartenant à la catégorie B de la fonction publique sont chargés de coordonner l'exécution des différentes tâches confiées à tout ou partie du personnel<sup>70</sup>. Cette fonction d'encadrement peut s'exercer de trois manières différentes.

Il peut tout d'abord exercer des fonctions d'encadrement, en qualité d'adjoint au directeur de greffe ou de chef de service, lorsque l'importance du service ne justifie pas que ces fonctions soient confiées à un greffier en chef. Il peut ensuite l'exercer à la tête d'un greffe soit à titre permanent soit à titre temporaire. En effet certains greffiers du premier grade peuvent être nommés sur des postes de chefs de greffe dans les tribunaux d'instance ou conseil de prud'hommes à faible effectif. Par ailleurs le directeur de greffe peut désigner un greffier pour assurer sa suppléance en cas d'absence ou d'empêchement si la juridiction ne compte pas d'autres directeurs des services de greffe (COJ art. R123-8 al.1). De même en cas de vacance de poste de directeur de greffe, les chefs de juridiction peuvent désigner un greffier en l'absence d'autres greffiers en chef dans la juridiction pour assurer l'intérim. (COJ art. R123-8 al 2).

**54. Les fonctions de gestion du greffier.** Le greffier peut également participer à des fonctions de gestion soit dans les services administratifs régionaux des cours d'appel en qualité de responsable de gestion adjoint, des ressources humaines, des finances et du budget, des marchés publics, de la formation ou encore de l'informatique. Par ailleurs il peut participer à la gestion du personnel et des moyens matériels d'une juridiction dans le cadre d'une délégation donnée par le directeur de greffe sur le fondement de l'ancien article R 123-7 du Code de l'organisation judiciaire.

Ces fonctions de gestion sont renforcées dans le nouveau statut particulier des greffiers des services judiciaires.

---

<sup>70</sup> COJ art. R 123-11

## **B- L'évolution des missions du greffier depuis la réforme**

**55. Le renforcement des fonctions du greffier par la réforme de 2015.** Le décret portant réforme du statut des personnels des greffes renforce les fonctions traditionnelles du greffier (1) mais aussi ses fonctions managériales (2).

### **1-Le renforcement des fonctions traditionnelles du greffier**

**56. Les fonctions renforcées.** Partant du constat que les greffiers en qualité de techniciens confirmés de la procédure détiennent une solide expertise et une connaissance particulière des procédures juridictionnelles, leurs missions essentielles et premières d'authentificateurs des actes et de garants de la procédure ont été étendues et précisées dans deux domaines, en matière d'assistance renforcée du magistrat et en matière d'accueil.

**57. Une assistance renforcée des magistrats.** Tout d'abord, le décret du 13 octobre 2015<sup>71</sup> prévoit une assistance renforcée du magistrat. Ainsi, les greffiers au siège comme ceux du parquet se verront confier des missions ayant trait notamment au traitement du courrier pénal, à l'assistance au traitement en temps réel de la délinquance, à l'assistance du procureur de la République dans ses missions de représentation et de participation à l'élaboration des politiques publiques, à la préparation des audiences et à la rédaction de projets de jugements civils et pénaux, notamment dans les contentieux dits de masse. Il s'agit notamment de la rédaction des projets jugements du tribunal correctionnel, ce qui est déjà le cas actuellement pour les jugements simples.

Ces fonctions d'assistance renforcée du magistrat sont précisées dans l'article 4 du nouveau statut particulier des greffiers des services judiciaires<sup>72</sup> aux termes duquel « les greffiers exercent des fonctions d'assistance renforcée des magistrats dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires. Ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires selon les indications des magistrats ».

---

<sup>71</sup> Décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires

<sup>72</sup> Décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires

**58. Le renforcement de la mission d'accueil par la création du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ).** La réforme du statut des greffes a également renforcé la mission d'accueil du greffier. En effet il résulte du décret du 13 octobre 2015 relatif au statut d'emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires que les fonctions de responsable d'un service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) est un emploi de greffier fonctionnel.

A ce titre, « il assure le pilotage transversal et l'animation du réseau des services d'accueil unique du justiciable des juridictions de l'arrondissement judiciaire. Il exerce l'autorité fonctionnelle sur les personnels affectés dans ces services d'accueil et veille à en assurer la continuité.

Par ailleurs, le greffier en charge d'un SAUJ doit avoir de solides connaissances sur les procédures applicables devant les principales juridictions d'un arrondissement judiciaire. En effet, il résulte d'une circulaire du 11 mai 2016 que le service universel d'accueil (SAUJ) est une modalité d'organisation de l'accueil d'une juridiction dont la compétence est élargie à l'ensemble des autres juridictions du ressort de l'arrondissement judiciaire hors CA, TC, et TASS (soit TGI, TI et CPH). Elle précise que l'objectif du SAUJ est d'offrir au justiciable un accueil plus complet en lui permettant, à partir de toutes les juridictions du même arrondissement d'obtenir des informations sur les procédures en général, d'accéder aux informations d'une affaire le concernant en particulier et enfin d'effectuer les actes de procédure pouvant relever d'une autre juridiction.

Ladite circulaire rappelle enfin qu'aujourd'hui, le justiciable est tenu de se déplacer, parfois loin, pour obtenir certaines informations et suivre la procédure. Le SAUJ, permettra donc au citoyen de s'informer auprès de la juridiction la plus proche de son domicile ou de son lieu de travail, et permettra l'amélioration de l'offre de service d'accueil de la justice au même titre que le portail d'information des justiciables.

A terme, quelle que soit la juridiction territorialement compétente, le justiciable pourra sur un site judiciaire ou sur internet, saisir une juridiction, déposer une demande d'aide juridictionnelle et suivre son affaire (date de convocation, date de renvoi, date de délibéré). Les expérimentations qui ont été menées en 2014 sur cinq arrondissements et huit en 2015 étant positives, une extension nationale des SAUJ est prévue. L'objectif recherché est

l'ouverture de tous les SAUJ sur une période allant du 1<sup>er</sup> septembre 2016 au 31 décembre 2017<sup>73</sup>.

## **2 - Le renforcement des fonctions managériales**

**59. La création d'un statut d'emploi de greffier fonctionnel pour renforcer les fonctions managériales.** Le renforcement des fonctions managériales du greffier résulte de la création d'un statut d'emploi par le décret relatif au statut d'emploi de greffier fonctionnel des services judiciaires. En effet, un statut d'emploi est créé non seulement pour les directeurs de greffe mais aussi pour les greffiers<sup>74</sup>. Il relève d'une logique de valorisation du mérite et de l'expérience professionnelle. Il concerne des emplois à responsabilité impliquant généralement des fonctions d'encadrement. Mais les missions peuvent aussi être de conseil, d'expertise ou de contrôle.

Le statut d'emploi de greffier fonctionnel concerne des emplois à forte responsabilité. Ainsi, le greffier fonctionnel pourra animer d'une part des services ou des juridictions pour lesquels l'encadrement d'un directeur de greffe n'est pas nécessaire eu égard à la taille de ces structures et d'autre part des services ou des juridictions qui n'exigent pas de compétences spécifiques en matière de gestion budgétaire mais requièrent l'exercice de compétences managériales et d'organisation de l'activité juridictionnelle.

Le statut d'emploi permet donc aux greffiers principaux d'exercer notamment des fonctions d'encadrement en qualité de chef de greffe. A ce titre, il dirige les services du greffe de la juridiction et exerce les fonctions juridictionnelles dans les cas et suivant les conditions prévues par un texte législatif ou réglementaire. Il répartit les moyens humains et matériels selon les besoins du service en vue d'assurer le bon fonctionnement du greffe de la juridiction<sup>75</sup>.

Par ailleurs, il leur permet d'exercer des fonctions de chef de service dans une juridiction. A ce titre, il encadre les agents du service placés sous sa responsabilité et veille au bon fonctionnement du service.

---

<sup>73</sup> Ministère de la justice - Circulaire du 11 mai 2016 déploiement national du service d'accueil unique du justiciable p. 2

<sup>74</sup> Décret n° 2015-1276 du 13 octobre 2015 relatif au statut d'emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires

<sup>75</sup> Circulaire JUSB11525398C du 23 octobre 2015 sur la réforme statutaire de la filière greffe (catégorie A et B)

Le greffier a en charge les domaines d'activité que le directeur de greffe de la juridiction lui attribue et il l'assiste dans l'exercice des missions prévues aux articles R123-4 et 123-5 du Code de l'organisation judiciaire.

Il prévoit enfin que le greffier fonctionnel peut comme avant la réforme de 2015, assurer la suppléance du directeur de greffe. (COJ art. R123-8).

**60. La possibilité pour le greffier chef de greffe d'exercer des fonctions autrefois exclusives du directeur des services de greffe.** Enfin, il peut exercer des emplois comportant des fonctions d'expertise au sein de services spécialisés dans le traitement de contentieux techniques ou de certaines procédures judiciaires impliquant un niveau élevé de qualification. Il en est ainsi de la vérification des comptes de gestion, de la délivrance des certificats de nationalité et de la réception de certaines déclarations de nationalité française qui peuvent être déléguées au greffier chef de greffe du tribunal d'instance par les chefs de cour depuis la loi de modernisation de la justice<sup>76</sup>.

**61. Les conséquences de l'évolution des fonctions de greffier sur la distinction avec le DSG.** La montée en puissance des fonctions managériales des greffiers sera progressive et les rapprochera de plus en plus des fonctions de directeurs des services de greffe. Cela se vérifie d'autant plus que de nombreux postes de directeurs de greffe de catégorie A dans les tribunaux d'instance et conseils de prud'hommes à effectifs réduits ont été transformés en poste de catégorie B et proposés aux greffiers fonctionnels<sup>77</sup>. Ce repyramidage a eu pour conséquence d'augmenter considérablement le nombre de juridictions dans lesquelles, les greffiers peuvent exercer des fonctions d'encadrement et de gestion au détriment des directeurs des services de greffe dont très peu continueront à diriger des greffes et seront affectés dans les juridictions importantes pour exercer dans leur grande majorité des fonctions de chefs de service.

Dans sa plaquette d'information sur la réforme des greffes, la direction des services judiciaires (DSJ) indiquait que les statuts d'emploi des greffiers fonctionnels concerneraient mille emplois répartis en deux groupes, un premier groupe de 400 emplois et un deuxième

---

<sup>76</sup> Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle - article 16

<sup>77</sup> Intranet justice DSJ : liste des emplois fonctionnels cette liste fait apparaître que la plupart des postes de directeurs de greffe des tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes ont été systématiquement repyramidés en postes de chef de greffe lorsqu'ils étaient vacants y compris des anciens poste de Greffier en chef du 1<sup>er</sup> grade comme le Tribunal d'instance d'Aubervilliers (93)

groupe de 600 emplois. Elle précisait que la mise à l'œuvre de la réforme serait progressive à raison de 200 emplois de greffiers fonctionnels par an à partir du 1<sup>er</sup> février 2016<sup>78</sup>.

Il convient de retenir de cette évolution des fonctions de greffier qu'il n'y a plus de différences notables entre les fonctions de directeur des services de greffe et celles de greffier, excepté que l'un les exerce dans des juridictions à effectif réduit (moins de vingt fonctionnaires) quand il est chef de greffe tandis que l'autre les exerce dans de grandes structures.

Il convient de relever qu'au fond, le greffier chef de greffe d'un conseil de prud'hommes ou d'un tribunal d'instance à effectif réduit sera plus indépendant que la plupart des greffiers en chef affectés dans les grandes structures comme chefs de service.

Il convient également de relever que nombre de directeurs des services de greffe n'auront plus la possibilité selon leur appétence de choisir entre une juridiction comme le tribunal de grande instance où les fonctions de gestion sont centrales et une juridiction comme le tribunal d'instance où il existe à côté des fonctions de gestion, des fonctions juridictionnelles. En effet après le dépyramidage en catégorie B d'une grande partie des tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes, il ne restera que les plus importants dont la direction sera confiée à des directeurs de greffes principaux ou deviendront des emplois fonctionnels. Ce choix disparaît donc avec la réforme. Il en résulte que la direction d'un greffe ne sera plus possible en début de carrière, ce qui est regrettable car ces petites structures constituaient une étape utile dans l'apprentissage de la gestion d'une juridiction avant l'affectation dans des juridictions plus importantes. Il est dommage que les jeunes directeurs des services de greffe soient privés de cette possibilité.

## **Section 2 : le Directeur des services de greffe, un fonctionnaire de catégorie A**

**62. Le statut de cadre du DSG renforcé par le changement de dénomination issu de la réforme de 2015.** Les directeurs des services de greffe comme les anciens greffiers en chef constituent un corps classé dans la catégorie A<sup>79</sup>. Cette catégorie regroupe les fonctions de

---

<sup>78</sup> Ministère de la justice - Direction des services judiciaires (DSJ) plaquette de présentation de la réforme statutaire des personnels des greffes, page 11 <http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj>

<sup>79</sup> Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat art. 29 : Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires art. 1

conception, de direction et d'encadrement. Le décret du 13 octobre 2015 a rendu plus visible ces fonctions en remplaçant l'appellation de greffier en chef par celle de directeur des services de greffe. La direction des services judiciaires à l'instar des autres directions du ministère de la justice, dispose donc désormais d'un corps de direction spécifique, cette appellation vise à mieux identifier le directeur des services de greffe au sein de l'institution judiciaire et lui permettre d'être pleinement reconnu à l'extérieur. Cependant ce changement de dénomination ne modifie pas en profondeur son statut. Les directeurs des services de greffe comme les anciens greffiers en chef en leur qualité de fonctionnaires relèvent du statut général de la fonction publique et d'un statut particulier. Il ressort de l'analyse de ces statuts que certaines règles sont immuables (I) tandis que d'autres sont fluctuantes (II).

## **§ 1 Les règles immuables du statut du directeur des services de greffe ancien greffier en chef**

**63. Annonce.** Ces règles concernent le recrutement (A) ainsi que les droits et obligations du directeur des services de greffe (B).

### **A- Le recrutement**

**64. Les différents modes de recrutement.** Le recrutement des DSG anciens greffiers en chef, sous réserve des conditions particulières au recrutement des fonctionnaires de catégorie A se fait comme pour les autres fonctionnaires, soit par concours (1) soit par recrutement au choix (2).

#### **1-Le recrutement par concours**

**65. Les différents concours.** Dans le statut particulier des directeurs de greffe, trois concours sont prévus, le concours externe, le concours interne et un troisième concours introduit par le nouveau statut. Ces trois concours correspondent au niveau de recrutement des fonctionnaires de catégorie A.

**66. Le concours externe.** En effet, le concours externe est ouvert aux candidats qui possèdent la licence en droit ou un diplôme équivalent et qui remplissent les conditions du statut de la fonction publique. Soulignons que dans les faits la plupart des candidats ont un diplôme supérieur à la licence. Ainsi il ressort du rapport de jury de l'année 2016 que 81,63% des candidats se présentant à ce concours ont un diplôme bac plus 5 et seulement 18,37%, bac plus 3

et bac plus 4. Dans le rapport de 2018 ces pourcentages passent à 83% pour un diplôme bac plus 5 et 16% pour bac plus 4<sup>80</sup>.

**67. Le concours interne.** Le concours interne est ouvert aux fonctionnaires et agents de l'État qui justifient au 1er janvier de l'année du concours d'au moins quatre années de service public. Ces candidats ont donc, du fait de l'expérience acquise grâce à leur ancienneté par équivalence, le niveau de la licence. Précisons cependant que selon le rapport précité, les candidats du concours interne étaient 40,58% à avoir un diplôme bac plus 5 contre 43,48%, bac + 3 et bac + 4. Dans le rapport de 2018 ces pourcentages passent à 45% pour un diplôme bac plus 5 et plus et 32% pour les bacs plus 4<sup>81</sup>.

Ce concours est ouvert aux fonctionnaires et agents des fonctions publiques territoriales et hospitalières et des établissements qui en dépendent, aux militaires et aux candidats en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale.

**68. Le troisième concours.** Le nouveau statut introduit un troisième concours qui prend en compte l'expérience acquise par le candidat dans l'exercice de fonctions semblables à celles des fonctionnaires de catégorie A. En effet, ce concours est ouvert aux candidats qui justifient au 1er janvier de l'année du concours avoir exercé pendant une durée de cinq ans, une ou plusieurs activités professionnelles, un ou plusieurs mandats ou une ou plusieurs activités définies au 3° de cet article, une ou plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association. Ces activités professionnelles doivent correspondre à des fonctions d'encadrement, de conception et de responsabilité dans les domaines administratifs, financiers, juridiques ou de gestion de ressources humaines et avoir été d'un niveau comparable à celles des directeurs des services de greffe<sup>82</sup>. La mise en place de ce troisième concours répond comme le concours complémentaire de la magistrature au souci de diversifier les profils des directeurs des services de greffe.

La deuxième modalité de recrutement est le recrutement au choix

---

<sup>80</sup> Rapport de jury - concours de directeurs des services de greffe session 2016 p. 6 portail justice ; Rapport de jury - concours de directeurs des services de greffe session 2018 p. 7 <http://www.justice.gouv.fr>

<sup>81</sup> Rapport de jury - concours de directeurs des services de greffe session 2016 p. 6 portail justice ; Rapport de jury - concours de directeurs des services de greffe session 2018 p. 7 <http://www.justice.gouv.fr>

<sup>82</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires art. 5

## **2- Le recrutement au choix**

**69. Le régime du recrutement au choix.** Le recrutement au choix prend en compte l'expérience acquise par les fonctionnaires de catégorie B pour leur permettre d'accéder au corps des catégories A. Ce recrutement se fait après inscription sur une liste d'aptitude établie après avis de la commission administrative paritaire compétente. Le nombre de postes est limité et les conditions prévues sont restrictives.

Le recrutement au choix peut d'abord s'effectuer dans la limite du tiers des nominations prononcées par concours et des détachements prononcés. Cependant, le nombre de postes offerts chaque année à la promotion au choix peut aussi être calculé en appliquant une proportion d'un cinquième à 5 % de l'effectif des fonctionnaires en position d'activité et de détachement dans le corps au 31 décembre de l'année précédant celle au titre de laquelle sont prononcées les nominations. Ce dernier mode de calcul est choisi lorsqu'il permet un nombre de nominations plus élevé que dans le premier cas.

**70. Les conditions exigées des candidats.** Relevons que dans le cadre du recrutement au choix, des conditions restrictives sont prévues. Il faut en effet que les postulants soient inscrits sur une liste d'aptitude et doivent pour cela remplir certaines conditions. Tout d'abord, il doit s'agir de fonctionnaires appartenant aux corps des greffiers des services judiciaires ou à un corps de catégorie B du ministère de la justice, ainsi que les fonctionnaires détachés dans l'un de ces corps. Dans le statut de directeurs des services de greffe la condition d'âge qui existait pour les greffiers en chef est supprimée. En effet il n'est plus exigé que les candidats soient âgés de quarante ans au moins au 1er janvier de l'année de la nomination<sup>83</sup>. Et enfin, ils doivent justifier, à la même date, de neuf années de service public, dont cinq au moins de service civil effectif dans une administration, un service ou un établissement public de l'État, en catégorie B ou dans un emploi de niveau au moins équivalent.

### **B- Les droits et obligations**

**71. Les conséquences de la qualité de fonctionnaire du DSG.** Comme tous les fonctionnaires, les DSG sont astreints à des obligations (1) et bénéficient de droits, certains de ces

---

<sup>83</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires (art. 5 – 4°) à la différence de l'article 6 du Décret n°92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires

droits et obligations présentent quelques particularités par rapport au statut général de la fonction publique (2).

## **1- Les obligations**

**72. Les particularités des obligations du DSG.** Les obligations du DSG sont similaires à celles des autres fonctionnaires, relevons cependant qu'elles sont strictes et marquées du signe de l'attachement du directeur des services de greffe ancien greffier en chef à la juridiction. Il en est ainsi aussi bien pour les règles relatives à l'entrée en fonction (a) que pour celles concernant les conditions d'exercice des fonctions de directeur des services de greffe (b).

### **a- Les règles relatives à l'entrée en fonction**

**73. La prestation de serment et l'installation du DSG.** Les règles relatives à l'entrée en fonction concernent la prestation de serment et l'installation.

**74. La prestation de serment.** Dès le début de leur formation, les directeurs des services de greffe comme les anciens greffiers en chef prêtent serment, devant le tribunal de grande instance, en ces termes : " Je jure de bien et loyalement remplir mes fonctions et de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à ma connaissance à l'occasion de leur exercice"<sup>84</sup>. Relevons que ce serment met l'accent sur l'obligation de respecter le secret professionnel.

**75. L'installation du DSG.** Ensuite, les directeurs de service de greffe doivent être installés dans leurs fonctions conformément à l'article 24 du nouveau statut. Ainsi, les directeurs des services de greffe comme avant eux les greffiers en chef exerçant leurs fonctions dans les juridictions, sont installés dans leurs fonctions à une audience solennelle de la juridiction à laquelle ils sont affectés. Ils peuvent aussi être installés par écrit. L'installation est prévue en cas de première entrée en fonction après la prestation de serment et en cas de changement d'affectation territoriale. C'est à la date de l'installation que se calcule l'ancienneté dans la juridiction et que le traitement est pris en charge. Si les directeurs des services de greffe n'entrent pas en fonction à la date fixée, ils perdent le bénéfice de leur nomination en qualité de directeur des services de greffe stagiaire ou de leur titularisation dans le corps des directeurs des services de greffe. Ils peuvent également perdre le bénéfice de

---

<sup>84</sup> Article 30 du décret n° 92-414 du 30 avril 1992 pour les greffiers en chef et article 22 du Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires

leur inscription sur une liste d'aptitude, de leur avancement, s'ils refusent l'affectation qui leur a été assignée ou s'ils ne prennent pas possession de leurs fonctions à la date fixée.

### **b- Les règles relatives à l'exercice des fonctions de directeur des services de greffe**

**76. Les règles liées à l'obligation de remplir bien et loyalement ses fonctions.** Les règles relatives à l'exercice des fonctions de directeur des services de greffe découlent notamment des deux parties du serment précité. A la première partie du serment qui comporte l'engagement « *de bien et loyalement remplir ses fonctions* », peuvent être rattachées les obligations d'impartialité, de neutralité, de réserve et de désintéressement.

**77. Le respect de l'obligation d'impartialité.** Comme tout fonctionnaire le directeur des services de greffe doit exercer ses fonctions avec impartialité<sup>85</sup>. Aux termes de l'article 25 bis de la loi du 20 avril 2016 « le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. » Au sens de cette loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

**78. L'obligation d'impartialité et les incompatibilités.** D'autres dispositions traitent également de cette obligation d'impartialité. Il en est ainsi des dispositions du titre II du livre VII du code de l'organisation judiciaire relatives aux incompatibilités qui s'appliquent aux directeurs des services de greffe aussi bien au sein qu'à l'extérieur de la juridiction.

S'agissant des incompatibilités au sein de la juridiction, le directeur de greffe doit se conformer aux dispositions des articles L 111-10 et L 111-11 du code de l'organisation judiciaire relatives aux incompatibilités qui lui sont applicables.

Selon l'article L 111-10, les conjoints, les parents et alliés jusqu'au troisième degré ne peuvent être simultanément membres d'un même tribunal ou d'une même cour en quelque qualité que ce soit, sauf dispense accordée par décret. En revanche, aucune dispense ne peut être accordée, lorsque la juridiction ne comprend qu'une chambre ou que l'un des conjoints, parents ou alliés au degré mentionné à l'alinéa précédent est le président de la juridiction ou le

---

<sup>85</sup> Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, art. 25

chef du parquet près celle-ci. En aucun cas même si la dispense est accordée, les conjoints parents ou alliés mentionnés à l'alinéa premier ne peuvent siéger dans une même cause.

Par ailleurs aux termes de l'article L 111-11 pour l'application de l'article L111-10 « la personne liée au juge par un pacte civil de solidarité est assimilée au conjoint ».

L'article R-111-4 du code de l'organisation judiciaire prévoit aussi que « ne peut faire partie d'une formation de jugement tout juge dont le conjoint, un parent ou un allié jusqu'au troisième degré inclus est partie au procès ou représente ou assiste l'une des parties. La personne liée au juge par un pacte de solidarité est assimilée au conjoint.

En ce qui concerne les incompatibilités externes, les directeurs des services de greffe ne peuvent être nommés près d'une juridiction dans le ressort de laquelle leur conjoint, leur parent ou allié jusqu'au troisième degré exerce soit des fonctions d'officier public ou ministériel, soit la profession d'avocat, sauf dispense accordée par le garde des Sceaux après avis des chefs de cour.

**79. L'obligation de réserve.** Les directeurs de service de greffe sont également soumis à une obligation de réserve.

L'obligation de réserve est une limitation traditionnelle à la liberté d'expression, c'est une construction jurisprudentielle<sup>86</sup>, mise en place pour éviter des prises de position de nature à donner une image négative de l'administration. Elle a été consacrée pour certaines catégories de personnels par des textes normatifs<sup>87</sup> et doit être appréciée au cas par cas. Pour les fonctionnaires, le devoir de réserve est la conséquence directe de leur soumission au principe hiérarchique, il trouve également sa source dans le principe de neutralité du service public<sup>88</sup>.

Un auteur définit l'obligation de réserve comme une interdiction faite aux fonctionnaires d'éviter pendant et en dehors du service toute manifestation d'opinion ou de comportement de

---

<sup>86</sup> CE 11 janvier 1935 Bouzanquet ; CE 10 février 1939 Ville de Saint Maurice

<sup>87</sup> Loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 pour les militaires ; décret du 18 mars 1986 pour les policiers ; Ordon. n° 58-1270 du 22 déc. 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ; Décret n°63-767 du 30 juillet 1963 portant statut des membres du Conseil d'État

<sup>88</sup> Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP) - Discipline dans la fonction publique d'État p. 30  
Documentation Française

nature à porter atteinte à l'image et à la considération du service public et ce quel que soit le média utilisé, le caractère oral ou écrit des propos, le caractère public ou non des propos<sup>89</sup>. Le même auteur rappelle que même les contenus des messageries électroniques ou de forums de discussion peuvent donner lieu à l'engagement de procédure disciplinaire pour manquement à l'obligation déontologique de réserve<sup>90</sup>.

Dans l'ouvrage *Discipline dans la fonction publique d'État*, il est précisé que cette obligation de réserve varie en fonction de trois éléments. Tout d'abord en fonction de la place du fonctionnaire dans la hiérarchie, le devoir est d'autant plus fort que le fonctionnaire est titulaire de hautes fonctions administratives, et donc plus fortement impliqué dans la définition et l'exécution de la politique gouvernementale<sup>91</sup>.

Ensuite au regard des circonstances dans lesquelles le fonctionnaire s'est exprimé, le devoir de réserve s'imposant à l'agent se trouve accentué. Il en est ainsi, lorsqu'il émet des propos en public<sup>92</sup> devant les médias ou dans une enceinte internationale.

Enfin lorsque le fonctionnaire est représentant syndical, ce devoir est atténué lorsqu'il s'exprime dans le cadre de son mandat. En effet, il bénéficie de plus de liberté, qu'un simple agent pour dénoncer des dysfonctionnements au sein de son service ou de son établissement. Toutefois, il ne doit pas dépasser certaines limites comme des propos virulents et violents portant atteinte à la réputation et au fonctionnement du service<sup>93</sup>.

Au vu de ce qui précède, les directeurs des services de greffe doivent donc se garder sous quelque forme que ce soit, de dénigrer leur service, participer à une manifestation non autorisée, distribuer des tracts à caractère politique, émettre des injures à l'encontre des autorités publiques. Toute violation à cette règle pouvant entraîner des sanctions disciplinaires.

---

<sup>89</sup> LECACHEUX M. Le devoir de réserve pour les agents titulaires ou contractuels de la fonction publique : une citadelle imprenable pour les lanceurs d'alerte. 22 déc. 2016 [www.village-justice.com](http://www.village-justice.com)

<sup>90</sup> CE 23 avr. 2009 Mr G N°316862 cité par LECACHEUX M. « Le devoir de réserve pour les agents titulaires ou contractuels de la fonction publique : une citadelle imprenable pour les lanceurs d'alerte publique : une citadelle imprenable pour les lanceurs d'alerte. Jeudi 22 décembre 2016 [www.village-justice.com](http://www.village-justice.com)

<sup>91</sup> CE 10 mars 1971, Jannès, p. 202

<sup>92</sup> CE 28 avril 1989, Duffaut, T p. 765,

<sup>93</sup> CAA Bordeaux, 4 nov. 2008, n° 07BX01721, CE 23 avril 1997 Bitauld - Direction Générale de l'Administration et de la Fonct Publique (DGAFP) - *Discipline dans la fonction publique d'État* p. 30 Documentation Française

**80. L'obligation de désintéressement et de probité.** Les directeurs de greffe doivent également remplir leurs fonctions de façon désintéressée. Le devoir de probité leur interdit notamment de monnayer leurs décisions en acceptant des sommes d'argent ou des avantages de quelque nature que ce soit. Selon la formule de Monsieur SAUVE « le fonctionnaire doit exercer sa tâche de manière intègre et désintéressée en toute conscience et loyauté »<sup>94</sup>. La loi du 13 juillet 1983 prévoit explicitement que les fonctionnaires sont tenus d'une obligation de probité garante de leur capacité à faire observer les règles de l'Etat de droit<sup>95</sup>, cette exigence est particulièrement forte pour le DSG car les infractions commises même en dehors de son service peuvent avoir une incidence sur sa carrière. C'est ainsi qu'on peut relever dans un arrêt de la cour de cassation qui condamne un DSG pour escroquerie, faux et usage de faux « *qu' au regard de la nature frauduleuse des faits répétés dans le temps et de leurs conditions de réalisation particulièrement insidieuses incompatibles avec la confiance devant être accordée à une personne exerçant les fonctions de greffier en chef, de prononcer à l'encontre de Mme X..., à titre de peine complémentaire, l'interdiction pendant cinq ans d'exercer une fonction publique* »<sup>96</sup>. Nous empruntons à l'étude d'impact du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires le contenu de la notion de probité et ses conséquences telles qu'elles sont exposées « *La probité est l'honnêteté, le respect des biens et de la propriété d'autrui* ». *En évitant que le fonctionnaire ne se trouve dans une situation dans laquelle son intérêt personnel pourrait être en contradiction avec celui de la collectivité qu'il sert, [...] le respect de l'obligation de probité place les agissements de chaque agent public au cœur de la constitution de l'Etat. C'est pourquoi la loi réprime tout comportement direct ou indirect contraire à la probité de l'agent public, même démissionnaire, qui est une obligation qui découle directement de la situation statutaire du fonctionnaire. Directement liée au souci de préserver la dignité de la fonction publique, elle est souvent présentée comme une obligation d'abstention, qui consiste à ne pas tirer profit de l'exercice de ses fonctions afin de ne pas compromettre son indépendance [...]. L'obligation de probité se conjugue d'abord avec le principe d'intégrité parce que chaque agent public est le représentant d'une éthique guidée par le désintéressement et le recherche de l'intérêt général. Son « caractère absolu [...] Il s'agit que le soupçon n'atteigne pas l'administration et ses agents. Tout manquement à cette*

<sup>94</sup>SAUVE J.M. Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ? Intervention à l'ENA le 27 mars 2013, p. 5 - <http://www.conseil-etat.fr>

<sup>95</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires art. 25

<sup>96</sup>Cass. crim. 25 juin 2014 N° 13-83072 ; *Un greffier en chef avait été déclaré coupable d'escroquerie, de faux et usage de faux et condamnée à la peine de quatre mois d'emprisonnement avec sursis, ainsi qu'à une interdiction d'exercer une fonction publique d'une durée de cinq ans. Ce greffier en chef avait à trois reprises passé des commandes à une société qui livrait ses articles avant paiement, en l'espèce des crosses de pistolet en fournissant des noms différents proches du sien afin que les envois postaux arrivent malgré tout à sa destination à son adresse ou à celle de sa belle-mère, se donnant la possibilité de pouvoir ensuite dans un second temps contester être l'auteur réel de la commande. Ces manœuvres lui permettaient d'obtenir du fournisseur tant la reprise d'un article comme ne correspondant pas à celui commandé (alors qu'elle l'avait réceptionné puis conservé) au moyen de lettres de réexpédition à envoyer à des adresses ne correspondant pas à la sienne*

*obligation est immédiatement incompatible avec l'exercice d'une fonction publique et, sans préjudice du déclenchement d'une procédure pénale, passible de poursuites disciplinaires »<sup>97</sup>.*

Le devoir de probité se résume donc à l'obligation pour les fonctionnaires d'observer strictement, et en toutes circonstances, les règles de droit et de se comporter de manière honnête et désintéressée sans jamais utiliser les pouvoirs qui leur sont confiés dans un but autre que le service de l'intérêt général.

Ce devoir s'applique aux aspirants fonctionnaires, avant même leur intégration dans la fonction publique, puisque celle-ci est conditionnée, entre autres, à l'absence de mention de condamnation dans leur casier judiciaire pour des faits incompatibles avec la qualité d'agent public<sup>98</sup>.

**81. L'obligation de secret professionnel.** La deuxième partie du serment met l'accent sur le secret professionnel *« de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à ma connaissance à l'occasion de leur exercice »*. En effet, les directeurs des services de greffe, sont tenus au secret professionnel, ils assument une mission de confiance. Certaines indiscretions peuvent être de nature à nuire au fonctionnement de la justice ou aux intérêts et à la réputation des parties. Aux termes de l'article 26 du statut de la fonction publique<sup>99</sup>. *« Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal. Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent »*.

Ainsi, ils ne pourront divulguer certains renseignements sur les parties au litige, leurs antécédents judiciaires, les affaires pour lesquelles est interdite toute publicité notamment, l'état civil des personnes, le secret de l'instruction, les révélations portant atteinte à l'honneur et à la notoriété. Dans son ouvrage sur la déontologie de la fonction publique, Monsieur VIGOUROUX indique qu'*« il est facile de trahir par inadvertance et les exemples sont*

---

<sup>97</sup> Etude d'impact du projet de loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires- 13 juillet 2013 p 9 à 10 NOR : RDX1314513L/Bleue-1 – Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

<sup>98</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires, art. 5

<sup>99</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

innombrables de secrets évaporés »<sup>100</sup>. Il relève qu'il en est ainsi notamment en conversant sans précaution dans les lieux publics ou en dissertant au téléphone, en laissant des documents sur un bureau, en emportant des dossiers confidentiels chez soi, ou plus grave, dans un véhicule privé, ou encore en jetant trop de papiers intacts dans les corbeilles. Pour ce dernier cas, il ajoute que « *le broyeur est un des attributs de statut social dans l'administration, encore faut-il s'en servir* »<sup>101</sup>.

Le directeur des services de greffe qui divulgue certains secrets dont il a pris connaissance dans l'exercice de ses fonctions peut encourir non seulement les peines prévues par l'article 226-13 du code pénal<sup>102</sup> mais aussi des sanctions disciplinaires. En effet selon l'article 29 du statut précité dispose que *toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale* ».

Il convient de relever qu'en vertu de l'article 28 alinéa 2 du statut de la fonction publique, le supérieur hiérarchique en l'occurrence le directeur de greffe n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés<sup>103</sup>.

## **2- Les droits**

**82. Les droits du DSG présentant des particularités.** Les directeurs des services de greffe comme les autres fonctionnaires et les greffiers en chef avant eux bénéficient des droits résultant du statut général de la Fonction publique à savoir le droit à un traitement, aux congés et droit à la retraite, à la protection juridique, à la formation, etc.<sup>104</sup>, qui ne nécessitent pas d'observations particulières. Certains droits sont liés au fait qu'ils font partie de la juridiction, leur rémunération et le droit de grève présentent également certaines particularités.

### **a- Les droits liés à l'appartenance à une juridiction**

#### **83. Le rang, le costume et l'impossibilité d'être requis.**

---

<sup>100</sup> C. VIGOUROUX, conseiller d'état : Déontologie de la fonction publique – Dalloz 1995 p. 59

<sup>101</sup> C. VIGOUROUX., conseiller d'état : Déontologie de la fonction publique – Dalloz 1995 p. 59

<sup>102</sup> C. pén. art. 226- 3 La personne coupable de violation de secret professionnel est punie d'un an d'emprisonnement et de 15000 € d'amende

<sup>103</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

<sup>104</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Les directeurs des services de greffe font partie de la juridiction près de laquelle ils exercent et prennent rang après les magistrats du parquet<sup>105</sup>.

Lors des audiences ils portent le costume et une indemnité de costume leur est attribuée. Le costume de directeur de greffe est décrit dans l'annexe du Code de l'organisation judiciaire. Au tribunal de grande instance, il est le même que celui des juges, il s'agit d'une robe noire avec simarre et épitoge bordée de fourrure blanche mais sans galon à la toque, avec ajout pour les cérémonies d'une ceinture en soie bleu ciel.

A la cour d'appel, il est le même que celui des conseillers de la cour d'appel sans galon à la toque et à la cour de cassation, le même que celui des conseillers de la cour de cassation, sans or à la toque et une ceinture rouge à franges rouges<sup>106</sup>. Précisons qu'à la cour d'appel et à la cour de cassation le costume de cérémonie pour les conseillers comme pour le directeur de greffe est <sup>2</sup> rouge mais pour ce dernier il est sans galon à la toque.

Par ailleurs aux termes de l'article 26 du statut particulier des directeurs des services de greffe, ils ne peuvent sans l'accord du garde des sceaux, ministre de la justice, être requis, en dehors de leurs fonctions, pour d'autres services publics que le service national ou des activités dans la réserve opérationnelle. Le garde des sceaux, ministre de la justice, peut dans l'intérêt du service s'opposer à la participation de ces fonctionnaires aux travaux d'organismes ou de commissions extra-judiciaires.

## **b- La rémunération**

**84. La composition de la rémunération du DSG.** Pour les directeurs des services de greffe comme pour les autres fonctionnaires, la rémunération est un ensemble comprenant à la fois le traitement indiciaire, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, auxquels viennent s'ajouter des indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire (article 20 titre 1 du statut) et éventuellement une bonification indiciaire.

**85. Le traitement.** Le traitement est l'élément principal de la rémunération, en vertu de l'article 20 du statut, le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu ou de l'emploi auquel il a été nommé.

---

<sup>105</sup> COJ art. R123-12 - JO 29 déc. 2002

<sup>106</sup> COJ art. R 111-6 (Annexe tableau 1)

La grille des indices applicables aux fonctionnaires et aux militaires comprend, d'une part une échelle numérique (281 à 821) pour les catégories de fonctionnaires A, B, C dont le sommet (indice 821) représente un traitement brut mensuel de 3693,10 euros soit 3082,57 euros net, d'autre part une échelle lettre correspondant au traitement des hauts fonctionnaires qui représente 0,5 % du total des effectifs et moins de 150 000 emplois pour les trois fonctions publiques ( lettres A à G), la lettre G correspondant au traitement maximal, c'est à dire, l'indice majoré 1501 qui correspond à 6751,94 euros bruts (5635,74 euros par mois).

L'échelonnement indiciaire des directeurs des services de greffe est fixé par le décret du 13 octobre 2015<sup>107</sup>. Le traitement indiciaire est calculé au moyen de l'indice majoré correspondant au grade et à l'échelon détenu par l'agent, multiplié par la valeur du point de la fonction publique<sup>108</sup>.

Le grade de directeur comprend douze échelons, celui de directeur principal neuf et celui de directeur hors classe six plus un échelon spécial HEA. Par ailleurs l'emploi de directeur fonctionnel comprend cinq échelons plus un échelon spécial HEBbis<sup>109</sup>.

Relevons que l'échelle numérique de la grille indiciaire des directeurs des services de greffe va de 365 à 821 étant précisé que pour les directeurs hors classe et pour les directeurs fonctionnels du premier groupe il est institué un indice spécial qui est de 881 et pour les directeurs fonctionnels du premier groupe un indice spécial hors échelle de 1058.

Il convient de relever en outre que comme dans les grands corps de l'État (administrateurs civils) les directeurs fonctionnels du 1<sup>er</sup> groupe bénéficient partiellement de l'échelle lettre avec les échelons HEA, HEB et HEBbis.

**86. Les indemnités.** Les directeurs des services de greffe perçoivent comme les autres fonctionnaires des indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Comme l'indique un auteur<sup>110</sup>, le poids des indemnités dans la rémunération pouvant être important

---

<sup>107</sup> Décret 2015-1273 du 13 octobre 2015 qui a abrogé l'arrêté du 24 décembre 2002 fixant l'échelonnement indiciaire des greffiers en chef. JO du 20 déc. 2002

<sup>108</sup> Valeur du point : depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010 : 55,5635, décret n°2010-761 7 juillet 2010 ; à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016 : 5589,69, décret n° 2016-670 du 25 mai 2016

<sup>109</sup> Décret n° 2015-1274 13 oct. 2015.

<sup>110</sup> B. THOMAS-TUAL- droit de la fonction publique – collection paradigme, Larcier 1<sup>ere</sup> édition, 2015-2016 page 128

permet des augmentations catégorielles des rémunérations dans la fonction publique à défaut de revalorisation du point d'indice. Les principales indemnités bénéficiant aux directeurs des services de greffe sont : l'indemnité de fonction, la nouvelle bonification indiciaire et les indemnités liées à la performance.

Tout d'abord en application du décret du 19 décembre 2005<sup>111</sup>, les greffiers en chef percevaient une indemnité forfaitaire de fonction, fixée en pourcentage du traitement brut afférent à l'indice réel moyen (IRM) de leur grade, non soumise à retenue pour pension civile de retraite. Ces dispositions demeurent applicables au corps des directeurs des services de greffe jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau régime indemnitaire.

Par ailleurs, l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 a prévu une rémunération supplémentaire, la nouvelle bonification indiciaire (NBI). Remarquons comme l'auteur précité<sup>112</sup> que « l'adjectif nouvelle mérite peut-être d'être changé » puisqu'elle a été instituée par le décret du 14 octobre 1991 modifié par le décret du 23 août 2007<sup>113</sup>. Cette bonification est attribuée aux greffiers en chef en application du décret du 30 octobre 2006 modifié par le décret du 2 août 2007<sup>114</sup>. Elle est prise en compte et soumise à cotisation pour le calcul de la pension de retraite. Son objectif est de prendre en compte les responsabilités et technicités particulières liées à certaines fonctions et à de nouveaux métiers et a été mise en place pour les emplois impliquant une responsabilité et une technicité particulières. Elle est versée chaque mois aux fonctionnaires occupant des emplois désignés par l'arrêté du 2 août 2007, il s'agit de fonctions qui comportent des responsabilités particulières. Elle est ainsi attribuée aux directeurs de greffe, aux directeurs délégués à l'administration régionale judiciaire (DDARJ) aux directeurs des services de greffe responsables de la gestion des ressources humaines, de la gestion financière et budgétaire ou des marchés publics, dans les services administratifs régionaux des cours d'appel.

**87. La prise en compte de la performance dans la rémunération, le RIFSEEP.** Enfin, relevons que la rémunération des directeurs des services de greffe suit le mouvement de la rémunération fonction de la performance<sup>115</sup>. Soulignons à cet effet que les directeurs

<sup>111</sup> Décret n° 2005-1606 du 19 décembre 2005

<sup>112</sup> B. THOMAS-TUAL dans son ouvrage droit de la fonction publique – collection paradigme, Larcier 1ere édition, 2015-2016 page 128

<sup>113</sup> Décret n° 91-1064 du 14 octobre 1991 modifié par le décret n° 2007-1269 du 23 août 2007.

<sup>114</sup> N° 2006-1321 du 30 octobre 2006 modifié par le décret n° 2007-1175 du 2 août 2007.

<sup>115</sup> E. AUBIN droit de la fonction publique Gualino LEXTENSO ,6<sup>ème</sup> édition 2015, p 277-278

fonctionnels créés par le nouveau statut relèvent d'un nouveau régime indemnitaire, spécifique et revalorisé<sup>116</sup>. Ce régime spécifique s'inscrit dans le cadre du dispositif indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État<sup>117</sup>. Par suite le montant indemnitaire servi aux directeurs fonctionnels comme d'ailleurs aux greffiers fonctionnels se compose de deux indemnités spécifiques, d'une part de l'indemnité de fonction de sujétion et d'expertise et d'autre part d'un complément indemnitaire annuel.

L'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSEEP), assise sur les fonctions de l'agent qu'elle valorise, constitue l'indemnité principale de ce nouveau régime. Elle est obligatoire et versée mensuellement. Le complément indemnitaire annuel, qui tient compte de l'engagement professionnel de l'agent et de sa manière de servir, revêt un caractère facultatif et peut faire l'objet d'un seul et au maximum deux versements annuels. Ces deux indemnités sont exclusives de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir à l'exception de celles énumérées par arrêté du ministère de la fonction publique et du budget.

Ainsi l'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise est exclusive de l'indemnité forfaitaire de fonction prévue par le décret du 19 décembre 2005<sup>118</sup> relatif au régime indemnitaire des greffiers en chef des services judiciaires. En revanche, la nouvelle bonification indiciaire qui n'est ni une prime, ni une indemnité mais un supplément d'indice de traitement continuera à être versée aux agents occupant un emploi fonctionnel ouvrant droit à NBI et ne sera pas intégré à l'IFSE<sup>119</sup>.

**88. L'apport de la réforme statutaire sur la rémunération du DSG.** En conclusion sur la rémunération des directeurs des services de greffe, relevons que la réforme statutaire n'a apporté de reconnaissance financière que pour un petit nombre de directeurs des services de greffe contrairement à ce qui était annoncé<sup>120</sup>. En effet il résulte de la comparaison de l'ancienne grille décret du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des

---

J.M. AUBY, J.B. AUBY, D. J.P., A. TAILLEFAIT Droit de la fonction publique Précis dalloz 6eme édition, 2015 p. 296

<sup>116</sup> Décret 2015-1277 du 13 octobre 2015 fixant l'échelonnement indiciaire applicable au corps des directeurs des services de greffe judiciaire, art. 5

<sup>117</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat

<sup>118</sup> Décret n° 2005-1606 du 19 décembre 2005 relatif au régime indemnitaire des greffiers en chef des services judiciaires

<sup>119</sup> Circulaire du 25 mars 2016 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions de sujétions et d'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) au bénéfice du statut d'emploi de directeur fonctionnel des services de greffe

<sup>120</sup> Protocole d'accord sur les perspectives d'évolutions statutaires des personnels des greffes 2014

services judiciaires<sup>121</sup> et de la nouvelle grille décret du 13 octobre 2015<sup>122</sup>, que les directeurs des services de greffe du premier grade (anciens greffiers en chef du 2ème grade), bénéficient d'une fin de grille identique soit un indice majoré 658. De même les actuels directeurs principaux (ancien greffier en chef du 1<sup>er</sup> grade) bénéficient d'une fin de grille identique soit un indice majoré 783.

Par ailleurs, précisons que les directeurs de greffe hors classe malgré la création d'un échelon spécial lettre HEA, ne bénéficient pas non plus de reconnaissance financière puisqu'ils ont une fin de grille de 881 au lieu de 963 pour les anciens greffiers en chef du premier grade, de la 1<sup>ère</sup> catégorie. (Décret n° 2015-1277 du 13 octobre 2015 et circulaire du 23 octobre 2015). En réalité seuls les directeurs fonctionnels du 1<sup>er</sup> groupe dont la grille a 5 échelons avec trois échelons lettres HEA, HEB dont un échelon spécial HEBbis, bénéficient d'une reconnaissance financière avec la réforme, ce qui ne concerne que 10 % du corps<sup>123</sup>. Relevons tout de même au sujet de ces derniers que le fait de bénéficier de quelques échelons dans la grille lettres comme certains corps de hauts fonctionnaires tels que les administrateurs civils (décret), montre une forme de reconnaissance pour les fonctionnaires de greffe.

### **c- Le droit de grève (article 10 de la loi du 13 juillet 1983)**

**89. Les particularités du droit de grève du directeur des services de greffe.** La jurisprudence “Dehaene” du 7 juillet 1950 a reconnu le droit de grève aux fonctionnaires. Ce droit doit cependant s'exercer dans les limites légales. L'exercice de ce droit connaît des restrictions. En effet, l'administration peut imposer le maintien d'un service minimum en empêchant certains agents de faire grève par la voie de la réquisition ou de la désignation. D'autres fonctionnaires sont totalement privés du droit de grève (les militaires, magistrats judiciaires, CRS). S'agissant des directeurs des services de greffe, une circulaire du 31 janvier 1977<sup>124</sup> indique que les greffiers en chef, chefs de greffe, en leur qualité de collaborateurs immédiats des chefs de juridiction sont tenus de demeurer à leur poste en cas de grève, sans qu'il soit besoin d'une mesure de réquisition individuelle. A contrario les directeurs de services de greffe qui ne dirigent pas une juridiction peuvent donc exercer leur droit de grève.

---

<sup>121</sup> Décret n° 92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires

<sup>122</sup> Décret n° 2015-1277 du 13 octobre 2015

<sup>123</sup> Ministère de la justice - Direction des services judiciaires (DSJ) plaquette de présentation de la réforme statutaire des personnels de greffes

<sup>124</sup> Circulaire n° 121 du 31 janvier 1977 portant réglementation du droit de grève du personnel des services judiciaires

Cependant comme les autres agents indispensables au fonctionnement du service d'urgence des juridictions, ils pourront faire l'objet d'une mesure de réquisition individuelle.

**90. Le rôle du DSG pendant la grève.** Il appartiendra aux directeurs de greffe d'organiser le service d'urgence qui devra être assuré. La circulaire précise que ce service d'urgence doit permettre d'assurer une permanence dans chaque greffe, une permanence au parquet, le fonctionnement des services de l'instruction et du juge des enfants, la tenue de l'audience des flagrants délits et des référés et le cas échéant, si la grève se prolongeait la tenue des audiences de détenus.

Conformément à la même circulaire des retenues de salaire doivent être systématiquement effectuées à l'égard du personnel dont l'absence pour motif de grève a été constatée. Ladite circulaire, allant dans le même sens que certains auteurs, précise qu'il s'agit de la simple application du principe d'après lequel, en l'absence de service fait, il n'y a pas lieu d'effectuer de versement de la rémunération correspondante<sup>125</sup>.

## **§1 Des règles statutaires fluctuantes axées sur la gestion et l'administration**

**91. La formation et la carrière.** Les règles fluctuantes du statut de directeurs des services de greffe ancien greffier en chef marquée par l'accentuation des fonctions d'administration et de gestion concernent la formation (A) et la carrière (B).

### **A- Une évolution de la formation du DSG marquée par l'accentuation des apprentissages en administration et gestion**

**92. Les deux types de formation.** Les directeurs des services de greffe recrutés reçoivent une formation initiale (1) et bénéficient d'une formation continue au cours de leur carrière (2).

#### **1- La formation initiale, le stage**

**93. Les règles générales relatives au stage.** Le stage est régi par les articles 9 à 12 du nouveau statut. Les directeurs des services de greffe recrutés par concours ou au choix sont

---

<sup>125</sup> B. THOMAS-TUAL droit de la fonction publique – collection paradigme, 1ere édition, 2015-2016, p. 123 – Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, Didier, 6eme édition, 2009  
J.P., A. TAILLEFAIT Droit de la fonction publique Précis Dalloz 6eme édition, p. 288 à 291.

nommés directeurs des services de greffe stagiaires. Le stage dure dix-huit mois pour les candidats admis au concours et douze mois pour les directeurs des services de greffe recrutés au choix et par voie de détachement. Les directeurs des services de greffe stagiaires qui étaient déjà fonctionnaires sont placés en position de détachement pendant la durée du stage.

A la fin du stage, les directeurs des services de greffe stagiaires sont, au vu de leurs notes, titularisés ou autorisés, par décision du garde des sceaux, ministre de la justice, à effectuer un second stage dont la durée ne peut excéder la durée initiale.

Les stagiaires qui n'ont pas obtenu l'autorisation de recommencer leur stage ou dont les notes ne sont pas jugées suffisantes à l'expiration du second stage ne sont pas titularisés dans le corps des directeurs des services de greffe et peuvent être soit licenciés, soit remis à la disposition de leur administration d'origine.

Les directeurs des services de greffe sont nommés et titularisés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

La formation du directeur des services de greffe est calquée sur celle des greffiers en chef, il convient d'examiner l'évolution du contenu de cette formation avant de préciser le programme des enseignements.

#### **a- L'évolution de la durée et du contenu du stage**

**94. La modification de la durée et du contenu du stage en 2003.** Jusqu'en 2003 la durée du stage de greffier en chef était de 12 mois et le contenu de la formation était essentiellement juridique. En effet, il se distinguait très peu de celui des greffiers puisqu'il était axé sur l'enseignement des procédures civile, pénale et prud'homale. Par la suite comme le soulignait le rapport d'information d'un parlementaire<sup>126</sup> "les impératifs d'une bonne gestion des crédits sont, aujourd'hui encore plus qu'hier, au cœur des enjeux de la justice". Il relevait tout d'abord que la situation d'ensemble des finances publiques exigeait une maîtrise rigoureuse des dépenses engagées, afin d'éviter le dérapage du déficit public et partant de la dette publique. Par ailleurs, la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), crée des conditions nouvelles de gestion du budget de la justice et des

---

<sup>126</sup> R. LUART Rapport d'information N° 4 « formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion », p. 5

juridictions."La diffusion d'une culture de gestion, permettant de répondre au mieux à cette nouvelle donne et à ces nouveaux enjeux pour la justice, passe incontestablement par la formation tant initiale que continue". Le rapporteur considérait que "la formation à la gestion revêt une importance particulière dans le cas des greffiers en chef".

La réforme du statut des greffiers en chef en 2003 a donc non seulement entraîné l'allongement de la durée de la scolarité en formation initiale passant de 12 à 18 mois mais a également été l'occasion d'adapter le contenu des enseignements à l'école Nationale des Greffes (ENG) pour mieux assurer leur adéquation avec la réalité des métiers auxquels elles préparent ce qui se manifeste aussi bien dans la formation continue que dans la formation initiale

**95. Le contenu des enseignements après la réforme de 2003.** Le programme de la scolarité à l'école qui vise à donner au stagiaire, une vision claire non seulement de la fonction de greffier en chef mais aussi des différentes juridictions et des divers services dans lequel celui-ci est présent a évolué au fil des réformes. En effet le contenu des enseignements a mis un accent de plus en plus marqué sur le management et la gestion. Ainsi, lors de la réforme de 2003, chacun des trois pôles de compétence qui ont été identifiés traitent des problématiques directement reliées aux enjeux budgétaires et financiers de la juridiction. Il en est ainsi aussi bien du Pôle attributions spécifiques du greffier en chef, que du pôle management et organisation des services et enfin du pôle administration et gestion.

**96. L'apport de la réforme de la scolarité de 2012 sur les enseignements.** La réforme de la scolarité des greffiers en chef consécutive au rapport de 2012<sup>127</sup> a eu pour objectif de recentrer le contenu des enseignements sur les fonction de direction et d'administration, pour préparer les greffiers en chef stagiaire à la gestion des ressources humaines, aux fonctions d'audit et de pilotage des services et à la gestion budgétaire en particulier à la programmation budgétaire dans la mesure où l'essentiel des fonctions budgétaires a été transféré aux services administratifs régionaux. L'accent est également mis sur la formation relative aux frais de justice au regard des enjeux déjà relevés en 2003 par le rapport précité de Monsieur LUART<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> DSJ-ENG Rapport sur la réforme de la formation initiale des greffiers en chef 2012

<sup>128</sup> R.LUART Rapport d'information N° 4, formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion p. 5 -Sénat session ordinaire 2006-2007

## **b- Le contenu du programme**

**97. Une formation théorique et pratique.** Cette formation initiale est fondée sur le principe d'une alternance entre les périodes de scolarité à l'école nationale des greffes et des stages pratiques en juridiction.

**98. Les domaines de la formation.** Nous empruntons cette description du programme à Monsieur GRASSET<sup>129</sup>. Il est dispensé au stagiaire des enseignements ayant pour objectif de développer ses compétences dans trois domaines fondamentaux :

Le domaine des connaissances techniques professionnelles (comprendre l'environnement professionnel et l'organisation des services, connaître les procédures civile, pénale et prud'homale et les circuits de procédures, connaître la réglementation et les circuits administratifs et budgétaires, maîtriser les technologies informatiques et les outils de gestion), le domaine de la direction et de l'administration des services (connaître le fonctionnement des services, institutions et des institutions partenaires, être capable d'analyser un processus de travail et d'en faire le diagnostic, être capable d'anticiper, d'organiser, de dégager des priorités et de formuler des propositions, maîtriser la communication écrite et verbale) et enfin le domaine relationnel et comportemental dans l'environnement professionnel ( être capable d'encadrer, de travailler en équipe, de s'adapter et de rendre compte à la hiérarchie).

Le stagiaire passe une partie du temps de formation initiale (36 semaines) au sein des juridictions et services administratifs régionaux. Un stage de quelques semaines dans un tribunal d'instance, un conseil de prud'hommes, un tribunal de grande instance, une cour d'appel et un service administratif régional. Ce stage doit lui permettre non seulement de prendre conscience de tous les aspects de ses fonctions futures et plus spécialement, celui de réfléchir, grâce à une pratique intensive, aux responsabilités lui incombant en matière de gestion, d'administration et d'organisation, mais aussi d'approfondir sa connaissance des différentes procédures, des outils informatiques et des techniques de gestion des flux judiciaires.

---

<sup>129</sup> C. GRASSET JCL Greffes et Greffiers fasc. 96 p. 96

## **2- Une formation continue évoluant vers le renforcement des fonctions d'encadrement et de gestion**

**99. L'évolution du contenu de la formation continue.** Durant sa carrière, le directeur des services de greffe comme le greffier en chef bénéficie d'une formation continue. Avec la réforme statutaire de 2003 la formation continue des greffiers en chef, dans son ensemble et donc a fortiori en matière de gestion, a connu une évolution significative en vue de l'adaptation des greffiers en chef à l'évolution de leur métier et du renforcement du professionnalisme de ces personnels. Cette réforme a mis en place une formation continue obligatoire de dix jours par an, dans une période de cinq ans à compter de la titularisation. Cette formation continue a remplacé les formations aux spécialités instituées par le statut antérieur à 2003 et accorde, en outre, une large part aux matières de gestion et au management. Elle se situe dans le prolongement de la formation initiale et vise à répondre au souci de donner aux greffiers en chef une formation appropriée dès le début de leur vie professionnelle. Par ailleurs les greffiers en chef peuvent être astreints à une obligation de formation, notamment en cas de changement d'affectation. Toutes ces dispositions sont reprises dans le statut des directeurs des services de greffe<sup>130</sup>.

Par ailleurs en dehors de ces formations obligatoires, les directeurs des services de greffe peuvent également suivre les sessions de formation de leur choix.

La formation continue est mise en œuvre à l'échelon national par l'école nationale des greffes (l'ENG) et à l'échelon régional, par les services administratifs régionaux (SAR) et les responsables de la gestion de la formation.

**100. Des axes de formation consacrés à la gestion.** Le champ de la formation continue dispensée par l'ENG dans le domaine de la gestion couvre les compétences en matière de management, d'administration budgétaire et financière, de gestion des ressources humaines, de maîtrise de la dépense publique et d'utilisation des nouvelles technologies.

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice et les chantiers accentuent l'importance de la formation continue dans ces matières en raison de la transformation numérique et de l'évolution de l'organisation judiciaire avec la fusion projetée

---

<sup>130</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires, art. 30

des TI et des TGI<sup>131</sup>. Ces évolutions entraîneront notamment un renouveau des méthodes de management pour les directeurs de services de greffe appelés à gérer des structures de plus en plus importantes.

Les directeurs des services de greffes sont acteurs de ces évolutions, certes d'ordre procédural, mais qui concernent aussi, les organisations internes, les outils informatiques et le pilotage des juridictions. Dans l'optique de les y préparer, il a été mis en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, un dispositif de formation continue obligatoire de cinq jours sur deux années consécutives tout au long de leur carrière<sup>132</sup>. (Circulaire de cadrage du 3 juillet 2017 ; circulaire du Garde des Sceaux, Ministre de la justice de la justice du 26 juin 2018).

Les axes prioritaires de cette formation obligatoire sont définis dans la circulaire précitée. Les DSG étant appelés à intervenir dans des structures de plus en plus importantes doivent développer leurs compétences en gestion des ressources humaines, gestion budgétaires et pilotage des juridictions. La formation en gestion des ressources humaines doit leur permettre de confirmer et de développer davantage les compétences nécessaires à l'encadrement de nombreux agents de corps et de catégories différentes et sur sites distants. Les dispositifs budgétaires étant évolutifs, les DSG doivent continuellement pouvoir se former aux évolutions et aux nouveaux outils, pour être en capacité d'intervenir dans ces structures. Enfin les outils de pilotage étant en constante évolution, une formation sur ces outils est importante dans la mesure où, ils soutiennent les demandes budgétaires, les demandes de ressources humaines et illustrent les rapports.

Ce nouveau dispositif de formation continue et ses axes prioritaires soulignent l'importance de la gestion dans la formation du DSG.

---

<sup>131</sup> Le Gouvernement a lancé en octobre 2017 un plan d'actions qui comprend cinq chantiers jugés prioritaires pour « transformer en profondeur la Justice et de répondre efficacement aux attentes des justiciables » : transformation numérique ; amélioration et simplification de la procédure pénale ; amélioration et simplification de la procédure civile ; adaptation du réseau des juridictions ; sens et efficacité des peines. Les conclusions de chaque chantier ont pour objectif d'aboutir au printemps 2018 à la formulation du projet de loi de programmation pour la justice 2018 - 2022 et des projets de loi de simplification pénale et civile - [www.documentationfrancaise.fr/rapports-publics](http://www.documentationfrancaise.fr/rapports-publics)

<sup>132</sup> Circulaire de cadrage du 3 juillet 2017 ; circulaire du, Ministère de la justice du 26 juin 2018 sur le nouveau dispositif de formation continue obligatoire des directeurs de greffe du ministère de la justice, [http:// intranet.justice.gouv.fr/site/dsj](http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj)

## **B- Une évolution du déroulement de carrière marquée par un renforcement des responsabilités en administration et gestion**

**101. La démarche.** Avant d'examiner l'avancement dans le corps des directeurs de service de greffe (2), il convient d'en étudier la structure (2).

### **1- La structure du corps des greffiers en chef : les grades**

**102. Le greffier en chef et le directeur des services de greffe.** La structure de leurs corps doit être examinée au regard du droit antérieur et du nouveau statut.

La structure du corps des directeurs des services de greffe reprend la structure du corps des greffiers en chef mais comporte des avancées. En effet selon le décret n° 2002-1557 du 24 décembre 2002, le corps des greffiers en chef comprenait deux grades, des greffiers en chef du premier grade et les greffiers en chef du deuxième grade. Le premier grade comprenait neuf échelons et le deuxième grade en comptait douze.

Chacun de ces grades correspondait à des postes différenciés, à des postes plus ou moins importants. Les greffiers du second grade pouvaient exercer des fonctions de chef de service ou d'adjoint dans les juridictions importantes ou de directeur de greffe dans certains tribunaux d'instance ou conseils de prud'hommes. Toutefois un greffier du second grade pouvait être affecté sur un poste du premier grade difficile à pourvoir. C'est ainsi qu'il était souvent proposé en sortie d'école des postes du premier grade.

Les greffiers en chef du premier grade pouvaient être nommés dans certains emplois comportant des responsabilités particulières selon une liste fixée par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, ces emplois étant classés en deux catégories. Les fonctionnaires pourvus d'un de ces emplois pouvaient se le voir retirer dans l'intérêt du service.

Les Greffiers en chef du premier grade occupant un emploi de 1<sup>ère</sup> ou de 2<sup>ème</sup> catégorie devaient à l'issue d'une période de sept ans sur un même emploi de chef de greffe, participer aux opérations annuelles de mutation. S'ils n'avaient pas changé d'emploi au terme d'une période de dix ans, ils faisaient l'objet d'une nouvelle affectation par le garde des sceaux, ministre de la justice, au plus tard à la fin de cette période. Il pouvait être dérogé à cette règle

dans l'intérêt du service, et pour les greffiers en chef ayant occupé cinq postes différents dans le corps des greffiers en chef.

Le corps des directeurs des services de greffe comprend trois grades : le grade de directeur, qui comporte douze échelons, le grade de directeur principal, qui comporte neuf échelons et qui est calqué sur celui du corps de greffier en chef des second et premier grade. En revanche le grade de directeur hors classe est une nouveauté, il comporte six échelons et un échelon spécial, ce qui offre un déroulement de carrière plus intéressant<sup>133</sup>. En effet, il permet de bénéficier d'une évolution indiciaire sur trois grades avec la possibilité d'accéder à des indices de rémunération 1015 (IB) et HEA autrefois réservés aux greffiers en chef hors hiérarchie. Cette nouvelle architecture permet d'augmenter les possibilités de promotion dans les grades d'avancement.

A la suite de la réforme des personnels des greffes, la carrière des directeurs des services de greffe peut se dérouler de manière linéaire par l'avancement classique pour l'accès aux grades supérieurs (2) ou par l'accès au statut d'emploi de directeur fonctionnel (3).

## **2- L'avancement classique**

**103. Les différentes formes d'avancement.** L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade.

L'avancement d'échelon pour les directeurs des services des greffes comme pour les autres fonctionnaires est accordé de plein droit. Il est fonction de l'ancienneté. Il se traduit par une augmentation de traitement.

L'avancement de grade a lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur. Il peut être dérogé à cette règle dans les cas où l'avancement est subordonné à une sélection professionnelle. (Statut général de la fonction publique art. 58). L'avancement de grade a lieu, soit au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, sur appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents ; soit par voie

---

<sup>133</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires, art. 2

d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, après une sélection par voie d'examen professionnel.

Le statut particulier des directeurs des services de greffe prévoit des modalités différentes pour l'avancement au grade de directeur principal et pour l'accès au grade de directeur hors classe.

**a- L'accès au grade de directeur principal, reprise des anciennes modalités**

**104. Les modalités de l'avancement au grade.** Cet avancement au grade se fait comme pour les anciens greffiers en chef selon deux modalités traditionnelles propres à la fonction publique et qui respectent le souci de sélection des intéressés et le souci de sécurité de ceux-ci<sup>134</sup>. Il s'agit de l'avancement à l'ancienneté et de l'avancement au choix.

**105. L'avancement à l'ancienneté.** S'agissant de l'avancement à l'ancienneté Monsieur KOEBERLE<sup>135</sup> a relevé une particularité pour les greffiers en chef, qui s'étend au directeur des services de greffe. Il souligne qu'il existe une sélection professionnelle pour le passage du grade de greffier en chef du deuxième grade (actuellement directeur de service de greffe) à celui de greffier en chef du 1<sup>er</sup> grade (actuellement directeur principal) qui déroge aux principes généralement admis dans la fonction publique.

En effet les candidats doivent non seulement avoir atteint au moins le cinquième échelon et avoir accompli cinq années de service effectif dans le corps des directeurs des services de greffe, ou dans un corps de catégorie A. Ils doivent en plus, avoir réussi une sélection organisée par voie d'examen professionnel, pour être inscrits à un tableau d'avancement établi sur avis de la commission administrative paritaire compétente.

L'examen professionnel de sélection est ouvert aux directeurs des services de greffe remplissant les conditions ci-dessus au 31 décembre de l'année au titre de laquelle le tableau d'avancement est établi.

---

<sup>134</sup> L. KOEBERLE, les greffiers étude historique et droit positif actuel, 1970 Thèse Bordeaux

<sup>135</sup> Thèse précitée

L'organisation générale, la nature des épreuves et le programme de l'examen de sélection sont fixés par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé de la fonction publique.

**106. L'avancement au choix.** S'agissant de l'avancement au choix, en dépit du principe selon lequel l'avancement se fait par liste d'aptitude et sélection professionnelle, il est prévu que, peuvent, être promus au grade de directeur principal, au choix, les directeurs des services de greffe justifiant d'au moins sept ans d'ancienneté au dixième échelon. Et ce par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement. Cette condition d'ancienneté s'apprécie au 31 décembre de l'année au titre de laquelle le tableau d'avancement est établi.

Les directeurs promus au grade de directeur principal sont classés à l'échelon doté d'un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui détenu dans l'ancien grade. Ils conservent l'ancienneté qu'ils avaient acquise dans l'échelon de leur ancien grade lorsque l'augmentation de traitement consécutive à leur nomination est inférieure à celle que leur aurait procurée un avancement d'échelon dans l'ancien grade.

Dans les mêmes conditions et limites, les directeurs promus au grade de directeur principal, alors qu'ils ont atteint le dernier échelon de leur ancien grade, conservent leur ancienneté d'échelon.

La proportion des promotions prononcées en application du présent article ne peut être supérieure au tiers du total des promotions au grade de directeur principal. Les avancements de grade et d'échelon sont prononcés ainsi que les nominations et les titularisations par arrêté du Garde des Sceaux, Ministre de la justice.

#### **b- L'accès au grade de directeur hors classe, nouveauté**

**107. Les échelons du grade de directeur hors classe.** Le grade de directeur hors classe donne vocation à exercer des fonctions correspondant à un niveau élevé de responsabilité<sup>136</sup>. Il comporte un échelon ordinaire et un échelon spécial.

---

<sup>136</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires, art. 2

Le grade de directeur hors classe est accessible au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement après avis de la commission administrative paritaire. Peuvent être promus les directeurs principaux ayant atteint au moins le 5eme échelon et relevant de deux viviers. S'agissant du premier vivier il faut cumuler six 6 ans d'exercice d'un ou plusieurs emplois culminant au moins à l'indice brut 1015 durant les dix années précédant la date d'établissement du tableau d'avancement. S'agissant du deuxième vivier, il faut cumuler huit ans d'exercice de fonctions de direction, d'encadrement ou d'expertise, correspondant à un niveau élevé de responsabilité, durant les douze années précédant la date du tableau d'avancement. Ces fonctions doivent avoir été exercées en position d'activité ou en position de détachement dans un corps ou cadre d'emploi culminant au moins à l'indice brut 966. La liste des fonctions est précisée par arrêté, il peut s'agir par exemple de directeurs de greffe de certaines juridictions, de responsables de gestion dans un SAR... etc)<sup>137</sup>.

Ces conditions de six et huit ans sont ramenées respectivement à quatre et cinq ans pendant une période de quatre ans.

Le nombre de directeurs hors classe ne peut excéder un pourcentage des effectifs de directeurs des services de greffe. La constitution de ce grade est progressive sur cinq ans dans les proportions suivantes : 3% en 2015, 5% en 2016, 7% en 2017, 9% en 2018 et 10% en 2019<sup>138</sup>.

L'accès à l'échelon spécial de directeur hors classe qui s'apparente à un grade comportant un échelon unique est possible au choix après avis de la Commission administrative paritaire. Peuvent être promus les directeurs hors classe justifiant de 3 ans d'ancienneté dans le sixième échelon ou qui ont atteint, lorsqu'ils ont été nommés dans un emploi fonctionnel, un échelon doté d'un groupe hors échelle.

Cet échelon spécial est contingenté à 20% de l'effectif du grade<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Arrêté du 15 avril 2016 fixant la liste des fonctions mentionnées à l'article 18 du décret précité

<sup>138</sup> Ministère de la justice - Direction des services judiciaires (DSJ) plaquette de présentation de la réforme statutaire des personnels des greffes, p.22

<sup>139</sup> Ministère de la justice - Direction des services judiciaires (DSJ) plaquette de présentation de la réforme statutaire des personnels des greffes, p. 25

### **3- L'accès au statut d'emploi de directeur fonctionnel.**

**108. L'avènement du statut d'emploi.** La réforme statutaire de la filière greffe, en consacrant la création d'un corps de directeurs, dont les missions d'encadrement sont réaffirmées et les spécificités préservées, souligne le rôle essentiel de ce corps au sein de l'institution judiciaire.

De même cette réforme s'accompagne d'une avancée significative en termes de carrière pour les directeurs des services de greffe et les greffiers avec la création de deux statuts d'emploi pour les fonctionnaires des catégories A et B<sup>140</sup>.

#### **a – Le régime juridique du statut d'emploi**

**109. La notion de statut d'emploi.** Un statut d'emploi, contrairement à un statut de corps, régit la carrière d'un ou plusieurs agents dans un emploi ou un groupe d'emplois identifiés et a pour effet de rompre le déroulement linéaire de la carrière au bénéfice des titulaires des emplois fonctionnels. Il relève d'une logique de valorisation du mérite et de l'expérience professionnelle<sup>141</sup>.

En principe, il s'applique à un nombre limité de fonctionnaires qui relèvent essentiellement de la catégorie A et A+ mais peuvent également appartenir à la catégorie B.

#### **110. Les emplois concernés par le statut d'emploi**

Le statut d'emploi concerne les emplois à responsabilités impliquant généralement des fonctions d'encadrement mais les missions peuvent être aussi de conseil, d'expertise et de contrôle.

Ces emplois ont été créés pour accorder des rémunérations en rapport avec les responsabilités exercées. Ils ouvrent donc droit à une rémunération spécifique différente des rémunérations établies en fonction du grade et de l'échelon du fonctionnaire. Cette

---

<sup>140</sup> Décret n° 2015-1274 portant statut d'emploi de directeur fonctionnel des services des greffes judiciaires et Décret n° 2015-127- portant statut d'emploi de greffier fonctionnel des services judiciaires

<sup>141</sup> Circulaire du 11 février 2016 réforme statutaire de la filière greffe – mise en œuvre des statuts d'emplois de directeur fonctionnel des services judiciaires

rémunération particulière est accordée soit par l'intermédiaire d'un échelon fonctionnel soit au moyen d'une bonification indiciaire.

Le statut d'emploi permet ainsi d'identifier les emplois en leur assignant un régime juridique spécifique, notamment en termes de durée d'exercice et de rémunération et ce en raison des responsabilités exercées, des contraintes professionnelles associées, de l'obligation de résultat plus marquée et des compétences requises.

**111. Les règles applicables aux fonctionnaires sous statut d'emploi.** Ainsi les personnels sous statut d'emploi bénéficient d'un échelonnement indiciaire plus favorable que celui de leur corps d'appartenance. Par suite, l'indice brut sommital des emplois de directeur fonctionnel est HEB bis, c'est à dire comme nous l'indiquons plus haut un indice de la grille indiciaire lettre qui concerne les hauts fonctionnaires alors que rappelons-le, l'indice sommital dans la grille indiciaire des directeurs de greffe est de 881.

Par ailleurs, la position juridique du fonctionnaire recruté sous statut d'emploi est sans exception celle du détachement. En effet, ces emplois spécifiques ne peuvent être attribués que par la voie du détachement du corps d'origine pour une durée limitée, renouvelable en général une seule fois sur le même emploi. Ce caractère temporaire est critiqué par les syndicats qui estiment qu'il s'agit d'un « statut d'emploi qui fragilisera la position des directeurs de greffe fonctionnels, éjectables à tout moment, à côté des magistrats inamovibles ».

Cependant il convient de relever que l'affectation à ces emplois dans les autres corps de la fonction publique n'entraîne pas une titularisation dans le grade correspondant et elle est le plus souvent temporaire. A cet effet des auteurs exposent que le juge (CE, 11 janv. 2002, Union nationale des affaires sociales CGT, req. N°225597, Rec. CE) a estimé à propos de ces modalités de nomination que les garanties statutaires des agents nommés sur ces emplois n'impliquaient pas la création de commissions administratives paritaires. Cette création n'est obligatoire « que pour les corps de fonctionnaires et non pour les agents relevant d'un statut d'emploi qui continuent de relever de la commission administrative paritaire de leur corps d'origine ».

Il ressort de cette décision que les dispositions du statut d'emploi n'avaient pas non plus pour conséquence, ni de porter une atteinte illégale au principe d'égalité en prévoyant un

accès plus rapide aux emplois pour ceux issus des corps recrutés par la voie de l'ENA, ni de porter atteinte à l'indépendance des inspecteurs du travail en prévoyant que l'emploi était occupé de façon temporaire pour une durée de 5 ans éventuellement renouvelable 3 ans.

Les greffiers en chef du 1er grade qui ont été nommés sur l'un des emplois de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> catégorie et reclassés dans le grade de directeur principal suite à la réforme ont vocation pour la plupart à être détachés dans le statut d'emploi de directeur fonctionnel<sup>142</sup>.

**112. Les deux groupes d'emplois prévus par le statut d'emploi.** Le statut d'emploi concernant les directeurs fonctionnels des services de greffe comprend les emplois comportant les responsabilités les plus importantes qui sont répartis en deux groupes. Le premier groupe compte douze emplois dont dix emplois en HEB et deux emplois en HEB Bis, le deuxième groupe qui est le groupe de base, compte 138 emplois. Les emplois sont répartis entre les deux groupes en fonction du niveau de responsabilité et sont fixés par l'arrêté du 28 janvier 2016.

Ainsi, les emplois du 1er groupe correspondent aux fonctions de directeur délégué à l'administration régionale judiciaire d'un service administratif régional d'une cour d'appel, de directeur de greffe de certaines juridictions<sup>143</sup> et de directeur adjoint de l'École nationale des greffes.

Les emplois du 2<sup>ème</sup> groupe correspondent aux fonctions de directeur ou de directeur adjoint délégué à l'administration régionale judiciaire d'un service administratif régional d'une cour d'appel, de directeur de greffe ou de directeur de greffe adjoint de certaines juridictions, de secrétaire général à l'École nationale des greffes, de responsable de la gestion des ressources humaines d'un service administratif régional relevant du premier groupe et de responsable de la gestion budgétaire d'un service administratif régional d'une cour d'appel relevant du premier groupe. La durée d'occupation de l'emploi est de quatre ans renouvelables une fois sur le même poste.

---

<sup>142</sup> Circulaire JUSB11525398C du 23 octobre 2015 sur la réforme statutaire de la filière greffe (catégorie A et B)

<sup>143</sup> Par exemple le directeur de greffe du TGI de Nanterre (92)

## **b - Les conditions d'accès au statut d'emploi**

**113. Des conditions fonction du groupe.** Les conditions d'accès sont différentes selon qu'il s'agit des emplois du deuxième groupe ou du premier groupe.

Peuvent être nommés dans l'un des emplois du deuxième groupe, les directeurs principaux ayant atteint au moins le cinquième échelon de leur grade et justifiant d'au moins cinq ans de services effectifs dans ce grade et les directeurs hors classe.

S'agissant des emplois du premier groupe peuvent être nommés, les directeurs principaux occupant ou ayant occupé un emploi de directeur fonctionnel du deuxième groupe pendant au moins six ans.

**114. L'impact du statut d'emploi sur la carrière du DSG.** En conclusion ce nouveau statut d'emploi constitue une avancée pour le corps des directeurs de service de greffe dans la mesure où il permet à certains d'occuper des emplois d'encadrement supérieur dans les grosses juridictions (cour d'appel de Paris, d'Aix en Provence, tribunaux de grande instance de Paris, Marseille, Lyon, etc) et leur fait bénéficier d'une reconnaissance financière. Précisons toutefois que ces emplois sont ouverts à d'autres corps de la fonction publique tels que les magistrats et rappelons que c'est un magistrat qui dirige le SAR de Paris, les administrateurs civils voire les attachés d'administration. D'autre part comme nous l'avons indiqué plus haut la reconnaissance financière ne concerne en réalité que les directeurs fonctionnels du 1<sup>er</sup> groupe avec une grille à 5 échelons dont trois échelons lettres HEA, HEB et un échelon spécial HEBbis, ces derniers étant les seuls à bénéficier d'une reconnaissance financière, qui ne concerne que 10 % du corps.

Ajoutons comme le regrettent les syndicats qu'il s'agit de postes éjectables puisque leur durée est limitée à quatre ans, renouvelable une fois<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> CGT des Chancelleries et Services judiciaires : projets de réforme statutaire des greffiers en chef, des reculs sans précédent pour l'ensemble du corps « un statut d'emploi avec ce qu'il implique...limitation de durée d'affectation, siège éjectable » 23 juin 2015

## **Conclusion du chapitre 1**

**115. L'apport mitigé de la réforme de 2015 sur le statut du directeur des services de greffe.** A l'issue de ce chapitre il apparaît que le statut du DSG est lié à son rôle central dans la mesure où il fait partie des fonctionnaires de catégorie A qui ont un rôle d'encadrement dans la fonction publique. Rôle central qui s'est accentué avec la réforme de 2015 qui d'une part change l'appellation de greffier en chef en directeur des services de greffe pour mieux marquer son rôle d'administrateur qui en fait le centre de la juridiction et d'autre part crée un statut d'emploi de directeur fonctionnel qui comprend des postes à forte responsabilité. Rappelons cependant que cette évolution est mitigée dans la mesure où dans le même temps, le greffier se rapproche de plus en plus du DSG avec la création d'un statut d'emploi pour les greffiers et de la possibilité de leur déléguer les attributions spécifiques du DSG. De plus, la reconnaissance financière ne concerne qu'une petite partie des DSG. Par ailleurs dans les postes de directeur fonctionnel, les fonctions sont limitées à huit ans au total et selon l'expression des syndicats ce sont des postes éjectables.

Ces limites n'ont cependant aucun impact sur le rôle central du DSG dans les institutions judiciaires dont la principale manifestation est comme nous allons le voir ses multiples attributions.

## CHAPITRE 2 :

### UN ROLE CENTRAL DECOULANT DES ATTRIBUTIONS MULTIPLES DU DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE

**116. Les fonctions d'administration et de gestion du DSG.** Le rôle du DSG est central dans le fonctionnement des juridictions parce qu'il intervient dans tous les domaines qui permettent à la juridiction de fonctionner au quotidien. Ce rôle découle des articles 4 du décret du 13 octobre 2015<sup>145</sup> et R123-3 et suivants du code de l'organisation judiciaire qui décrivent ses multiples attributions.

Aux termes de l'article 4 du décret du 13 octobre 2015<sup>146</sup>, « Les directeurs des services de greffe exercent des fonctions d'encadrement, de direction, d'administration, de conception, d'animation et de coordination dans les greffes des juridictions, dans les services administratifs régionaux, à l'École Nationale des Greffes (ENG), à l'École Nationale de la Magistrature (ENM), à l'administration centrale du ministère de la justice et dans les conseils départementaux de l'accès au droit.

Ils exercent les attributions judiciaires qui leur sont conférées par les lois et règlements, par le code de l'organisation judiciaire, le code du travail et les textes particuliers. Les directeurs des services de greffe exercent les missions dévolues, dans l'ordre judiciaire, aux greffiers en chef par les dispositions législatives et réglementaires. Ils peuvent être chargés de fonctions de contrôle et de missions d'expertise et d'études. Ils peuvent également exercer des fonctions d'enseignement professionnel.

Le Code de l'Organisation judiciaire dans les articles R123-3 et suivants précise les différentes attributions du DSG au sein des juridictions. Il dispose que le DSG dirige le greffe (R123-3). A ce titre il est chargé de la gestion du budget et du personnel (R123-4), de l'affectation des personnels à l'intérieur des services (Article R123-16), de l'organisation des services, il y affecte le personnel en fonction de ses compétences et de ses capacités au regard des compétences requises pour le service. Il organise le service des audiences, les permanences d'instruction, de JLD, etc y compris en cas de pénurie d'effectifs ou d'absence impré-

---

<sup>145</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 oct. 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires

<sup>146</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 oct. 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires

vue. Il fait les demandes de renforts en cas de sous effectifs. Il prend les dispositions pour que le personnel travaille dans de bonnes conditions matérielles et de sécurité. Il établit et gère le budget de la juridiction s'assure que les magistrats et fonctionnaires disposent du matériel, des fournitures et de la documentation pour travailler. Il doit s'assurer de la propreté des locaux et de leur sécurité. Il doit s'assurer de la maintenance des équipements : chaudière, ascenseur, du fonctionnement des équipements électriques et des vérifications réglementaires devant être faites. Il assure le suivi des travaux de rénovation ou d'agrandissement des bâtiments judiciaires comme ce fut le cas au moment de la modification de la carte judiciaire en 2012 avec le regroupement de plusieurs tribunaux d'instance et ou la fusion projetée des TGI avec les TI situés dans la même ville par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019. Il s'agit d'une fonction lourde dans les petites juridictions car elle s'ajoute aux autres attributions du DSG<sup>147</sup>. Il gère également les urgences qu'il s'agisse du bâtiment ou du personnel. Il prépare les assemblées générales, les audiences solennelles, les grands procès. Bref le DSG intervient à tous les niveaux du fonctionnement de la juridiction il est l'interlocuteur des fonctionnaires, des magistrats, des entreprises extérieures, des institutionnels du SAR, etc.

Par ailleurs, Le directeur de greffe est chargé de tenir les documents et les différents registres prévus par les textes en vigueur et celui des délibérations de la juridiction (R123-5).

Il est dépositaire, sous le contrôle des chefs de juridiction, des minutes et archives dont il assure la conservation ; il délivre les expéditions et copies et a la garde des scellés et de toutes sommes et pièces déposées au greffe. L'établissement et la délivrance des reproductions de toute pièce conservée dans les services de la juridiction ne peuvent être assurés que par le directeur de greffe.

Il assiste aux audiences solennelles, aux audiences des chambres lorsque le service de la juridiction l'exige ainsi qu'aux assemblées générales et assiste le cas échéant les magistrats à l'audience et dans les cas prévus par les lois et règlements. Il dresse les actes de greffe, notes et procès-verbaux dans les cas prévus par les lois et règlements (R123-13).

**117. Les anciennes compétences des magistrats transférées aux DSG.** En plus de ces fonctions de direction et d'administration, diverses compétences ont été transférées aux DSG,

---

<sup>147</sup> Les juridictions importantes ou situées dans une cité judiciaires ont généralement un DSG en charge de l'immobilier

dont certaines ont été par la suite supprimées (acte de notoriété, scellés, consentement à adoption) d'autres maintenues ; vérification des comptes de tutelles majeurs et mineurs, délivrance des certificats de nationalité française, enregistrement de certaines déclarations de nationalité française, déclaration conjointe d'autorité parentale, vice-présidence du bureau de l'aide juridictionnelle, etc.

Le rôle central du DSG dans le fonctionnement des juridictions se manifeste donc par les multiples attributions qui lui sont conférées par les textes précités. Relevons cependant qu'il ressort de l'analyse des mêmes textes (COJ art. R123-3 et suivants), que les attributions de direction et d'administration du DSG sont encadrées par les magistrats (section 1) et que les attributions conférées par les lois et règlements et en particulier les attributions spécifiques sont marquées par une évolution en dents de scie (section 2).

## **Section 1 : les attributions administratives et de direction encadrées par les magistrats**

**118. Les fonctions administratives en qualité de chef de service.** Le directeur des services de greffe est investi d'attributions administratives dont l'une des principales est sa fonction de direction.

Les fonctions administratives peuvent d'abord s'exercer à la tête d'un greffe en qualité de directeur de greffe. Elles peuvent aussi s'exercer à la tête d'un service en qualité de greffier en chef adjoint ou de greffier en chef, chef de service.

La fonction de direction consiste ici à organiser tel ou tel service pour que soient exécutées au mieux les tâches qui lui sont confiées. Responsable du service, le directeur des services de greffe adjoint ou chef de service veille à coordonner l'exécution des tâches, à les répartir entre les différents agents, à contrôler leur exécution aussi bien sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Il rend compte au directeur de greffe de toute difficulté rencontrée dans le fonctionnement du service dont il a la charge. Cependant il doit tenir compte de l'avis du magistrat responsable du service ou cabinet notamment en cas de réorganisation du service. Ces deux cas de figure ne soulèvent pas de difficulté puisque ces directeurs des services de greffe travaillent sous l'autorité du directeur de greffe.

En revanche pour ce qui est des fonctions de direction à la tête d'un greffe, il résulte des textes que ces fonctions de direction sont encadrées par les magistrats aussi bien à l'intérieur des cours et tribunaux (§1) que dans les autres organismes où le greffier en chef intervient. (§2).

### **§1 Une autonomie relative dans les fonctions de direction et d'administration au sein des cours et tribunaux**

**119. De l'existence d'une tutelle des magistrats sur le DSG.** L'exercice des fonctions de direction et d'administration du directeur de greffe au sein des tribunaux fait l'objet d'une tutelle relative des chefs de cour ou de juridiction (B) en raison de l'ambiguïté des textes (A) pourtant en conclusion il faut opter pour l'une des solutions proposées(C).

## **A- L'ambiguïté des textes entre exercice sous autorité et exercice sous contrôle dans la direction et l'administration des greffes**

### **120. L'ancienneté du problème de répartition des pouvoirs dans les juridictions.**

L'ambiguïté des textes qui répartissent les attributions entre le directeur de greffe et les chefs de juridiction dans les cours et tribunaux (1) est un problème ancien qui remonte au lendemain de la loi de fonctionnarisation des greffes (2).

### **1- L'analyse des articles R. 123-3 et suivants du code de l'organisation judiciaire<sup>148</sup>**

**121. La direction sous contrôle et autorité du DSG des cours et tribunaux.** Aux termes du premier alinéa de l'article R123-3 du code de l'organisation judiciaire<sup>149</sup>, « les services du greffe sont dirigés par un directeur de greffe ». Le directeur de greffe est un directeur des services de greffe anciennement greffier en chef. Mais l'alinéa 2 précise immédiatement que les chefs de juridiction exercent leur autorité et un contrôle hiérarchique sur le directeur de greffe. Ils ne peuvent toutefois se substituer à lui dans l'exercice de ses fonctions.

L'alinéa 4 du même article ajoute que le directeur de greffe définit et met en œuvre les mesures d'application des directives générales qui lui sont données par les chefs de juridiction. Il tient ces derniers informés de ses diligences ».

L'analyse de cet article fait apparaître que si les services du greffe sont dirigés par un directeur de greffe, cette direction est encadrée par les chefs de juridiction ou chef de cour ou tout autre magistrat comme on peut le voir à travers les établissements dans lesquels le directeur de greffe exerce ses fonctions de direction (tribunaux de grande instance, cours d'appel tribunaux d'instance, École nationale des greffes, services administratifs régionaux). Cette situation nous amène à nous interroger sur l'autonomie du directeur de greffe dans l'exercice de ses fonctions car il y a une réelle ambiguïté quant à savoir qui des chefs de juridiction ou du greffier en chef est responsable du fonctionnement administratif de la juridiction.

<sup>148</sup> Cet article modifié par le Décret n° 2015 -1273 du 13 octobre 2015 - art. 42 reprend à l'identique les fonctions du greffier en chef telles que définies par l'article 2 du décret n° 92-413 du 30 avril 1992

<sup>149</sup> Cet article modifié par le Décret n° 2015 -1273 du 13 octobre 2015 - art. 42 reprend à l'identique les fonctions du greffier en chef telles que définies par l'article 2 du décret n° 92-413 du 30 avril 1992

Les termes d'une circulaire du garde des Sceaux en date du 6 juin 1979<sup>150</sup> ont essayé d'apporter des réponses à ces interrogations.

Selon cette circulaire, l'autorité hiérarchique est le pouvoir d'ordonner. Dans les cours et tribunaux, cette autorité est dévolue aux chefs de juridiction, dans les tribunaux d'instance, au magistrat chargé de l'administration du tribunal.

Le directeur de greffe n'exerce donc les attributions soumises à l'autorité que dans le cadre des orientations et directives, plus ou moins larges ou précises qu'il reçoit du ou des chefs de juridiction. Il exerce ensuite, dans son domaine qui est celui de l'application et de l'exécution, une compétence propre dont le respect s'impose au supérieur hiérarchique. Il ne faut pas perdre de vue en effet que le directeur de greffe ne peut exercer la responsabilité qui lui est confiée s'il ne dispose pas d'une autonomie suffisante.

Il faut tenir compte du fait qu'il est lui-même détenteur de l'autorité sur les agents de greffe, une immixtion inconsidérée dans ses fonctions dénaturerait la notion même de pouvoir hiérarchique. Donc quand un directeur de greffe travaille sous autorité, c'est qu'il exécute.

**122. Une direction sous contrôle pour le directeur de greffe du conseil de prud'hommes à étendre au directeur de greffe des cours et tribunaux.** La situation est différente dans les conseils de prud'hommes car le directeur de greffe d'un conseil de prud'hommes n'agit jamais sous l'autorité du président du conseil.

En effet en vertu des dispositions de l'article R 1423-37 du Code du travail « Sous le contrôle du président du conseil de prud'hommes, le directeur de greffe dirige les services administratifs de la juridiction et assume la responsabilité de leur fonctionnement ».

Il résulte de ces textes que le directeur de greffe du conseil de prud'hommes travaille uniquement sous le contrôle du président.

Cependant, il faut relever que cette rédaction est identique à celle de l'ancien article R812-1 du code de l'organisation judiciaire abrogé en 2008. En effet ledit article dans son

---

<sup>150</sup> Circulaire du 6 juin 1979

alinéa 2 précisait que le greffier en chef était responsable du fonctionnement des services administratifs de la juridiction. (« ...il est responsable de leur fonctionnement »).

Dans la nouvelle rédaction de l'article R123-3 issu du décret du 2 juin 2008<sup>151</sup> les termes « il est responsable de leur fonctionnement ont été supprimés avec l'abrogation de l'article R812-1 et du changement de numérotation en article R123-3.

La tutelle des juges sur le directeur de greffe du conseil de prud'hommes est donc plus légère, c'est une tutelle de cette nature qu'il serait souhaitable d'étendre dans les cours et tribunaux comme l'ont souvent revendiqué les syndicats de fonctionnaires<sup>152</sup>.

Mais dans les cours et tribunaux, la situation n'est pas aussi claire, l'ambiguïté subsiste dans la répartition des attributions au sein des greffes entre magistrats et directeurs de greffe. Il en est ainsi malgré la circulaire précitée du 6 juin 1979, ce qui a conduit une mission d'information du Sénat à conclure qu'une clarification de l'article R123-3 du code de l'organisation judiciaire paraissait nécessaire<sup>153</sup>.

En réalité la question de la détermination de la personne chargée de l'administration et de la direction du greffe dans les cours et tribunaux, qui perdure aujourd'hui est ancienne et remonte à la fonctionnarisation des greffes.

## **2- Le problème posé par la direction et l'administration des juridictions, un problème ancien**

### **a- La position du problème**

**123. Les divergences entre les greffiers en chef actuel directeur des services de greffe et les magistrats sur la répartition des pouvoirs au sein des greffes.** Ce problème s'est posé dès 1968 au lendemain de la fonctionnarisation des greffes<sup>154</sup>.

<sup>151</sup> Décret n°2008-522 du 2 juin 2008 portant refonte de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire,

<sup>152</sup> CFDT : INTERCO JUSTICE Comité technique ministériel des 9 et 1à juillet 2015 déclaration liminaire ; UNSA services judiciaires lettre ouverte aux greffiers en chef : Précisions sur le protocole d'accord et les évolutions statutaires du 7 nov. 2014 on peut notamment y lire « la tutelle exercée par les magistrats et le lien hiérarchique de ceux-ci sur le greffier en chef futur « directeur de greffe n'est plus acceptable » ; CGT Chancellerie et Services Judiciaires : in gestion budgétaire des juridictions on peut lire « nous demandons pour les directeurs de greffe l'exercice de la plénitude de leurs fonctions : contrairement aux chefs de cour et aux chefs de juridictions, les DSGJ sont formés, et bien formés, en la matière, même si dès le début de la scolarité, le message est clair : on les forme à survivre aux restrictions budgétaires des juridictions... » 8 nov. 2016 ; <https://cgt-justice.f>

<sup>153</sup> C. COINTAT rapport d'information 3 juil. 2002 « l'évolution des métiers de la justice » p.108 -Sénat session extraordinaire 2001-2002

<sup>154</sup> Loi n°65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des juridictions civiles et pénales entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 1967

Les greffiers en chef, héritiers des greffiers titulaires de charge revendiquent le plein exercice de leurs pouvoirs et ce dans la plus grande autonomie possible. Ils soutiennent que cette autonomie leur permettra d'assurer la plus grande cohérence possible, la meilleure efficacité et la meilleure qualité de l'administration des juridictions. Ils expliquent que les magistrats ont le monopole juridictionnel, qu'ils doivent donc leur laisser le monopole des problèmes administratifs, pour lesquels ils ont reçu une formation et dont les textes de toute façon, même s'ils ne sont pas toujours suffisamment précis, leur ont clairement confié la responsabilité<sup>155</sup>.

Inversement, alors « que les greffiers en chef revendiquent de pouvoir organiser librement leur service sans ingérence ... les magistrats s'inquiètent d'une telle interprétation des décrets de 1967 qui, à la longue, menacent le principe fondamental d'indépendance du siège et font craindre qu'on ne veuille bouffer les prérogatives de l'autorité du juge » Ils font remarquer que ces problèmes d'administration et de gestion du personnel ne sont pas sans influence sur la qualité de la justice rendue, qu'à l'échelle d'un tribunal la bonne administration de la justice par une plus grande efficacité, une plus grande rapidité, une économie de moyen, une plus grande simplicité de procédure, etc... n'est pas forcément synonyme d'administration d'une bonne justice respectueuse des droits fondamentaux.....Pour les magistrats, il ne s'agit pas de retirer aux greffiers leurs responsabilités en matière de gestion et d'administration mais d'en marquer les limites et d'en contrôler l'exercice et l'orientation »<sup>156</sup>.

Le rapport LE VERT formule cette divergence de point de vue dans les termes suivants « la fonction d'administration et de gestion peut-elle être exercée, au sein des juridictions de façon autonome ? Autrement dit, peut-il s'agir d'une fonction confiée par les textes au seul greffier en chef ou à l'administrateur de la juridiction, et distincte des fonctions juridictionnelles des chefs de cour ? »<sup>157</sup>.

**124. Les solutions de répartition des pouvoirs proposées.** Deux solutions ont été proposées pour régler ce problème de répartition des attributions entre le directeur de greffe et les chefs de juridiction des cours et tribunaux.

---

<sup>155</sup> H. LAFONT, P. MEYER Rapport sur la réforme des greffes - Ministère de la justice 1978 p.24

<sup>156</sup> H. LAFONT, P. MEYER, Rapport sur la réforme des greffes - Ministère de la justice 1978 p. 25

<sup>157</sup> D. LE VERT Rapport sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires – Ministère de la justice 1990 p.39

Certains auteurs ont proposé certains pays connaissant cette organisation, une administration de la justice totalement séparée et autonome des magistrats ceux-ci ayant pour seul souci de rendre des décisions judiciaires.

Il en est ainsi de la position adoptée par Monsieur CANIVET (ancien premier président de la Cour de cassation), pour qui il faudrait créer un corps d'administrateurs des juridictions indépendants des greffes et des magistrats. Les membres devraient avoir la culture et la déontologie des gestionnaires des juridictions d'Amérique du Nord. C'est à dire savoir gérer une juridiction. Il précise que c'est le système dit de « court manager » qui existe aux États-Unis qui vise clairement la séparation entre l'administration de la justice et le management dans une juridiction. Selon la philosophie de ce système, de même que le gestionnaire d'un tribunal n'est pas apte à statuer, un juge n'est pas préparé au management<sup>158</sup>.

La conception défendue par Monsieur Canivet, ancien premier président de la cour de cassation est que le magistrat ne doit pas lui-même assurer les fonctions de management mais qu'il doit le confier à des managers qui lui sont subordonnés, si bien qu'il en assume malgré tout, la responsabilité.

La solution proposée par Monsieur CANIVET écartait donc le greffier en chef des fonctions d'administration et de gestion.

L'autre solution proposée qui a la préférence des greffiers en chef, correspond à la situation qui était celle des greffiers titulaires de charge ou actuellement à celle des greffiers des tribunaux de commerce. En effet, les anciens titulaires de charge étaient responsables dans l'emploi et la répartition du personnel qu'ils embauchaient et rémunéraient eux-mêmes. Par conséquent il n'y avait aucune ambiguïté quant à leur responsabilité sur le fonctionnement du greffe même si la manière dont cette responsabilité était exercée suscitait de nombreuses contestations<sup>159</sup>.

Il a été proposé que l'administration des juridictions soit bâtie sur le modèle de gestion de l'hôpital public avec d'un côté un directeur d'hôpital dirigeant des services administratifs et le

---

<sup>158</sup> J. PLESSERS – R. DEPRES – A. HONDEGHEN Le profil du manager administratif dans un contexte de modernisation de la justice p. 69 à 70 ; C. COINTAT rapport d'information du sénat, 3 juillet 2002 p.108

<sup>159</sup> H. LAFONT, P. MEYER Rapport sur la réforme des greffes - Ministère de la justice 1978 p.24 – D. LE VERT Rapport sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires – Ministère de la justice 1990 p.39

personnel, et de l'autre des médecins, seuls maîtres de l'acte médical. Par suite les chefs de cour et de juridiction ne devraient pas s'impliquer dans la gestion au quotidien. Comme le faisait justement observer Mme Véronique RODERO, ancienne présidente de l'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance, devant la mission « *les hôpitaux ne sont pas gérés par les médecins* »<sup>160</sup>.

Ce modèle est contestable et contesté notamment par les médecins, dont la situation est finalement proche du juge. Il est tellement contesté qu'ont été créées des agences régionales d'hospitalisation qui détiennent finalement le pouvoir réel, et qui sont majoritairement confiées à des Préfets<sup>161</sup> !

Le rapport LE VERT, relevait également que ces références ne sont pas convaincantes, il indique « qu'un des handicaps majeurs du fonctionnement des hôpitaux publics est la dualité d'autorité, de culture et d'objectifs entre les médecins et les administratifs. Les juridictions souffrent déjà d'une direction bicéphale, problème qu'il faudra sans aucun doute se résoudre à aborder un jour. Il paraît vraiment peu opportun d'aggraver cette dispersion de l'autorité en la rendant tricéphale »<sup>162</sup>.

De plus ce modèle n'est pas souhaité par les magistrats français. Mme BOSSIS rapporte dans sa thèse que dès 1968 plusieurs projets de répartition des attributions au sein des greffes entre directeur de greffe et chef de juridiction se sont soldés par des échecs en raison de l'opposition des magistrats<sup>163</sup>.

**125. L'échec des tentatives visant à modifier la répartition des pouvoirs au sein des juridictions.** Ainsi la Commission permanente d'études de 1970 avait été chargée de définir une nouvelle détermination des attributions et des responsabilités respectives des magistrats et des fonctionnaires. Le projet, proposé par ladite commission, confiait aux greffiers en chef des tâches de gestion administrative et aux magistrats des fonctions juridictionnelles. Le syndicat de la magistrature et l'union des magistrats sont revenus sur ce projet et se sont formellement opposés à la parution de ce décret.

---

<sup>160</sup> C. COINTAT Rapport d'information du sénat 2002 p.108

<sup>161</sup> D.LE VERT Rapport sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires – Ministère de la justice 1990 p.39 ; P. Lemaire procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lille « Le contrôle fonctionnel de gestion » [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)

<sup>162</sup> D. LE VERT Rapport sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires – Ministère de la justice 1990 p.39

<sup>163</sup> R. BOSSIS La question de la professionnalité des greffiers Thèse Université de Versailles 2003 p. 543 à 547

De même lors de la Commission permanente d'études du 10 Novembre 1978, il semble que les participants étaient d'accord pour remplacer le mot autorité par celui de contrôle ce qui implique une action a posteriori et met de côté le pouvoir de décision des magistrats dans la juridiction. Mais lorsque le syndicat de la magistrature a consulté sa base, celle-ci s'est opposée à cette modification.

Une fois encore les magistrats s'opposent à la modification de la répartition des pouvoirs issus du décret de 1967<sup>164</sup>.

**126. Le constat d'une légère évolution de la répartition des pouvoirs dans les textes.** Cependant divers textes vont légèrement faire évoluer les attributions du directeur de greffe. Il en est ainsi du décret 83-847 du 23 septembre 1983, incorporé au COJ qui sera pris sans l'avis des magistrats. Il est rappelé que les greffiers en chef sont chargés de la direction de l'ensemble des services administratifs du greffe sous le contrôle du magistrat qui ne peut se substituer à eux<sup>165</sup>. Le même texte attribue aux greffiers en chef la participation à la préparation du budget de la juridiction et sous le contrôle des chefs de juridiction, la gestion des crédits de fonctionnement, du matériel, etc<sup>166</sup>.

Mme BOSSIS relevait toutefois « *l'autonomie visée par les greffiers en chef est loin d'être acquise, malgré tout cette solution ne satisfera pas totalement les organisations des magistrats qui voient une arrière-pensée de l'administration qui donnerait satisfaction aux greffiers en chef pour mieux contenir les ambitions des greffiers* <sup>167</sup>.

## **b- La justification de l'exigence d'implication des magistrats dans l'administration des juridictions**

**127. L'indépendance des magistrats comme justification de leur implication dans la gestion des juridictions.** Monsieur Lemaire, ancien Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lille indiquait dans un article que la gestion de l'activité

---

<sup>164</sup> Thèse précitée p.545

<sup>165</sup> Thèse précitée p. 548 – Article R812-1 version du décret 83-847 du 23 septembre 1983

<sup>166</sup> Article R812-2 version du décret 83-847 du 23 septembre 1983

<sup>167</sup> Thèse précitée p. 548

juridictionnelle qui est l'essentiel de la responsabilité des chefs de juridiction ne se sépare pas sans graves dommages de la gestion des moyens<sup>168</sup>.

Il explique que *les raisons de l'implication du magistrat ou de certains magistrats (les chefs de juridiction) dans la gestion quotidienne de leur juridiction se justifie par le principe d'indépendance du magistrat.*

En effet selon lui « la réponse traditionnelle tient au fait que la gestion quotidienne de la juridiction concourt à l'exercice, in concreto de l'indépendance du magistrat. Cela est particulièrement vrai pour la gestion des frais de justice, mais aussi pour le financement de certaines dépenses de fonctionnement courant, comme l'utilisation des fournitures de bureau. Imagine-t-on de ne pas concéder à un juge l'octroi de codes, ou l'accès à certaines bases de données juridiques ? Mais aussi, peut-on imaginer, à titre d'exemple, ce que représenterait l'octroi d'un budget mensuel par le ministère de la justice pour les dépenses de chauffage, en termes de pression exercée sur le fonctionnement de la justice.

Au-delà de la réponse traditionnelle, il conclut qu'il « *s'agit de mesures de bon sens, et de management moderne ! On ne peut pas demander en même temps au magistrat d'être efficace, attentif aux délais, à la qualité rédactionnelle, juridique et de présentation de ses décisions, sans l'intéresser d'une manière ou d'une autre, à l'organisation de la chaîne de production de sa décision. L'idée selon laquelle il y aurait des magistrats jugeant et des administrateurs totalement séparés chargés de faire fonctionner la machine judiciaire est surtout une idée obsolète en termes d'animation de la vie des juridictions* »<sup>169</sup>.

En effet l'autorité judiciaire bénéficie d'une indépendance constitutionnellement reconnue par l'article 64 de la Constitution. Le principe d'indépendance vise à garantir aux justiciables que seuls des arguments de nature juridique interviennent dans les décisions qui sont rendues. Les seuls contrôles du travail juridictionnel des magistrats sont les voies de recours qui permettent de contrôler la qualité de leurs décisions judiciaires et celui du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) qui surveille les magistrats.

---

<sup>168</sup> P. LEMAIRE procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lille Le contrôle fonctionnel de gestion  
[www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)

<sup>169</sup> P. LEMAIRE procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lille « Le contrôle fonctionnel de gestion »  
[www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)

Cependant, l'indépendance des magistrats ne se limite pas à la seule décision juridictionnelle. Elle doit se traduire également comme le revendiquent les organisations de magistrats par la maîtrise des moyens humains, matériels, techniques et immobiliers qui sont nécessaires à l'activité juridictionnelle. C'est pour atteindre cet objectif qu'un syndicat de magistrats, partant du fait que la justice judiciaire est tributaire d'une gestion ministérielle en matière budgétaire, propose à l'image de ce qui se passe en Europe de reconnaître au Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) tous les attributs d'un Conseil de justice tels que préconisés par les travaux menés par le Conseil de l'Europe<sup>170</sup>.

Il déclare *“Nous pensons, en effet qu'il convient de confier au CSM, devenu Conseil de justice, les missions dévolues actuellement au ministre de la justice : qu'il s'agisse de la gestion RH des magistrats et des personnels des services judiciaires (recrutement, formation, évolution de carrière, inspection), du budget dans tous ses aspects (masse salariale, immobilier, informatique et toutes les fonctions support, environnement judiciaire : MARC, AJ, etc....). Une telle réforme doit s'inscrire dans un processus tendant à émanciper l'autorité judiciaire du joug de l'exécutif.”*

Il précise que les travaux menés depuis plus de vingt ans par le conseil de l'Europe, tels qu'ils ressortent des avis du Conseil Consultatif des juges européens (CCJE), organe consultatif du conseil de l'Europe, ou de la Charte européenne sur le statut des juges, recommandent la constitution d'un Conseil de justice pour garantir l'indépendance judiciaire. Cette garantie résulterait du fait que le conseil ainsi institué aurait notamment pour compétence d'une part, la négociation et l'administration du budget de la justice, et d'autre part, l'administration et la gestion des tribunaux en vue d'améliorer la qualité de la justice<sup>171</sup>. Il ajoute que la charte européenne sur le statut des juges recommande que les juges puissent être associés par leurs représentants à la détermination des moyens et à leur affectation au plan national et local<sup>172</sup>. Il précise également que la justice administrative bénéficie d'une indépendance budgétaire marquée par la négociation directe du budget des juridictions de cet ordre par le vice-président du Conseil d'Etat auprès du ministre des finances.

---

<sup>170</sup> USM Observations de l'USM au groupe de travail consacré à l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire, 22 mai 2017 [www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

<sup>171</sup> Avis n°10 du CCJE paragraphe 40 de la recommandation cité par l'USM Observations de l'USM au groupe de travail consacré à l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire, 22 mai 2017, [www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

<sup>172</sup> cité par l'USM Observations de l'USM au groupe de travail consacré à l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire, 2017 [www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

Le Conseil d'Etat arrête ensuite le budget de fonctionnement de chaque tribunal administratif ou cour administrative d'appel, sur proposition du président de la juridiction concernée<sup>173</sup>.

Cependant si l'indépendance de l'autorité judiciaire s'agissant des moyens n'est pas complètement acquise au niveau national. Au niveau déconcentré, il y a eu quelques avancées. Tout d'abord, depuis 1995, la cour d'appel est l'échelon déconcentré de gestion des juridictions. De plus, si le préfet était ordonnateur des dépenses des juridictions conformément au décret du 10 mai 1982<sup>174</sup>, les chefs de cour sont ordonnateurs secondaires depuis le 1er janvier 2006, suite à la mise en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001. Par suite nous pensons que la suppression du terme autorité pour ne retenir que celui de contrôle dans la répartition des pouvoirs au sein des juridictions entre magistrats et directeur de greffe, ne remet pas en cause l'indépendance des magistrats.

Tout d'abord comme nous l'avons indiqué, la gestion des moyens financiers dans le ressort d'une cour d'appel est confiée aux chefs de cour ce qui garantit cette indépendance. En effet le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour assurent conjointement par délégation du garde des sceaux, ministre de la justice l'administration des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel. Ils sont assistés dans cette mission par le service administratif régional, placé sous leur autorité. Ils sont institués conjointement ordonnateurs secondaires des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort relatives au personnel, au fonctionnement et aux interventions (COJ art. R312-66). Ils ont également compétence conjointe pour passer les marchés répondant aux besoins des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel. (COJ. art. R312-67). Soulignons que le DDARJ qui est à la tête du SAR agit sous l'autorité des chefs de cour. L'indépendance des magistrats est donc préservée.

Ensuite le contrôle ne fait pas disparaître la tutelle des chefs de juridiction sur le directeur de greffe, il l'allège. En effet les chefs de juridiction procèdent à un contrôle a posteriori et

---

<sup>173</sup> L'USM cite différents textes : Loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres du tribunal administratif ; loi n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice ; loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice ; loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 ;

<sup>174</sup> Décret n°82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements, abrogé le 30 avril 2004

peuvent intervenir en cas de difficulté puisqu'ils sont responsables en leur qualité de chef de service de l'organisation et du bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité au sens de l'arrêt JAMART<sup>175</sup>.

Par ailleurs, les chefs de cour ou de juridiction se réunissent avec le directeur de greffe de façon constante, que ce soit de manière informelle ou institutionnelle dans le cadre des comités de gestion, pour régler les questions relatives au fonctionnement de la juridiction<sup>176</sup>.

Pour toutes ces raisons, nous pensons que l'exercice des fonctions d'administration sous le contrôle des chefs de juridiction ne porte pas atteinte à l'indépendance des magistrats.

En conclusion de ce débat, il convient de relever que cette demande de plus grande autonomie présentée par les organisations professionnelles des fonctionnaires est toujours d'actualité<sup>177</sup> avec les mêmes réserves du côté des magistrats comme en témoignent les derniers travaux de la conférence des présidents des tribunaux de grande instance<sup>178</sup> et ceux du plan de formation des cadres cycles 2016<sup>179</sup>.

Cependant dans le droit positif, le directeur de greffe exerce ses attributions tantôt sous l'autorité tantôt sous le contrôle des chefs de juridiction.

---

<sup>175</sup> CE Section 7 fév. 1936 JAMART -GAJA p. 305

<sup>176</sup> Décret n° 2014-1458 du 8 décembre 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire. Créant les comités de gestion. Le comité de gestion est composé du président du tribunal de grande instance, du procureur de la République et du directeur de greffe. Il se réunit aux dates arrêtées conjointement par ses membres en début de semestre, selon une fréquence au moins mensuelle. Il débat des questions de gestion et de fonctionnement de la juridiction et, éventuellement, d'autres questions proposées par ses membres. « Les orientations arrêtées lors des réunions du comité sont consignées par le président sur un registre de délibérations et sont communiquées aux membres.

<sup>177</sup> Actes du débat national « La Justice du 21<sup>e</sup> siècle : Le citoyen au cœur du service public de la Justice p. 191

[http://www.justice.gouv.fr/publication/j21\\_actes](http://www.justice.gouv.fr/publication/j21_actes)

<sup>178</sup> CGC syndicat des directeurs de greffe judiciaires, « Directeur de greffe, le témoin gênant » Bulletin d'information du 4<sup>ème</sup> trimestre 2016

<sup>179</sup> ENM - ENG

« Dix ans après la LOLF, comment repenser le management des juridictions pour rendre une justice de qualité et répondre à l'attente des acteurs judiciaires? », Travaux de la formation des cadres cycle 2016  
<http://justicecgc.e-monsite.com/medias/files/rapport-plan-formation-cadre-2017.p11à13>

## **B- Une tutelle variable des chefs de juridiction sur le directeur de greffe**

**128. Une intensité de la tutelle fonction de l'autorité ou du contrôle.** La tutelle est plus ou moins lourde selon que le directeur de greffe exerce ses fonctions sous l'autorité (1) ou sous le contrôle des chefs de juridiction (2).

### **1- Les fonctions administratives exercées sous autorité**

**129. Les fonctions énumérées par les articles R123-3 et R123-4 du Code de l'organisation judiciaire.** Les attributions que le directeur de greffe exerce sous l'autorité du ou des chefs de juridiction sont prévues par les articles R123-3 et R123-4 du Code de l'organisation judiciaire. Il s'agit de l'administration du personnel, de la formation du personnel et du secrétariat de la juridiction.

S'agissant de la formation professionnelle, en collaboration avec le formateur régional du ressort de la cour d'appel et l'École Nationale des Greffes, le directeur de greffe émet un avis sur les demandes de formation du personnel, qu'il transmet aux chefs de cour. Il est également chargé de l'organisation des stages des fonctionnaires.

Pour ce qui est du secrétariat de la juridiction, il est chargé de la réception, de l'ouverture, du compostage, du classement et de l'acheminement du courrier. Il prépare également les projets de courrier administratif pour les magistrats.

Les deux dernières attributions ne soulèvent pas de difficultés particulières à la différence de l'administration du personnel, notamment en ce qui concerne l'évaluation des fonctionnaires.

#### **a- Les attributions générales en matière d'administration du personnel R123-4 alinéa 2**

**130. Les aspects administratif et managérial de la gestion du personnel.** L'article R.123-4 du Code de l'organisation judiciaire in fine dispose que « dans le respect des dispositions d'ordre statutaire propres à chacune des catégories de personnel intéressées et en se conformant aux dispositions en vigueur, le directeur de greffe assure la gestion du

personnel du greffe (...) ». Ce texte ne précisant point que cette gestion s'effectue sous le contrôle des chefs de juridiction, l'on peut affirmer que c'est sous leur autorité que le greffier en chef opère.

La gestion du personnel affecté dans un greffe revêt bien évidemment un important aspect managérial. En effet, le directeur de greffe anime et dynamise son équipe pour lui permettre de réaliser les objectifs fixés pour la juridiction et ce malgré les problèmes d'effectifs qui se posent de manière récurrente dans les juridictions.

Elle revêt aussi un aspect administratif. Ainsi, il détient les dossiers administratifs des agents du greffe et notifie les décisions qui les concernent. Il organise les départs en congé, les remplacements les permanences. Il veille à l'application des horaires de travail ; Il propose des sanctions disciplinaires, constitue les dossiers d'accidents de service.

Si toutes les correspondances relatives à la gestion du personnel, sont préparées par le directeur de greffe, elles doivent néanmoins être soumises aux chefs de juridiction qui signent au moins les lettres destinées aux chefs de la cour d'appel (demande de départ à la retraite, congé de maternité, etc.) et aux autorités préfectorales.

## **b- La question de l'évaluation des fonctionnaires**

**131. Vers l'autonomie du DSG dans l'évaluation des fonctionnaires ?** Jusqu'en 2010, les opérations de notation du fonctionnaire étaient partagées entre les chefs de juridiction et le directeur de greffe.

Il revenait au directeur de greffe de mener l'entretien d'évaluation du fonctionnaire puis de soumettre aux chefs de juridiction ou de cour un projet de notation. Les chefs de cour ou de juridiction pouvaient amender ledit projet, étant l'autorité de notation.

Cette situation était en contradiction avec les fonctions de responsable du personnel du directeur de greffe. Une réforme en 2010 a confié au directeur de greffe le pouvoir de notation sur les fonctionnaires de greffe.

Bien que cette loi ait été une véritable avancée dans l'autonomie des directeurs de greffe dans la gestion du personnel du greffe, elle n'a pas mis fin à toute intervention des chefs de juridiction en particulier par le biais des conférences d'harmonisation.

Tout d'abord, c'est aux chefs de juridiction qu'il appartient d'harmoniser les notations pour les fonctionnaires des juridictions de leur arrondissement judiciaire. C'est eux qui doivent décider sur proposition du directeur de greffe si un fonctionnaire a droit à une réduction d'ancienneté, celle-ci étant importante pour son avancement.

Ensuite lors de la conférence d'harmonisation les chefs de la cour d'appel vont valider ou infirmer les propositions présentées par les chefs de juridiction du ressort pour leur arrondissement judiciaire.

Ainsi, malgré la réforme de 2010 les magistrats continuent donc de jouer un rôle non négligeable dans l'évaluation des fonctionnaires puisqu'en définitive, ils peuvent infirmer la proposition de réduction d'ancienneté au bénéfice d'un fonctionnaire, établie par le directeur de greffe qui est pourtant responsable du personnel.

Par ailleurs, il semble que la conférence des présidents des tribunaux envisage de revenir sur le pouvoir de notation des directeurs de greffe acquis en 2010.

En effet, elle envisage notamment de restaurer la chaîne de direction. En sorte que la direction et l'évaluation des collaborateurs, des greffiers et des autres agents d'appui et soutien, qu'ils soient ou non fonctionnaires, seraient assurées directement par les magistrats auprès desquels ils sont affectés sous le contrôle et la supervision des chefs de juridiction<sup>180</sup>.

## **2- Les attributions exercées sous le contrôle des chefs de juridiction**

**132. La notion de contrôle.** Le contrôle relève d'une conception moins rigide de la tutelle administrative. Lorsqu'un directeur de greffe exerce une attribution sous contrôle des chefs de juridiction, cela veut dire qu'il a l'initiative de ce qu'il fait ; le contrôle des magistrats ne se faisant qu'à posteriori.

---

<sup>180</sup> CGC syndicat des directeurs de greffe judiciaires, « Directeur de greffe : Le témoin gênant » Bulletin d'information du 4ème trimestre 2016

Les chefs de juridiction n'ont à intervenir que s'ils jugent l'action du directeur de greffe comme étant de nature à compromettre le bon fonctionnement de la juridiction. Pour éviter ce genre d'intervention, il est nécessaire que le directeur de greffe informe les chefs de juridiction de l'action qu'il entend mener et des résultats obtenus.

Le directeur de greffe exerce sous le contrôle du ou des chefs de juridiction, des attributions relatives au personnel, à la gestion budgétaire et relevant de la fonction de dépositaire. Les attributions touchant au personnel (a) et à la gestion budgétaire sont menacées (b) au contraire des attributions relevant de la fonction de dépositaire (c).

#### **a – Les attributions sous contrôle relatives au personnel menacées**

**133. Les rôles respectifs des chefs de juridiction et du DSG dans l'affectation du personnel.** Les attributions relatives au personnel sont notamment prévues par l'article R123-16 du Code de l'organisation judiciaire et concernent l'affectation du personnel. Le directeur de greffe participe à la préparation de la répartition de l'effectif des fonctionnaires entre les services du siège et du parquet, laquelle est décidée par les chefs de juridiction.

En revanche c'est le directeur de greffe qui fixe l'affectation des agents à l'intérieur des divers services du greffe<sup>181</sup>.

Le respect de cette attribution, quelles que puissent être les préférences personnelles ou les habitudes de certains magistrats, est essentiel au bon exercice de l'autorité hiérarchique du directeur de greffe sur son personnel et au fonctionnement de l'ensemble des services du greffe.

De même, il résulte de la combinaison des articles R123-16 alinéa 1 et R123-4 du code de l'organisation judiciaire que le choix du greffier d'audience appartient au directeur de greffe.

**134. Les limites de l'autonomie du DSG dans l'affectation du personnel.** Cette attribution est limitée d'une part par l'obligation que lui fait l'article R212-47 du code de l'organisation judiciaire de prendre l'avis de l'assemblée des fonctionnaires sur son projet de répartition de l'effectif à l'intérieur des services du siège et du parquet et d'autre part, par l'obligation que lui fait l'article R 123-16 alinéa 2 du Code de l'organisation Judiciaire. Aux

---

<sup>181</sup> COJ, art. R 123-16

termes de ce dernier article, lorsque le directeur de greffe envisage de modifier l'affectation d'un agent exerçant ses fonctions auprès d'un magistrat spécialisé, il recueille au préalable l'avis de ce magistrat (notamment, juge d'instruction, juge pour enfants, juge d'application des peines, etc.).

L'affectation des fonctionnaires dans les services y compris le choix du greffier d'audience est un des aspects stratégiques de la fonction et une des sources de tension dans les juridictions avec les magistrats qui ont tendance à vouloir choisir les fonctionnaires avec lesquels ils travaillent alors que cette prérogative appartient au directeur de greffe. C'est d'ailleurs un des domaines où les magistrats essaient d'obtenir un droit de regard.

**135. L'amendement DETRAIGNE ou la proposition de réduire l'autonomie du DSG dans l'affectation du personnel.** Le sénateur DETRAIGNE avait proposé un amendement visant à mutualiser les greffes. Cet amendement prévoyait dans sa première version d'autoriser l'affectation par le président du tribunal de grande instance pour nécessité de service les fonctionnaires des greffes dans l'une ou l'autre des juridictions de l'arrondissement judiciaire (tribunal de grande instance, conseil des prud'hommes et tribunaux d'instance) situés dans la même ville que le tribunal de grande instance.

Le gouvernement, dans son avis, a demandé sa suppression notamment parce « qu'aucune consultation du procureur de la République ou des directeurs de greffe des juridictions concernées n'est prévue, remettant en cause non seulement le principe de la dyarchie des chefs de juridiction, mais aussi la gouvernance des juridictions puisqu'aux termes des articles R. 123-3 et suivant du code de l'organisation judiciaire les services du greffe sont dirigés par un directeur de greffe. Le principe même du fonctionnement du comité de gestion instauré par le décret n° 2014-1458 du 8 décembre 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire (article R 212-60 et suivants du code de l'organisation judiciaire) est ainsi rendu inopérant »<sup>182</sup>.

---

<sup>182</sup> Sénat direction de séance Avis du gouvernement séance du 3 novembre 2015 n° 223 Projet de loi

Bien que la deuxième version ait prévu que l'affectation se fera par décision conjointe du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République près ce tribunal, pris après avis du directeur des services de greffe judiciaires<sup>183</sup>, cet amendement a été supprimé.

**b- Les attributions sous contrôle relatives à la gestion des moyens matériels et gestion budgétaire menacées**

**136. Le contenu des fonctions de gestion budgétaire du DSG et leurs limites.** C'est sous le contrôle des chefs de juridiction (COJ art. R.123-4) que le directeur d'une cour ou d'un tribunal « exprime les besoins nécessaires au fonctionnement de la juridiction, alloue les moyens octroyés à la juridiction » et « participe à l'exécution de la dépense et à son suivi » et est par conséquent, chargé de l'acquisition, de la conservation et du renouvellement du matériel et du mobilier, ainsi que de la documentation ; il fait assurer et surveille l'entretien courant des locaux ; veille à la maintenance des installations. Le directeur de greffe d'un conseil de prud'hommes dispose des mêmes attributions (C. trav. Art. R. 1423-39).

Comme l'ont souvent relevé les magistrats, leur intervention dans l'administration de la juridiction permet d'éviter toute atteinte au principe d'indépendance du magistrat<sup>184</sup>. Deux techniques ont permis aux magistrats de limiter le domaine d'intervention du directeur de greffe.

**137. La limite résultant du recours aux magistrats pour des fonctions susceptibles d'être exercées par les DSG.** La première a consisté, à confier à des magistrats des fonctions administratives et de gestion qui auraient pu être exercées par les greffiers en chef.

En effet dans les cours d'appel ou certains tribunaux de grande instance il est nommé des secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints, délégués à l'équipement, collaborateurs divers qui coexistent en plus ou moins bonne harmonie avec les responsables des greffes et qui, selon les cas, soit les coiffent soit plus fréquemment exercent des attributions qui auraient pu leur être dévolues ou leur ont été progressivement retirées.

---

<sup>183</sup> Amendement DETRAIGNE Commission des lois du sénat 26 octobre 2015 projet de loi sur la justice du 21<sup>ème</sup> siècle 1ère lecture n° 661, Justice du 21ème siècle -1ère lecture- Procédure accélérée - n° 122, 121

<sup>184</sup> H. LAFONT, P. MEYER Rapport sur la réforme des greffes - Ministère de la justice 1978 p.25 ; P. LEMAIRE procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lille « Le contrôle fonctionnel de gestion »- [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)

C'est ainsi que dans les profils de poste de secrétaire général il est souvent indiqué que le secrétaire général est le plus proche collaborateur du président. A ce titre il l'assiste dans ses missions administratives et de gestion. Il est précisé que dans le domaine de la gestion il participe au recensement et à l'examen des demandes formulées par les arrondissements judiciaires et assiste le premier président dans le processus d'arbitrage et de répartition des crédits. Il participe également aux dialogues de gestion et prépare et participe aux réunions avec le service administratif régional.

La fiche de poste d'un secrétaire général de procureur général est presque identique. Il est indiqué qu'en matière de gestion il assiste le procureur général dans les fonctions de gestion de la cour (immobilier, budget, suivi du contrat d'objectif).

De même les magistrats délégués à l'équipement institués en 1967 ont en charge la mise en œuvre des opérations déconcentrées d'équipement immobilier dans le ressort de la cour d'appel. Ils ont pour mission de construire, rénover, sécuriser les bâtiments judiciaires.

Les missions confiées à ces magistrats auraient pu relever des greffiers en chef.

Le rapport LE VERT pointait déjà le fait qu'il ne fallait pas encourager le recours aux magistrats pour les emplois de gestionnaires dans les cours et tribunaux sauf à ce que les chefs de cour et de juridiction les utilisent pour la gestion de leurs pairs. Il relevait que la terminologie n'était pas innocente et l'utilisation du terme de secrétaire général qui dans d'autres organisations correspond aux fonctions exercées en principe par les greffiers en chef est un modèle d'ambiguïté.

Mais ce rapport reconnaissait qu'il ne suffit pas de recommander un changement d'appellation pour qu'il se traduise par un changement réel dans les attributions et les rapports de pouvoir<sup>185</sup>.

**138. La limite résultant du recours à d'autres fonctionnaires de catégorie A pour des fonctions susceptibles d'être exercée par les DSG** La deuxième technique qui vise à limiter le domaine d'intervention du greffier en chef est le recours à d'autres fonctionnaires de catégorie A indépendants des greffiers en chef comme le sont les attachés d'administration.

---

<sup>185</sup> D. LE VERT, Rapport sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires – Ministère de la justice 1990 p.39 à 41

Aux termes de l'article 3 du décret 17 octobre 2011<sup>186</sup> « les attachés d'administration d'État exercent leurs fonctions dans les services de l'État, dans ses établissements publics ou d'autorités administratives dotés de la personnalité morale. »

Ils participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles et interministérielles. A ce titre, ils sont notamment chargés de fonctions de gestion ou de pilotage d'unités administratives. Ils ont également vocation à être chargés de fonctions d'encadrement.

C'est ainsi que dans son plan de renforcement des moyens de la justice et pour répondre aux besoins de renfort des juridictions, il a été décidé de recruter des attachés d'administration pour assister les chefs de cour ou de juridiction dans leur fonction de pilotage des politiques partenariales et d'exploitation des données d'activité des juridictions du ressort.

Il est précisé que ces attachés auront ainsi prioritairement vocation à exercer des fonctions administratives que les chefs de cour ou de juridiction n'ont actuellement pas les moyens d'exercer de façon satisfaisante.

Il peut être envisagé de leur confier d'autres fonctions administratives telles que la responsabilité de chef de site dans les bâtiments hébergeant plusieurs sites ou de chef de services communs dans les juridictions les plus importantes.

Sur ce dernier point ce profil de poste ressemble à s'y méprendre à celui du directeur des services de greffe responsable du patrimoine immobilier sur un site comprenant plusieurs juridictions<sup>187</sup>. De plus certains postes à profil notamment dans le domaine de la gestion budgétaire sont proposés à la fois aux directeurs des services de greffe et aux attachés d'administration<sup>188</sup>.

L'arrivée des attachés dans les juridictions a provoqué l'inquiétude de certains syndicats. Cette inquiétude étant suscitée par les attributions qu'il était envisagé de leur confier à savoir,

---

<sup>186</sup> Décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat

<sup>187</sup> Annexes 2 et 3

<sup>188</sup> Annexe 4

« l'exercice des fonctions administratives que les chefs de cour ou de juridiction n'ont actuellement pas les moyens d'exercer de façon satisfaisante faute de temps ». Il était également précisé que « ces attachés n'exercent pas des fonctions d'encadrement et que le directeur de greffe sera chargé de leur gestion administrative ».

Or un syndicat rapporte que quatre semaines après l'arrivée d'attachés en juridiction, certains directeurs de greffe leur ont délégué quelques-unes de leurs fonctions propres, dont l'encadrement de services juridictionnels. Le syndicat dénonce ces pratiques en rappelant que les statuts de ces deux corps de A sont différents<sup>189</sup>.

Les fiches de poste indiquent notamment qu'un attaché d'administration nommé comme chef de cabinet d'un procureur général participe sous l'autorité du secrétaire général et en lien étroit avec le SAR aux tâches administratives relevant de la gestion des moyens matériels du ressort.

Le terme qu'il convient de souligner ici est celui d'autorité car il semble que l'objectif des magistrats est de confier les fonctions administratives et de gestion des juridictions à des fonctionnaires qui seraient sous leur autorité c'est à dire qui ne pourront prendre de décision qu'avec l'accord du chef de juridiction ou de cour ou dans la limite de la délégation qui leur est accordée.

La réalisation de cet objectif signifierait la disparition de la relative autonomie dont bénéficient les directeurs de greffe des cours et tribunaux dans la gestion des juridictions, ce qui était déjà en 2002, une proposition de Monsieur CANIVET<sup>190</sup>.

**139. Les propositions récentes visant à modifier la répartition des pouvoirs au sein des juridictions.** Aujourd'hui il semble que la proposition préconisée par la conférence des présidents des tribunaux de grande instance ressemble à celle de Monsieur CANIVET.

En effet un syndicat rapporte qu'un extrait d'un document de travail de ladite conférence s'agissant de la gouvernance des juridictions a pour objectif, premièrement « *de mettre fin à l'autonomie relative du directeur de greffe.*

---

<sup>189</sup> Déclaration de l'UNSA service judiciaires comité technique des services judiciaires 29 septembre 2016

<sup>190</sup> J. PLESSERS – R. DEPRES A. HONDEGHEN « Le profil du manager administratif dans un contexte de modernisation de la Justice » p. 69 à 70. ; C. COINTAT rapport d'information du sénat, 3 juillet 2002 p.108

**140. La direction par les chefs de cour ou de juridiction assistés par un directeur administratif et financier.** Par suite, la direction de la juridiction dans toutes ses dimensions doit reposer uniquement sur ses deux chefs, qui sont assistés d'un « directeur administratif et financier » qui assurerait la gestion de la juridiction sur leur délégation. Le statut de l'actuel directeur de greffe tel qu'il existe dans le code de l'organisation judiciaire serait modifié en ce sens. L'objectif est de ne plus séparer les activités du greffe et des magistrats. »

Deuxièmement « *de restaurer la chaîne de direction. Ainsi, la direction et l'évaluation des collaborateurs, des greffiers et des autres agents d'appui et soutien, qu'ils soient ou non fonctionnaires, seraient assurées directement par les magistrats auprès desquels ils sont affectés sous le contrôle et la supervision des chefs de juridiction*<sup>191</sup>. Une mission d'information du Sénat proposait déjà en 2002 « *que les chefs de juridiction aient autorité sur le fonctionnement des services de leur juridiction et que, par délégation et sous leur contrôle, le greffier en chef dirige et gère l'ensemble des services administratifs* »<sup>192</sup>.

**141. La transformation du DSG du TGI en secrétaire général de l'arrondissement judiciaire sous l'autorité des chefs de juridiction.** Poursuivant dans le même sens, dans la synthèse du plan de formation des cadres cycle 2016 qui regroupe des magistrats et des directeurs de greffe il est proposé d'attribuer au directeur de greffe du tribunal de grande instance les fonctions de secrétaire général de la juridiction puis à terme, de l'arrondissement judiciaire. Il sera chargé de mettre en œuvre la politique de juridiction entendu comme une politique d'arrondissement judiciaire décidée par les chefs de juridiction en lien avec les instances réglementaires (comité de gestion, conseil de de juridiction, instances représentatives).

*Le périmètre donné par les chefs de juridiction au « directeur de greffe secrétaire général » doit être défini de façon à garantir strictement l'indépendance des magistrats (exclusion par exemple des attributions juridictionnelles et de la gestion des dossiers administratifs des magistrats). Une telle évolution imposerait la suppression des dispositions des articles R 123-3 et suivants du COJ prévoyant que le directeur de greffe dirige le greffe (cette mission relevant désormais d'une délégation des chefs de juridiction responsables du bon fonctionnement de la juridiction dans son ensemble), parmi d'autres missions*

<sup>191</sup> CGC syndicat des directeurs de greffe judiciaires, Directeur de greffe, « Le témoin gênant », bulletin d'information du 4ème trimestre 2016

<sup>192</sup> C. COINTAT Rapport d'information du Sénat 2002 p.108

*statutairement prévues pour la mise en œuvre de la politique de la juridiction.* Il est précisé que cette mission de secrétaire général s'appliquerait à l'organisation des services mais, non pas seulement dans une approche purement ressources humaines des fonctionnaires, mais dans une approche plus globale sur la base des orientations définies par les chefs de juridiction et sous réserve des prérogatives non susceptibles de délégation (ordonnance de roulement ...).

En résumé les magistrats veulent s'approprier des pouvoirs de direction et d'administration, afin que le directeur de greffe travaille sous délégation donc sous leur autorité. Cependant doivent être exclu du domaine de la délégation des attributions réservés aux magistrats par la loi et /ou ne pouvant être délégués comme touchant à leur indépendance.

Cette évolution est justifiée selon ce groupe de réflexion par l'existence du projet de juridiction dans le COJ qui légitimerait cette nouvelle approche du management.

Finalement, les chefs de juridiction seraient en position de « leader » (définition des objectifs de politique) et le secrétaire général serait en position de « manager » (fonctionnaire de haut niveau chargé de la mise en œuvre de la politique de la juridiction).

Le corollaire de cette proposition serait de charger les chefs du tribunal de grande instance, par délégation des chefs de cour, de coordonner la gestion des moyens des juridictions de leur arrondissement. Pour cela il est préconisé de faire du président et du procureur du TGI les coordonnateurs de l'arrondissement. Ils seraient par conséquent chargés, par délégation des chefs de cour, de faire remonter les demandes liées au budget et à la GRH et de proposer la répartition des moyens alloués. Cette coordination concerne le TGI, les TI, mais également le ou les CPH et le TC.

Il est enfin proposé de développer une culture d'arrondissement en matière de gestion des ressources humaines. Par conséquent, il est proposé dans un premier temps d'assouplir les règles statutaires de la délégation en autorisant les chefs de juridiction de déléguer tout agent sans limitation de temps dès lors que la délégation est effectuée dans une autre juridiction de la même ville. Dans un second temps de faire évoluer le statut des DSG du TGI pour en faire des secrétaires généraux d'arrondissement.

En réalité les chefs de juridiction sont dans les faits les chefs de l'arrondissement judiciaire et avant la mise en place de chorus formulaire c'est le greffier en chef du TGI qui était chargé de préparer le budget de fonctionnement de l'arrondissement sous l'autorité des chefs de juridiction et de le présenter à la cour d'appel. Il en contrôlait aussi l'exécution par les autres juridictions de l'arrondissement judiciaire en tant que responsable de la cellule budgétaire. De plus en pratique, les chefs de cour organisent des réunions avec les chefs de juridiction pour leur donner les grandes orientations en matière budgétaire et de ressources humaines, d'autres réunions budgétaires regroupent les chefs de juridiction et les directeurs de greffe.

La nouveauté ici c'est la suppression des fonctions de direction du directeur de greffe pour le placer sous l'autorité des chefs de juridiction et aussi la possibilité donnée aux chefs de juridiction de déléguer les fonctionnaires de l'arrondissement alors que jusque-là cette compétence relevait des chefs de cour. Il se profile une concrétisation des inquiétudes manifestées par les syndicats de prendre les fonctionnaires des tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes pour les envoyer dans les services pénaux des TGI.

Il apparaît donc que les propositions de ce cycle 2016 du plan de formation des cadres comme les travaux de la conférence des présidents des tribunaux de grande instance se rejoignent pour faire disparaître la relative autonomie du directeur de greffe dans l'administration et la gestion de la juridiction.

### **c - Les fonctions exercées en qualité de dépositaire**

**142. Le contenu de la fonction de dépositaire.** Le directeur de greffe doit tenir les documents et les différents registres prévus par les textes en vigueur (article R. 123-5 du code de l'organisation judiciaire). Il est donc le dépositaire des minutes et des archives de la juridiction dont il doit assurer la conservation ainsi que le gardien des scellés et de toutes les sommes déposées au greffe. Il a également qualité pour conserver les statuts de certaines sociétés dont la création et le fonctionnement sont soumis à des règles spéciales de publicité

**143. La tenue des documents et registres prévus par les textes en vigueur.** Le directeur de greffe doit tenir et conserver les multiples fichiers, registres ou répertoires qui ont trait à l'activité de sa juridiction. Il en est ainsi du répertoire général prévu à l'article 726 du Code de procédure civile (où sont inscrits, faits actes relatifs à l'affaire, nom des magistrats et

tous autres renseignements utiles.) et du registre d'audience conformément à l'article 728 du même code.

Le directeur de greffe du tribunal de grande instance tient également le répertoire civil (article 1057 du Code de procédure civile) et un registre des déclarations qu'il reçoit aux fins d'acceptation de succession à concurrence de l'actif net ou aux fins de renonciation à succession (CPC article 1334).

Dans les tribunaux d'instance, il tenait le registre des déclarations, modifications et dissolution des pactes civils de solidarité (PACS). Il convient de relever que la loi de modernisation de la justice a transféré les PACS aux officiers d'état civil<sup>193</sup>.

Et enfin, le tribunal d'instance tient le registre des warrants agricoles. Le warrant Agricole est un gage sur les biens d'une exploitation agricole. Le législateur a attribué une double finalité au warrant, celle d'être non seulement une sûreté pour le créancier mais aussi un instrument de crédit pour l'exploitant agricole, certaines conditions de forme vont devoir être respectées afin de lui permettre de remplir ces deux fonctions. Les registres de ces sûretés spécifiques sont tenus au tribunal d'instance. Le greffier établit le warrant grâce à un registre. La transcription des avis et oppositions est établie par le greffier sur un autre registre (Article L342-3 du code rural et de la pêche maritime).

Le rapport Delmas Goyon préconise le transfert de cette compétence au profit de l'administration compétente pour la tenue des registres et la gestion des sûretés immobilières<sup>194</sup>.

**144. La conservation des minutes et archives de la juridiction et la délivrance des copies.** Les directeurs de greffe sont responsables de la conservation des archives produites par les juridictions. Ils suivent pour cela les instructions d'une circulaire du garde des Sceaux élaborée conjointement avec le ministère de la culture<sup>195</sup>. Cette circulaire précise pour chaque document produit, sa durée de conservation dans les locaux de la juridiction puis le sort qu'il conviendra de lui réserver au terme de cette conservation au greffe. Ce sort final prend soit la

---

<sup>193</sup> Loi no 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle

<sup>194</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle un citoyen acteur, une équipe de justice" 2013 - proposition n°3 page 41

<sup>195</sup> Circulaire n°NOR JUSB0827526J du 6 octobre 2008

forme d'un versement aux archives départementales ou d'une destruction après visa du directeur des archives départementales.

Il résulte de l'article R.123-5 du Code de l'organisation judiciaire que seul le directeur de greffe établit et délivre des reproductions de toute pièce conservée dans les services de la juridiction. En pratique cependant, il est systématiquement fait application de l'article R123-7 du même code qui permet au directeur de greffe, selon les besoins du service, de désigner sous sa responsabilité un ou plusieurs agents du greffe pour exercer partie des fonctions qui lui incombent, dont la délivrance des copies et pièces. L'article R 1423-41 du code du travail contient la même disposition en ce qui concerne les pièces conservées dans les conseils de prud'hommes.

Il convient de souligner qu'une circulaire du Garde des Sceaux (n° S.J.83-90-A3 du 2 août 1983) invite les greffiers en chef, sans attendre la demande de la partie qui a intérêt à faire exécuter la décision de justice, à délivrer automatiquement la copie certifiée conforme revêtue de la formule exécutoire.

Il a été jugé qu'une carence du greffier en chef en ce domaine est de nature à engager la responsabilité de l'État sur le fondement de l'article L.141-1 du Code de l'organisation judiciaire<sup>196</sup>.

Cependant en cas de refus ou de silence du dépositaire à la suite de la demande de copie, la partie peut saisir le président du tribunal de grande instance par requête. (Article 1436 du code de procédure civile).

Par ailleurs, les tiers sont en droit de se faire délivrer copie des jugements prononcés publiquement<sup>197</sup>.

Enfin le directeur de greffe est chargé de la conservation des statuts de certaines sociétés. En principe la publicité relative aux personnes physiques, morales et des entreprises qui accomplissement des actes de commerce est généralement assurée par l'inscription au registre de commerce et des sociétés tenu au greffe du tribunal de commerce ou des tribunaux de

---

<sup>196</sup> TGI Thonon -les-Bains 3 nov 1994 : Gaz.Pal. 9-10 juin 1995, p 14

<sup>197</sup> Loi n°72-626, , 5 juill. 1972 art. 11-3 crée par L. n° 75-596, 9 juill 1975

grande instance à compétence commerciale (création des sociétés : dépôt de statuts, dépôt des actes modificatifs).

Cependant le législateur a instauré des règles spéciales de publicité pour certaines sociétés consistant dans le dépôt des actes constitutifs et modificatifs au tribunal d'instance.

Ainsi, le directeur de greffe du tribunal d'instance est chargé de conserver les statuts, les bilans de certaines sociétés. Les documents déposés peuvent être communiqués à tous requérants. Ce domaine de compétence concerne, les banques populaires (code monétaire et financier, art. L512-4), les caisses de crédit agricole mutuel (code monétaire et financier, art. L512-29), les sociétés de caution mutuelle (code monétaire et financier, art. L515-10) ainsi que les sociétés coopératives entre médecins (C. santé publ. Art R 4131-11).

#### **d- La conservation des scellés judiciaires**

**145. Une attribution sous contrôle.** Le directeur de greffe est le gardien des scellés (code de l'organisation judiciaire art. R.123-5), il exerce cette garde sous le contrôle des chefs de juridiction. Le conseil supérieur de la magistrature a ainsi sanctionné un magistrat qui, entre autres, s'était abstenu de tout contrôle du service des scellés, « protégeant le greffier en chef de cette tâche » (Décision du 3 avril 1995).

**146. Le rôle et la responsabilité du DSG.** Rappelons que les scellés ou objets placés sous-main de justice en matière pénale, sont soit des biens saisis et utiles à la manifestation de la vérité (code de procédure pénale art. 56, 74 et 76), soit des biens dont la confiscation est prévue à l'article 131-21 du code pénal, soit encore des biens qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement, ou dont la détention est illicite (code de procédure pénale art. 41-4, code pénal art. 131-21).

L'importance des volumes de scellés manipulés annuellement au sein d'une juridiction conduit inexorablement à des encombrements du service des scellés, qui génèrent des risques en termes de procédure, d'exploitation de l'objet, de sûreté et de sécurité. Il est essentiel que le directeur de greffe exerce un contrôle régulier du service des scellés.

L'article R.123-5 du code de l'organisation judiciaire détermine le rôle et la responsabilité du directeur de greffe en matière de scellés. Aux termes de cet article « le directeur de greffe a la garde des scellés et de toutes sommes et pièces déposées au greffe ». Il est ainsi gardien de tous les scellés déposés au greffe y compris les numéraires et autres valeurs conservées au coffre ainsi que ceux inscrits sur son compte ouvert à la Caisse des dépôts (CDC) ou à la Banque de France. Il en est responsable dès leur dépôt au greffe jusqu'à leur sortie définitive.

En revanche, il n'est plus responsable des sommes transférées sur le compte de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

Pour les objets non déposés au greffe et, de ce fait, confiés à un gardien, le greffier en chef reste uniquement responsable de leur gestion.

Les circulaires du 13 décembre 2011 et 30 mars 2012 relative à la gestion des scellés<sup>198</sup> précisent qu'il doit veiller à ce que les pièces déposées soient enregistrées, répertoriées, classées et conservées. Il doit contrôler les délais légaux de conservation et assurer la restitution, la destruction ou la remise aux services compétents des objets ou valeurs dont la conservation n'est plus utile à la procédure. (Code de l'organisation judiciaire art. R.123-5 al. 2).

**147. Les délégations de pouvoir.** Il convient de souligner que la gestion et la conservation des scellés ne font pas partie des attributions exclusives du directeur de greffe. Aux termes de l'article R. 123-7 du code de l'organisation judiciaire il peut donc en donner délégation à un directeur de service de greffe de la même juridiction. Il peut également « selon les besoins du service, désigner sous sa responsabilité un ou plusieurs agents du greffe pour exercer partie des fonctions qui lui sont attribuées aux articles R. 123-4 et R. 123-5 ». En conséquence, le directeur de greffe peut soit déléguer ses fonctions à un autre directeur de service de greffe, adjoint ou chef de service soit désigner sous sa responsabilité un ou plusieurs agents du greffe de la juridiction pour qu'il accomplisse partie de ses attributions.

La désignation ne soulève aucune difficulté particulière sur le plan de la responsabilité car la responsabilité de gardien des scellés reste dévolue au directeur de greffe. Il exerce un

---

<sup>198</sup> Circulaire du 13 décembre 2011 relative à la gestion des scellés -JUSB1134112C – BOMJL (Bulletin Officiel du Ministère de la Justice et des libertés) 30 mars 2012 p.7/26

contrôle sur les tâches et les missions qu'il a attribuées à la personne désignée. En revanche en cas de délégation la responsabilité est partagée.

La circulaire précitée précise que, la délégation opérée en matière de scellés est une délégation de pouvoir au sens du droit administratif<sup>199</sup>. Il s'agit d'un acte juridique par lequel le délégant se dessaisit d'une fraction des pouvoirs qui lui sont conférés et la transfère à une autorité subordonnée. Elle a pour effet de dessaisir l'autorité délégante. Celle-ci ne peut plus exercer la compétence qui a été déléguée pendant tout le temps de la délégation<sup>200</sup>. Pour être légale une délégation doit réunir quatre conditions issues du droit administratif général. Ces conditions constituent des garanties pour les administrés : elle doit être autorisée par une loi ou un texte réglementaire, elle ne peut jamais être totale. Une autorité administrative ne peut renoncer à toute sa compétence<sup>201</sup>, la jurisprudence a même décidé qu'une délégation portant transfert de pouvoirs, était illégale<sup>202</sup>. Enfin, elle doit donner lieu à publicité<sup>203</sup> et doit être suffisamment précise<sup>204</sup>.

Le délégataire assume alors les obligations et les responsabilités liées aux pouvoirs qui lui ont été délégués. En cas de manquement à une obligation, il sera responsable en lieu et place du délégant, mais ce dernier pourrait tout de même être mis en cause du fait de l'insuffisance de son contrôle. Par conséquent, la délégation de pouvoir sera réalisée et formalisée de manière impersonnelle, au bénéfice du titulaire d'un poste en tant que chef de service et non pas à titre personnel. (Exemple : chef du service pénal chargé de l'encadrement du service des scellés). La délégation de pouvoir survit au changement de titulaire<sup>205</sup>. Il en irait ainsi d'une délégation donnée à l'adjoint du directeur de greffe affecté en tant que tel dans la juridiction.

Il convient de souligner que la codélégation en tant que délégation multiple est possible alors que la subdélégation n'est pas permise<sup>206</sup>. Il en résulte que si, le directeur de greffe peut déléguer ses attributions à plusieurs directeurs de services de greffe, ces derniers ne peuvent eux-mêmes déléguer leurs fonctions à d'autres agents, la subdélégation n'étant pas admise.

---

<sup>199</sup> Circulaire précitée Page 8/26

<sup>200</sup> CE 5 mai 1950 Buisson, Recueil Lebon p. 258

<sup>201</sup> CE 13 mai 1949 Couvrat : Dalloz 1950 p. 77

<sup>202</sup> CE 1er février 1946 Lériot : Recueil Lebon p. 31

<sup>203</sup> CE 27 avril 1987 Société Mercure-Paris Étoile : Actualité juridique de droit administratif 1987 p. 527

<sup>204</sup> CE 8 février 1950, Chauvel, Recueil Lebon p.85

<sup>205</sup> CE 28 juin 1957 Société X : Revue de droit public 1957 p. 1072

<sup>206</sup> CE 9 février 1977 Université de Paris X Nanterre n°04774

Soulignons qu'il est nécessaire de formaliser la délégation du greffier en chef, en raison, d'une part, de la sensibilité attachée au service des scellés et des responsabilités qui en découlent et, d'autre part, du principe selon lequel la délégation doit être rendue publique. En effet, elle doit être formalisée dans une décision qui mentionne les missions confiées au directeur des services de greffe délégué. Cette décision doit être soumise à une publicité au moyen d'un affichage<sup>207</sup> ou évoquée au cours de l'assemblée générale de la juridiction. La décision de délégation devra notamment préciser, le périmètre de la délégation (de pouvoir), sa délimitation est fondamentale car elle induit les domaines de responsabilité du délégataire et du délégant. Doivent, en conséquence, être définies clairement les missions dévolues au directeur des services de greffe, telles que : la nature des objets gérés par le délégataire par exemple, les objets et sommes déposés au greffe et non ceux confiés à un gardien ou l'ensemble des objets à l'exclusion des sommes déposées au greffe et sur le compte à vue du directeur de greffe ; les tâches confiées au chef de service (par exemple, restitution ou non des objets et sommes...) ; les moyens mis à disposition : effectif, locaux, équipements mobiliers et informatiques, budget... Les modalités permettant au délégataire de rendre compte de son activité (et de celle du service) et au délégant d'exercer son contrôle sur l'activité.

Dans le cadre de la délégation de fonctions, le chef de service a autorité sur le service des scellés sous le contrôle du directeur de greffe. Ainsi, le directeur des services de greffe délégué doit rendre compte régulièrement de son action et de l'activité du service<sup>208</sup>.

## **C-La conclusion du débat administration sous autorité ou contrôle des chefs de juridictions**

### **1-La divergence de position entre les magistrats et les DSG**

**148. Les solutions des magistrats, l'administration sous autorité.** Les magistrats proposent une direction sous leur autorité soit comme secrétaire général du TGI agissant sur délégation (travaux de la formation des cadres, cycle 2016) soit comme directeur administratif et financier (conférence des présidents de TGI). Leur position est incompréhensible si l'on se fonde sur les débats sur la Justice du 21<sup>ème</sup> siècle et les différents rapports parus depuis de

<sup>207</sup> CE 21 mai 2008 Groupe hospitalier Sud Réunion : n° 294711 in BOMJL (Bulletin officiel du Ministère de la Justice et des Libertés) du 30 mars 2012 - JUSB1134112C p. 9/26

<sup>208</sup> BOMJL (Bulletin officiel du Ministère de la Justice et des Libertés) du 30 mars 2012 - JUSB1134112C – p. 10/26

nombreuses années, préconisant (Cointat, Ginchard, Delmas Goyon), le recentrage des magistrats sur leur mission essentielle qui est de rendre la justice. Comment peuvent-ils dans le même temps vouloir diriger le greffe ?

**149. Les solutions des DSG, alléger la tutelle des chefs de juridiction sur le directeur de greffe avec l'administration sous contrôle.** Pour nous, il est plus que jamais nécessaire que les directeurs des services de greffe puissent exercer la plénitude de leurs fonctions, au même titre que les directeurs d'hôpitaux. Comme l'avait justement fait observer Mme RODERO, présidente de l'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance « *En revanche les chefs de cour et de juridiction ne devraient pas s'impliquer dans la gestion au quotidien. Les hôpitaux ne sont pas gérés par les médecins* »<sup>209</sup>. Comme le revendiquent les organisations professionnelles « la tutelle exercée par les magistrats et le lien hiérarchique de ceux-ci avec le directeur de greffe n'est plus acceptable. « La gestion d'une administration de l'État ne devrait relever que d'agents soumis à l'autorité du pouvoir exécutif et non à des magistrats dont la mission est de rendre la justice et certainement pas de gérer le budget ou les ressources humaines » (syndicat CGT justice - UNSA).

L'analyse des attributions exercées sous autorité et sous contrôle et la pratique suivie dans les cours et tribunaux, ainsi que les textes commandent d'adopter pour les cours et tribunaux, le système qui existe pour le directeur de greffe du conseil de prud'hommes. Ce dernier exerce en effet ses attributions sous le contrôle du président.

**150. la notion de contrôle.** Comme nous l'avons indiqué plus haut, le contrôle relève d'une conception moins rigide de la tutelle administrative. Lorsqu'un directeur de greffe exerce une attribution sous contrôle des chefs de juridiction, cela veut dire qu'il a l'initiative de ce qu'il fait ; le contrôle des magistrats ne se faisant qu'à posteriori. Les chefs de juridiction n'ont à intervenir que s'ils jugent l'action du directeur de greffe comme étant de nature à compromettre le bon fonctionnement de la juridiction. C'est ce mode de répartition des pouvoirs qui devrait être adopté pour les cours et tribunaux.

**151. Les raisons du choix du contrôle comme mode de répartition des pouvoirs.** Plusieurs raisons commandent le choix du contrôle comme mode de répartition des pouvoirs. Il convient tout d'abord de rappeler que les directeurs des services de greffe à la différence

---

<sup>209</sup> C. COINTAT, Rapport d'information du sénat 2002, p.108

des magistrats sont formés à la gestion, de plus dans les grandes juridictions comme à la cour d'appel de Paris, ils gèrent un personnel et des moyens importants. Par ailleurs, d'une manière générale les décisions prises par les chefs de juridiction ou de cour sont préparées en amont par le directeur de greffe.

Ainsi, avant l'implantation de chorus formulaires qui est une plateforme numérique permettant à chaque juridiction d'exprimer ses besoins en fonctionnement courant, c'est le directeur de greffe qui préparait le projet de budget.

En effet, chaque année un projet de budget préparé par le directeur de greffe du tribunal de grande instance pour l'arrondissement judiciaire était soumis à l'avis des chefs de juridiction. De même, c'est le directeur de greffe qui prépare les demandes de renforts adressées au SAR pour la gestion des effectifs ainsi que toutes les décisions relatives à l'administration du personnel qu'il soumet à l'avis des chefs de juridiction. Il rend compte a posteriori de ses diligences conformément à l'article R123-3 alinéa 3 in fine du code de l'organisation judiciaire.

De plus les chefs de cour sont assistés par des gestionnaires de haut niveau pour l'administration du ressort que sont le DDARJ, les directeurs des services de greffe responsables de la gestion des ressources humaines, du budget, de la formation des marchés publics, etc.

De même, la plupart des attributions du directeur de greffe sont déjà exercées sous le contrôle des chefs de juridiction (code de l'organisation judiciaire art. R123-4 alinéa 1, R123-5, R123-16).

Il semble donc logique pour toutes ces raisons et pour lever l'ambiguïté des textes de placer l'exercice des attributions du directeur de greffe sous le contrôle des chefs de cour ou de juridiction.

## 2- Le choix d'une répartition des pouvoirs reposant sur le contrôle

**152. L'organisation d'une répartition des pouvoirs fondée sur le contrôle.** Par suite il conviendrait de revoir la répartition des fonctions au sein des greffes et de supprimer le terme d'autorité pour ne laisser subsister que celui de contrôle.

Le Code de l'organisation judiciaire pourrait par suite être modifié par l'adoption d'une rédaction similaire à celle prévue dans le code du travail pour le directeur de greffe du conseil de prud'hommes qui travaille uniquement sous le contrôle du président.

Il reprendrait les termes de l'article R1423-37 pour le directeur de greffe des cours et tribunaux et indiquerait dans l'article R123-7 du COJ, que « sous le contrôle des chefs de juridiction ou de cour, le directeur de greffe dirige les services administratifs de la juridiction et assume la responsabilité de leur fonctionnement ».

Il convient de relever que l'ancien article R812-1 abrogé en 2008<sup>210</sup> était rédigé dans ces termes. Il indiquait comme l'article R1423-37 du code du travail « *que le directeur de greffe ou secrétaire en chef du parquet autonome, dirige l'ensemble des services administratifs du greffe ou du secrétariat du parquet autonome. Il est responsable de leur fonctionnement.* »

Par suite comme pour le directeur de greffe du conseil de prud'hommes dans l'article R1423-38 du code du travail il serait précisé que le directeur de greffe gère le personnel du greffe. Il le répartit et l'affecte dans les services du conseil et il serait également précisé comme dans l'article R1423-39 du code du travail que Le directeur de greffe prépare annuellement le projet de budget de la juridiction. Il le soumet au chef de juridiction ou de cour. Il gère les crédits alloués à la juridiction et assure notamment l'acquisition, la conservation et le renouvellement du matériel, du mobilier, des revues et ouvrages de la bibliothèque. Il surveille l'entretien des locaux.

---

<sup>210</sup> Décret n° 2008-522 du 2 juin 2008 portant refonte de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire

## **§2 Une mise sous tutelle du directeur des services de greffe plus forte en dehors des cours et tribunaux**

**153. L'énoncé.** Cette mise sous tutelle s'observe aussi bien dans la direction des SAR (A) que dans celle de l'École nationale des greffes(B) et des organismes d'accès au droit(C).

### **A- Une direction sous l'autorité des chefs de cour d'appel à la tête d'un service administratif régional**

#### **1-Les chefs de cour responsables de l'administration et de la gestion avec un directeur des services de greffe sous autorité**

##### **a- Le rôle des chefs de cour**

**154. Le rôle des chefs de cour en matière d'administration et de gestion.** Avec l'application de la LOLF, les chefs de cour sont devenus de véritables gestionnaires déconcentrés au même titre que les Préfets de région. Cependant, les coordonnateurs de SAR sont, sous leur autorité, les maîtres d'œuvre dans tous les secteurs de la gestion budgétaire, des ressources humaines, de l'informatique, de l'immobilier.

Par délégation du garde des Sceaux, les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux près ces cours assurent conjointement l'administration des services judiciaires dans leur ressort. (COJ, art. R ; 312-65).

Les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux sont ordonnateurs secondaires des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort relatives au personnel, au fonctionnement et aux interventions (COJ, art. D ; 312-66).

**155. Le rôle des chefs de cour en matière de marchés publics.** Les chefs de cour ont également compétence conjointe pour passer les marchés répondant aux besoins des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel (COJ, art R312-67). Et l'article R312-68 leur impose de s'assurer de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires. Les chefs de cour sont de ce fait l'autorité régionale de référence pour le dialogue annuel de gestion avec la chancellerie.

## **b- Le statut subordonné du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ)**

**156. La mission d'assistance du DDARJ auprès des chefs de cour.** Pour exercer leurs missions d'administration, les chefs de cour d'appel disposent du service administratif régional (SAR), dont les attributions et l'organisation sont précisées aux articles R312-70 et suivants du code de l'organisation judiciaire.

Il convient de souligner que dans l'exercice de leur mission, les chefs de cour sont assistés par des services administratifs régionaux placés sous leur autorité conjointe (COJ. Art. R. 312-65). Chaque service administratif régional est dirigé par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, magistrat ou directeur des services de greffe (COJ, art. R. 312-71). Il ressort donc clairement des textes que ce sont les magistrats qui endossent la responsabilité de la gestion et que le coordonnateur leur est subordonné.

Cette qualité de subordonné est confortée par le fait qu' aux termes de l'article R.312-73 du code de l'organisation judiciaire « Sous réserve des dispositions de l'article R.312-66, le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour peuvent, conjointement, donner délégation de signature pour les matières relevant des attributions du service administratif régional, au directeur délégué à l'administration régionale judiciaire et, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, à ses adjoints ou, à défaut, aux responsables de gestion placés sous son autorité, dans la limite de leurs attribution ».

Selon l'information donnée par un syndicat c'est un tel système que les chefs de juridiction souhaitent mettre en place dans les juridictions, l'objectif étant d'indiquer clairement que les directeurs de greffe agissent sous leur autorité et qu'ils agissent en fonction d'une délégation.

**157. Le cas particulier du DDARJ de Paris, un magistrat parmi les DSG.** Il convient de relever que le service administratif régional le plus important est celui de la cour d'appel de Paris et qu'il est placé sous la direction d'un magistrat. La nomination d'un magistrat au SAR de la cour d'appel de Paris semble indiquer une certaine défiance pour les compétences d'un directeur de service de greffe à diriger les SAR les plus importants. Dans les 34 autres cours d'appel, ce sont des directeur des services de greffe, tous du grade sommital, qui dirigent les

services chargés d'assister les chefs de cour dans l'exercice de leurs attributions dans les domaines de la gestion administrative de l'ensemble du personnel, de la formation du personnel à l'exception de celle des magistrats, de la préparation et de l'exécution des budgets opérationnels de programme ainsi que de la passation des marchés publics, de la gestion des équipements en matière de système d'information, de la gestion du patrimoine immobilier et du suivi des opérations d'investissement (COJ, art. R 312-70).

### **c - La description des missions des directeurs des services de greffe du SAR**

**158. Les différents responsables de gestion des SAR.** Nous empruntons à Monsieur GRASSET sa description de l'organisation et des missions de chaque responsable de gestion du SAR<sup>211</sup>.

Il expose que pour soutenir les chefs de cour dans l'exercice de leurs responsabilités, chaque service administratif régional est organisé en bureaux, dirigés par des responsables de gestion, greffier en chef (COJ, art. R.312-72), travaillant sous l'autorité d'un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire. Ainsi pour leur mission de gestion des moyens humains affectés dans le ressort de leur cour, les chefs de cour s'appuient sur le bureau des ressources humaines dirigé par un greffier en chef responsable de la gestion des ressources humaines et le bureau de la formation dirigé par un greffier en chef responsable de la gestion de la formation. Ensuite, ils sont assistés dans leur mission de gestion des moyens matériels et financiers alloués à leur cour, par un bureau de gestion budgétaire dirigé par un directeur des services de greffe responsable de la gestion budgétaire et un bureau de gestion de l'informatique dirigé par un greffier en chef responsable de la gestion de l'informatique.

**159. Les missions du DSG responsable des ressources humaines.** Gestionnaire des crédits relevant du titre II du programme 166 « justice judiciaire », le directeur des services de greffe responsable de la gestion des ressources humaines assure le suivi des dépenses des personnels (suivi de la consommation du plafond, d'emploi, suivi de la consommation des crédits de masse salariale par action, suivi des événements induisant une diminution ou une augmentation de la masse salariale) et établit les bilans d'étape et les comptes rendus de gestion destinés à la Direction des services judiciaires et au contrôleur régional économique et

---

<sup>211</sup> C. GRASSET, Greffe et Greffiers J.C L2013, fasc. N° 52 à 56

financier. Le greffier en chef responsable de la gestion des ressources humaines est également chargé de toute la gestion administrative des effectifs (suivi des mouvements, des procédures d'évaluation, des dossiers d'accidents de service et de maladies professionnelles, des procédures d'admission à la retraite, gestion des congés de maternité, de paternité de maladie).

**160. Les missions du DSG responsable de la formation.** Le directeur des services de greffe responsable de la gestion de la formation a pour mission de procéder au recensement des besoins en formation des fonctionnaires affectés dans le ressort de la cour d'appel, de concevoir en conséquence un programme annuel de formation régionale, puis de le mettre en œuvre grâce aux fonds alloués par les chefs de cour, de préparer les agents aux différents concours et examens professionnels et d'être le relais de l'École nationale des greffes pour suivre en juridiction les directeurs des services de greffe et les greffiers stagiaires durant leur formation initiale.

**162. Les missions du DSG responsable de la gestion budgétaire.** Le directeur des services de greffe responsable de la gestion budgétaire assure la gestion des crédits relevant des titres II et IV du programme 166 «Justice judiciaire », c'est à dire la gestion de tous les crédits permettant de couvrir les dépenses de fonctionnement courant des juridictions (dépense de fluide, de maintenance, de fournitures de bureau, de documentation, de déplacement des personnels....) et les dépenses engagées au titre des frais de justice sur le fondement des articles R.92 et R.93 du Code de procédure pénale. Précisément, il est demandé au responsable de la gestion budgétaire de préparer les arbitrages des chefs de cour dans le cadre de l'élaboration de la demande budgétaire, puis dans le cadre de la répartition de la ressource ; de conduire le dialogue de gestion avec les responsables des juridictions du ressort de la cour ; en début de gestion, de réunir les éléments permettant la construction de budget opérationnel de programme (interrégional depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012) ; de suivre la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ; d'établir les comptes rendus de gestion et d'assister tous les gestionnaires du ressort intervenant dans la chaîne de dépense, notamment dans l'utilisation du progiciel Chorus Formulaire. Le greffier en chef responsable de la gestion budgétaire est également chargé de la gestion à l'échelon régional, des crédits du programme 101 « Accès au droit et à la justice » c'est à dire de la gestion des crédits destinés aux conseils départementaux de l'accès au droit, et enfin la gestion des crédits, des subventions destinées aux associations d'aide aux victimes et aux associations intervenant en matière civile au titre de la médiation familiale et des espaces rencontres

parents-enfants. Certains services administratifs régionaux bénéficient de l'expertise d'un greffier en chef « responsable de la gestion budgétaire chargé des marchés publics » dont le cœur de métier réside, d'une part, dans l'accomplissement de toutes les formalités entourant l'élaboration des marchés publics, d'autre part dans le suivi de leur exécution.

**163. Les missions du DSG responsable de l'informatique.** Le directeur des services de greffe responsable de la gestion de l'informatique a pour principale mission de gérer les crédits d'informatique déconcentrée. Il lui appartient à ce titre d'effectuer la synthèse des demandes d'équipement informatique et de veiller au renouvellement des matériels obsolètes. Il lui est également demandé d'accompagner le déploiement des nouveaux applicatifs mis en œuvre par la Chancellerie, de promouvoir et de veiller au respect des consignes de sécurité informatique, de suivre les projets de modernisation utilisant les nouvelles technologies (comme la numérisation des procédures pénales, la mise en place des équipements permettant l'enregistrement des auditions en matière criminelle, la visioconférence en matière juridictionnelle..) et d'effectuer toutes déclarations utiles auprès de la CNIL.

## **B- Des fonctions de direction encadrées à l'École Nationale des Greffes**

**164. La direction de l'école par un magistrat.** La tutelle des magistrats se manifeste également dans la direction de l'école des greffes. En effet, si le directeur des services de greffe exerce des fonctions de direction à l'École nationale des greffes c'est en qualité de directeur adjoint, de sous-directeur et de secrétaire général, l'école étant dirigée par un magistrat.

**165. Les missions de l'École Nationale des Greffes (ENG).** Créée en 1974, l'École nationale des greffes est un service à compétence nationale, rattaché à la direction des services judiciaires. (Arrêté du 17 avril fixant l'organisation et les missions de l'École nationale des greffes, art. 1er). Elle est implantée à Dijon. Elle a pour mission, selon l'arrêté précité, de mettre en œuvre la politique nationale relative à la formation professionnelle des agents des services judiciaires. A ce titre, elle a en charge la formation initiale avant titularisation des greffiers en chef et des greffiers, ainsi que la formation continue de l'ensemble des fonctionnaires des services judiciaires (Arrêté du 17 avril 2012 fixant l'organisation et les missions de l'École nationale des greffes : JO 22 avril 2012).

**166. Les fonctions respectives des magistrats et des DSG dans l'administration de l'ENG.** L'école nationale des greffes est dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire chargé de la représentation de l'école et de la coordination de toutes les actions tendant à son fonctionnement. Conformément à l'article 6 de l'arrêté précité « Il est responsable du budget opérationnel de programme (BOP), le directeur a autorité sur l'ensemble des personnels de l'école et des stagiaires. Il dirige l'ensemble des services, assure le fonctionnement et la discipline intérieure et prend toutes mesures nécessaires à la sécurité et au bon ordre de l'école ». Il résulte de l'alinéa 2 dudit article que le directeur est assisté par deux directeurs adjoints, l'un magistrat l'autre greffier en chef (du premier grade, occupant un emploi comportant des responsabilités particulières, classé en première catégorie).

Ce dernier est chargé de la programmation, de l'animation du suivi et de l'évaluation des actions de formation initiale, continue et d'adaptation à l'emploi. A ce titre il exerce l'autorité hiérarchique sur les personnels chargés de l'enseignement.

Aux termes de l'article 8-3 du même arrêté « A l'exception des activités pédagogiques, qui relèvent directement du directeur adjoint en charge de ces questions, les services de l'école sont placés sous l'autorité du secrétaire général, assisté d'un secrétaire général adjoint. Sa mission consiste, sous l'autorité directe du directeur, à gérer les ressources humaines, programmer, organiser, établir et assurer le suivi du budget, des projets informatiques, des marchés publics ainsi que des opérations et prestations nécessaires pour le fonctionnement de l'école. Les fonctions de secrétaire général et de secrétaire général adjoint sont exercées par des greffiers en chef. »

## **C- Les fonctions de direction encadrées dans les organismes d'accès au droit**

### **1- Les maisons de Justice et du droit**

**167. Les rôles respectifs des magistrats et des DSG dans le fonctionnement des maisons de Justice et du droit.** Le directeur des services de greffe qui est membre du conseil de la maison de justice et du droit aux termes de l'article R131-10 du Code de l'organisation judiciaire s'est vu confier un rôle important dans la gestion administrative de la maison de la justice et du droit située dans le ressort du tribunal de grande instance dont il est le greffier en chef.

Sous l'autorité du président du tribunal de grande instance et du procureur de la république près ce tribunal (ou des chefs de juridiction), il veille au bon fonctionnement administratif de celle-ci et prépare le projet de budget.

Pour l'assister dans ses tâches, il affecte à la maison du droit et de la justice des greffiers de son greffe. Ces greffiers assurent l'accueil et l'information du public, la réception, la préparation et la suite des procédures alternatives aux poursuites ; ils prêtent leur concours au bon déroulement des actions, tendent à la résolution amiable des litiges ; ils assistent les magistrats désignés en vertu de l'article R.131-7 du code de l'organisation judiciaire.

Ainsi aux termes de cet article le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République près ce tribunal désignent, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet, un magistrat qui, sous leur autorité, a pour mission de veiller, sans préjudice des attributions du directeur de greffe, à la coordination des actions conduites au sein de la ou des maisons de justice et du droit situées dans le ressort du tribunal et au bon emploi des moyens qui concourent à leur réalisation, d'assurer l'information régulière des membres du conseil de la maison de justice et du droit sur l'activité de celle-ci et de représenter la maison de justice et du droit lorsque cette représentation ne peut être assurée directement par le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République.

## **2- Les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD)**

**168. Le rôle du CDAD.** Le DSG exerce ses fonctions sous l'autorité du président du TGI dans des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD). Ceux-ci ont été créés par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution à l'amiable des conflits. Ces conseils doivent être présents dans chaque département. Selon cette loi, le CDAD doit recenser les besoins en matière d'accès au droit et s'appuyer sur les partenaires locaux pour mettre en œuvre des projets nouveaux qui répondent à ces besoins. Leur rôle consiste à définir une politique départementale d'accès au droit en partenariat avec les acteurs locaux concernés et à fédérer des financements de différentes origines pour piloter et coordonner des actions en matière d'accès au droit.

**169. La répartition des pouvoirs entre le président du TGI et le DSG.** Il revient au président du Tribunal de grande instance de diriger le CDAD. A ses côtés, un directeur des services de greffe occupe la fonction de secrétaire général du CDAD. Il est chargé de l'administration, de la gestion des juristes qui interviennent dans le département et des relations avec les différents partenaires concernés par l'accès au droit.

**170. Le bilan.** En conclusion, il apparaît donc que pour l'École nationale des greffes (ENG) comme pour les SAR les directeurs des services de greffe sont placés sous l'autorité des magistrats et sont clairement leurs subordonnés selon les textes (COJ pour les SAR arrêté du 17 avril 2012 pour l'ENG). Il en est de même pour les maisons de justice et du droit et les CDAD où le DSG exerce ses fonctions sous l'autorité des chefs de juridiction.

## **Section 2 : Des attributions particulières multiples mais en recul**

**171. Les transferts de tâches aux greffiers en chef.** Le transfert au greffier en chef de certaines tâches autrefois dévolues au magistrat avait pour but la nécessité de recentrer les magistrats sur leur mission juridictionnelle. Il convient de retracer l'évolution de ces transferts de fonctions et d'analyser leurs caractéristiques.

**172. L'évolution et l'étendue des transferts aux fins de recentrer le juge sur ses missions.** La Circulaire du 4 mai 1995 « la loi de programme n°95-9 du 6 janvier 1995 » affirmait clairement que l'objectif d'une justice plus efficace et donc plus crédible passe notamment par un meilleur emploi des magistrats et des fonctionnaires de justice. Dans ce cadre, le législateur a souhaité recentrer le juge sur sa mission juridictionnelle en s'appuyant sur les savoirs faire acquis par les fonctionnaires des greffes. La circulaire précitée souligne que cette évolution a été rendue possible grâce à la professionnalisation de l'ensemble des fonctionnaires qui composent les greffes.

Elle précise que dès 1985, le législateur a choisi de confier de nouvelles attributions aux greffes, l'apposition des scellés<sup>212</sup>, la délivrance des procurations de vote<sup>213</sup>, la certification de certains frais de justice<sup>214</sup> et la répartition des saisies des rémunérations<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> Décret n° 86-951 du 30 juillet 1986 complétant le nouveau code de procédure et relatif aux mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession

<sup>213</sup> Décret n° 85-1236 du 22 novembre 1985 modifiant le code électoral

<sup>214</sup> Décret n° 88-600 du 6 mai 1988 modifiant le code de procédure pénale et le code de l'organisation judiciaire et relatif aux frais de justice

La loi du 8 février 1995 amplifie ce mouvement et s'inscrit donc dans la continuité de l'évolution des compétences dévolues aux greffes. Les efforts en vue d'un recentrage du juge sur sa mission juridictionnelle ont notamment consisté en un transfert aux greffiers en chef de certaines compétences de nature quasi-juridictionnelle normalement dévolues au juge. Il en a été ainsi de l'établissement des certificats de nationalité, de la réception du consentement à l'adoption, des déclarations conjointes d'autorité parentale et des déclarations conjointes de changement de nom d'un enfant, de la vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle ou encore de la vérification des comptes de tutelles. Tous ces transferts ont été opérés par la loi du 8 février 1995 précitée.

Plusieurs rapports ont conclu à cette nécessité de recentrer les missions des magistrats, ainsi que de créer autour d'eux des équipes, selon une nouvelle organisation du travail favorisant l'émergence de nouveaux métiers<sup>216</sup>.

Le rapport d'information du Sénat de M. Cointat conclut au nécessaire recentrage du juge sur ses missions naturelles et trouve souhaitable la poursuite du mouvement amorcé en 1995 en faveur d'un transfert de tâches du juge aux greffiers en chef<sup>217</sup>.

**173. L'évolution des transferts aux fins de recentrer le DSG sur son cœur de métier.**  
Entre 1995 et 2009 la multiplication des transferts de missions vers les greffes a entraîné une surcharge de travail pour les greffes que les rapports de Monsieur GUINCHARD puis de Monsieur DELMAS GOYON prendront en considération dans leurs propositions de déjudiciarisation. En effet, tout en poursuivant l'objectif de recentrage du juge sur sa mission juridictionnelle, ces rapports et c'est une nouveauté, chercheront également à recentrer le greffier en chef sur son cœur de métier qui est la gestion en le déchargeant de certaines des missions transférées.

---

<sup>215</sup> Loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution

<sup>216</sup> C.COINTAT rapport d'information du sénat 3 juillet 2002 « l'évolution des métiers de la justice » qui cite dans son rapport la commission de contrôle Haenel-Arthuis (1991) et la mission d'information Jolibois-Fauchon (1996), le rapport de synthèse de l'IGSJ3, suite aux entretiens de Vendôme, dit rapport Collomp (2001) qui avaient déjà, en leur temps, souligné la nécessité d'un recentrage du juge du siège sur ses missions essentielles. Page 56 à 66

<sup>217</sup>C. COINTAT, rapport d'information du sénat 3 juillet 2002, « l'évolution des métiers de la justice », ce rapport indique qu'un éparpillement des missions dévolues aux magistrats du siège fragilise leur place au sein de l'institution judiciaire. En effet, selon ce rapport les magistrats cumulent de nombreuses missions parmi lesquelles on distingue des tâches purement juridictionnelles ayant pour principal objet de « dire le droit » et de trancher des litiges, auxquelles s'ajoutent des tâches situées à mi-chemin entre le juridictionnel et l'administratif, et enfin des missions essentiellement administratives. La mission d'information juge souhaitable la poursuite du mouvement amorcé en 1995 en faveur d'un transfert de tâches du juge aux greffiers en chef.)

C'est ainsi que parmi les déjudiciarisations proposées par le rapport Guinchard et mises en œuvre, certaines missions étaient enlevées au magistrat pour être transférées au greffier en chef, qui était lui-même déchargé de certaines attributions.

Ainsi en 2009 la réception des déclarations d'acquisition de la nationalité française autres que celles en raison du mariage est passée du juge au greffier en chef et celles en raison du mariage du juge au préfet<sup>218</sup>.

Parallèlement le greffier en chef a été déchargé de plusieurs attributions. En effet, les actes de notoriété en 2007 et le consentement à l'adoption ont été transférés aux notaires<sup>219</sup>. De même, la compétence pour l'enregistrement des PACS<sup>220</sup> a été partagée entre le greffier en chef du tribunal d'instance et le notaire. Enfin, la compétence pour l'apposition des scellés après décès a été transférée aux huissiers de justice<sup>221</sup>.

C'est dans la même optique d'allègement des missions du greffier en chef qu'a été instituée la possibilité pour les greffiers en chef des tribunaux d'instance de se faire assister d'un huissier de justice pour la vérification des comptes de tutelles<sup>222</sup> après l'expérimentation conduite avec des agents du Trésor qui n'a pas été pérennisée compte tenu de son coût<sup>223</sup>.

Le rapport Guinchard<sup>224</sup>, relève également comme les précédents que l'intervention du juge doit être repensée, sa mission recentrée sur ce qui constitue sa double mission juridictionnelle : trancher les litiges qui ne peuvent être résolus autrement, mais aussi dire le droit lorsque, comme l'énonce l'article 25 du code de procédure civile, « en l'absence de litige, la loi exige qu'en raison de la nature de l'affaire ou de la qualité du requérant, elle soit soumise à son contrôle ».

L'un des axes de réflexion de la commission portait sur les critères de l'intervention du juge, ce qui lui a permis de replacer le juge au cœur de sa mission juridictionnelle, en redéfinissant le périmètre de son intervention sans jamais perdre de vue l'intérêt du justiciable<sup>225</sup>. Remettre le juge au cœur de son activité juridictionnelle, c'est alléger ses

---

<sup>218</sup> Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures

<sup>219</sup> Loi n° 2010-1609 du 22 déc. 2010, art. 28

<sup>220</sup> Loi n° 2011-331 du 28 mars 2011, art.12 de la et décret n° 2012-966 du 20 août 2012

<sup>221</sup> Loi n° 2010-1609 du 22 déc. 2010 et décret n° 2011-1043 du 1er sept. 2011

<sup>222</sup> Décret n° 2011-1470 du 8 novembre 2011

<sup>223</sup> ENM Les personnes vulnérables, fasc. p. 82

<sup>224</sup> Rapport GUINCHARD « l'ambition raisonnée d'une justice apaisée » 2008 page 36

<sup>225</sup> Rapport GUINCHARD « l'ambition raisonnée d'une justice apaisée » 2008 page 43

fonctions d'un certain nombre de tâches qui n'entrent pas directement dans l'exercice de son activité, afin qu'il puisse disposer de plus de temps pour se recentrer sur sa mission première qui est de dire le droit tant au contentieux qu'en matière gracieuse<sup>226</sup>.

Les pistes de déjudiciarisation proposées dans le rapport DELMAS GOYON et les actes de la justice du 21ème siècle vont dans le même sens<sup>227</sup> La loi de modernisation de la justice du 18 novembre 2016<sup>228</sup> a retenu certaines de ces propositions. C'est ainsi que les PACS dont la compétence était partagée avec les notaires ont été transférés aux officiers d'état civil (article 48 de la loi précitée). Par ailleurs l'article 16 de cette loi institue la possibilité de déléguer au greffier chef de greffe d'un tribunal d'instance les compétences spécifiques du greffier en chef du tribunal d'instance (vérification des comptes de gestion, délivrance des certificats de nationalité et recueil des déclarations d'acquisition de nationalité française hors mariage). Enfin, l'article 50 de la même loi transfère le divorce par consentement mutuel qui relevait jusque-là du juge aux affaires familiales aux notaires.

La volonté de cette loi de recentrer le greffier en chef sur son cœur de métier qui est la gestion rejoint l'objectif de la réforme statutaire des métiers des greffes. En effet cette dernière avait pour but de recentrer les missions des greffiers en chef sur leur cœur de métier qui est la gestion pour qu'ils l'exercent dans des structures plus importantes.

**174. Les caractéristiques des fonctions transférées aux greffiers en chef.** Relevons tout d'abord qu'à partir de 1995, les compétences transférées sont liées à la qualité de greffier en chef, leur particularité tient au fait qu'elles sont exclusives (délivrance des certificats de nationalité française, recueil des déclarations d'acquisition de nationalité française, la vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle et la déclaration conjointe d'autorité parentale) et ne sont donc pas déléguables à un greffier. Elles ne peuvent être déléguées qu'à un autre greffier en chef. En effet, ces attributions sont transférées au greffier chef de greffe qui peut en vertu de l'article R123-7 du code de l'organisation judiciaire les déléguer à un autre greffier en chef. Soulignons cependant que la délégation n'est pas toujours possible dans les petites juridictions avec un seul greffier en chef. Il en est ainsi par exemple dans les tribunaux d'instance de moins de 20 fonctionnaires, le greffier en chef exerce alors, l'ensemble de ces attributions en plus de ses fonctions de direction et d'administration. En cas d'absence ou de

---

<sup>226</sup> Rapport GUINCHARD « l'ambition raisonnée d'une justice apaisée » 2008 page 47

<sup>227</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle Un citoyen acteur, une équipe de justice »

<sup>228</sup> Loi n°2016-1547 du 18 nov. 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle

congé, les chefs de cour délèguent un autre greffier en chef du ressort. Cependant avec la loi de modernisation de la justice, ces attributions pourront désormais être déléguées au greffier en chef de greffe du tribunal d'instance<sup>229</sup>.

Soulignons ensuite que la plupart des attributions transférées sont des fonctions techniques comme nous allons le voir dans les descriptions qui vont suivre. Elles supposent de solides connaissances aussi bien juridiques que comptables et financières. Un rapport d'information relevait la nécessité d'une formation des greffiers en chef suite aux transferts de compétences<sup>230</sup>. Relevons que les greffiers en chef affectés dans les tribunaux d'instance reçoivent pendant le stage de pré affectation une formation sur les fonctions spécifiques, de plus en cas de mutation ils suivent une formation d'adaptation à l'emploi. Certaines missions requièrent des capacités d'enquêteur notamment, la délivrance des certificats de nationalité et la réception des déclarations d'acquisition de nationalité française pour lesquels le greffier en chef doit exercer des investigations avec les larges moyens dont il dispose<sup>231</sup>.

Relevons enfin que le magistrat qui était compétent avant le transfert de ces missions au greffier en chef, reste dans certains cas, l'autorité de recours en cas de contestation ou de difficultés. Ainsi le juge des tutelles est saisi par le greffier en chef en cas de difficulté ou de refus d'approbation du compte. De même en cas de refus de certification, le magistrat taxateur est compétent et enfin, le juge aux affaires familiales est saisi, lorsque le greffier en chef refuse de recevoir la déclaration conjointe d'autorité parentale. Cependant pour certaines attributions la décision rendue par le greffier en chef s'apparente à une décision quasi-juridictionnelle, il en est ainsi des décisions rendues en qualité de vice-président du bureau d'aide juridictionnelle qui font l'objet d'un recours devant la cour d'appel. Il en va de même des décisions en matière de nationalité qui font l'objet d'un recours devant le tribunal de grande instance ou le cas échéant d'un recours gracieux devant le ministre de la justice notamment en cas de refus de certificat de nationalité française.

L'évolution des attributions spécifiques du greffier en chef se traduit à la fois par un mouvement d'élargissement et de rétrécissement (§1) ce qui conduit à s'interroger sur l'avenir desdites attributions (§2).

---

<sup>229</sup> Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle - article 16

<sup>230</sup> C. COINTAT rapport d'information du sénat 3 juillet 2002 l'évolution des métiers de la justice p. 60

<sup>231</sup> Pages 25 à 29

## **§1 L'évolution en dent de scie des attributions spécifiques du greffier en chef**

**175. Plan.** Les compétences transférées au greffier en chef ont été pour certaines supprimées (A) pour d'autres maintenues (B).

### **A- Les compétences transférées de 1985 à 1995 et supprimées**

**176. Annonce.** Entre 1985 et 1995 des attributions autrefois dévolues aux magistrats ont été transférées aux greffiers en chef des tribunaux d'instance (1) d'autres aux greffiers en chef des tribunaux de grande instance (2) puis par la suite ont été supprimées et transférées à d'autres intervenants.

#### **1- Les compétences transférées et supprimées au tribunal d'instance**

**177. Les transferts aux officiers ministériels.** Les anciennes compétences des magistrats transférées au greffier en chef du tribunal d'instance ont été par la suite confiées tantôt aux huissiers de justice (a) tantôt aux notaires (b).

##### **a- Du magistrat au greffier en chef et du greffier en chef à l'huissier- l'apposition des scellés**

**178. L'apposition de scellés après décès.** La loi du 22 décembre 1985<sup>232</sup> avait transféré aux greffiers en chef du tribunal d'instance la compétence pour l'apposition de scellés qui relevait jusque-là du juge d'instance.

Les greffiers en chef des tribunaux d'instance étaient donc compétents pour accomplir les mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession. Ils pouvaient décider en fonction de la valeur des biens, d'établir un procès-verbal de carence si les meubles sur place étaient manifestement dénués de valeur marchande (CPC art. 1304 al. 2), un état descriptif lorsque la consistance des biens ne justifiait pas une apposition de scellés (CPC art. 1323) ou un procès-

---

<sup>232</sup> Décret n°86-951 du 30 juillet 1986 complétant le nouveau code de procédure et relatif aux mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession

verbal d'apposition de scellés et la réalisation d'un état descriptif du mobilier avec fermeture des lieux (CPC art. 1307 à 1315).

La Commission Guinchard a préconisé dans un objectif d'allègement des tâches du greffier en chef, comme c'était déjà le cas pour les magistrats, le transfert de cette mission aux huissiers de Justice<sup>233</sup>. Elle a considéré que « les huissiers de justice, officiers publics et ministériels, apparaissent en effet particulièrement qualifiés pour accomplir cette mission, et relève qu'elle est en cohérence avec leur compétence pour dresser des procès-verbaux de constat (article 1er de l'ordonnance no 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice) »<sup>234</sup>.

La loi du 22 décembre 2010<sup>235</sup> a transféré cette compétence aux huissiers de justice, le décret du 1er septembre 2011<sup>236</sup> pris pour l'application de cette loi reprend en grande partie la procédure existante. Toutefois, la mesure conservatoire doit désormais être autorisée par le président du tribunal de grande instance.

## **b- Les attributions transférées aux notaires**

**179. Les raisons du choix des notaires.** Selon le rapport GUINCHARD certaines attributions des juridictions, magistrats ou greffe, se rapprochent des missions déjà exercées par les notaires, voire correspondent à des compétences des juridictions exercées concurremment avec les notaires. Ces derniers seraient dès lors parfaitement à même d'accomplir seuls ces attributions. Il s'agit en ce qui concerne les greffiers en chef du recueil du consentement à adoption et des actes de notoriété<sup>237</sup>.

**180. La réception du consentement à adoption.** S'agissant de la réception du consentement à adoption, La loi de 1995 avait transféré au greffier en chef la compétence pour recueillir le consentement à adoption du ou des parents pour les enfants dont la filiation est établie, (C. civ. Art. 348), et du conseil de famille lorsque les père et mère sont décédés ou

---

<sup>233</sup> Rapport GUINCHARD l'ambition raisonnée d'une justice apaisée 2008, proposition n°41

<sup>234</sup> Rapport précité page 58

<sup>235</sup> Loi n°2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires art. 14

<sup>236</sup> Décret n° 2011-1043 du 1er septembre 2011

<sup>237</sup> Rapport précité page 56

dans l'impossibilité de manifester leur volonté (C. civ. art. 348-2) et pour les pupilles de l'État dont les parents n'ont pas consenti à l'adoption (C. civ. art. 349).

En vertu de l'article 348-3 du code civil, le consentement à adoption était donné devant le greffier en chef.

Ce consentement revêt une importance particulière compte tenu de ses implications sur la filiation de l'adopté.

Le greffier en chef compétent était celui du tribunal d'instance du domicile ou de la résidence de la personne consentante.

L'intervention du greffier en chef consistait à recevoir le consentement des intéressés au cours d'une audition et à le consigner dans un procès-verbal.

Au cours de cette audition, il informait la personne qui donnait son consentement de la portée de son engagement selon le mode d'adoption (adoption simple ou adoption plénière) et de sa faculté de rétractation

Il devait procéder à plusieurs vérifications portant sur, sa compétence territoriale, le lien de filiation existant entre les personnes consentant et l'enfant adopté, l'identité de la personne consentante.

Il était destinataire des rétractations aux consentements reçus mais n'était pas juge de leur recevabilité.

Autorité administrative, il ne lui appartenait pas de refuser de recevoir un consentement qui lui paraîtrait entaché d'une éventuelle irrégularité quant aux conditions de fond touchant à l'adoption projetée.

La loi du 22 décembre 2010 a supprimé la compétence du greffier en chef et donné compétence exclusive au notaire pour la réception du consentement à adoption<sup>238</sup>.

---

<sup>238</sup> Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 art. 28

**181. L'établissement des actes de notoriété.** S'agissant ensuite des actes de notoriété, la loi du 3 décembre 2001<sup>239</sup> avait attribué aux greffiers en chef du tribunal d'instance compétence pour la délivrance des actes de notoriété.

Le greffier en chef du tribunal d'instance était compétent, concurremment avec le notaire, pour dresser l'acte de notoriété lorsque la dévolution de la succession ne comportait pas de difficultés particulières, c'est-à-dire en l'absence de contrat de mariage et de dispositions de dernière volonté.

Le greffier en chef compétent était celui du tribunal d'instance du lieu d'ouverture de la succession.

La compétence du greffier en chef pour délivrer l'acte de notoriété était exclusive et ne pouvait être déléguée qu'à un autre greffier en chef à l'exclusion d'un greffier même chef de greffe ou à un fonctionnaire de la juridiction.

En cas d'absence, un autre greffier en chef pouvait être désigné dans les conditions prévues par les anciens articles L. 811-2 et R. 812-17 du code de l'Organisation judiciaire. La loi du 20 décembre 2007<sup>240</sup>, a déchargé les greffiers en chef de cette compétence, les notaires ont désormais une compétence exclusive pour l'établissement et la délivrance des actes de notoriété.

**182. La conclusion, sur les compétences transférées au greffier en chef du tribunal d'instance et supprimées.** Il convient de relever que l'apposition de scellés pouvait être déléguée à un greffier à la différence de l'établissement des actes de notoriété et de la réception du consentement à adoption. En effet ces derniers étaient des compétences exclusives du greffier en chef qui ne pouvaient les déléguer qu'à un autre greffier en chef<sup>241</sup>.

---

<sup>239</sup>Loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001, relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral (art. 730-1 alinéa 2 du code civil)

<sup>240</sup>Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit

<sup>241</sup>Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative pour consentement à adoption et Loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 pour les actes de notoriété

## **2- Les compétences transférées et supprimées au tribunal de grande instance : la déclaration de changement de nom d'un enfant :**

**183. La déclaration de changement de nom d'un enfant naturel.** *La déclaration conjointe de changement de nom des enfants mineurs est prévue pour les enfants nés hors mariage et reconnus par l'un des parents après la déclaration de naissance. Ainsi, l'enfant, dont le lien de filiation est établi à l'égard d'un seul de ses parents, prend le nom de celui-ci. Mais lorsque le second lien de filiation est établi, une simple déclaration conjointe des deux parents permet de modifier le nom antérieurement attribué.*

Jusqu'à la loi de 1995, cette déclaration était faite devant le juge des tutelles puis cette compétence a été transférée au greffier en chef du tribunal de grande instance du lieu où demeurait l'enfant.

Cette déclaration de changement de nom était reçue par acte établi par le greffier en chef en présence de ses deux parents.

Le greffier en chef devait procéder à plusieurs vérifications mais n'avait pas le pouvoir d'apprécier l'opportunité de la déclaration. Son contrôle consistait à vérifier que les conditions légales étaient réunies. Ainsi, il procédait à la vérification de l'identité des deux parents, de la filiation de l'enfant au vu de la copie intégrale de l'acte de naissance établie à l'égard des deux parents dans le cas de l'article 334-2 du code civil à l'égard de la mère dans le cas de l'article 334-5. Il devait également recueillir le consentement de l'enfant de plus de 13 ans, au changement de son nom.

Si les conditions légales étaient remplies, il recevait la déclaration. En revanche, lorsqu'elles n'étaient pas remplies, le greffier en chef refusait de recevoir la déclaration et informait les parents qu'ils pouvaient saisir le juge aux affaires familiales. Cette compétence a été transférée à l'officier d'état civil<sup>242</sup>.

---

<sup>242</sup> Ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 ; Loi n° 2009-61 du 16 janvier 2009 art.1er

## **B- Les compétences transférées de 1985 à 1995 et maintenues**

### **1- Les compétences transférées et maintenues au tribunal de grande instance et au tribunal d'instance : la vérification annuelle des comptes de gestion des mineurs et des majeurs protégés**

**184. L'objectif de la vérification des comptes de gestion.** La protection des personnes vulnérables relève des fonctions régaliennes de l'État et englobe la protection de leur patrimoine. Le principal objectif de la vérification des comptes de gestion est d'éviter que le patrimoine de la personne protégée ne soit dilapidé et utilisé à d'autres fins que son seul intérêt.

**185. L'évolution dans le temps des autorités chargées de la vérification des comptes de gestion.** La loi du 3 janvier 1968 confiait au juge des tutelles la charge de la vérification des comptes de gestion de tutelles<sup>243</sup>, celle du 8 février 1995 a opéré un transfert de cette charge au greffier en chef du tribunal d'instance<sup>244</sup>.

Cette loi pose le principe de la compétence du greffier en chef en matière de vérification des comptes de gestion et en fait une compétence exclusive du directeur de greffe. Par suite il ne peut déléguer le contrôle des comptes qu'à un autre greffier en chef de la juridiction à l'exclusion d'un greffier<sup>245</sup>.

Cette compétence est restée partagée avec le juge des tutelles jusqu'à la loi du 5 mars 2007<sup>246</sup> qui met fin à la compétence du juge des tutelles dans cette matière. Le greffier en chef devient seul compétent pour la vérification des comptes de gestion sous certaines réserves. En effet, le juge des tutelles peut confier la vérification à d'autres intervenants, dispenser certains intervenants du dépôt de comptes de gestion et a un pouvoir de surveillance générale. Jusqu'à la loi du 12 mai 2009, le greffier en chef du tribunal d'instance était seul compétent pour la vérification des comptes de gestion des mineurs et des majeurs protégés<sup>247</sup>. Cette loi qui crée un pôle de la famille au tribunal de grande instance transfère la compétence pour la vérification des comptes de gestion des mineurs au greffier en chef dudit tribunal.

---

<sup>243</sup> Loi n°68-5 du 3 janvier 1968

<sup>244</sup> Loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile pénale et administrative

<sup>245</sup> COJ, art. R123-7

<sup>246</sup> Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007

<sup>247</sup> Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009

Il est relevé dans un fascicule de l'ENM « qu'aujourd'hui comme hier, le contrôle exhaustif du dépôt annuel de tous les comptes et de leur contenu, demeure une mission impossible à concilier avec les effectifs et les autres missions du greffier en chef. En raison de la technicité de ce travail, du fait de la complexité de certains patrimoines et de la carence de certains tuteurs (notamment familiaux) à transmettre les pièces justificatives des comptes de placement »<sup>248</sup>.

### **a- Le rôle du directeur des services de greffe dans la vérification des comptes de gestion**

**186. Le domaine de la vérification.** Le directeur des services de greffe est compétent pour connaître de la vérification et de l'approbation des comptes de gestion des mineurs et des majeurs concernant ces derniers, pour les mesures d'accompagnement judiciaire (C.civ art. 495-9), les mesures de curatelle renforcée (C.civ art. 472), de tutelles C.civ art. 510 et s.) et de sauvegarde de justice (C.civ art. 437). Cette compétence concerne aussi bien le compte annuel de gestion (C.civ art. 511) que le compte définitif (C.civ art. 514).

Le greffier en chef s'assure que les comptes ont été déposés et procède à leur vérification.

**187. La vérification du dépôt des comptes.** Conformément à l'article 511 du code civil, le tuteur soumet chaque année son compte de gestion en vue de sa vérification, accompagné des pièces justificatives, au directeur des services de greffe du tribunal d'instance pour les majeurs protégés et à celui du tribunal de grande instance pour les mineurs. Les comptes peuvent être déposés soit à la date anniversaire de la mesure soit à celle de l'année civile, C'est cette dernière solution qui est recommandée par la chancellerie<sup>249</sup> « *même si les opérations de vérification peuvent s'étendre sur plusieurs mois, il peut être souhaitable de faire coïncider l'année de gestion avec l'année civile plutôt que de prendre comme point de départ l'ouverture de la mesure. Ceci peut contribuer d'une part à simplifier les démarches des tuteurs ou mandataires judiciaires à la protection des majeurs tenus par les règles de la*

---

<sup>248</sup> ENM les personnes vulnérables fasc. p. 82

<sup>249</sup> Ministère de la Justice DSJ Instruction pour les greffes destinées aux greffes pour la mise en œuvre de la protection juridique des majeurs juin 2009 p. 54

*comptabilité publique, d'autre part, à faciliter l'obtention et la lecture des documents bancaires ou fiscaux pour les greffiers en chef »<sup>250</sup>.*

Le directeur des services de greffe doit s'assurer chaque année que tous les comptes des personnes protégées ont été déposés et le cas échéant que les comptes des personnes désignés par le juge des tutelles (subrogé tuteur, expert-comptable) ont bien été déposés et vérifiés. En effet l'instruction pour les greffes précise que « lorsqu'il n'a pas à vérifier le compte, le greffier en chef doit néanmoins en recevoir une copie et en assurer la conservation »<sup>251</sup>. Dans le fascicule de l'ENG, il est précisé que « parce que les comptes de gestion sont toujours par principe aux termes de l'article 511 du code civil, de voir leur conformité soumise à la décision du juge, toute personne chargée de les vérifier et de les approuver doit en conséquence en transmettre chaque année un exemplaire au tribunal. Cette disposition prévue à l'article 1254 du code de procédure civile, permet de s'assurer qu'en cas de mise en cause du fonctionnement du service public de la justice concernant le contrôle des comptes, il puisse être fait état de documents complets et non falsifiés. Il s'agit d'une forme d'archivage nécessaire compte tenu de la délégation, permise par la loi, du pouvoir de contrôle des comptes, alors que la responsabilité de l'État pourra toujours être recherchée »<sup>252</sup>.

**188. Les diligences du DSG en l'absence de dépôt du compte de gestion.** Lorsque le compte n'est pas déposé, le directeur des services de greffe procède à des rappels. Pour s'assurer que les comptes sont déposés, il appartient au greffier en chef de mettre en place une organisation du service des tutelles pour que tous les comptes soient enregistrés sur les logiciel des tutelles (TUTIMAJ pour les majeurs et MINTI pour les mineurs)<sup>253</sup>. Cet enregistrement est très utile car il permet le recensement des comptes manquants pour lancer les rappels. Dans certaines juridictions le directeur des services de greffe met en place un calendrier de rappels qui permet aux fonctionnaires du service d'effectuer automatiquement les rappels, lorsque le recensement fait apparaître des comptes manquants.

---

<sup>250</sup> Instruction pour les greffes de juin 2009 page 54 cité dans le fascicule de l'ENG La vérification des comptes de gestion page 10

<sup>251</sup> Instructions destinées aux greffes pour la mise en œuvre de la protection juridique des majeurs – Ministère de la Justice – Direction des services judiciaires – Département de l'organisation et des méthodes (AB2) - Juin 2009 p.56

<sup>252</sup> ENG La vérification des comptes de gestion des tutelles, fasc. p. 45

<sup>253</sup> Applications qui permettent aux tribunaux de grande instance et aux tribunaux d'instance de gérer les différentes mesures de protection et d'assurer le suivi des comptes de gestion

En cas de difficultés ou d'absence de compte de gestion, le greffier saisit le juge des tutelles qui peut en vertu de l'article 417 du code civil enjoindre au tuteur de déposer le compte voire, le décharger de l'exercice de la mesure<sup>254</sup>.

**189. La vérification des éléments du compte de gestion.** Il résulte de la circulaire d'application de la loi du 8 février 1995, (paragraphe B.2.1.) que le rôle du greffier en chef en matière de vérification consiste à s'assurer de la bonne tenue comptable des documents produits, de la conformité des opérations financières avec les décisions du conseil de famille ou les ordonnances du juge des tutelles, de l'absence de disproportions manifestes sur les états relatifs aux opérations de la vie courante et de conformité des émoluments des représentants légaux au barème.

A la lecture de cet extrait, il apparaît que les pouvoirs du directeur des services de greffe sont encadrés en ce qui concerne les dépenses de la vie courante, les actes de disposition et l'indemnisation du représentant légal.

S'agissant tout d'abord des dépenses courantes, il n'est pas possible d'en dresser une liste exhaustive. En général sont considérées comme des opérations de la vie courante : les dépenses d'habillement, de nourriture, de loyer, de loisirs, de frais de transport, argent de poche, assurances, dépenses d'énergie (eau, électricité, gaz), etc.

Le directeur des services de greffe doit d'abord vérifier que les dépenses ont bien été exposées dans l'intérêt de la personne protégée et non du représentant légal et ensuite s'assurer que les états produits ne font pas apparaître des disproportions manifestes.

Il s'agit pour le directeur des services de greffe de contrôler que le total des dépenses courantes n'est pas excessif eu égard au revenu du mineur ou du majeur protégé. Cette disproportion doit être examinée au cas par cas au regard de la situation personnelle et familiale de la personne protégée<sup>255</sup>.

Pour ce qui est ensuite des justificatifs, l'article 511 du code civil, dispose que le compte de gestion doit être accompagné de justificatifs. Cependant, d'une manière générale, les

---

<sup>254</sup> CA Paris 31 mai 2010 Base JURICA cité dans cours ENG la vérification des comptes de gestion p. 42 – civ 1erdec 1994 Bull civ I n° 370

<sup>255</sup> Traité pratique du greffe d'instance vérification des comptes de gestion fasc. p. 10 n° 13 ; ENG la vérification des comptes de gestion, fasc. p. 101.

justificatifs ne sont exigés que pour les dépenses exceptionnelles (travaux de rénovation, achat de véhicule, de mobilier de matériel électroménager, ou HIFI, etc), ou qui ne se justifient pas en considération de la situation personnelle de l'intéressé (budget cadeaux anormalement élevé pour une curatrice familiale et ses enfants alors que la personne protégée n'a qu'une petite retraite). Pour ce qui est des actes de la vie courante, le greffier en chef ne doit exiger de justificatifs que pour les dépenses d'une certaine importance ou en cas d'augmentation importante d'une dépense courante<sup>256</sup>.

Généralement le juge des tutelles définit avec le directeur des services de greffe la somme au-delà de laquelle des justificatifs devront être fournis ou les dépenses qui sont exceptionnelles. Le directeur des services de greffe doit remettre au service des tutelles, la liste des justificatifs qui doivent être systématiquement joints à un compte de gestion, liste qui doit être communiquée lors de la mise en place de la mesure de protection et lors du rappel adressé en cas de non-reddition. Il s'agit notamment des relevés bancaires, des relevés fiscaux, des justificatifs des opérations de placement, des factures des dépenses exceptionnelles<sup>257</sup>.

S'agissant des actes de disposition, le directeur des services de greffe doit s'assurer que le représentant légal n'outrepasse pas ses pouvoirs par exemple lorsque le tuteur accomplit un acte de disposition, il devra vérifier que le tuteur avait, au préalable obtenu l'autorisation du conseil de famille ou du juge des tutelles.

Pour ces actes, le directeur des services de greffe doit également s'assurer que l'ordonnance du juge des tutelles ou la décision du conseil de famille a été respectée. Par exemple en cas de vente d'un immeuble de la personne protégée pour 150000 euros, il faut s'assurer que cette somme apparaît dans les comptes du mineur ou du majeur protégé et qu'elle a été placée conformément aux prescriptions du juge des tutelles<sup>258</sup>.

S'agissant ensuite du contrôle des comptes bancaires, lors du dépôt du premier compte de gestion, le directeur des services de greffe doit s'assurer qu'un inventaire a été établi par la personne chargée de la mesure (C. civ. Art. 503 et du C.P.C. art. 1253). L'inventaire est un élément essentiel du dossier, le point de comparaison indispensable pour toute vérification

---

<sup>256</sup> ENG la vérification des comptes de gestion fasc. p. 103

<sup>257</sup> Traité pratique du greffe d'instance fascicule vérification des comptes de gestion page 10 n° 16 ; cours ENG la vérification des comptes de gestion p. 103, Autorité de la concurrence Avis N° 10-A-14 du 29 juin 2010 relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de gestion

<sup>258</sup> Exemple cité dans le cours ENG la vérification des comptes de gestion p. 108

ultérieure des comptes. En effet, il permet de connaître la composition exacte du patrimoine du majeur au début de la mesure. Il doit être actualisé au fil de l'évolution du patrimoine<sup>259</sup>.

Le directeur des services de greffe doit s'assurer en début de mesure que les capitaux ont été versés directement sur un compte ouvert au nom du majeur protégé auprès d'un établissement habilité à recevoir des fonds du public et portant la mention de la mesure de protection. De même il doit s'assurer que la personne chargée de la mesure de protection n'a procédé ni à la modification des comptes ou livrets ouverts au nom de la personne protégée ni à l'ouverture d'un autre compte sans l'autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille (C.civ. Art. 427).

Enfin, le directeur des services de greffe doit contrôler l'évolution des comptes de placement. Il doit en cas de diminution anormale des placements vérifier si les autorisations requises du juge des tutelles pour les déplacements de fonds ont été obtenues ou si les fonds prélevés ont bien été utilisés dans l'intérêt de la personne protégée. Il convient de relever que le curateur n'a pas besoin d'une autorisation pour accomplir les actes d'administration comme les déplacements de fonds ou les prélèvements sur les comptes de placement alors qu'une telle autorisation est exigée au tuteur. Cependant dans les deux cas, le directeur des services de greffe peut toujours exiger du curateur ou du tuteur la production de justificatifs.

**190. La vérification de la rémunération des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.** Pour ce qui est des émoluments, rappelons qu'en principe, les représentants légaux autres que les Mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM) exercent à titre gratuit les mesures de protection.

En effet la rémunération du MJPM, tuteurs et curateurs d'État est constituée à titre principal d'émoluments prélevés sur les revenus du majeur protégé selon un barème dégressif à moins que son revenu ne soit inférieur à l'allocation adulte handicapé<sup>260</sup>.

Les vérifications du directeur des services de greffe portent sur l'assiette du prélèvement, sa conformité au barème et la conformité du prélèvement à la somme calculée. A défaut il procède aux redressements après avoir recueilli les observations du représentant légal. La décision de redressement peut faire l'objet d'un recours devant le juge des tutelles.

---

<sup>259</sup> Traité pratique du greffe d'instance fascicule vérification des comptes de gestion p. 9 n° 12 ; ENG la vérification des comptes de tutelles, fasc. p. 78

<sup>260</sup> Décret n° 2008-1554 du 31 décembre 2008 modifié par le décret n° 2011-936 du 1er août 2011

Cependant, en plus des émoluments qui sont la rémunération principale du représentant légal, le juge des tutelles peut aussi lui accorder une indemnité complémentaire exceptionnelle pour des actes nécessitant des diligences particulières. La vérification porte sur la réalité de l'autorisation permettant au mandataire judiciaire de percevoir une indemnité exceptionnelle ou complémentaire ainsi que la conformité du prélèvement avec la décision du juge des tutelles ou du conseil de famille. Cette indemnité est à la charge de la personne protégée.

Enfin, il vérifie la conformité du compte de gestion avec les justificatifs produits. Il convient de s'assurer de la réalité des informations comptables portées sur le compte de gestion avec les attestations bancaires fournies. Ces attestations doivent être délivrées par les organismes bancaires débiteurs des comptes et arrêtés à la date de fin de gestion.

La vérification du solde de fin d'exercice est la dernière étape de ce contrôle. En effet, après avoir vérifié les éléments du compte relatifs aux recettes et aux dépenses, le greffier en chef contrôle le solde de fin d'exercice. Il s'agit de s'assurer des reports de solde de l'année précédente, de vérifier l'évolution des dépenses et des recettes par nature, de vérifier les soldes globaux en les comparant à ceux de l'année précédente et de vérifier l'évolution des soldes de chaque compte.

« La bonne tenue comptable des états produits » doit permettre au greffier en chef de s'assurer que le solde de début d'exercice auquel on ajoute les recettes et soustrait les dépenses correspond au solde de fin d'exercice.

**191. L'encadrement des pouvoirs du DSG.** Il convient de relever qu'à l'occasion de ce contrôle annuel, les pouvoirs du directeur des services de greffe sont encadrés par deux règles. Tout d'abord, il n'a pas le pouvoir d'apprécier l'opportunité des placements et des dépenses effectuées, cette compétence relevant du juge des tutelles. Ensuite, il ne doit pas s'immiscer dans la vie privée de la personne protégée mais peut demander tous justificatifs complémentaires par rapport à des dépenses exceptionnelles ou qui ne se justifient pas en considération de la situation personnelle du majeur. En cas de difficultés, il n'a aucun pouvoir de contrainte et doit saisir le juge des tutelles.

**192. Les moyens du directeur des services de greffe.** Pour mener à bien cette vérification la loi confère au directeur des services de greffe un droit de communication. Ainsi, il a le pouvoir d'exiger toute information utile à l'exercice effectif de ce contrôle des comptes auprès du responsable de la gestion des biens de la personne protégée. Il s'adresse alors par écrit au responsable en précisant les éléments d'information qu'il souhaite se voir communiquer.

En outre, le directeur des services de greffe peut aussi depuis la loi du 5 mars 2007<sup>261</sup>, faire usage du droit de communication prévu au deuxième alinéa de l'article 510 du Code civil. Ainsi, il peut solliciter des établissements auprès desquels un ou plusieurs comptes sont ouverts au nom de la personne protégée, un relevé annuel de ceux-ci sans que puisse lui être opposé le secret professionnel ou le secret bancaire. Il a également un accès au FICOBA<sup>262</sup>.

**193. La possibilité d'assistance du DSG par un huissier de justice.** Lorsque les ressources de la personne protégée le permettent et que le directeur des services de greffe l'estime utile, ce dernier peut solliciter aux frais de la personne protégée, l'assistance d'un huissier de justice dans la vérification des comptes (CPC, art. 1254-1).

Avant ce recours à l'huissier, l'intervention des agents du Trésor public pour la vérification et le contrôle des comptes de gestion avait été expérimentée dans certains tribunaux. Il a été relevé que cette expérience s'est montrée concluante mais n'a pas été reprise, pour des raisons budgétaires évidentes<sup>263</sup>. L'assistance du greffier en chef par un huissier de justice en matière de vérification des comptes de gestion est introduite par le décret du 8 novembre 2011 (C.P.C art. 1254-1)<sup>264</sup>. La personne protégée ainsi que la personne chargée de l'exercice de la mesure, sont informées par tout moyen de la décision du directeur des services de greffe et peuvent la déférer au juge des tutelles. Celui-ci statue par ordonnance non susceptible de recours.

Il convient de relever que la mission de l'huissier est une mission d'assistance du greffier en chef, qui seul a le pouvoir de demander des explications au tuteur, le droit d'obtenir des informations auprès des établissements où sont ouverts les comptes de la personne protégée et le pouvoir d'approuver le compte de gestion<sup>265</sup>.

---

<sup>261</sup> Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 modifiée portant réforme de la protection juridique des majeurs

<sup>262</sup> Il s'agit d'un fichier qui recense l'ensemble des ouvertures, modifications et clôture de comptes bancaires

<sup>263</sup> ENM, les personnes vulnérables, fasc. p. 82

<sup>264</sup> Décret 2011-1470 du 8 novembre 2011

<sup>265</sup> ENM les personnes vulnérables, fasc. p. 83

**194. La décision du greffier en chef.** Au vu de l'ensemble des vérifications effectuées si le greffier en chef décide d'approuver le compte, il dresse un acte d'approbation qui est joint au dossier du mineur ou du majeur protégé. En revanche en cas de difficulté le juge des tutelles est saisi. En effet, le juge des tutelles conserve un rôle en matière de vérification des comptes de gestion.

**b- Le rôle du juge des tutelles en matière de vérification des comptes de gestion**

**195. L'intervention dans l'organisation du service.** Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, s'il n'y a plus de partage de compétence entre le juge des tutelles et le directeur des services de greffe pour la vérification des comptes de gestion il intervient cependant à plusieurs niveaux. Il peut intervenir dans l'organisation du service, c'est lui par exemple qui fixe la somme à partir de laquelle son autorisation préalable est requise pour une dépense. Il peut également intervenir pour le choix de la date de dépôt du compte (date anniversaire ou année civile), voire pour fixer le calendrier des rappels.

**196. L'intervention en cas de difficulté.** Par ailleurs en cas de difficulté ou de doute sur un quelconque élément du dossier (anomalies constatées, absence de compte ou absence de réponse par exemple), le directeur des services de greffe en réfère au juge des tutelles. Il peut le saisir pour avis.

Enfin, lorsqu'il refuse d'approuver le compte, le directeur des services de greffe dresse un rapport des difficultés rencontrées qu'il transmet au juge. Cet acte dessaisit le greffier en chef, et c'est alors au juge de statuer sur la conformité du compte.

Lorsqu'il est saisi, le juge des tutelles peut aux termes de l'article 417 du code civil prononcer des injonctions contre les personnes chargées de la protection et condamner à l'amende civile prévue par le code de procédure civile celles qui n'y ont pas déféré. Il peut les dessaisir de leur mission en cas de manquement caractérisé dans l'exercice de celle-ci, après les avoir entendues ou appelées.

Il peut, dans les mêmes conditions, demander au procureur de la République de solliciter la radiation d'un mandataire judiciaire à la protection des majeurs de la liste prévue à l'article L.471-2 du code de l'action sociale et des familles.

Il convient également de rappeler que l'article 416 du code civil modifié par la loi du 5 mars 2007<sup>266</sup> prévoit que le juge des tutelles et le procureur de la République exercent une surveillance générale des mesures de protection dans leur ressort et peuvent donc dans ce cadre s'assurer que les comptes sont déposés et vérifiés.

**197. Le temps consacré à la vérification.** Le logiciel Outigref<sup>267</sup> évalue à 15 minutes le temps qui doit être consacré à la vérification d'un compte de gestion. En réalité ce temps varie en fonction de plusieurs paramètres.

Ainsi les comptes de gestion des tuteurs familiaux peuvent être plus longs à vérifier que ceux des associations et des MJPM qui sont des professionnels. Pour aider les tuteurs familiaux dans l'établissement des comptes de gestion, plusieurs solutions ont été utilisées par les directeurs des services de greffe. Dans cette optique certains d'entre eux reçoivent les tuteurs nouvellement nommés pour leur expliquer comment établir leurs comptes de gestion. A cet effet, les imprimés de compte de gestion qui leur sont remis sont simples et permettent de leur faciliter la tâche. En effet ces imprimés énumèrent les rubriques à compléter et la liste des pièces à produire. De même, les associations tutélaires organisent des formations pour les tuteurs familiaux et dans certains ressorts (cour d'appel de Rennes), une association est présente dans les locaux du tribunal d'instance et apporte son appui aux tuteurs familiaux pour l'établissement de leur compte de gestion ou la rédaction des différentes requêtes après jugement (demande de placement de fonds, demande d'ouverture d'un compte, demande de vente d'un bien mobilier ou immobilier, etc). Par ailleurs certains tribunaux d'instance mettent sur leur site internet les imprimés les plus courants en matière de tutelles, qui peuvent être utilisés par les tuteurs familiaux (site internet du tribunal d'instance de Caen et d'Argentan sur le ressort de la cour d'appel de Caen, site internet du tribunal d'instance de Lyon, etc.).

---

<sup>266</sup> Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007

<sup>267</sup> Le logiciel OUTILGREF est l'Outil de Gestion et de Répartition des Emplois de Fonctionnaires c'est un outil d'évaluation de la charge de travail des greffes. Il permet d'obtenir pour chaque juridiction, service par service, une première estimation de ses besoins en personnels, compte tenu des affaires nouvelles et terminées - projet de loi de finances pour 2011 accès droit et justice <http://www.senat.fr/>

La durée de la vérification dépend également de la nature de la mesure. Ainsi pour une tutelle qui est une mesure de représentation, la plupart des actes doivent être autorisés par le juge des tutelles, par suite, le directeur des services de greffe doit vérifier que le représentant légal a obtenu ces autorisations et qu'il a respecté les prescriptions du juge des tutelles. Inversement dans une curatelle il y a moins d'actes à vérifier car dans ce régime d'assistance, le curateur peut accomplir la plupart des actes sans l'autorisation du juge des tutelles.

De même, le temps de vérification d'un patrimoine dépend aussi de son importance. Ainsi, un patrimoine d'une valeur d'un million d'euros avec des portefeuilles de valeurs mobilières, plusieurs comptes de placement et des biens immobiliers est certainement plus long et plus difficile à vérifier qu'un patrimoine où le seul revenu de la personne protégée est l'allocation adulte handicapé (AAH) avec un compte courant et un compte de placement.

L'exercice de cette compétence exige de la part du greffier en chef une vigilance toute particulière. En effet aux termes des articles 421 et 422 du code civil une faute quelconque commise dans ce domaine par le greffier en chef est de nature à engager sa responsabilité.

Relevons qu'avec la loi de modernisation de la justice cette compétence qui jusqu'à cette loi était attachée à la qualité de directeur des services de greffe pourra désormais être déléguée sous certaines conditions au greffier chef de greffe d'un tribunal d'instance sur délégation des chefs de cour.

## **2- Les compétences transférées et maintenues au tribunal de grande instance**

### **a- La déclaration conjointe d'autorité parentale**

**198. La notion d'autorité parentale.** L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs exercés dans l'intérêt de l'enfant, elle est en principe exercée en commun par les père et mère de l'enfant jusqu'à la majorité ou l'émancipation de ce dernier. (C. civ. article 372 et 372-2, al 1). Cependant dans certains cas, cette autorité est exercée de façon unilatérale lorsqu'un seul parent en est titulaire (filiation naturelle établie d'un seul côté, adoption par une personne seule, etc). Dans certaines des hypothèses dans lesquelles l'exercice de l'autorité est unilatéral, le retour au droit commun de l'autorité exercée en commun est possible sur simple déclaration.

A l'origine la déclaration devait être faite devant le juge des tutelles, la loi du 8 janvier 1993 a transféré cette compétence au juge aux affaires familiales, puis celle du 8 février 1995 (article 10)<sup>268</sup> a finalement confié cette mission au greffier en chef.

Cette possibilité est prévue par le code civil dans deux hypothèses : celle de l'enfant naturel dont la filiation est établie à l'égard de l'un des parents plus d'un an après sa naissance et alors que la filiation était déjà établie à l'égard de l'autre parent (C.civ. Art. 372 al 2) ; et celle de l'enfant adopté en adoption simple par le conjoint de son parent (C. civ. Art. 372 alinéa 3 et art. 365).

La déclaration se fait dans les deux cas devant le directeur des services de greffe du tribunal de grande instance. Le greffier en chef compétent est celui du tribunal de grande instance du lieu où demeure l'enfant.

**199. Les diligences du DSG.** Le directeur des services de greffe recueille la déclaration conjointe des père et mère en application de l'article 374 alinéa 2 du code civil aux fins d'exercice conjoint de l'autorité parentale.

Il recueille également cette déclaration alors même que les parents de l'enfant naturel satisfont aux conditions posées à l'article 372 du code civil et qu'ils exercent en commun l'autorité parentale.

Le directeur des services de greffe ne peut refuser de recevoir cette déclaration au motif que l'autorité parentale conjointe s'exerce de plein droit.

Le directeur des services de greffe procède à la vérification de l'identité des deux parents, à la vérification de la filiation de l'enfant, au vu de la copie intégrale de l'acte de naissance établie à l'égard des deux parents.

Il convient de souligner que le directeur des services de greffe qui reçoit l'acte doit simplement contrôler l'existence des conditions légales. Il ne lui appartient pas de faire d'appréciation ni en opportunité, ni portant sur l'existence de telle ou telle condition. Le

---

<sup>268</sup> Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative

directeur des services de greffe se contente de vérifier l'acte de naissance de l'enfant et l'établissement de la filiation.

Si les conditions légales sont remplies, il établit un acte de déclaration conjointe d'autorité parentale. Dans le cas contraire, le directeur des services de greffe refuse de recevoir la déclaration et informe les parents qu'ils peuvent saisir le juge aux affaires familiales.

### **b- La vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle**

**200. Le rôle du bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ).** Le bureau d'aide juridictionnelle est un service sensible. Il a pour mission d'accueillir les justiciables les plus démunis qui sont dans l'incapacité de « faire valoir leurs droits en justice » et qui viennent demander à bénéficier de l'aide juridictionnelle telle qu'elle est prévue par la loi, à savoir, des auxiliaires de justice (avocats huissiers), voire des techniciens (experts) rémunérés complètement ou en partie par une subvention d'État.

La loi du 10 juillet 1991 a institué un bureau unique d'aide juridictionnelle auprès de chaque tribunal de grande instance chargé de se prononcer sur les demandes portées devant les juridictions situées dans le ressort du tribunal de grande instance, le premier et second degré de l'ordre judiciaire et administratif.

**201. Les instances dirigeantes du BAJ.** Le bureau de l'aide juridictionnelle est présidé par un magistrat du Tribunal de Grande Instance, qui assure en même temps les fonctions de président de la première section. L'article 18 de la loi du 8 février 1995 a créé la fonction de vice-présidence au sein du bureau d'aide juridictionnelle et l'a confiée au greffier en chef, chef de greffe<sup>269</sup> de la cour de cassation, du tribunal de grande instance, ou de la cour d'appel (Articles 12,14 et 16 de la loi du 10 juillet 1991).

La loi du 18 décembre 1998 a étendu les pouvoirs du vice-président qui peut, depuis cette date, remplacer le président et notamment présider le bureau d'aide juridictionnelle (article 16 de la loi du 10 juillet 1991 complété par l'article 2 de la loi du 18 décembre 1998).

---

<sup>269</sup> Circulaire d'application n° SJ-95006-B3 du 4 mai 1995 qui définit sa mission en tant que vice-président du bureau d'aide juridictionnelle article 18 et 19

Le directeur de greffe, vice-président du bureau d'aide juridictionnelle peut donner délégation à un autre directeur des services de greffe, conformément à l'article 7 de la loi du 8 février 1995, mais il ne peut déléguer ses fonctions de vice-président du bureau d'aide juridictionnelle à un greffier (Code de l'organisation judiciaire ancien art. L 811-2).

La loi du 8 février 1995 entendait donner au greffier en chef un rôle actif dans le dispositif de l'aide juridictionnelle. L'objectif de la création de cette nouvelle fonction étant de permettre l'optimisation des moyens mis à la disposition des bureaux d'aide juridictionnelle afin de répondre à l'attente des justiciables et des partenaires institutionnels.

C'est ainsi que le contenu de la mission de vice-président devra influencer sur l'efficacité d'ensemble du système de l'aide juridictionnelle.

Dans cette perspective, le vice-président du bureau d'aide juridictionnelle a des missions quasi- juridictionnelles et administratives.

**202. Les fonctions quasi-juridictionnelles du DSG en qualité de vice-président du BAJ.** Le vice-président est membre du bureau. A ce titre, il siège en son sein et participe aux délibérations. Ce n'est donc plus seulement en sa qualité de responsable du greffe de la juridiction qui accueille un bureau d'aide juridictionnelle que le directeur des services de greffe veille à la meilleure adéquation des moyens aux besoins de ce bureau.

C'est en double qualité de vice-président du bureau d'aide juridictionnelle et de chef de greffe des juridictions précitées qu'il est amené à intervenir sur le fonctionnement du bureau. Ainsi, il statue seul sur les demandes ne présentant pas de difficultés sérieuses (article 22 de la loi du 10 juillet 1991). En outre, il peut procéder aux mesures d'investigation nécessaires et rejeter la demande si le demandeur, sans motif légitime, ne communique pas dans le délai imparti les documents ou les renseignements demandés.

Par ailleurs, en application des articles 132-12, 132-18, 132-19 du décret du 19 décembre 1991, le DSG se voit confier des attributions nouvelles. Il assure la présidence du bureau d'aide juridictionnelle en cas d'impossibilité du président (article 16 de la loi du 10 juillet 1991).

Il peut également en cas d'absence ou d'empêchement du président, rendre des décisions d'attribution et de retrait de l'aide suite à l'intervention de l'avocat en matière de médiation et de composition pénale et au titre de la mesure de l'article 12-1 de l'ordonnance 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante (page 5 de la circulaire du 19 novembre 2001).

De même dans les cas d'urgence, il peut rendre une décision d'admission provisoire à l'aide à l'intervention de l'avocat (décret du 19 décembre 1991 art. 132-18).

**203. Les fonctions administratives du DSG en qualité de vice-président du BAJ.** Le directeur des services de greffe de la juridiction près laquelle le bureau est établi exerce, sous l'autorité du président du bureau des fonctions d'administration du bureau. Dans ce cadre, il désigne le ou les secrétaires du bureau ou des sections.

Il peut proposer au bureau d'aide juridictionnelle, la mise en œuvre de toute organisation permettant la réponse la plus rapide et la mieux adaptée à la demande d'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Il lui appartient de mettre en place la procédure de suivi de l'activité du bureau d'aide juridictionnelle, notamment grâce à des tableaux de bord, pour parvenir à terme au suivi des dépenses en matière d'aide juridictionnelle. Ces tableaux de bord feront apparaître les informations concernant les délais de délivrance des attestations de fin de mission et les délais de transmission des états de recouvrement.

Il informe le bureau de l'évolution de son activité sous forme de rapports comportant des indications sur la nature des affaires pour lesquelles l'aide juridictionnelle est sollicitée et les taux d'acceptation ou de refus des demandes qui lui sont présentées.

Enfin il établit un rapport annuel d'activité du bureau d'aide juridictionnelle, ainsi que des dépenses engagées à la suite des décisions rendues concernant l'aide juridictionnelle.

Il convient d'indiquer que les missions du vice-président du bureau d'aide juridictionnelle auprès de la cour de cassation sont les mêmes que celles exercées devant le tribunal de grande instance.

Par ailleurs, le directeur de greffe exerce également des missions du vice-président de la section de la cour d'appel. A ce titre, en sa qualité de vice-président, il est membre de la section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour d'appel ; il siège en son sein, participe aux délibérations et peut présider le bureau d'aide juridictionnelle à la place du président.

Comme son homologue du tribunal de grande instance, il peut proposer à la section de mettre en œuvre toute organisation permettant la réponse la plus rapide et la mieux adaptée à la demande d'admission au bénéfice l'aide juridictionnelle.

Enfin, il est chargé d'assurer l'information annuelle des autres membres de la section en ce qui concerne l'activité de cette section et notamment la nature des affaires pour lesquelles l'aide juridictionnelle est sollicitée ainsi que les taux d'acceptation et de refus des demandes qui lui sont présentées.

C'est également le vice-président du bureau d'aide juridictionnelle qui établit, les états trimestriels de vacation au titre des indemnités versées aux présidents et membres honoraires des bureaux d'aide juridictionnelle. (Circulaire budgétaire du 27 janvier 1997 n° SJ-97-002-AB3).

Ces états sont visés par les chefs de juridiction, après vérification, puis transmis au SAR pour mandatement.

Un bilan trimestriel des crédits consommés à ce titre sous forme d'état doit être transmis aux chefs de cour par le vice-président du bureau d'aide juridictionnelle.

Le rapport DELMAS GOYON propose de confier au greffier en chef la présidence du bureau de l'aide juridictionnelle, qui relève actuellement du président du tribunal de grande instance<sup>270</sup>. Cette proposition va dans le même sens que la réforme de 1998 qui a étendu les pouvoirs du vice-président du bureau d'aide juridictionnelle et lui permet de remplacer le président du bureau d'aide juridictionnelle en cas d'absence ou d'empêchement.

---

<sup>270</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.111.Proposition n° 52

### **3- La compétence pour la délivrance des titres exécutoires européens**

**204. Les règles relatives au titre exécutoire européen (TEE).** Le DSG du tribunal de grande instance est compétent pour la délivrance des titres exécutoires « européens ». En effet, il est saisi pour traiter les requêtes aux fins de certification des titres exécutoires français en vue de leur reconnaissance et de leur exécution à l'étranger (CPC art. 509-1) ainsi que les requêtes aux fins de reconnaissance ou de constatation de la force exécutoire, sur le territoire de la République, des titres exécutoires étrangers en application (CPC art. 509-2).

Le titre exécutoire européen est régi par les articles 509-1 et suivants du Code de procédure civile et par le règlement (CE) n°805/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004.

Il est constitué par une décision de justice, une transaction judiciaire ou un acte authentique portant sur des créances transfrontalières incontestées et bénéficiant d'un certificat qui pourra être exécuté sans avoir besoin de retourner devant un juge.

La créance doit être incontestée. Cela recouvre, selon l'article 5 du règlement (CE) no 805/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004, « toutes les situations dans lesquelles un créancier, en l'absence établie de toute contestation du débiteur quant à la nature et au montant d'une créance pécuniaire, a obtenu soit une décision judiciaire contre ce débiteur soit un acte exécutoire nécessitant une acceptation expresse du débiteur, qu'il s'agisse d'une transaction judiciaire ou d'un acte authentique ».

**205. La décision du DSG.** Le DSG ne peut délivrer le titre exécutoire européen que pour des décisions/actes rendus dans les domaines civils et commerciaux. Il ne peut pas être établi pour les décisions rendues en matière de régimes matrimoniaux, fiscalité, procédures collectives et affaires de Sécurité sociale, testament, état des personnes [...].

Lorsqu'il est saisi, le DSG peut soit délivrer un certificat exécutoire européen, soit refuser de le délivrer si les conditions ne sont pas réunies.

Le certificat n'ayant aucune valeur juridictionnelle par lui-même, sa délivrance ne peut faire l'objet d'aucun recours, ainsi que le prévoit le paragraphe 4 de l'article 10. En revanche en application de l'article 509-5 du Code de procédure civile, le refus de délivrance doit être motivé et peut faire l'objet d'un recours devant le Président du Tribunal de grande instance.

Pour les décisions de justice, la certification ne pourra être admise que si elles sont exécutoires. Cela signifie que la décision est soit assortie de « l'exécution provisoire » par le juge qui l'a rendue, soit que tous les délais de recours sont expirés.

La procédure de certification permet aux particuliers et aux entreprises de l'Union européenne de faire appliquer une décision de justice en matière civile ou commerciale dans toute l'UE, quel que soit leur nationalité.

### **C- Les compétences transférées et maintenues au tribunal d'instance**

**206. Plan.** Certaines attributions ont été transférées aux greffiers en chef entre 1985 et 1995 (1) et d'autres à partir de 1995 (2).

#### **1- Les compétences transférées entre 1985 et 1995**

**207. La diversité des compétences transférées.** Il s'agit de la délivrance des procurations de vote, de la répartition des saisies des rémunérations et de la certification de certains frais de justice.

**208. La délivrance des procurations de vote (décret du 22 novembre 1985).** Aux termes de l'article 72 du Code Électoral, le greffier en chef du tribunal d'instance est compétent, concurremment avec le juge d'instance, pour établir les procurations de vote. Il convient de préciser que le greffier en chef ne peut déléguer ses attributions en matière de vote par procuration aux greffiers et autres agents du tribunal l'article 72 du Code Électoral ne le prévoyant pas. L'établissement de la procuration étant liée au grade de greffier en chef, le greffier, chef de greffe ne peut de la même manière établir de procuration. Le rapport DELMAS GOYON prévoit le transfert de cette mission à l'autorité administrative (préfet et sous son autorité, commissariats de police et gendarmeries)<sup>271</sup>.

**209. La répartition des saisies des rémunérations (loi du 9 juillet 1991).** La procédure de saisie des rémunérations est une mesure d'exécution forcée pratiquée à la demande d'un créancier aux fins de se voir attribuer une partie des salaires et rémunérations assimilées de son débiteur.

---

<sup>271</sup> Rapport précité p.39

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, le greffier en chef du tribunal d'instance est chargé de veiller au bon déroulement des opérations de saisie des sommes dues au titre de rémunération à la place du juge d'instance (C. trav. art. R. 3252-20). Ce pouvoir de contrôle porte sur toutes les phases de la procédure postérieures à l'audience de conciliation pour lesquelles le juge n'est plus concerné. Il en est ainsi de l'établissement et de la notification de l'acte de saisie, de la déclaration du tiers saisi, de l'intervention de nouveaux créanciers, du versement de fonds par l'employeur tiers saisi et de la répartition des fonds détenus. (C. trav. art. R. 3252-1 à R. 3252-44).

**210. La certification de certains frais de justice (décret du 6 mai 1988).** Avant le décret du 6 mai 1988, il n'existait qu'une procédure de taxation relevant de la compétence des magistrats pour les frais de justice. En effet aux termes de l'article 226 décret du 6 février 1974<sup>272</sup> « le président de chaque juridiction ou le magistrat qu'il délègue taxe tous les états ou les mémoires relatifs à des frais engagés sur l'ordre des autorités appartenant à cette juridiction ou des personnes agissant sous le contrôle de ces autorités. »

Le décret précité a créé à côté de la procédure de taxation qui reste de la compétence du magistrat, une procédure de certification confiée au greffier.

Le greffier compétent est celui de la juridiction ou celui affecté auprès du magistrat dont émane l'engagement de dépense.

Ainsi il appartient au greffier de certifier tous les états et mémoires de frais quel qu'en soit le montant si ces frais sont de la nature de ceux énumérés aux 1 à 8 de l'article R224-1 du code de procédure pénale et tous les états et mémoires de frais dont le montant est inférieur à 152,45 euros de quelque nature que soit la dépense.

Il doit vérifier que le montant est conforme au tarif et qu'il est justifié par la production des pièces prévues par la réglementation. Il est habilité à procéder au redressement nécessaire. La vérification vaut ordre de paiement.

---

<sup>272</sup> Décret 74-88 du 4 février 1974 modifiant le code de procédure relatif aux frais de justice

S'il refuse d'établir le certificat, le greffier demande au ministère public de prendre des réquisitions aux fins de taxe (C.P.C. art. R225).

La certification du greffier peut faire l'objet de recours de la part de la partie prenante, de celle du régisseur d'avances du greffe et du comptable assignataire dont dépend celui-ci.

Ce recours est adressé au ministère public qui doit saisir le magistrat taxateur.

Les réquisitions du ministère public sont également exigées en matière civile ou commerciale visés à l'article R93 du code de procédure pénale, lorsque la certification du greffier est contestée. Le juge rend alors une ordonnance de taxe.

L'ordonnance de taxe à la différence de la certification est un acte juridictionnel qui exonère le régisseur d'avances du greffe de sa responsabilité personnelle et pécuniaire prévue par le décret du 15 novembre 1966.

Le rapport DELMAS GOYON propose de donner une compétence propre au greffier en chef pour la taxation des mémoires de frais de justice<sup>273</sup>. Il convient de relever que cette compétence est dévolue aux rechtspleger autrichien et allemand<sup>274</sup>.

## **2- Les compétences transférées à partir de 1995**

**211. Plan.** Le greffier en chef est compétent depuis 1995 pour la délivrance des certificats de nationalité française (b) et depuis 2009 pour la réception des déclarations acquiescives de nationalité française(c) le service de la nationalité est un service sensible il convient de souligner l'importance pour le greffier en chef d'en organiser l'accueil (a).

### **a - L'accueil en matière de la nationalité**

**212. L'importance de l'accueil dans le service de la nationalité.** Le service de la nationalité est un service « sensible » compte tenu de la profonde connotation affective qui s'attache à cette matière. Les administrés ressentent comme des tracasseries administratives

<sup>273</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.111.Proposition n° 53

<sup>274</sup> Union européenne des greffiers Union européenne des greffiers – Livre vert pour un greffier européen p. 8 <http://www.csnmeridian.ro>  
11 ; LegiGlobe L'accès francophone aux Greffier en Europe (de, at, hr, dk, es, ee, fr, it, lu, no, nl, pt, cz, ro, si) 4 octobre 2012, droits <http://legiglobe.rf2d.org>

injustifiées le fait qu'on leur demande de produire les documents justifiant de leur nationalité. Ce comportement se manifeste particulièrement lors des demandes de délivrance des certificats de nationalité.

En effet les certificats de nationalité française sont le plus souvent demandés dans des situations où prévaut l'urgence. Il en est ainsi par exemple de l'inscription à un concours, de la candidature à un emploi public, de la délivrance de la première carte d'identité, de l'établissement d'un passeport pour un voyage à l'étranger ou encore de la liquidation des droits à pension.

Différer la réponse sollicitée pendant plusieurs mois est cause de vifs mécontentements, eux-mêmes source d'incompréhension. En effet, le retard dans ce domaine peut avoir de graves répercussions sur la situation des personnes concernées tant sur le plan professionnel que privé (expulsion).

**213. Les recommandations au DSG pour l'organisation de l'accueil.** La circulaire du 24 décembre 1998 recommande au greffier en chef actuel directeur des services de greffe d'organiser l'accueil en s'attachant à trois points<sup>275</sup>. Tout d'abord il doit veiller à ce que les conditions matérielles de l'accueil soient les plus satisfaisantes possibles : confidentialité des entretiens, conditions d'attente décentes, mise à disposition de plaquettes d'information, une liste claire des pièces justificatives à produire. Il convient également d'affecter dans ce service un greffier formé sur les questions de nationalité (plusieurs modules de formation à l'école nationale des greffes) et possédant des qualités de communication avérées.

La circulaire précitée recommande ensuite de réaliser un effort particulier dans les modalités d'accueil des personnes concernées, afin d'éviter que celles-ci aient le sentiment de faire l'objet de tracasseries administratives inutiles et attentatoires à leur vie privée. C'est pourquoi elle recommande de mettre en place une structure permettant un accueil spécialisé, et de développer de manière systématique la pratique d'un entretien individuel, accompagné d'explications sur la situation de l'intéressé au regard du droit de la nationalité et sur la pertinence des pièces qui lui sont demandées.

---

<sup>275</sup> Circulaire n°98/17 du 24 décembre 1998 relative à l'amélioration des conditions de délivrance des certificats de nationalités française

Enfin, il appartient au greffier en chef d'organiser son service pour permettre notamment la délivrance des certificats de nationalité française dans des délais raisonnables tout en assurant un contrôle rigoureux de l'exactitude de ces certificats.

#### **b- La délivrance des certificats de nationalité (1995)**

**214. L'importance et les enjeux du certificat de nationalité française (CNF).** Jusqu'en 1995 le juge d'instance était compétent pour délivrer les certificats de nationalité française, la loi du 8 février 1995<sup>276</sup> a transféré cette compétence au greffier en chef du tribunal d'instance.

Le certificat de nationalité française constitue le seul mode légal de preuve de la nationalité française (C.civ. Art. 31-2). C'est un document administratif créé en 1945 pour faciliter les démarches car avant sa création seul un jugement de nationalité permettait à une personne de prouver sa nationalité française. Le certificat de nationalité indique comment et pourquoi le demandeur a la qualité de français, ainsi que les documents qui ont permis de l'établir. Il fait foi jusqu'à preuve du contraire.

Le certificat de nationalité représente un enjeu important puisqu'il permet à une personne de faire la preuve de sa nationalité comme un jugement. Une preuve importante parce c'est à celui qui conteste la nationalité du titulaire d'un certificat de nationalité d'en apporter la preuve il y a donc renversement de la charge de la preuve. Le greffier en chef a donc la responsabilité d'assurer un contrôle rigoureux dans l'exactitude de ces certificats et de les délivrer dans des délais raisonnables.

Le contrôle passe par une instruction rigoureuse du dossier et l'obligation de motivation du certificat de nationalité française.

Lorsque le requérant a déposé l'ensemble des documents justificatifs, à savoir, les pièces d'état civil ou titres d'acquisition, de réintégration, de conservation utile à la détermination de sa nationalité ainsi que les justificatifs d'identité et de domicile, le greffier en chef procède à l'instruction du dossier en commençant par la vérification des pièces produites, le cas échéant la consultation de la chancellerie et des enquêtes.

---

<sup>276</sup> Loi n° 95-125 du 8 février 1995

**215. Les vérifications du DSG.** Le directeur des services de greffe doit d'abord vérifier sa compétence territoriale à partir des documents fournis par l'intéressé mettant en évidence qu'il réside bien dans le ressort du greffe du tribunal d'instance concerné. La compétence territoriale des tribunaux d'instance spécialisés est fondée sur le domicile ou le lieu de naissance du demandeur. Ainsi pour les personnes résidant à l'étranger et nées à l'étranger le directeur des services de greffe compétent est celui du 1er arrondissement de Paris (30 rue Château des Rentiers, 75013 Paris), pour les personnes résidant à l'étranger et nées en France, c'est le directeur des services de greffe du tribunal d'instance de leur lieu de naissance et pour les personnes nées à l'étranger et qui résident en France, c'est le directeur des services de greffe du tribunal le plus proche de leur domicile qui est compétent. Il convient également de relever qu'aux termes de l'article 31 du code civil, seuls les greffiers en chef des tribunaux d'instance et des tribunaux de première instance (Nouméa et Papeete) énumérés par décret sont habilités à établir les certificats de nationalité française<sup>277</sup>.

Le directeur des services de greffe vérifie l'identité du requérant. Cette étape incontournable est destinée à permettre au greffier en chef ou au fonctionnaire chargé de l'accueil de vérifier qu'il y a bien identité de personne entre le requérant et la personne concernée par les actes d'état civil produits. Il est donc exigé du requérant la production d'un document comportant une photographie. Lorsque le certificat est sollicité pour un mineur le représentant légal doit justifier de son identité.

Il vérifie ensuite que le requérant a bien la capacité juridique pour solliciter la délivrance d'un certificat de nationalité française. La capacité civile est fixée à 18 ans ; toutefois par analogie avec les règles de capacité relatives à la souscription des déclarations de nationalité (C. civ. Art. 17-3), il est admis qu'entre 16 et 18 ans le mineur puisse faire seul sa demande de certificat.

**216. L'importance de la vérification des actes d'état civil.** Ensuite il vérifie les actes d'état civil qui sont des pièces maîtresses pour la délivrance du certificat de nationalité française (actes de naissance et actes de mariage). Le décret du 16 septembre 1997 permet au

---

<sup>277</sup> Circulaires de la direction des affaires civiles et du Sceaux Signalisation des circulaires du 1er juillet au 30 septembre 2005 – Bulletin officiel du ministère de la justice N° 99 ; Décret n° 2005-460 du 13 mai 2005 relatif aux compétences des juridictions civiles, à la procédure civile et à l'organisation judiciaire.art.17 et 37

greffier en chef de demander lui-même les copies intégrales des actes de naissance et de mariage nécessaires à l'établissement d'un certificat de nationalité.

Les actes d'état civil dressés par les autorités étrangères dans les formes locales sont valables en France, qu'ils concernent les Français ou les étrangers. (C. civ., art. 47).

La loi du 14 novembre 2006 a réformé l'article 47 du code civil en permettant au greffier en chef d'effectuer sans plus de formalisme « toutes vérifications utiles »<sup>278</sup>.

Ainsi en plus de l'exigence de légalisation des actes étrangers, en cas de doute sur le contenu d'un acte, le greffier en chef peut faire vérifier l'authenticité de l'acte en l'envoyant par le biais de la valise diplomatique à l'ambassade de France du pays du lieu de naissance qui saisira les autorités locales aux fins de vérification sur les registres d'état civil. Il peut aussi utiliser la procédure de levée d'acte. Celle-ci permet au greffier en chef, disposant d'un acte d'état civil étranger de s'assurer de sa validité en sollicitant auprès du service d'état civil concerné la production de l'acte à partir du numéro de registre figurant sur le document présenté. Ces procédures efficaces pour lutter contre les fraudes éventuelles doivent être employées à bon escient car les délais de réponse, peuvent être très longs.

**217. Le contrôle des diligences du DSG par les chefs de juridiction : le cas des CNF délivrés après une gestation pour autrui à l'étranger.** Les diligences du directeur des services de greffe sur les actes étrangers peuvent être contrôlées par les chefs de juridiction qui sont, rappelons-le, l'autorité hiérarchique du greffier en chef du tribunal d'instance, le juge chargé de l'administration étant son supérieur hiérarchique.

Dans un dossier rapporté par le syndicat FO, une sanction avait été envisagée contre un directeur de greffe qui avait réservé la délivrance d'un CNF destiné à un enfant qu'il soupçonnait être né d'une gestation pour autrui en Inde. Le directeur de greffe avait réservé la délivrance de ce CNF dans l'attente de la réponse du consulat de France à Bombay saisi par la voie diplomatique sur la condition de l'enfant. Il demandait que soit précisé si l'enfant était apatride ou bénéficiaire de la nationalité indienne.

---

<sup>278</sup> Loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006

Les chefs de juridiction avaient analysé la position de cet agent comme une atteinte à l'obligation de réserve à laquelle chaque agent public est tenu et dont le non-respect peut donner lieu à une sanction disciplinaire.

Il lui a été fait grief de ne pas avoir appliqué strictement la circulaire TAUBIRA alors que comme nous l'avons vu, la vérification de l'authenticité des actes produits<sup>279</sup> relève de la responsabilité du directeur des services de greffe.

Selon cette circulaire, « le seul soupçon du recours à une convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui ne peut suffire à opposer un refus aux demandes de certificat de nationalité française dès lors que les actes de l'état civil local attestent du lien de filiation avec un Français, légalisés ou apostillés sauf dispositions conventionnelles contraires, sont probants au sens de l'article 47 du code civil »<sup>280</sup>.

Soulignons que le Conseil d'État avait été saisi de plusieurs requêtes en annulation de cette circulaire qu'il avait rejetées. Il a jugé, que la seule circonstance qu'un enfant soit né à l'étranger dans le cadre d'un contrat de gestation pour autrui, même s'il est nul et non avenue au regard du droit français, ne peut conduire à priver cet enfant de la nationalité française. Cet enfant y a droit, dès lors que sa filiation avec un Français est légalement établie à l'étranger, en vertu de l'article 18 du code civil et sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Le refus de reconnaître la nationalité française porterait sinon une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée de l'enfant, garantie par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)<sup>281</sup>.

Relevons que la décision du Conseil d'État intervient peu après les deux décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui ont condamné la France, le 26 juin 2014, pour violation de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, dans deux affaires de refus de retranscription d'actes d'état civil pour des enfants nés par gestation pour autrui<sup>282</sup>.

---

<sup>279</sup> Syndicat national des services judiciaires de la chancellerie FO - les brimades subies par un greffier en chef de Toulouse intéressent la presse Figaro 21 nov ; 2013

<sup>280</sup> Circulaire CIV02/13 du 25 janvier 2013 délivrance des certificats de nationalité française – convention de mère porteuse état civil étranger

<sup>281</sup> CE, 2ème / 7ème SSR, 12/12/2014, 365779, Lebon

<sup>282</sup> CEDH, 5e sec., 26 juin 2014, Labassee c. France, req. n° 65941/11 et Menesson c. France, req. N° 65192/11)

Madame DOUCET relève que par ses deux décisions, la Cour rappelle sans surprise la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant sur l'intérêt général : la France a le droit, du fait de la marge de manœuvre laissée aux États, d'interdire la GPA sur son territoire, mais elle ne peut pas porter atteinte à « l'identité » des enfants nés de mères porteuses à l'étranger en refusant de les reconnaître<sup>283</sup>.

**218. Les moyens du DSG.** Le directeur des services de greffe dispose de larges moyens d'investigation. Ainsi il peut consulter WEBNAT (service intranet de la sous-direction des naturalisations donnant accès aux données qui y sont archivées (le MES), JUSTINAT (permet de vérifier grâce à une liaison internet si un certificat de nationalité a déjà été délivré à l'intéressé, consulter pour avis le bureau de la nationalité de la DACS et effectuer des recherches dans les archives des autres tribunaux d'instance et du ministère de l'emploi et de la Solidarité.

La consultation de la Chancellerie s'impose lorsque le dossier est complexe. Cette consultation est obligatoire si l'examen du cas nécessite l'application ou l'interprétation d'une loi étrangère. (C. civ. Art. 19, 19-1 et 32-3) ou de la convention du conseil de l'Europe du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités. La chancellerie peut également être consultée par téléphone ou par écrit lorsqu'il existe une difficulté sérieuse, un problème d'interprétation ou une situation douteuse.

Le directeur des services de greffe dispose en pratique, de moyens de vérification de l'existence ou de la non-existence d'un titre acquisitif ou de conservation de la nationalité française. Selon les époques trois possibilités sont offertes au greffier en chef, il peut procéder à cette vérification dans les tables décennales, par l'interrogation du ministère de l'emploi et de la solidarité et avec l'acte de naissance. En effet depuis la loi du 16 mars 1998<sup>284</sup> (C. civ. Art. 28 al. 2) il est fait mention de la toute première délivrance du certificat de nationalité en marge des actes de naissance.

**219. Le pouvoir d'appréciation du DSG sur la qualité de Français du requérant.** Il appartient au directeur des services de greffe d'apprécier souverainement, au vu des éléments

---

<sup>283</sup> M. DOUCET in Revue générale de droit public La France contrainte de faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant issu d'une GPA– Note sous CEDH, 5<sup>e</sup> sec. 26 juin 2014, Labasse c. France, affaire numéro 65941/11 et Menesson c. France, affaire numé 65192/11 - site de la chaire de droit public français de l'université de la Sarre

<sup>284</sup> Loi n° 98-170 du 16 mars 1998

fournis, pièces, enquêtes, si l'intéressé est ou non français. Dans le cas où il conclut à la nationalité française du requérant, il lui délivre un certificat de nationalité, dans le cas contraire il rend une décision de refus.

Le directeur des services de greffe doit étudier comment et pourquoi la personne est française et vérifier qu'elle n'a pas perdu sa nationalité française.

A partir des documents produits, le directeur des services de greffe doit premièrement déterminer si l'intéressé satisfait aux conditions légales d'attribution ou d'acquisition de la nationalité française. L'article 31-2 du code civil exige que soit indiquée dans le certificat de nationalité, la disposition légale en vertu de laquelle l'intéressé a la qualité de Français, ainsi que les documents qui ont permis de l'établir.

Rappelons que la nationalité française par attribution concerne la personne née française soit par filiation car l'un au moins de ses parents est français (C. civ. Art. 18) soit par naissance en France d'un parent né également en France (C. civ. Art. 19-3).

En revanche, la nationalité française par acquisition concerne la personne de nationalité étrangère devenue française. L'acquisition peut être soit volontaire (décret ou déclaration de nationalité) soit de plein droit durant la minorité, en raison de l'acquisition de la nationalité française par l'un des parents (effet collectif) ou de plein droit à la majorité, par naissance et résidence en France pendant 5 ans ou encore par annexion de territoires.

Ensuite, le directeur des services de greffe doit vérifier, quelle que soit la façon dont une personne est française, qu'aucun élément dans sa situation n'a été susceptible d'entraîner une perte de cette nationalité.

La perte de la nationalité française peut résulter d'une demande volontaire de l'intéressé consignée dans un décret de libération des liens d'allégeance ou dans une déclaration de nationalité. Elle peut aussi être automatique par l'effet de la loi en raison d'un événement survenu dans la vie de l'intéressé susceptible de lui avoir fait perdre la nationalité française : indépendance de territoires annexés par la France, filiation, mariage, acquisition d'une nationalité étrangère.

**220. La délivrance et la motivation du CNF.** Lorsqu'il estime que la personne est française, le directeur des services de greffe délivre un certificat de nationalité française. La loi lui fait obligation de motiver le certificat de nationalité française. Dans sa motivation, il doit faire ressortir, comme il en serait d'un jugement, les éléments de fait et de droit qui ont permis de l'établir et la ou les dispositions légales en vertu desquelles l'intéressé a la qualité de Français (C.civ art. 31-2).

Par conséquent, le directeur des services de greffe doit exposer les conditions dans lesquelles le bénéficiaire du certificat de nationalité française s'est vu attribuer, a acquis, a conservé la nationalité française ou a été réintégré dans cette nationalité. Il doit viser expressément chacune des pièces produites sur laquelle le certificat est fondé et dont il tire sa force probante particulière : actes de l'état civil, justificatifs d'identité, et de possession d'état de français (précédent CNF, passeport, CNI, état signalétique et des services, immatriculation consulaire). Il doit mentionner les résultats des vérifications effectuées auprès d'autres départements ministériels et la référence de l'avis de la Chancellerie lorsqu'elle a été consultée préalablement à la délivrance du certificat de nationalité française. Le nom du greffier en chef signataire doit figurer clairement à côté de sa signature.

Par ailleurs, il doit indiquer la disposition légale en vertu de laquelle l'intéressé est Français. La circulaire du 24 décembre 1998<sup>285</sup> souligne l'importance du choix du fondement légal du certificat. Elle recommande d'étudier tous les aspects du dossier déposé pour éviter les délais de traitement injustifiés. Cet examen doit permettre d'envisager l'ensemble des faits juridiques susceptibles d'être retenus et de rechercher parmi ceux-ci celui qui permettra le plus rapidement la délivrance du certificat de nationalité.

Elle précise qu'aucune disposition légale ne prévoyant la supériorité d'un fondement juridique sur l'autre, il convient de privilégier le raisonnement qui pourra aboutir, le plus efficacement et avec le moins de contrainte pour l'usager, à la satisfaction de sa demande.

Ainsi, il est préférable d'appliquer lorsque cela est possible, les dispositions légales fondées sur le droit du sol, qui nécessitent la production de quelques pièces souvent faciles à obtenir aux lieu et place des dispositions fondées sur la filiation qui entraînent nécessairement une instruction plus longue et plus complexe du dossier.

---

<sup>285</sup> Circulaire n°98/17 du 24 décembre 1998 relative à l'amélioration des conditions de délivrance des certificats de nationalités française

De même lorsque la nationalité de l'intéressé peut avoir sa source dans la filiation, la circulaire précitée recommande de préférer l'application des dispositions fondées sur la possession d'état dont il est plus facile de rassembler les éléments pour le requérant et l'un de ses parents, que de remonter la chaîne des filiations et donc de rechercher les actes d'état civil correspondants.

L'article 30-2 du code civil prévoit expressément le mode d'établissement par double possession d'état de nationalité. Son utilisation évite d'imposer à l'intéressé dont la nationalité ne peut avoir sa source dans la filiation, des recherches d'actes d'état civil sur plusieurs générations toujours longues et difficiles et quelquefois impossibles.

**221. Le refus de délivrance du CNF.** Lorsque le directeur des services de greffe refuse de délivrer un certificat de nationalité il doit motiver sa décision. Ce refus peut être justifié par le défaut de résidence effective en France<sup>286</sup> ou par la production de faux documents<sup>287</sup>, etc.

Aux termes de la circulaire du 24 décembre 1998, le refus de délivrance doit être notifié à l'intéressé verbalement lors d'un entretien individuel mené par le directeur des services de greffe ; un procès-verbal de cette notification doit être dressé puis signé par le directeur des services de greffe et le comparant.

Le procès-verbal de notification doit comporter mention des recours offerts ; l'intéressé peut former le recours gracieux, prévu à l'article 31-3 du code civil auprès du ministre de la justice, qui décide s'il y a lieu de procéder à cette délivrance ; ce recours n'est enfermé dans aucun délai. Il peut également directement se pourvoir devant le tribunal de grande instance en assignant le procureur de la République du lieu où il demeure.

### **c- La réception des déclarations de nationalité française**

**222. Les différentes déclarations de nationalité française relevant de la compétence du DSG et auparavant du Juge d'instance.** La loi du 12 mai 2009 a donné compétence exclusive aux greffiers en chef pour l'enregistrement des déclarations d'acquisition de la

---

<sup>286</sup> C.cass civ1 26 sept. 2015 n° 11-2235 ; c. cass. Civ1 23 janv. 2007 t n° 06.11724  
<sup>287</sup> C. cass civ.1 19 mars 2008 n°07-15712

nationalité autres que celles en raison du mariage<sup>288</sup>. Avant cette loi, la procédure créée depuis 1994, était de la compétence du juge d'instance. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la souscription, la délivrance du récépissé et l'enregistrement de certaines déclarations de nationalité française relèvent de la compétence des greffiers en chef actuels directeur des services de greffe des tribunaux d'instance. Ce transfert de compétence avait été proposé par l'association nationale des juges d'instance<sup>289</sup>.

Ainsi, le directeur des services de greffe est compétent pour recevoir les déclarations de nationalité à l'exception de celles qui sont souscrites en raison soit du mariage avec un conjoint français, (C.civ.art. 21-2), soit de la qualité d'ascendant de Français, (C.civ.art. 21-13-1), soit de la qualité de frère ou sœur de Français, (C.civ. Art. 21-13-2). Ces trois dernières déclarations sont reçues par l'autorité administrative.

Il reçoit donc les déclarations d'acquisition de nationalité française, par naissance et résidence en France (C. civ. Art. 21-11), du mineur adopté en la forme simple par une personne de nationalité française, de l'enfant recueilli en France (C.civ. Art. 21-12), etc. Le directeur des services de greffe reçoit également les déclarations de nationalité au titre de la possession d'état de Français (C. civ. Art. 21-13). Ainsi que les déclarations de réintégration dans la nationalité française (C.civ. Art. 24-2 et 32-4). Enfin, le directeur des services de greffe reçoit les déclarations en vue de répudier ou décliner la nationalité française (C. civ. art. 18-1, 19-4 et 21-8).

**223. Les vérifications effectuées par le directeur des services de greffe.** Le directeur des services de greffe a pour mission d'enregistrer les déclarations remplissant les conditions légales de recevabilité dans un délai de six mois à compter de la délivrance du récépissé constatant la remise effective de l'ensemble des pièces justificatives. Il procède alors à plusieurs vérifications.

Il doit vérifier que la déclaration remplit la totalité des conditions légales de recevabilité. Il vérifie, comme pour les certificats de nationalité, l'identité du requérant et sa capacité. En principe la capacité civile est fixée à 18 ans. Il convient cependant de relever que la loi permet

---

<sup>288</sup> Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009

<sup>289</sup> Rapporté par M. COINTAT rapport d'information du sénat 3 juillet 2002 l'évolution des métiers de la justice p. 60 il était précisé que cette tâche, à caractère purement administratif, constitue l'exemple même du transfert qu'il serait souhaitable d'opérer

aux mineurs de plus de 16 ans de souscrire seuls une déclaration sans l'autorisation des titulaires de l'autorité parentale.

Le greffier en chef vérifie la production de l'ensemble des pièces indispensables pour l'examen de la recevabilité ainsi que leur authenticité.

Il s'assure également qu'aucune cause d'empêchement prévue par l'article 21-27 du Code civil ne s'oppose à l'enregistrement de la déclaration. Il en serait ainsi pour une condamnation à un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte de terrorisme ou pour une peine égale ou supérieure à six mois d'emprisonnement sans sursis quel que soit l'infraction concernée.

Il en est également ainsi, si l'intéressé a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion, ou si son séjour est irrégulier en France, ou qu'il a fait l'objet d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée.

Il convient de relever que les empêchements à l'acquisition de la nationalité prévus à l'article 21-27 du code civil ne sont pas opposables aux mineurs susceptibles d'acquérir la nationalité française en vertu des articles 21-7, 21-11, 21-12, 22-1 du code civil ; cette dérogation est également opposable par les personnes ayant bénéficié d'une réhabilitation de droit ou judiciaire.

Un auteur souligne qu'il est essentiel que cette analyse juridique se situe au jour de la souscription de la déclaration<sup>290</sup>. Si les conditions de recevabilité ne sont remplies qu'après cette date, cette déclaration ne pourra pas être enregistrée mais une autre pourra éventuellement être à nouveau souscrite. De même, seules les condamnations prononcées antérieurement au jour de la souscription de la déclaration pourront justifier l'application de l'empêchement à l'acquisition et non celles postérieures, si graves soient-elles.

**224. La décision d'enregistrement de la déclaration.** Lorsque l'ensemble des conditions légales est rempli et vérifié, le greffier en chef procède à l'enregistrement.

Il convient de rappeler qu'une fois, passé le délai de six mois à compter de la délivrance du récépissé, aucun refus ne peut plus être opposé au déclarant et la déclaration est enregistrée de plein droit.

---

<sup>290</sup> Bailly TI Général – Nationalité : déclaration p. 7 n°27

Après l'enregistrement de la déclaration, un original portant mention de l'enregistrement est remis au déclarant ; cette pièce constituera la preuve de son titre de nationalité française.

Il convient de relever que l'enregistrement de la déclaration peut être contesté dans deux hypothèses par le procureur de la République. Tout d'abord dans les deux ans qui suivent si les conditions n'étaient pas remplies (C. civ. art. 26-4 al. 2). Ensuite en cas de mensonge ou de fraude, dans le délai de deux ans à compter de leur découverte. (C. civ. art. 26-4 al. 3).

En cas de décision d'enregistrement, le greffier en chef est chargé de procéder aux formalités de publicité. Il doit adresser à l'officier d'état civil du lieu de naissance un avis de mention en marge de l'acte de naissance de l'intéressé. Si l'intéressé est né à l'étranger, il l'adressera au service central de l'état civil de Nantes. Ces mentions en marge de l'acte de naissance sont importantes pour l'intéressé, car elles lui permettront de prouver aisément sa nationalité française, par la simple production de son acte de naissance.

### **225. Le refus d'enregistrement**

Lorsque le directeur des services de greffe rend une décision de refus d'enregistrement, conformément à l'article 26-3 du code civil, il doit la notifier avant l'expiration du délai de six mois qui court à compter du jour de la remise du récépissé.

Aux termes de l'article 31 du décret du 30 décembre 1993, le refus d'enregistrement est notifié au déclarant en la forme administrative (par procès-verbal) ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

La décision de refus d'enregistrement doit être prise par écrit et être motivée ; elle doit indiquer les délais et voies de recours.

En application du dernier alinéa de l'article 26-3 du code civil, le déclarant peut contester cette décision dans un délai de six mois qui court à compter de sa notification.

Dans le cas où la notification est effectuée en la forme administrative et si l'intéressé ne se présente pas lors de la convocation destinée à lui notifier le refus d'enregistrement, après une réitération de la convocation par la voie d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le greffier en chef dressera un procès-verbal de carence dont la date sera le point de

départ du délai de recours de six mois ouverts au déclarant pour contester le refus d'enregistrement.

Aucune procédure de recours gracieux n'est ouverte. Si l'intéressé conteste un refus d'enregistrement, il lui appartient de former une demande en justice devant le tribunal de grande instance compétent, le point de départ du délai de six mois pour assigner demeurant celui de la notification du refus d'enregistrement.

Le contentieux de la nationalité des personnes physiques relève de la compétence exclusive des tribunaux de grande instance énumérés par les décrets du 30 décembre 1993 et du décret du 11 novembre 2009<sup>291</sup>.

**226. L'évolution du caractère exclusif des attributions spécifiques du DSG.** Pour conclure sur les attributions spécifiques du directeur des services de greffe il convient de rappeler que la réception des déclarations conjointes d'exercice en commun de l'autorité parentale, la vérification des comptes de gestion des patrimoines des mineurs et des majeurs protégés, la délivrance des certificats de nationalité et la réception des déclarations de nationalité, la vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle sont attachées à la qualité de directeur des services de greffe.

Par suite, Le directeur des services de greffe ne peut pas déléguer la signature à un greffier mais à un autre directeur des services de greffe exerçant dans le même tribunal d'instance (L. du 8 février 1995). En effet, le directeur des services de greffe visé par la loi est le directeur de greffe. En cette qualité il peut procéder à des délégations au sein du greffe de la juridiction à la condition qu'elle s'opère vers un autre directeur des services de greffe (adjoint, chef de service). La délégation à un autre directeur des services de greffe lorsqu'elle s'avère possible doit être faite par écrit et doit préciser son étendue et sa durée ; la durée de la délégation n'est d'ailleurs pas limitée dans le temps. Il peut être mis fin à une délégation à tout moment.

En revanche la délégation à d'autres fonctionnaires du greffe est exclue, même à titre temporaire et l'article R 123-7 du code de l'organisation judiciaire est inapplicable pour toutes les matières relevant de la loi. La délégation instaurée par le législateur est faite au profit

---

<sup>291</sup> Décret n°2009-1384 du 11 nov. 2009

d'une personne nommément désignée. Elle n'a pas pour effet de décharger le délégué de ses pouvoirs et de sa responsabilité.

Lorsqu'un tribunal ne comporte qu'un seul directeur des services de greffe, il appartient aux chefs de la cour d'appel de désigner le directeur des services de greffe d'une autre juridiction afin d'assurer la continuité du service public en cas de congé, maladie, vacance de poste ou empêchement de tout ordre du greffier en chef dudit tribunal. (C.O.J art. R123-17). Jusqu'à la loi de modernisation de la justice, aucune des attributions spécifiques du greffier en chef ne pouvaient être déléguées au greffier y compris au greffier chef de greffe des tribunaux d'instance, il appartenait donc aux chefs de cour de désigner un directeur des services de greffe du ressort pour accomplir ces missions. La loi de modernisation de la justice prévoit désormais, la possibilité de déléguer au greffier chef de greffe d'un tribunal d'instance les attributions spécifiques du directeur des services de greffe. Elle précise que cette délégation est faite sous certaines conditions, par les chefs de cour<sup>292</sup>.

## **§2 L'avenir des attributions spécifiques du directeur des services de greffe**

**227. Plan.** La question de l'avenir des compétences spécifiques du greffier en chef s'est posée à l'occasion des actes sur la justice du 21<sup>ème</sup> siècle et du rapport DELMAS GOYON. Ce rapport proposait en effet, le transfert de ces compétences à un greffier juridictionnel (A), la loi de modernisation n'a finalement retenu que le partage de compétences avec le greffier chef de greffe du tribunal d'instance (B).

### **A- Les propositions de transfert des compétences spécifiques au greffier juridictionnel**

**228. L'origine de la proposition de création du greffier juridictionnel.** La proposition de création d'un greffier juridictionnel dans le rapport DELMAS GOYON est évoquée ici car bien qu'elle n'ait pas été suivie d'effet, certaines des missions qui devaient lui être confiées ont été réparties entre plusieurs intervenants.

---

<sup>292</sup> Loi no 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle

Le greffier juridictionnel a été évoqué dans les rapports GINCHARD<sup>293</sup> et DELMAS GOYON<sup>294</sup>. Il s'agit à l'image du Rechtspfleger qui existe dans certains pays européens de confier au greffier juridictionnel non seulement des fonctions de management, de gestion des ressources humaines et des moyens matériels mais aussi des missions juridictionnelles. Par exemple en Allemagne et en Autriche les greffiers, « Rechtspfleger », disposent des compétences les plus étendues. Ils traitent notamment des contentieux relatifs aux injonctions de payer, des procédures d'insolvabilité, de la taxation des frais, des procédures de partage, de l'exécution forcée et de l'aide juridictionnelle<sup>295</sup>.

La création d'un greffier juridictionnel avait non seulement pour objectif de permettre au magistrat de se recentrer sur la prise de décision et sur le suivi des affaires les plus complexes mais aussi de permettre au directeur des services de greffe de se recentrer sur ses tâches de gestion. Ce greffier juridictionnel comme les autres fonctionnaires du greffe aurait été placé sous l'autorité hiérarchique du directeur de greffe. Il était envisagé de lui confier diverses attributions (1) dont les actuelles compétences propres du greffier en chef (2).

### **1- La diversité des attributions envisagées pour la greffière juridictionnelle**

Certaines propositions visaient au renforcement des compétences actuelles du greffier (a) d'autres le transfert des compétences nouvelles (b).

#### **a- Le renforcement des compétences actuelles du greffier**

**229. Les renforcements proposés en matière civile et pénale.** Il était envisagé de renforcer les compétences actuelles du greffier et les confier au greffier juridictionnel<sup>296</sup>. Le rapport proposait notamment en matière civile, une compétence propre pour la mise en état des affaires civiles, incluant la délivrance des injonctions de conclure et des ordonnances de clôture (avec recours possible devant le juge dans ce dernier cas). De même en matière pénale, il était prévu que le greffier juridictionnel puisse, sur les directives spécifiques ou permanentes du procureur de la République, suivre les enquêtes et entretenir à cet effet un dialogue appro-

<sup>293</sup> Rapport GUINCHARD « l'ambition raisonnée d'une justice apaisée » 2008, p.96

<sup>294</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice - p.102.Proposition n° 45

<sup>295</sup> Union européenne des greffiers – Livre vert pour un greffier européen p. 8 à 11, <http://www.eu-rechtspfleger> ; LegiGlobe L'accès francophone aux droits

<http://legiglobe.rfd.org> Greffier en Europe (de, at, hr, dk, es, ee, fr, it, lu, no, nl, pt, cz, ro, si) Date : 4 octobre 2012)

<sup>296</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.104.Proposition n° 46

prié avec les enquêteurs. Il était également proposé qu'il puisse aussi, notamment dans le cadre d'un bureau de l'exécution des peines (BEX), notifier leurs obligations aux personnes condamnées et leur délivrer les informations requises pour la régularité de la procédure (en lieu et place du président d'audience).

Par ailleurs en matière civile et pénale afin de renforcer l'aide à la décision du magistrat, il était prévu que le greffier juridictionnel puisse assister au délibéré, le rapport relevant que l'aide à la rédaction d'une décision aurait été facilitée par la connaissance précise des motifs qui ont guidé les choix des juges.

### **b- Les compétences nouvelles à transférer**

**230. Des domaines très divers pour les compétences à transférer.** Le rapport proposait des transferts de compétences dans plusieurs domaines. Tout d'abord en matière gracieuse, ainsi parmi les compétences nouvelles qui seraient susceptibles d'être transférées au greffier juridictionnel ; une compétence générale propre pour l'homologation en matière gracieuse<sup>297</sup> et compétence propre en matière gracieuse dans divers domaines<sup>298</sup>.

Ensuite, il proposait de transférer une compétence propre pour le prononcé du divorce par consentement mutuel<sup>299</sup>. Le rapport précisait que le transfert envisagé de compétence aurait une portée générale sans distinguer en fonction de la présence d'enfants ou de la consistance du patrimoine. Un recours devant le juge était prévu en cas de refus d'homologation.

Par ailleurs, il était également prévu de lui transférer des compétences en matière de demandes de rectification d'erreurs matérielles non contestées et de recueil du consentement en matière de procréation médicalement assistée<sup>300</sup>.

De plus, il était prévu de lui confier, l'homologation, en matière de surendettement, des mesures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire qui ne sont pas contestées

<sup>297</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.106.Proposition n° 47

<sup>298</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.106.Proposition n° 48 (les déclarations d'absence (C.P.C art. 1066 et suivants), la reconstitution d'actes détruits (C.P.C art.1430 et suivants) ; les envois en possession en matière successorale (C. civ. Art. 1007 et 1008) ; la désignation du curateur d'une succession vacante (C. civ. Art. 809-1) ; e) les demandes visant à rendre exécutoire la décision non frappée de recours du bâtonnier en matière de contestation d'honoraires (article 178 du décret n° 91- 1197 du 27 novembre 1991), etc)

<sup>299</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.108.Proposition n° 49

<sup>300</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.109.Proposition n° 50

(articles L330-1, L331-7-3, L332-5 du code de la consommation) et des plans de redressement non contestés (article 330-1 du code de la consommation) qui sont actuellement de la compétence du juge d'instance. Il convient de relever qu'en pratique les vérifications sont faites par le greffier qui prépare également les ordonnances, le juge se contentant de les signer.

Enfin, il était proposé de transférer au greffier juridictionnel une compétence déléguée en matière d'injonctions de payer. Cette compétence concernait la phase procédurale initiale aboutissant à une décision rendue sur simple requête. Par exception aux autres transferts de compétence examinés au titre de cette proposition, il s'agissait d'une compétence déléguée par le juge et non d'une compétence propre qui ne pouvait pas s'appliquer dans le domaine du crédit à la consommation<sup>301</sup>.

**231. Des transferts de compétences prévoyant un recours devant le juge.** Le rapport relevait qu'il fallait prévoir un recours possible devant le juge à l'encontre de toutes décisions de nature juridictionnelle prises par le greffier<sup>302</sup>. Il convient de souligner que c'est déjà le cas pour certaines des compétences transférées par la loi de 1995 (vérification des comptes de gestion, déclaration conjointe d'autorité parentale), le juge étant toujours saisi en cas de difficulté.

## **2 - Le transfert au greffier juridictionnel des actuelles compétences propres du greffier en chef dans le domaine para-juridictionnel (Proposition n° 52)**

**232. La proposition de transfert des compétences propres du DSG du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance.** Le rapport DELMAS GOYON proposait de transmettre au greffier juridictionnel les attributions non déléguables du directeur des services de greffe. Il s'agit, au tribunal d'instance, de celles qui sont mentionnées aux articles 26,26-1,26-3, (déclaration de nationalité) 31,31-2,31-3, (certificat de nationalité française) 33-1 (déclaration de nationalité, disposition particulière aux collectivités d'outre-mer), 511 et 512 du code civil (vérification des comptes de gestion). Il s'agit, au tribunal de grande instance, des attributions du greffier en chef mentionnées aux articles 374 alinéa 2 du code civil (recueil de la déclaration conjointe des père et mère aux fins d'exercice conjoint de l'autorité

<sup>301</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.109.Proposition n° 51

<sup>302</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.110

parentale). La seule attribution dont le transfert n'est pas proposé concerne la vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle dont il est au contraire proposé que le greffier en chef assure la présidence, actuellement confiée au président du tribunal de grande instance<sup>303</sup>.

**233. Le rejet de la proposition de création d'un greffier juridictionnel et le choix d'autres intervenants.** La proposition de création d'un greffier juridictionnel n'a pas été retenue notamment à cause de l'opposition des syndicats de fonctionnaires pour qui cette création devait s'accompagner d'une modification statutaire prenant en compte ces nouvelles compétences. Cependant il convient de relever que les fonctions qu'il était proposé de lui transférer ont été réparties entre plusieurs intervenants. Ainsi, le divorce par consentement mutuel a été confié aux notaires, il a été créé des juristes assistants et institué un partage de compétence pour les attributions spécifiques du directeur des services de greffe avec le greffier chef de greffe du tribunal d'instance.

En effet la loi de modernisation de la justice a créé à l'article 24 les juristes assistants<sup>304</sup> qui semble-t-il, vont exercer auprès des magistrats les fonctions qui auraient pu être confiées au greffier juridictionnel dans la proposition n° 46 concernant l'enrichissement de certaines des missions actuelles du greffe et notamment dans l'aide à la décision. Il ressort des offres d'emploi que les juristes assistants contribuent à réduire les délais de traitement des affaires. Ils appuient le magistrat auprès duquel ils sont affectés en apportant leur analyse sur le fond du droit, et concourent à l'élaboration du jugement en recherchant documentation et jurisprudence, en rédigeant des notes de synthèses de dossiers ou des projets de décision<sup>305</sup>.

Par ailleurs, comme nous allons le voir certaines compétences jusque-là exclusives du directeur des services de greffe sont partagées avec le greffier chef de greffe du tribunal d'instance sous certaines conditions par délégation des chefs de cour.

---

<sup>303</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.111.Proposition n° 52

<sup>304</sup> « Aux termes de l'Art. L. 123-4. Issu de ladite loi – Des juristes assistants sont institués auprès des juridictions. Peuvent être nommées en qualité de juristes assistants auprès des magistrats des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance et de première instance, des cours d'appel ainsi qu'à la Cour de cassation les personnes titulaires d'un diplôme de doctorat en droit ou sanctionnant une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat avec deux années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique et que leur compétence qualifie particulièrement pour exercer ces fonctions. Ces juristes assistants sont nommés, à temps partiel ou complet, pour une durée maximale de trois années, renouvelable une fois. Ils sont tenus au secret professionnel et peuvent accéder aux dossiers de procédure pour l'exercice des tâches qui leur sont confiées.)

<sup>305</sup> Voir en annexe 5 les fiches de poste établi par la Cour d'appel de CAEN pour les juristes assistant affecté au service civil du Tribunal de grande instance ou au service pénal du même tribunal ; annexe n° 5

## **B- Le partage de compétence avec le greffier chef de greffe du tribunal d'instance**

**234. Plan.** Le greffier chef de greffe est un greffier fonctionnel (1) qui à ce titre peut exercer des fonctions ayant une certaine technicité (2).

### **1- La notion de greffier fonctionnel**

**235. Des greffiers placés sous statut d'emploi.** Un statut d'emploi, concerne des emplois à responsabilités impliquant généralement des fonctions d'encadrement. Mais les missions peuvent être aussi de conseil, d'expertise ou de contrôle<sup>306</sup>.

Le statut d'emploi concernant Le greffier fonctionnel permet aux greffiers principaux d'exercer notamment des fonctions d'encadrement en qualité de chef de greffe dans les conseils de prud'hommes et les tribunaux d'instance à effectif réduit, de chef de service, d'adjoint au directeur de greffe de la juridiction et d'expert.

**236. Les raisons du transfert au greffier chef de greffe d'un tribunal d'instance des attributions spécifiques du DSG.** Il ressort des débats à l'Assemblée Nationale que l'article déléguant au greffier chef de greffe du tribunal d'instance les fonctions spécifiques du greffier en chef a été introduit pour pallier les difficultés de gestion rencontrées dans les tribunaux d'instance depuis le transfert en 1995 de certaines des attributions des magistrats aux greffiers en chef. Les attributions visées sont la délivrance des certificats de nationalité française et la vérification des comptes de tutelles. Un rapport d'information du sénat en 2002 se faisait l'écho des difficultés éprouvées en 1995 par les greffiers en chef, lors du transfert de la vérification des comptes de tutelle. Il rapportait que les greffiers en chef soulignaient la surcharge de travail qui en avait résulté et l'absence de formation en matière comptable et financière<sup>307</sup>. C'est pour cette raison que cette mission tenait à souligner qu'un transfert de nouvelles compétences aux greffiers en chef ne saurait s'effectuer à moyens constants et sans que soient prévus des délais d'entrée en vigueur suffisamment longs pour permettre aux intéressés d'acquérir les compétences requises<sup>308</sup>.

---

<sup>306</sup> Circulaire JUSB11525398C du 23 octobre 2015 sur la réforme statutaire de la filière greffe (catégorie A et B)

<sup>307</sup> C. COINTAT rapport d'information du sénat 3 juillet 2002, « l'évolution des métiers de la justice », p. 85

<sup>308</sup> Rapport précité p. 85

Il ressort également des débats de l'Assemblée Nationale que « les greffiers chefs de greffe sont placés sous statut d'emploi et bénéficient d'une formation d'adaptation à l'emploi leur permettant d'acquérir les compétences en matière d'animation d'équipe, de gestion humaine et budgétaire mais aussi, les compétences techniques qui peuvent être liées à l'emploi occupé »<sup>309</sup>.

Or s'agissant des tribunaux d'instance, la loi ne donnait pas compétence au greffier chef de greffe pour les attributions spécifiques dans ces tribunaux d'instance, un greffier en chef du ressort était généralement délégué par les chefs de cour pour ces missions. Or la question s'est posée lorsque suite à la réforme statutaire le nombre de greffiers chefs de greffe des tribunaux d'instance a augmenté<sup>310</sup>. Dans un premier temps, les chefs de cour par application de l'article R123-17 du code de l'organisation judiciaire déléguaient un greffier en chef du ressort pour la vérification des comptes de gestion et les attributions en matière de nationalité. Puis la loi de modernisation de la justice a prévu la possibilité pour les chefs de cour de déléguer sous certaines conditions, ces attributions au greffier chef de greffe.

Cette solution a le mérite de ne pas surcharger les greffiers en chef d'un ressort car ces attributions constituaient une charge de travail lourde notamment la vérification des comptes de gestion mais elle tend à enlever aux greffiers en chef ce qui faisait leur spécificité et la richesse de leur fonction.

## **2- Les conditions d'exercice par le greffier chef de greffe du tribunal d'instance des attributions relevant du directeur des services de greffe**

**237. La nécessité d'une autorisation des chefs de cour pour l'exercice des fonctions spécifiques du DSG par le greffier chef de greffe d'un tribunal d'instance.** L'article 16 de la loi de modernisation de la justice dispose « Art. L. 222-4.-A titre exceptionnel, les attributions du directeur des services de greffe mentionnées aux articles 26,26-1,26-3, (déclaration de nationalité)31,31-2,31-3, (certificat de nationalité française) 33-1 ( déclaration de nationalité disposition particulières aux collectivités d'outre-mer), 511 et 512 (vérification des comptes de gestion) du code civil peuvent être exercées par un directeur des services de

<sup>309</sup> Assemblée nationale, Rapport 3726 tome 1 sur le projet de loi adopté par le Sénat article 10 bis modifié prévoyant la délégation au greffier chef de greffe du tribunal d'instance les compétences spécifiques du greffier en chef, <http://www.assemblee-nationale.fr/>

<sup>310</sup> DSJ : Liste des postes de greffiers fonctionnels de septembre 2017 dont il ressort que la plupart des postes vacants de directeurs de greffe des tribunaux d'instance ont été transformés en poste de chefs de greffe, Annexes

greffe du ressort ou, à défaut, par le greffier chef de greffe du tribunal d'instance concerné, par décision des chefs de cour »<sup>311</sup>.

Cet article instaure donc un partage de compétences entre le directeur des services de greffe et le greffier chef de greffe du tribunal d'instance quant aux attributions spécifiques du directeur des services de greffe du tribunal d'instance. Cependant ce partage n'est pas automatique, il est soumis à l'autorisation des chefs de cour. Des textes ultérieurs viendront certainement préciser sous quelles conditions se fera cette délégation.

Il convient également de relever que si le partage des compétences ne concerne pas actuellement les compétences spécifiques du directeur de greffe du tribunal de grande instance, rien n'exclut qu'à l'avenir la compétence en matière de déclaration conjointe d'autorité parentale ou la vérification des comptes de gestion des mineurs puissent être confiées aux greffiers fonctionnels chefs de service de ce tribunal<sup>312</sup>.

---

<sup>311</sup> Loi no 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle

<sup>312</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21<sup>ème</sup> siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice p.111.Proposition n° 52

## **Conclusion du chapitre 2**

**238. Le constat.** A l'issue de ce chapitre, un double constat s'impose, une remise en cause de l'autonomie du directeur de greffe dans l'exercice des fonctions d'administration et de direction et une évolution saccadée de ses attributions spécifiques.

**239. Les atteintes à l'autonomie du directeur de greffe.** La remise en cause de l'autonomie du directeur de greffe dans l'exercice des fonctions administratives se manifeste de plusieurs manières. Tout d'abord avec le recours croissant à des magistrats pour exercer, auprès des chefs de cour et de tribunaux des fonctions administratives et de gestion ainsi qu'à des attachés d'administration auxquels il est confié des tâches de gestion pouvant relever des compétences du directeur des services de greffe.

Ensuite certains projets tendent à réduire les prérogatives du directeur de greffe dans l'affectation du personnel, comme l'amendement DETRAIGNE qui, visait à confier aux chefs de juridiction l'autorisation d'affecter les fonctionnaires dans l'une quelconque des juridictions de l'arrondissement judiciaire. Précisons que cet amendement a été rejeté mais avec la fusion projetée des TI et TGI dans la loi de programmation et de réforme pour la justice, ils auront ce pouvoir.

Enfin les modalités de gouvernance des juridictions proposées par certaines instances de magistrats vont dans le sens d'une diminution de l'autonomie du directeur de greffe. Ainsi, la conférence des présidents de TGI et les travaux de la formation des cadres, cycle 2016 préconisent l'exercice des fonctions de gestion du directeur de greffe sur délégation des chefs de juridiction.

Pourtant de nombreux rapports préconisent le recentrage du juge sur son cœur de métier qui est de juger et celui du DSG sur son cœur de métier qui est à la gestion. Il convient d'en tenir compte et de revoir la répartition des pouvoirs au sein des juridictions.

**240. Une évolution des fonctions spécifiques du DSG en dent de scie.** Nous avons également montré que le DSG en plus de ses fonctions de gestion exerce de nombreuses autres attributions. Ces dernières se sont tellement développées au fil du temps que le DSG

s'est trouvé surchargé, d'autant plus que les nouvelles fonctions n'étaient suivies ni d'effectifs supplémentaires ni de formation. Afin de recentrer le DSG sur son cœur de métier qui est la gestion, plusieurs réformes ont contribué à le décharger de certaines attributions (acte de notoriété, scellés, consentement à adoption, PACS,). D'autres à instaurer un partage de compétence avec le greffier fonctionnel. Ainsi depuis la loi de modernisation de la justice, le greffier chef de greffe du TI peut exercer sous certaines conditions les attributions spécifiques du DSG du tribunal d'instance. Cependant et paradoxalement en même temps que le DSG était déchargé de certaines compétences il lui en était attribué de nouvelles, comme l'enregistrement de certaines déclarations de nationalité. Par ailleurs, certains auteurs proposent de lui conférer d'autres attributions comme la présidence du BAJ ou la force exécutoire à l'acte d'avocat.

**241. Le bilan des évolutions.** Il ressort de ces évolutions à la fois une volonté de recentrer le DSG sur son cœur de métier mais en même temps celle de lui maintenir des compétences para-juridictionnelles ce qui rend d'autant plus dommage le rejet de la proposition de création d'un greffier juridictionnel. La création de ce dernier aurait permis d'avoir au sein des juridictions un DSG chargé de la gestion et un autre fonctionnaire de catégorie A chargé des fonctions para-juridictionnelles un peu à l'image des rechtspfleger allemand et autrichien. Cette évolution montre que ces deux catégories de fonctionnaires ont leur place dans les juridictions.

## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

**242. Le devenir des missions administratives du DSG.** La question se pose de savoir ce qui va rester des missions du directeur des services de greffe, ancien greffier en chef. En effet nous avons montré d'une part que ses fonctions de direction et d'administration sont de plus en plus rognées par les chefs de cour ou de juridiction qui revendiquent que ces fonctions soient exercées sous leur autorité et non plus sous leur contrôle et autorité. D'autre part, ces fonctions ne constituent pas une spécificité du directeur des services de greffe dans la mesure où les greffiers chefs de greffe des tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes exercent des fonctions similaires même s'ils le font dans des juridictions à effectif réduit.

**243. Le devenir des missions spécifiques.** Par ailleurs, les fonctions spécifiques risquent à terme d'être transférées aux greffiers fonctionnels. En effet, le partage d'une compétence par l'ancien greffier en chef avec un autre intervenant a toujours été le prélude à un transfert total de cette compétence à cet intervenant. Il en a été ainsi du consentement à adoption et de l'acte de notoriété qui ont d'abord été une compétence partagée avec le notaire avant d'être entièrement transférés au notaire<sup>313</sup>.

Il en va de même de la compétence du tribunal d'instance en matière de PACS qui d'abord concurrente avec celle des notaires<sup>314</sup> a été finalement transférée aux officiers d'état civil par la loi de modernisation de la justice<sup>315</sup>.

On peut également prévoir un transfert des procurations de vote à l'autorité administrative (préfet et, sous son autorité, commissariats de police et gendarmeries) envisagé par les rapports GUINCHARD<sup>316</sup> et DELMAS GOYON<sup>317</sup> ce dernier prévoit en outre d'enlever les warrants agricoles au tribunal d'instance.

---

<sup>313</sup> Loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 modifiant l'article 71 du code civil, art. 13 ; Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010, art. 28

<sup>314</sup> Loi n° 2011-331 du 28 mars 2011, art.12 et décret n° 2012-966 du 20 août 2012

<sup>315</sup> Loi no 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle

<sup>316</sup> Rapport GUINCHARD l'ambition raisonnée d'une justice apaisée 2008, p.59 proposition n°40

<sup>317</sup> Rapport DELMAS-GOYON « Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice - Rapport à Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice p.13

Ajoutons enfin que la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice du 23 mars 2019 prévoit diverses modalités du contrôle des comptes de gestion et en décharge le DSG<sup>318</sup>.

En effet, actuellement confié aux directeurs des services de greffe dans la quasi-totalité des cas, le juge pourra décider d'une dispense de vérification des comptes quand les revenus ou le patrimoine de la personne protégée sont très modiques. Par suite, il ne sera plus nécessaire d'imposer une vérification des comptes pour les personnes âgées quand l'essentiel des revenus sert à payer leur hébergement. De même lorsque plusieurs personnes sont désignées pour exercer la mesure de protection elles seront en principe responsables de la vérification des comptes mais pourront saisir le juge en cas de difficultés. Une vérification par un tiers ne sera nécessaire que lorsque l'importance et la complexité du patrimoine le justifient. Pour rendre le contrôle réellement efficace, la loi prévoit de le confier à des professionnels qualifiés (expert-comptable, notaire, huissier, etc.).

Le juge reste cependant le garant de la situation du majeur protégé. Il résulte de ces dispositions que le DSG est déchargé de la vérification des comptes de gestion. Rappelons également que cette compétence n'est plus exclusive pour le DSG, les greffiers chefs de greffe pouvant être délégués par les chefs de cour pour la vérification des comptes de gestion.

**245. Les propositions récentes de transfert d'attribution au DSG.** Cependant malgré ce recul des fonctions spécifiques, certains auteurs préconisent l'attribution au DSG de nouvelles compétences. Le rapport DELMAS-GOYON proposait de lui confier la taxation des frais de justice et la présidence du bureau de l'aide juridictionnelle.

D'autres auteurs ont évoqué la possibilité de lui attribuer la compétence de conférer la force exécutoire à l'acte d'avocat. Cet acte a été créé par une loi du 28 mars 2011<sup>319</sup>, il permet aux parties signataires d'un acte sous seing privé de le faire contresigner par un avocat ou par leurs avocats respectifs. Le contreseing de l'avocat, prouve l'accord des parties, sauf plainte pour faux en écriture et dispense ces dernières de toutes mentions manuscrites. En revanche, contrairement à l'acte notarié, il ne bénéficie pas de la force exécutoire. Les auteurs précités ont évoqué, la possibilité pour le DSG de conférer force exécutoire à cet acte après

---

<sup>318</sup> Ministère de la justice – Projet de loi de programmation et de réforme pour la Justice - loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice Simplifier la protection des majeurs vulnérables

<sup>319</sup> Loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées, art.3.

en avoir examiné l'éventualité pour le juge, le notaire, et l'huissier de justice<sup>320</sup>. Nous pensons que cette compétence peut être effectivement attribuée au DSG qui en a déjà une similaire lorsqu'il délivre un titre exécutoire européen conformément aux articles 509-1 et suivants du code de procédure civile.

Nonobstant ces quelques propositions, force est de constater qu'il y a non seulement une diminution des actes spécifiques du DSG mais aussi, pour certains d'entre eux, la disparition de l'exclusivité qui y était attachée. Nous pensons donc qu'à terme les fonctions particulières du DSG seront transmises aux greffiers fonctionnels voire aux greffiers

**246. L'objectif de recentrage du DSG sur la gestion et l'administration dans les différentes réformes.** En effet, la philosophie de la réforme des métiers du greffe c'est de recentrer le directeur des services de greffe sur son cœur de métier qui est la gestion et l'administration. Le protocole d'accord sur l'évolution des métiers de greffe précise, visant le DSG, « qu'il se concentre sur les missions d'encadrement supérieur au sein des structures les plus importantes où les fonctions managériales sont les plus importantes ». La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice du 23 mars 2019 accentue ce positionnement managérial renforcé du DSG.

Au vu de ces évolutions, on peut à juste titre se demander ce qui restera des attributions du directeur des services de greffe, ancien greffier en chef, issues de la fonctionnarisation de 1967 et celles qui lui ont été confiées au fil des réformes ?

Cependant si cette question doit être posée, elle n'a pas d'incidence sur les responsabilités susceptibles de peser sur le directeur des services de greffe ancien greffier en chef, compte tenu du nombre et de la diversité des fonctions qu'il continue à exercer comme nous allons le voir dans la deuxième partie.

---

<sup>320</sup> BLERY. C, CADIOU M.

L'acte d'avocat et sa force exécutoire - Actes du colloque organisé par droit et Procédure à la maison du Barreau de Paris, 2 oct. 2017 - Quel office du juge en 2018 plaidoyer pour un juge moins souvent mais un juge plus présent, p.40 à 41.

**DEUXIEME PARTIE :**  
**UN ROLE EXPOSE SOURCE DE RESPONSABILITES MULTIPLES**  
**POUR LE DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE**

**247. La responsabilité multiforme du directeur des services de greffe.** Le rôle central du DSG est exposé dans la mesure où ses multiples attributions augmentent les possibilités de commettre des fautes dans l'exercice de ses fonctions qui engagent sa responsabilité. Cette responsabilité est multiforme. Elle peut être administrative, pénale, disciplinaire ou financière et ce, en fonction de la nature de la faute commise.

**248. La responsabilité administrative.** La notion de responsabilité vient du latin « respondeo » (« répondre de ») et signifie que toute personne physique ou morale, salarié ou fonctionnaire qui est à l'origine d'un dommage causant un préjudice à autrui est obligé de répondre de celui-ci, c'est-à-dire de réparer en indemnisant la victime.

Transposé dans le domaine de l'action administrative, cette responsabilité réparatrice ou pécuniaire suppose que l'on détermine les conditions dans lesquelles la collectivité ou l'agent peut voir sa responsabilité être engagée de façon exclusive ou conjointe, un même fait pouvant être qualifié à la fois de faute personnelle et de faute de service depuis 1918<sup>321</sup>. En effet, La mise en jeu de la responsabilité des agents repose sur une distinction fondamentale entre la faute personnelle et la faute de service. Cette distinction d'origine jurisprudentielle est aujourd'hui reprise par l'article 11 alinéa 2 du statut général de la fonction publique<sup>322</sup>. Relevons que la tendance jurisprudentielle est favorable au rattachement de la faute de service afin de faciliter l'indemnisation de la victime.

La faute personnelle ou la faute de service peut également être constitutive d'une infraction pénale amenant une répression pénale que seul le juge judiciaire peut prononcer contre le fonctionnaire incriminé. En effet, la conception traditionnelle qui considérait l'infraction comme une faute personnelle a été abandonnée par le Tribunal des conflits dans sa décision THEPAZ du 14 Janvier 1935. Cet arrêt a dissocié les notions de faute personnelle et de faute

---

<sup>321</sup> CE, 26 juill. 1918 époux Lemonnier : R. 761, concl. Léon Blum ; GAJA, n° 32

<sup>322</sup> Loi n° 83-634, 13 juill. 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires

pénale. Depuis cette décision, une faute pénale peut constituer une faute de service. Ce principe a été également admis par la Cour de Cassation dans son arrêt du 23 Avril 1942 LE-ROUTIER (Cass. Crim). Ces deux notions sont désormais autonomes.

**249. La responsabilité pénale.** La responsabilité pénale d'un agent public est engagée lorsqu'il commet des infractions aux lois et règlements en vigueur. Le but de la mise en œuvre de la responsabilité pénale n'est plus la réparation d'un préjudice subi mais la sanction de la personne responsable.

En principe, la responsabilité pénale suppose une intention préalable aux termes de l'article 121-3 "alinéa 1 du code pénal, il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre", cet alinéa pose le principe selon lequel les crimes et les délits sont des infractions intentionnelles commises sciemment, délibérément, en toute connaissance de cause.

Toutefois, par exception à ce principe, quand la loi le prévoit, l'infraction non intentionnelle est réprimée. (alinéas 2 et 3) : ainsi, constituent des délits, bien que la faute ne soit pas intentionnelle, la faute d'imprudence ou de négligence ainsi que la faute de mise en danger délibérée d'autrui. Il en est ainsi notamment en matière de santé et de sécurité au travail.

**250. La responsabilité disciplinaire.** Parallèlement à la répression pénale, une répression disciplinaire peut être infligée à l'agent par l'autorité disciplinaire en cas de manquement à ses obligations professionnelles dans le cadre d'une procédure prévue par la loi du 13 juillet 1983<sup>323</sup>. L'article 29 de ladite loi dispose : "Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exécution ou à l'occasion de ses fonctions, l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale".

**251. Les responsabilités financières.** Par ailleurs certaines de ses attributions peuvent être à l'origine de la responsabilité financière du DSG devant la cour de discipline budgétaire et comptable, notamment les fonctions de gestion financière et comptable en cas de méconnaissance des règles de la comptabilité publique. De même sa responsabilité pécuniaire et personnelle peut être engagée lorsqu'il exerce les fonctions de régisseur.

---

<sup>323</sup> Loi n° 83-634, 13 juill. 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires

Certaines de ces responsabilités comme la responsabilité pénale sont des responsabilités de droit commun dans la mesure où la loi pénale est la même pour tous les citoyens et un délit commis par un agent public est poursuivi et réprimé dans les mêmes conditions que s'il avait été commis par une personne privée. Il en est de même pour la responsabilité indemnitaire ou administrative pour les fonctionnaires et civile pour les personnes privées qui ont pour objet l'obligation de réparer le préjudice causé. En revanche les responsabilités disciplinaires et financières sont spécifiques aux fonctionnaires.

Nous examinerons successivement les responsabilités de droit commun (chapitre 1) puis les responsabilités spécifiques (chapitre 2)

Chapitre 1 : Les responsabilités de droit commun

Chapitre 2 : Les responsabilités spécifiques

## **CHAPITRE 1 : LES RESPONSABILITES DE DROIT COMMUN**

**252. Les responsabilités administrative et pénale du DSG.** Les responsabilités de droit commun engagées contre le DSG sont de nature indemnitaire ou pénale. Leur régime est cependant particulier dans la mesure où elles ont pour origine des fautes commises par un agent public dans le cadre de son service, qu'il s'agisse de la responsabilité administrative ou de la responsabilité pénale. Ainsi la mise en jeu de la responsabilité administrative des agents publics repose sur une distinction fondamentale entre la faute personnelle et la faute de service, et l'évolution de la jurisprudence tend au rattachement de la faute personnelle à la faute de service afin de faciliter l'indemnisation de la victime. La faute personnelle ou la faute de service peut également être constitutive d'une infraction pénale. Lorsqu'il s'agit d'une infraction intentionnelle comme celles de manquement au devoir de probité la qualité de personne publique est un élément constitutif de l'infraction. S'agissant des infractions pour faute non intentionnelle qui concernant essentiellement, la santé et la sécurité, cette responsabilité est encadrée par l'article 11 bis A de la loi du 13 juillet 1983 dans un cadre strictement administratif. Il faut d'abord que les faits envisagés aient été commis dans le cadre du service. Les infractions involontaires sont en général considérées comme des fautes de service<sup>324</sup>. Il faut ensuite que le fonctionnaire auteur de la faute n'ait pas accompli les diligences normales. Cette appréciation impose d'examiner les compétences du fonctionnaire, son ou ses pouvoirs, les moyens dont il disposait. Ceci est conforme aux exigences générales de l'article 123-1. L'article 11 bis de la loi du 13 juillet 1983<sup>325</sup> y ajoute la prise en considération des « difficultés propres aux missions que la loi lui confie ».

Nous examinerons successivement la responsabilité administrative du DSG (section 1) puis sa responsabilité pénale (section 2).

---

<sup>324</sup> T.C 14 janvier 1935 Thépaz, N° 00820

<sup>325</sup> Loi 83-634 1983-07-13

## Section 1 : La responsabilité administrative du directeur des services de greffe judiciaires (DSG,J)

**253. L'évolution de la mise en jeu de la responsabilité des agents publics.** Le directeur des services de greffe (DSG) en sa qualité d'agent public<sup>326</sup>, peut par ses actes engager la responsabilité de l'Administration<sup>327</sup>. Il s'agit d'une responsabilité pour faute, de nature indemnitaire. La mise en jeu de la responsabilité des agents publics a évolué dans le temps. Par réaction contre les pratiques de l'Ancien Régime qui soustrayaient les agents publics à toutes poursuites, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (art. 15), pose comme principe que " la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration". Cependant, pour éviter les immixtions du juge judiciaire dans fonctionnement de l'administration, les lois révolutionnaires lui font interdiction de citer devant lui les administrateurs<sup>328</sup>. L'article 75 de la Constitution de l'an VIII renchérit en disposant que "les agents du gouvernement autres que les ministres ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à l'exercice de leurs fonctions qu'en vertu d'une autorisation du Conseil d'État qu'il n'accordait que très exceptionnellement. Ce texte était resté en vigueur jusqu'à son abrogation par le décret du 19 septembre 1870 qui mettait ainsi fin à la "garantie des fonctionnaires". Les agents publics étaient désormais soumis au droit commun et les éventuelles poursuites dirigées contre eux jugées, par les tribunaux judiciaires sans procédure spécifique. Toutefois dans le célèbre arrêt Pelletier, le Tribunal des Conflits retient une double compétence en cas de faute commise par un agent public. Ainsi, la responsabilité d'un agent de l'administration sera engagée devant le juge judiciaire en cas de faute personnelle et devant le juge administratif en cas de faute de service<sup>329</sup>.

En raison de la double nature des fautes que le DSG peut commettre dans l'exercice de ses fonctions, il convient de déterminer d'une part, la nature de la faute susceptible d'engager sa responsabilité (§1) et d'autre part, le débiteur des réparations (§2).

---

<sup>326</sup>Le directeur des services de greffe est un fonctionnaire de catégorie A, décret n°2015-1273 du 13 oct. 2015 portant statut particulier du corps des directeurs de greffe (art.1) et est soumis à la Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droit et obligation des fonctionnaires

<sup>327</sup>Conseil d'État 2 juillet 2008 N° 300446, retard fautif dans la délivrance d'un certificat de nationalité Française ; Cour d'appel de Nîmes 30 mars 2010 base JURIDATA, RG n° 08/02465 cité dans le fascicule de l'ENG, la vérification des comptes de gestion des tutelles p. 146 ; Trib confl.19 mai 2014,C3939 ; CE Ass. 18 novembre 1949, DlleMimeur ,Defaux et Besthelsemer ; CAA Nantes, 18 mai 2007, n° 06NT00829, Assoc. Tutélaire majeurs protégés de l'Orne : JurisData n°2007-366421 cité par Jacques MOREAU, Hélène MUSCAT, Responsabilité des agents et responsabilité de l'administration JCP fasc. 180 p 13 ; C.civ art.422 al. 1 « lorsque la faute à l'origine du dommage a été commise dans l'organisation et le fonctionnement de la mesure de protection par le juge des tutelles, le directeur des services de greffe judiciaires du tribunal d'instance ou le greffier, l'action en responsabilité diligentée par la personne protégée ou ayant été protégée ou par ses héritiers est dirigée contre l'Etat qui dispose d'une action récursoire ».

<sup>328</sup>Loi du 16-24 août 1790

<sup>329</sup>Trib. Conf. 30 juillet 1873, Pelletier- Rec. Lebon P.117, il s'agissait en l'espèce de savoir si la saisine d'un journal pendant une période d'Etat de siège, était un acte de haute police administrative, ou si elle constituait un fait personnel dont le préfet et le commandant de police devait répondre devant les tribunaux judiciaires

## **§1 la nature de la faute susceptible d'engager la responsabilité du directeur des services de greffe**

**254. Les principes issus de l'arrêt Pelletier.** En vertu de la jurisprudence Pelletier, la responsabilité du DSG comme celle des autres agents publics peut être engagée s'il commet une faute personnelle tandis que celle de l'administration est engagée en cas de faute de service. Il convient donc pour préciser la notion de faute personnelle de la distinguer de la faute de service (A) et de l'examiner au regard de la diversité des situations pouvant provoquer une faute du DSG en raison de ses multiples attributions (B).

### **A- La distinction entre la faute personnelle et la faute de service.**

**255. Les notions de faute personnelle et faute de service issues de l'arrêt Pelletier.** La doctrine et la jurisprudence définissent la faute personnelle comme celle qui se détache assez complètement du service pour que le juge judiciaire puisse en faire la constatation sans porter une appréciation sur la marche même de l'administration. La faute de service, en revanche, est le fait de l'agent qui est tellement lié au service que son appréciation implique nécessairement un jugement du fonctionnement de l'administration<sup>330</sup>. Les notions de faute personnelle et de faute de service issues de l'arrêt Pelletier ont évolué (1) en raison des enjeux attachés cette distinction (2).

### **1- L'évolution des notions de faute personnelle et de faute de service**

**256. Le sens de l'évolution.** L'évolution des notions de faute personnelle et de faute de service dans la jurisprudence se traduit par une conception extensive de la faute de service (a) et un cantonnement de la faute personnelle dans d'étroites limites (b).

---

<sup>330</sup> Y. GAUDEMET Traité de droit administratif, LGDJ, 16<sup>ème</sup> édition, 2001, p. 784 précise que c'est la conception objective de la faute de service issue des conclusions de Léon BLUM dans l'affaire Lemonnier CE 26 juill. 1918 – J. Waline Droit Administratif, Dalloz 26<sup>ème</sup> édition, 2016 p. 514, n° 492

## a – La conception extensive de la notion de faute de service

**257. L'intégration dans la faute de service de certaines fautes personnelles.** La jurisprudence postérieure à l'arrêt Pelletier a élargi le domaine de la faute de service en y intégrant sous certaines conditions des fautes personnelles commises par les agents<sup>331</sup>.

En principe la faute de service contrairement à la faute personnelle, est la faute qui, selon la célèbre analyse de Laferrière relève de « *l'administrateur plus ou moins sujet à erreur, et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions ses imprudences* »<sup>332</sup>.

Deux hypothèses peuvent être envisagées. Il peut d'abord s'agir du cas où le dommage résulte de la faute d'un agent qui aurait pu être commise par n'importe quel agent placé dans la même situation. Elle correspond également aux situations dans lesquels le dommage s'explique par une succession de fautes qui s'imbriquent les unes dans les autres pour arriver au dommage sans qu'on puisse dire qu'une faute est plus déterminante qu'une autre. Il s'agit nécessairement d'une faute commise dans le cadre du service et qui n'étant ni intentionnelle ni d'une gravité inadmissible, n'est pas détachable de celui-ci. Étant imputable au service et non à l'agent en tant qu'être doté d'une personnalité propre, la faute de service interdit aux victimes d'engager la responsabilité personnelle de l'agent devant le juge administratif.

Cependant la jurisprudence étend les cas dans lesquels la responsabilité de l'administration peut être engagée à raison de fautes personnelles commises par ses agents.

**258. Le cumul de la faute personnelle et de la faute de service.** C'est ainsi qu'élargissant la solution de l'arrêt Pelletier, le Conseil d'État a décidé dans l'affaire Anguet<sup>333</sup>, qu'une faute personnelle pouvait, dans certains cas, se cumuler avec une faute de service, et engager la responsabilité de l'administration. Dans cette affaire, un usager des services de La Poste étant sorti par une porte réservée au personnel en raison de la fermeture avant l'heure du bureau de poste (faute de service), est violemment expulsé et se fracture la jambe (faute personnelle). Le cas peut se présenter pour un service du greffe fermé avant l'heure empêchant un justiciable de faire l'appel d'une décision alors que c'était le dernier jour et qui

<sup>331</sup>CE 3 février 1911, Anguet, Lebon p. 146 – CE 26 juill. 1918 époux Lemonnier, R. 761, concl. Léon Blum ; GAJA, n° 32

<sup>332</sup>Selon la célèbre formule de Laferrière, il y a faute de service "si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur" ; il y a faute personnelle s'il révèle "l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences", concl. sur Trib.Confl. 5 mai 1877, Laumonier-Carriol, Rec. n°95 p. 437.

<sup>333</sup>CE, 3 février 1911, Anguet N° 34922

de plus, comble de malchance bousculé par un fonctionnaire dans un couloir mal éclairé, se blesse en tombant (allusion à la chute d'un usager dans les couloirs mal éclairés d'un TGI).

**259. Le cumul de responsabilités.** Avec l'arrêt Epoux Lemonnier<sup>334</sup>, le Conseil d'Etat va plus loin, en considérant qu'une même faute peut entraîner à la fois la responsabilité de l'agent et celle de l'administration, aboutissant ainsi à un cumul de responsabilités. Selon les termes du commissaire du gouvernement Léon Blum, si la faute personnelle "a été commise dans le service, ou à l'occasion du service, si les moyens et les instruments de la faute ont été mis à la disposition du coupable par le service, si la victime n'a été mise en présence du coupable que par l'effet du jeu du service, si un en mot, le service a conditionné l'accomplissement de la faute ou la production de ses conséquences dommageables vis-à-vis d'un individu déterminé, le juge administratif, alors, pourra et devra dire : la faute se détache peut-être du service, c'est affaire aux tribunaux judiciaires d'en décider, mais le service ne se détache pas de la faute. Alors même que le citoyen lésé posséderait une action contre l'agent coupable, alors même qu'il aurait exercé cette action, il possède et peut faire valoir une action contre le service<sup>335</sup>.

**260. La faute commise en dehors du service présentant un lien avec le service.** La jurisprudence ultérieure a montré que certaines fautes personnelles pouvaient aussi engager la responsabilité de l'administration. Le professeur CHAPUT distingue trois types de fautes personnelles. Les première et troisième catégories comme nous le verrons plus loin (p. 185 à 189) correspondent à des fautes personnelles, en revanche la deuxième catégorie est considérée par extension comme une faute de service engageant la responsabilité de l'administration<sup>336</sup>.

Cette deuxième catégorie ou faute personnelle du deuxième type est commise en-dehors de l'exercice des fonctions mais elle présente un lien avec ces dernières. La faute se détache matériellement des fonctions mais elle entretient avec elles un lien temporel ou instrumental<sup>337</sup>. Cette catégorie regroupe les fautes involontaires dont la réalisation bien que survenant en dehors du service, n'a été rendue possible que par l'utilisation des moyens du service, ou par l'exploitation à des fins personnelles d'une mission confiée par le service. La première hypothèse est illustrée par les accidents provoqués par les militaires au cours d'escapades

---

<sup>334</sup>CE 26 juill. 1918 époux Lemonnier, R. 761, concl. Léon Blum ; GAJA, n° 32

<sup>335</sup>CE 26 juill. 1918 époux Lemonnier, R. 761, concl. Léon Blum ;

<sup>336</sup>R. CHAPUT, Droit administratif général, Montcrétien, 2001, Tome 1 p. 1386 n° 1525 à 1528

<sup>337</sup>P. LE TOURNEAU, Droit de la responsabilité et des contrats, Dalloz Action, 8<sup>ème</sup> édition, 2010, p. 316 à 317

avec les véhicules de service qui ont été rendus possibles à la fois par l'utilisation du véhicule de service et par l'exploitation à des fins personnelles de leur mission, il en est ainsi dans l'arrêt *Dlle Mimeur et autre*<sup>338</sup>. La seconde hypothèse est illustrée par l'affaire *Sadoudi*<sup>339</sup>, dans laquelle un policier tue accidentellement une personne chez lui avec son arme de service que le règlement l'obligeait à conserver en dehors du service. Une autre hypothèse est donnée par l'attitude désinvolte d'un pompier qui s'écartant de l'itinéraire prescrit par sa mission provoque un incendie en jetant un mégot dans une grange<sup>340</sup>.

Ainsi la responsabilité de l'administration vis-à-vis des tiers, est engagée en raison du lien entre la faute personnelle et le service non seulement lorsque la faute est involontaire comme nous venons de le voir mais aussi en cas de fautes volontaires commises aussi bien "avec des moyens du service qu'en raison de facilités procurées par le service."

Il en est ainsi pour des méfaits commis par un gendarme dans la circonscription même où il exerçait ses fonctions, il participait aux enquêtes entreprises, était informé de leur progression et de leurs résultats, en sorte que son appartenance à la gendarmerie a contribué à lui permettre d'échapper aux recherches et de poursuivre ses activités criminelles pendant une période prolongée. Dans ces conditions, l'assassinat de Mlle R., alors même qu'il a été commis par ce gendarme en dehors de ses heures de service et avec son arme personnelle, n'est pas dépourvu de tout lien avec le service et engage la responsabilité de l'Etat<sup>341</sup>.

De même constitue une faute en lien avec le service, un détournement de fonds par l'agent d'un CCAS au détriment de la victime dont il gérait les revenus et les courriers<sup>342</sup>. Il avait profité de la procuration que lui avait consentie la victime sur son compte postal pour effectuer de multiples retraits à son seul profit en la contraignant à effectuer des prélèvements sur son compte. La cour décide que « dès lors que c'est avec l'autorité et les pouvoirs que lui conférait ses fonctions que cet agent a détourné à son profit les fonds prélevés sur les comptes postaux de la victime, la faute ainsi commise alors même que sa gravité lui conférerait le caractère de faute personnelle détachable du service n'est donc pas dépourvu de tout lien avec celui-ci »<sup>343</sup>.

<sup>338</sup> CE Ass. 18 nov. 1949, *Dlle Mimeur*, *Defaux et Besthelsemer*, req n° 91864, rec. p. 492

<sup>339</sup> CE, 26 octobre 1973, *Sadoudi*, Rec p. 603 - CE, 23 déc. 1987, Rec. Lebon, 1987, p. 431, *Epoux Bachelier*

<sup>340</sup> CE, 27 février, 1981 *Commune de Chonville-Malaumont*, Rec. P. 116

<sup>341</sup> CE, 18 nov. 1988, Rec. Lebon, 1988, p. 416, *Ministre de la Défense c. Epoux Raszewski*

<sup>342</sup> Il était chargé de gérer la retraite, détenait les papiers, s'occupait du courrier et réglait le loyer de M X à qui il avait ouvert, un compte à La Poste

<sup>343</sup> CAA Nantes, 18 mai 2007, n° 06NT00829, *Assoc. Tutélaire majeurs protégés de l'Orne*, JurisData n°2007-366421 cité par Jacques MOREAU, Hélène MUSCAT, *Responsabilité des agents et responsabilité de l'Administration JCP* fasc. 180 p 13

**261. L'intégration dans certains cas de la faute pénale dans la faute de service.** Toujours dans le sens de l'élargissement de la faute de service, la jurisprudence considère que même si la faute de l'agent public est constitutive d'une infraction pénale ou d'une voie de fait, elle n'a pas automatiquement, le caractère d'une faute personnelle, lorsqu'elle a un lien avec le service.

Ainsi, depuis l'arrêt Thépaz du 14 janvier 1935<sup>344</sup> le Tribunal des conflits a admis que certaines fautes pénales commises par un agent public ne constituent pas des fautes personnelles, notamment, les délits d'imprudence". Dans cette décision il a considéré qu'une simple erreur de conduite commise en service commandé ne constitue pas une faute personnelle. Selon certains auteurs « Cette décision affirme une autonomie de la faute personnelle et de l'infraction pénale qui n'est pas pour autant une indépendance »<sup>345</sup>. Il existe donc des infractions pénales qui sont la conséquence de fautes de service.

Dans ce sens également, le Tribunal des Conflits a retenu une double compétence dans une espèce (arrêt du 16 novembre 2015) où un agent avait causé un accident dans l'exercice de ses fonctions avec le véhicule de service en ayant pour victime un collègue. Le Tribunal des Conflits considère que, si l'agent victime exerce l'action contre la collectivité qui l'emploie, elle relève de la compétence du juge administratif. En revanche, s'il entend agir comme dans le cas de l'espèce contre l'auteur de l'accident de la circulation sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 et former une action en responsabilité contre la personne publique substituée à son agent, cette action est de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire<sup>346</sup>.

En revanche, les crimes ou délits commis par les fonctionnaires en relation avec leur service constituent des fautes personnelles<sup>347</sup>.

**262. L'intégration dans certains cas de la voie de fait dans la faute de service.** De même dans l'hypothèse d'une voie de fait<sup>348</sup>, si la juridiction judiciaire est compétente pour

---

<sup>344</sup> Trib. confl. 14 janv. 1935, Thépaz, GAJA n° 48

<sup>345</sup> Ch. DEBBASCH, F. COLIN, Droit Administratif, Economica, 10<sup>ème</sup> édition, 2011, p. 448

<sup>346</sup> Trib. Confl. 16 nov. 2015 pourv. n° 15-04036

<sup>347</sup> CE, 30 juin 1949, Dame veuve Chulliat – cass. Crim. 15 sept. 2015 pourv ; N° 14-85726 altercation d'un maire avec des particuliers ayant entraîné une blessure au genou pour l'un et une condamnation par un TC pour violences aggravées – cass. crim. 10 fev. 2009 pourv. n° 0884339 violences d'un policier lors d'une interpellation présentant un caractère de brutalité sans rapport avec l'exercice de ses fonctions

affirmer l'existence de la voie de fait ou pour en prévoir la réparation, le juge judiciaire ne condamne pas personnellement automatiquement, le fonctionnaire responsable de la voie de fait. La jurisprudence estime qu'il existe des voies de fait qui résultent strictement de l'exécution du service ainsi dans l'arrêt *Action française*, concernant une saisie de journaux, pratiquée par un préfet de police<sup>349</sup> ; le commissaire du gouvernement Josse estimait que la mesure incriminée émanait « non de l'homme, mais du fonctionnaire, du préfet de police... ; celui-ci a usé des pouvoirs de police qu'il avait ou qu'il croyait avoir, à tort ou à raison, légalement ou illégalement ... ; sa responsabilité personnelle ne peut être mise en cause devant les tribunaux judiciaires ». Dans la pratique, comme l'a démontré J-CL. Maestre, les tribunaux judiciaires distinguent la « voie de fait – faute de service » et la voie de fait – faute personnelle<sup>350</sup>.

### **b - La faute personnelle cause de la responsabilité de l'agent public**

**263. Les différentes catégories de faute personnelle.** La faute personnelle contrairement à la faute de service est la faute qui toujours selon la célèbre analyse de Laferrière « *l'homme avec ses faiblesses, ses passions ses imprudences et non l'administrateur plus ou moins sujet à erreur* ». La faute personnelle regroupe les première et troisième catégories selon la classification du professeur CHAPUT précitée.

**264. La faute personnelle du premier type commise dans l'exercice de fonctions mais détachable en raison de sa gravité.** La première catégorie ou faute personnelle du premier type concerne la faute commise dans l'exercice des fonctions mais qui en est toutefois détachable intellectuellement en raison de sa particulière gravité.

Il s'agit tout d'abord des actes se détachant psychologiquement de la fonction, en raison des mobiles qui animent l'agent : malignité ou malveillance, brutalités ou violences, tous éléments incompatibles avec l'esprit du service public, ou c'est la faute inspirée par une animosité personnelle, ou par un véritable parti pris ou tout simplement, par l'intérêt personnel de l'agent<sup>351</sup>. Il en est ainsi des faits de harcèlement moral de la part d'un supérieur hiérarchique à

---

<sup>348</sup>La jurisprudence décide qu'il y a voie de fait justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, dans la mesure où l'administration a soit procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, soit pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative. C. cass. Civ.1 19 mars 2015, N° de pourvoi: 14-14571 - TC 20 octobre 2008 N° de pourvoi: 08-03695

<sup>349</sup>Trib. Confl. 8 avril. 1935, *Action française*, Rec, p. 1226

<sup>350</sup>Trib. Confl. 2 déc. 1991, Mme Paolucci cité par Ch. DEBBASCH, F. COLIN, *Droit Administratif*, p. 448 à 449

<sup>351</sup>J. WALINE, *droit administratif*, Dalloz, 26<sup>ème</sup> édition, 2016 p. 567

l'égard d'un des agents placés sous sa responsabilité<sup>352</sup>. La responsabilité de l'Administration employeur pourra dans ces hypothèses être engagée en cas de faute en lien avec le service.<sup>353</sup> Il en est de même pour des faits de harcèlement moral, en cas d'inaction ou de contribution directe ou indirecte de l'employeur au harcèlement<sup>354</sup>. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a considéré le harcèlement moral caractérisé car « le comportement de l'agent avait été fautif et de nature à justifier une sanction disciplinaire et que les griefs invoqués pour la collaboratrice directe de l'intéressé permettent de souligner le caractère inadapté du comportement d'un cadre (...) usant d'un langage dont la grossièreté dépasse effectivement les limites de l'acceptable »<sup>355</sup>.

De même, tout acte de brutalité ou de violence ayant pour auteur un agent public constitue en principe une faute personnelle détachable. Il en est ainsi d'un geste de contrainte révélant une animosité, dont l'auteur a été condamné pour violences légères par la juridiction répressive, en l'espèce, le fait pour un receveur des postes de saisir par le bras une employée qui s'était absentée du service, pour la contraindre à le suivre dans le bureau, « s'il appartenait au receveur de veiller à l'exécution de ses obligations par l'intéressée, son geste de contrainte, injustifiée au regard des pratiques administratives normales, et révélant l'existence entre l'un et l'autre « d'une certaine animosité » est une faute personnelle détachable du service »<sup>356</sup>. Il en est de même, de violences « injustifiées » exercées par un agent des postes sur un usager du service<sup>357</sup>. « Lesdites violences étant considérées comme « injustifiées au regard des pratiques administratives normales. De même la chambre criminelle a considéré que les violences d'un policier, à l'occasion d'une interpellation, qui présentaient un caractère de brutalité sans rapport avec les nécessités de l'exercice de ses fonctions constituaient une faute personnelle<sup>358</sup>. Il a également été retenu que des propos diffamatoires envers un supérieur<sup>359</sup> ou des injures ou calomnie constituent des fautes personnelles. Le tribunal de police de Rennes a ainsi condamné un greffier en chef au paiement de la somme de 3000 € à titre de dommages

---

<sup>352</sup>Cass. Crim. 29 nov. 2016 N° pourvoi 15-80229

<sup>353</sup>Trib. confl. 19 mai 2014, C3939

<sup>354</sup>Cass. Crim. 11 juillet 2017 pourv. N° 16-84639 ; CA Amiens 27 juil. 2016 N° 713

<sup>355</sup>CE 21 nov. 2014 n° 375121

<sup>356</sup>Trib. confl. 14 janv. 1980, Techer c/Pahon : Rec. CE 1980, P 504 — cass. Crim. 15 sept. 2015 pourv ; N° 14-85726 altercation d'un maire avec des particuliers ayant entraîné une blessure au genou pour l'un et ayant fait l'objet d'une condamnation par un Trib. Correct. pour violences aggravées — cass. crim. 10 fév. 2009 pourv. N° 08-84339

<sup>357</sup>Trib. confl. 21 décembre 1987, Kessler c/Thezenas Rec. CE 1987, p. 456

<sup>358</sup>Cass. crim. 10 fév. 2009 pourv. n° 0884339 violences d'un policier lors d'une interpellation présentant un caractère de brutalité sans rapport avec l'exercice de ses fonctions, précité n°3

<sup>359</sup>CE 26 janv. 2007, n° 285156

et intérêts pour injures non publiques, à caractère racial, à l'encontre d'un fonctionnaire placé sous son autorité<sup>360</sup>.

La faute personnelle est également caractérisée en cas de recherche d'un intérêt personnel. Elle consiste par exemple en un détournement de fonds commis par une receveuse des Postes<sup>361</sup>, ou un vol organisé par un gardien de prison avec l'aide de détenus qu'il était chargé de surveiller<sup>362</sup>. Relevons que le tribunal des conflits a réaffirmé la nécessité de l'existence d'un d'intérêt personnel, en décidant que la faute d'un agent qui n'était animé par aucun intérêt personnel, commise dans l'exercice de ses fonctions et avec les moyens du service, ne saurait quelle que soit sa gravité et alors même qu'elle constituerait une faute pénale, être considérée comme une faute personnelle détachable du service<sup>363</sup>. En effet, il a jugé que malgré l'illégalité manifeste de l'ordre donné par le maire à un agent de modifier frauduleusement un document annexe à un plan d'occupation des sols, la faute commise par l'agent n'était pas une faute personnelle.

Certains auteurs ajoutent aux fautes personnelles, la faute professionnelle caractérisée<sup>364</sup>. Ils expliquent que « dans l'accomplissement de sa mission, l'agent public ne doit pas seulement servir l'intérêt général ; il doit accomplir les tâches qui lui sont confiées avec discernement et clairvoyance ». Sa responsabilité personnelle pourra être engagée en cas de faute personnelle qu'un agent, même médiocre, aurait évité. Ils soulignent que « cette catégorie de faute personnelle est délicate à dissocier de la faute de service. Elle correspond à des agissements d'une gravité telle qu'ils révèlent l'inaptitude de l'agent à exercer correctement sa mission. Par sa conception même, ce type de faute révèle peu ou prou un dysfonctionnement interne au service : un agent inapte à exercer ses fonctions a été maintenu en service. Aussi, dans cette hypothèse, la faute intervenant en service, il y aura cumul de responsabilité »<sup>365</sup>.

Soulignons que dans la pratique en cas de sous-effectif dans la juridiction, le DSG tenu d'utiliser au mieux le personnel affecté dans son service, peut confier des tâches à un agent malgré ses carences professionnelles.

---

<sup>360</sup>T. P Rennes 4<sup>ème</sup> classe, 15 juill.2002, n° 02/00417

<sup>361</sup>CE 21 avr. 1937 Quesnel, Rec, p. 413

<sup>362</sup>CE 11 nov. 1953 Oumar Samba, Rec 218

<sup>363</sup>Trib.conf.19 oct. 1998, Préfet du Tarn c/CAToulouse n° 03131

<sup>364</sup>J. MOREAU, H. MUSCAT, JCL, Responsabilité des agents et responsabilité de l'Administration, Fasc 180 p. 8

<sup>365</sup>J. MOREAU, H. MUSCAT, JCL, Responsabilité des agents et responsabilité de l'Administration précité

Il convient de relever que la cour de cassation contrôle que les cours d'appel ont bien caractérisé le manquement involontaire et inexcusable à des obligations d'ordre professionnel et déontologique<sup>366</sup>.

Les fautes non intentionnelles mais d'une gravité inadmissible, commises dans le cadre du service et détachables de celui-ci sont variées. Elles consistent par exemple en la négligence d'un commissaire de police omettant de protéger une personne dont il savait la vie menacée à raison de son « statut » de collaborateur avec les forces d'occupation (TC 9 juillet 1953 Veuve Bernadas), en l'obstination d'un médecin de garde refusant de se rendre au chevet d'un malade malgré des appels répétés (CE, 4 juillet 1990 Soc d'assurance Le Sou médical). Constitue également une faute d'une exceptionnelle gravité le fait pour un magistrat, de faire modifier par le greffier après l'audience, la note d'audience pour y faire figurer des mentions mensongères, *en l'espèce, des citations directes qui n'avaient pas été enregistrées ni régulièrement appelées à l'audience, et a rédigé des jugements qu'il n'avait pas prononcés sur le siège*<sup>367</sup>. Soulignons que lorsque le greffier qui reçoit une telle demande en informe le DSG, il peut exiger du magistrat un ordre écrit pour se couvrir. Toutefois, un tel ordre est illégal et le greffier qui l'exécute commet une faute personnelle.

**265. La faute résultant de l'exécution d'un ordre illégal.** Pourtant, en principe, la responsabilité personnelle du fonctionnaire qui agit sur ordre ou sur instruction de ses supérieurs, ne peut pas être mise en cause puisqu'en vertu de son statut, il est soumis à une obligation d'obéissance<sup>368</sup>. Cependant sa responsabilité personnelle peut être engagée dans deux cas. Tout d'abord en cas d'obéissance à des ordres manifestement illégaux, l'agent ayant le devoir de désobéir si l'exécution est contraire à l'intérêt général ou perturbe l'organisation du service public<sup>369</sup>. Ainsi commet une faute personnelle détachable du service dont les conséquences civiles ressortissent de la compétence des tribunaux répressifs le prévenu qui, n'ayant reçu d'ordre de quiconque, accomplit ou donne l'ordre d'accomplir, de sa seule initiative, des faits délictueux<sup>370</sup>. Cependant, la qualification de faute personnelle n'est pas systématique. En effet, le tribunal des conflits a jugé que malgré l'illégalité manifeste de l'ordre donné, la faute commise par l'agent n'était pas une faute personnelle<sup>371</sup>, à propos de l'ordre donné par un

---

<sup>366</sup>Cass. crim 21 mars 2017 pourv. n°16-82347 – crim. 29 nov. 2016 pourv. n°15-80229

<sup>367</sup>CE, 11 février 2015 n° 372359

<sup>368</sup>Loi. n° 83-634 13 juill. 1983 art. 28

<sup>369</sup>CE, 10 nov. 1944, Langneur, Rec. CE 1944 p. 288

<sup>370</sup>Crim13 oct. 2004, Bull. crim. N° 243

<sup>371</sup>Trib. confl., 18 oct. 1998, Préfet du Tarn, n° 03131

maire à un agent de modifier frauduleusement un document annexe à un plan d'occupation des sols. La chambre criminelle a également décidé que commet une faute de service dont les conséquences civiles ressortissent à la compétence des tribunaux administratifs le prévenu qui agit sur ordre, dans le cadre de ses fonctions, en usant des prérogatives, pouvoirs et moyens en résultant sans poursuivre d'intérêt personnel<sup>372</sup>.

Le second cas est celui où le fonctionnaire a dépassé les instructions qui lui avaient été données et commet des actes illégaux. Ainsi dans l'affaire « Papon », le juge administratif a considéré que l'agent qui, en devançant les instructions de ses supérieurs, a cherché à mettre en œuvre avec un maximum d'efficacité les actes illégaux, ne peut se dégager de sa responsabilité personnelle en invoquant qu'il aurait agi dans le seul cadre de l'application d'un ordre reçu sous contrainte. En effet, dans cette hypothèse l'on peut considérer que la mise en œuvre de l'acte ne résulte pas simplement du principe d'obéissance mais d'une initiative personnelle de l'agent. A cette occasion, le Conseil d'État a en outre considéré que la reconnaissance, dans le cadre du rétablissement de la légalité républicaine, de l'illégalité des actes en cause, ne fait pas obstacle à l'engagement de la responsabilité de l'État pour faute de service<sup>373</sup>. Dans ces différents cas de faute personnelle en lien avec le service, la victime a le choix de mettre en jeu la responsabilité de l'agent public devant le juge judiciaire ou la responsabilité de l'administration devant le juge administratif, quitte pour l'administration à exercer une action récursoire contre l'agent fautif<sup>374</sup>.

**266. La faute personnelle de troisième type dépourvue de tout lien avec le service.** La dernière catégorie dite faute personnelle du troisième type est dépourvue de tout lien avec les fonctions, elle regroupe les fautes purement personnelles, c'est-à-dire dépourvues de tout lien avec le service. C'est dans cette dernière hypothèse uniquement que seule la responsabilité de l'agent peut être recherchée.

Il peut s'agir de fautes graves ou légères, intentionnelles ou volontaires. Il en est ainsi par exemple de l'assassinat commis par un douanier avec son arme en dehors du service<sup>375</sup>. Ou de l'incendie volontaire allumé par un pompier en dehors du service<sup>376</sup>. Il en est également ainsi

---

<sup>372</sup>Crim. 13 oct. 2004 précité note 28

<sup>373</sup>CE, ass. 12 avril 2002, Papon n° 238689

<sup>374</sup>CE ass. 28 juillet 1951, Laruelle, Rec 464, N° 01074

<sup>375</sup>CE 23 juin 1954 Veuve Litzler, Rec p 376

<sup>376</sup>CE 13 mai 1991 Soc d'assurance Les Mutuelles Unies, req n° 82316

dans les cas de crimes passionnels dont se rendent coupables les agents publics<sup>377</sup>. Il en est de même du fonctionnaire qui, un dimanche, utilise un véhicule administratif sans autorisation et sans qu'un défaut de surveillance puisse être reproché au service<sup>378</sup>. De même si un accident est provoqué par l'agent qui se rend, à bord de sa voiture personnelle, sur son lieu de travail ; la faute personnelle est retenue, dès lors que l'usage du véhicule personnel n'était commandé par aucune décision administrative, même si l'accident a eu lieu à l'intérieur d'un camp militaire<sup>379</sup>.

Relevons que l'employeur public autorise parfois ses agents à utiliser leur véhicule personnel en l'absence de voiture de service dans le cadre de ses missions<sup>380</sup>. Dans cette hypothèse en cas d'accident il s'agira soit d'une faute en lien avec le service comme dans l'arrêt Delle Mimeur si l'agent a utilisé le véhicule à des fins personnelles dans le cadre d'une mission. Il peut s'agir d'une faute de service ou encore d'une faute personnelle comme dans l'affaire précitée.

## **2- L'enjeu de la distinction : les droits de la victime**

### **267. Les théories facilitant l'engagement de la responsabilité de l'administration.**

L'inconvénient majeur de la jurisprudence Pelletier était d'empêcher la victime d'une faute personnelle d'engager la responsabilité de l'administration. Elle l'obligeait en effet, si elle voulait obtenir réparation de son préjudice, à engager la responsabilité personnelle de l'agent fautif, avec tous les risques d'insolvabilité que cela comporte. Pour y remédier, deux solutions ont donc été successivement explorées afin d'admettre de plus en plus facilement la possibilité d'engager la responsabilité en cas de faute personnelle d'un agent public, la théorie du cumul de fautes(a) puis celle du cumul des responsabilités (b).

#### **a- La théorie du cumul des fautes**

**268. La possibilité pour la victime d'agir au choix contre l'administration ou l'agent avec la théorie du cumul des fautes.** La théorie du cumul des fautes a été inaugurée par l'arrêt Anguet, selon celle-ci, lorsqu'une faute personnelle et une faute de service coexistent à

<sup>377</sup>CE 12 mars 1975 Pothier : Rec. CE 1975 p. 190

<sup>378</sup>CE, 4 juill. 1962, Benatru : Rec. CE 1962, p. 1100

<sup>379</sup>CE, 28 Fév. 1969 Périco : Rec. CE 1969, p. 126

<sup>380</sup>Décret<sup>o</sup> 2006-781 du 3 juill. 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat, art. 10

l'origine du dommage, la victime à la possibilité d'agir au choix contre l'administration ou l'agent. Dans cette affaire, un usager du bureau de Poste ne pouvant sortir par la porte réservée au public, celle-ci ayant prématurément été fermée (faute de service). Sur indication d'un employé, il quitte les lieux en passant par une salle où s'effectue le tri des valeurs postales. Se méprenant sur les motifs de sa présence dans la salle, les postiers l'expulsent violemment. Il se retrouve à la rue avec une fracture à la jambe (faute personnelle). Cette théorie joue par exemple dans l'hypothèse d'un accident dû à un défaut d'entretien des freins d'un véhicule (faute de service) et l'état d'ébriété de son conducteur (faute personnelle) (CE 1951 Delville). Également dans l'affaire Papon ou la déportation vers les camps de la mort a été rendue possible par le zèle d'un fonctionnaire (faute personnelle) et par la collaboration du régime de Vichy avec l'Occupant (faute de service) (CE 2002 Papon).

### **b - La théorie du cumul de responsabilités**

**269. La possibilité pour la victime d'agir contre l'administration en cas de faute personnelle commise dans le service avec la théorie du cumul de responsabilité.** Selon cette théorie du cumul, lorsqu'un dommage résulte d'une faute personnelle commise dans le cadre du service, la jurisprudence accepte depuis l'arrêt Lemonnier par dérogation à la jurisprudence Pelletier, que la victime puisse engager la responsabilité de l'administration plutôt que celle de l'agent. On dit qu'il y a cumul de responsabilités puisqu'une seule et même faute est susceptible d'engager, au choix de la victime, la responsabilité de l'agent devant le juge judiciaire ou celle de l'administration devant le juge administratif.

La doctrine enseigne que cette jurisprudence repose sur la présomption selon laquelle toute faute commise par un agent public pendant le service ou en dehors du service, mais non dépourvu de tout lien avec celui-ci, implique l'existence préalable d'une faute de service. Cette présomption n'est le plus souvent qu'une fiction équitable permettant de fournir à la victime un coupable solvable<sup>381</sup>.

**270. Les catégories de fautes prises en compte par la théorie du cumul des responsabilités.** La théorie du cumul des responsabilités regroupe deux hypothèses.

---

<sup>381</sup> Ch. DEBBASCH -Frédéric COLIN, Droit administratif, Economica, 1<sup>ère</sup> édition, 2011 p. 450

La première hypothèse vise la faute personnelle commise dans le cadre du service (la faute de l'agent présuppose nécessairement une faute antécédente du service qui a consisté en défaut de surveillance ou une fourniture de moyens). Le lien avec le service est temporel (faute commise durant le temps du service) ou spatial (faute commise sur les lieux du service). Selon la formule de certains auteurs, la faute de l'agent est « recouverte » par celle du service qu'elle implique nécessairement<sup>382</sup>. C'est dans l'affaire Epoux Lemonnier précitée que le conseil d'État a pour la première fois consacré cette solution<sup>383</sup>. Il s'agissait à l'occasion d'une fête locale, d'une mort accidentelle causée par la mauvaise installation d'un tir forain et résultant d'une absence totale de précaution de la part du maire de la commune.

Le Conseil d'Etat a étendu la jurisprudence Lemonnier à l'hypothèse où un dommage résulte d'une faute personnelle commise en dehors du service mais non dépourvue de tout lien avec celui-ci, en ce cas, le lien avec le service est instrumental. Le service a été le moyen, l'instrument de la faute de l'agent<sup>384</sup> (CE 1949 Dlle Mimeur précité). Dans cette affaire, un mur avait été endommagé par un camion militaire, à cause d'une maladresse de son conducteur. Or cet accident s'était produit alors que celui-ci s'était écarté de l'itinéraire de sa mission pour rendre visite à sa famille. On se trouvait donc en présence d'une faute personnelle commise en dehors du service, et non dans le cadre du service. Dès lors la jurisprudence Lemonnier ne pouvait pas jouer. Pourtant le Conseil d'État a accepté de condamner l'État à indemniser la victime, compte tenu de ce que la faute personnelle, ayant été commise avec un camion confié à l'agent par l'administration militaire, ne pouvait être regardée comme dépourvue de tout lien avec le service. La victime peut donc également dans cette hypothèse au choix engager la responsabilité de l'agent devant le juge judiciaire ou celle de l'administration devant le juge administratif.

Cette jurisprudence a notamment permis d'engager la responsabilité de l'administration du fait d'un meurtre accidentel, commis par un policier à son domicile avec son arme de service affaire Sadoudi précitée ou du fait d'un incendie involontaire provoqué par un pompier qui s'était écarté de l'itinéraire prescrit par sa mission (affaire, Commune de Chonville-Malaumont) précitée.

---

<sup>382</sup> Ch. DEBBASCH - Frédéric COLIN, Droit administratif, Economica, 11<sup>ème</sup> édition, 2011 p. 450

<sup>383</sup> CE 26 juill.1918 Epoux Lemonnier, Rec. 761

<sup>384</sup> Ch. DEBBASCH - Frédéric COLIN, Droit administratif, Economica, 11<sup>ème</sup> édition, 2011 p. 451

## **B- Les fautes liées aux différentes attributions du directeur des services de greffe**

### **271. Les fonctions d'administration et les fonctions spécifiques à l'origine de fautes.**

Comme nous l'avons vu dans la première partie, le DSG exerce des fonctions d'administration et de gestion ainsi que des fonctions spécifiques. Chacune de ces catégories de fonction peut engendrer des comportements fautifs, qu'il s'agisse des fonctions d'administration et de gestion (1) ou des fonctions autres que la gestion des ressources humaines (2).

#### **1 – Les fautes ayant pour origine les fonctions de gestion : le harcèlement moral**

**272. L'origine du harcèlement moral.** Les réorganisations de service consécutives à des réformes<sup>385</sup> ou à des vacances de poste ainsi que les problèmes récurrents d'effectifs (résultant notamment de départs à la retraite ou en mutation non remplacés), les changements d'affectation, la répartition des tâches et même l'organisation des congés peuvent générer d'une part du stress, des tensions entre collègues, certains estimant que ce sont toujours les mêmes qui reçoivent des tâches supplémentaires, et d'autre part entre le chef de service et les fonctionnaires. Ces situations peuvent conduire les fonctionnaires à s'estimer victimes de harcèlement moral et poursuivre en responsabilité le DSG de ce chef. Les syndicats ou la presse se font souvent l'écho de ces situations.

C'est ainsi qu'on peut lire dans un article, publié par la République du Centre, les propos suivants d'un syndicaliste sur les conditions de travail au TGI d'ORLEANS « il y a du harcèlement moral, de la maltraitance. On n'existe pas. On est des pions. Tout cela s'ajoute à une masse de travail importante et aboutit à beaucoup de souffrance »<sup>386</sup> ou encore dans une lettre ouverte adressé par un syndicat au Garde des Sceaux dans laquelle il est notamment indiqué que « le management brutal et agressif de la directrice de greffe génère une ambiance délétère

---

<sup>385</sup>transfert au TGI des tutelles mineurs en 2011, du tribunal de police 4ème et 5ème classe, la mise en place des SAUJ, transfert du surendettement aux TI, réforme des tutelles en 2007 imposant le renouvellement des mesures et l'autorisation du juge pour des actes plus nombreux la plupart du temps sans effectifs supplémentaires

<sup>386</sup>La République du Centre Orléans 7 avril 2017, « des fonctionnaires en grande souffrance au tribunal de grande instance d'Orléans »

et des craintes de représailles qui nuisent au bon fonctionnement des services altérant la santé psychologique du personnel »<sup>387</sup>.

Le journal du Sud-Ouest quant à lui, rapporte qu'« une quarantaine de fonctionnaires du greffe ont été entendus lors d'une inspection des services judiciaires (..), au Tribunal de grande instance de Bayonne. Cette inspection faisait suite aux interventions, auprès du ministère, de deux syndicats : sans aller jusqu'à prononcer le terme de harcèlement, ils ont dénoncé avec vigueur et preuves à l'appui, de nombreux cas de souffrance au travail. Ils précisent que le contexte de non-remplacement des fonctionnaires quittant leur poste et de restrictions budgétaires y est pour beaucoup. Ils ajoutent que cette constante que connaissent bien des tribunaux de France, a atteint à Bayonne un paroxysme qui a incité le ministère à dépêcher ses inspecteurs »<sup>388</sup>.

Il apparaît donc que la gestion des ressources humaines peut être à l'origine de la mise en jeu de la responsabilité du DSG pour harcèlement moral, cependant, cette responsabilité n'est engagée que si certaines conditions sont réunies (a), ce qui n'est pas toujours le cas, cette notion étant strictement encadrée par le juge (b).

### **a - Les conditions de mise en jeu de la responsabilité pour harcèlement moral**

**273. Les éléments constitutifs du harcèlement moral résultant de la loi.** L'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, issu de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale dispose que : « *Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel* ».

Il résulte de ce texte que le harcèlement moral au travail des agents et fonctionnaires dans la fonction publique suppose la réunion de plusieurs conditions cumulatives.

---

<sup>387</sup>Syndicat National des services judiciaires et de la chancellerie Force ouvrière Lettre ouverte à Madame la Garde des Sceaux sur le management d'un autre siècle 27 février 2014

<sup>388</sup>V. FOURCADE, « Arrêts maladie et dysfonctionnements en pagaille au Tribunal de grande instance de Bayonne », Le journal du Sud Ouest 18 février 2013

**274. La nécessité d'agissements répétés.** La première condition posée par le texte de l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 est l'existence d'« agissements répétés de harcèlement moral ». Un auteur regrette l'imprécision du législateur quant à la nature des comportements visés, en ce qu'il n'indique pas en quoi de tels « agissements » peuvent consister<sup>389</sup>. Selon ce même auteur, ce choix se justifie par la volonté de ne pas fixer par avance une liste limitative des comportements pouvant être sanctionnés, qui peuvent être très variés : diminution des tâches confiées voire privation de tout travail effectif, changement d'affectation injustifié, mesures visant à isoler l'agent, réflexions désobligeantes ou même injures, dénigrement, brimades, pressions psychologiques diverses<sup>390</sup>.

Ces agissements doivent présenter un caractère répétitif. Il doit donc s'agir d'une succession d'agissements qui, envisagés isolément, ne présenteraient pas nécessairement un caractère de gravité mais qui participent d'un processus de déstabilisation. C'est la raison pour laquelle un comportement vexatoire ou humiliant n'est pas constitutif d'un harcèlement moral lorsqu'il est isolé<sup>391</sup>.

La loi est silencieuse sur l'identité des auteurs du harcèlement moral. De tels agissements peuvent être le fait d'un supérieur hiérarchique<sup>392</sup>, d'un ou plusieurs collègues, d'un subordonné voire de personnes étrangères au service telles que les usagers<sup>393</sup>.

**275. La nécessité d'une dégradation des conditions de travail.** La deuxième condition que l'agent doit établir est l'existence d'une dégradation des conditions de travail. Celle-ci peut consister dans la dégradation des moyens matériels nécessaires à l'exercice des fonctions. Il en est ainsi de la « privation, pendant plusieurs mois, de l'usage d'un ordinateur et du téléphone »<sup>394</sup>. Le Conseil d'Etat rappelle que cela s'entend aussi bien des moyens matériels individuels de l'agent, que de la privation des moyens généraux du service, par la production d'une note de service, l'agent a démontré qu'il avait été, sans justification valable, évincé du

---

<sup>389</sup>M. TOURBE « Le harcèlement moral dans la fonction publique : l'état du droit Dossier Le harcèlement » Cahiers de la fonction publiques n° 314

<sup>390</sup>M. TOURBE « Le harcèlement moral dans la fonction publique : l'état du droit Dossier » Le harcèlement Cahiers de la fonction publiques n° 314

<sup>391</sup>CAA Marseille 18 janvier 2011, n° 08MA01385

<sup>392</sup>CE 21 nov. 2014 n° 375121 précité

<sup>393</sup>V. les ex. cités par R. FONTIER, « Harcèlement horizontal : la protection fonctionnelle ne se réduit pas à la protection juridique », AJFP 2011 p. 41.

<sup>394</sup>TA Besançon, 11 déc. 2003, Braïdo c/ Centre de réadaptation de Quingey, n° 02539, AJFP 2004. 87

circuit interne du courrier (CE 26 janv. 2007, Giffard, Lebon T. 915)<sup>395</sup>. La dégradation des locaux au sein desquels est affectée la victime est parfois invoquée, un agent se plaignait ainsi d'avoir été affecté dans une annexe, isolée des autres services, mais la description de la situation s'avérait très excessive<sup>396</sup>.

**276. Le cas de la placardisation.** Une situation souvent évoquée est celle de l'absence d'affectation réelle, de la diminution ou de l'absence de toute tâche confiée à l'agent qui est alors « placardisé ». Cette « placardisation » est bien illustrée dans une espèce où un agent public a été maintenu pendant une période de trois ans dans un emploi sans véritable contenu, puis pendant une année supplémentaire, en dépit des demandes répétées de nouvelles affectations de sa part, dans une situation dans laquelle plus aucune mission effective ne lui a été confiée, le tout suivi d'une proposition de poste ne correspondant ni à sa qualification ni à ses compétences. « Ces agissements caractérisent de la part de l'autorité municipale des agissements constitutifs de harcèlement moral et une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue le droit pour tout agent de ne pas y être soumis »<sup>397</sup>. Monsieur ARVIS cite deux arrêts illustrant la placardisation.

Dans la première espèce, la diminution des tâches confiées était qualitative, dans la mesure où elle constituait en fait une rétrogradation de fonctions, pour un agent, précédemment chef du service communication, qui est soudainement muté à des tâches d'exécutant au sein du service jeunesse-emploi-sport.<sup>398</sup>

Dans la deuxième espèce, la placardisation était quantitative. Elle a consisté dans un premier temps en la privation pure et simple des fonctions, pour un cadre de police, « chargé d'étude », à qui l'on n'a, en fait, confié qu'une seule étude de quinze jours à réaliser en plus de 3 ans. Puis malgré la réaffectation de la victime à de nouvelles tâches, il subsistait toujours un amoindrissement significatif par rapport à l'état initial de sa situation qui passe de, directeur de la police municipale à une affectation à un « poste consistant à introduire une cassette le matin dans l'appareil et à la retirer le soir et qui a donné lieu à la rédaction de deux fiches »<sup>399</sup>.

---

<sup>395</sup> Sur cette typologie, v. B. Arvis, « L'action en réparation des préjudices nés du harcèlement moral auprès du juge administratif : premier bilan »

<sup>396</sup> CAA Lyon 18 janvier 2011 n° 09LY00727

<sup>397</sup> CE 2 oct. 2015 n° 393766

<sup>398</sup> CAA Nancy, 2 août 2007, *Altemaire c/ Cne de Hoenheim*, préc

<sup>399</sup> Sur cette typologie, v. Benoît Arvis, « L'action en réparation des préjudices nés du harcèlement moral auprès du juge administratif : premier bilan » CAA Bordeaux, 2 déc. 2008

Toutefois, l'allégation de mise au placard est rejetée alors que le rééquilibrage des missions de l'agent a été opéré pour prendre en compte ses carences professionnelles<sup>400</sup>. Monsieur FONTIER précise que la jurisprudence admet la réduction partielle des fonctions d'un agent lorsque deux conditions sont réunies. En premier lieu la décision prise est motivée par des exigences liées à l'organisation ou à la réorganisation du service. Cette motivation est de la responsabilité de la hiérarchie, non de l'agent. C'est elle qui apprécie sous le contrôle du juge. En second lieu la réduction des fonctions ne porte pas atteinte à la situation statutaire ou aux prérogatives de l'agent concerné. Les tâches demandées doivent être celles du corps auquel le fonctionnaire appartient<sup>401</sup>.

Il convient de souligner que la dégradation des conditions de travail n'est que l'un des critères cumulatifs du harcèlement moral, elle ne suffit donc pas à elle seule à en établir l'existence<sup>402</sup>. Par conséquent, elle ne peut pas être envisagée indépendamment de ses effets sur la personne de l'agent harcelé.

**277. La nécessité d'une atteinte portée à la personne de l'agent harcelé.** La troisième condition est l'atteinte portée à la personne de l'agent harcelé. Aux termes de l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 quatre types d'atteintes sont mentionnés : les atteintes aux droits de l'agent, comme la présence d'un écrit calomnieux au sein de son dossier administratif ou la privation de rémunération consécutive à une « mise au placard » ; les atteintes à la santé mentale ou physique de l'agent, correspondant le plus souvent à l'apparition de troubles psychiques pouvant même dans certains cas mener au suicide ; les atteintes à la dignité, telles que le placement volontaire de l'agent dans des locaux insalubres ou encore les manœuvres visant à lui imputer à tort un comportement d'alcoolisme ; les atteintes à l'avenir professionnel de l'agent, qui peuvent par exemple prendre la forme d'un refus de promotion ou de mutation. Ces exemples sont tirés du tableau de jurisprudence dressé dans l'article précité de Monsieur Arvis<sup>403</sup>.

Il n'est bien évidemment pas nécessaire à la victime de démontrer qu'elle a subi ces quatre types d'atteintes, l'existence d'une seule d'entre elles étant suffisante.

---

<sup>400</sup> CA Toulouse, 21 avr. 2009 n° 0501378 cité par Rémy Fontier AJFP juill./Août 2012 p. 199

<sup>401</sup> R. FONTIER, AJFP nov. Dec. 2003, p. 39

<sup>402</sup> CAA Nantes 26 février 2010, n° 09NT01370

<sup>403</sup> Sur cette typologie, Benoît ARVIS L'action en réparation des préjudices nés du harcèlement moral auprès du juge administratif : premier bilan AJFP P. 259

**278. Le débat sur le caractère intentionnel de l'atteinte.** La question du caractère intentionnel de l'atteinte s'est posée en jurisprudence. Un auteur<sup>404</sup> relève que la jurisprudence est partagée sur cette question et constate que si certaines cours administratives d'appel se tiennent à la lettre de la loi (les agissements répétés qui ont pour effet de)<sup>405</sup> : « l'existence d'un harcèlement moral n'est pas conditionnée par l'intention malveillante de l'auteur des actes de harcèlement », d'autres semblent exiger que soit établie l'intention de porter atteinte à la victime<sup>406</sup>, selon laquelle les faits ne révèlent pas l'existence d'un harcèlement moral « en l'absence d'intention établie [...] d'atteindre la personne de l'agent mis en cause », ou encore un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy<sup>407</sup>, qui refuse la qualification de harcèlement dès lors que l'altération de la santé de la requérante ne résulte pas d'une « action délibérée de la part de ses supérieurs hiérarchiques ». Le Conseil d'État ne s'est, quant à lui, pas encore prononcé.

Elle montre également que la jurisprudence des chambres de la Cour de cassation est partagée. En effet, si la chambre criminelle a fait de l'intention de harceler l'élément moral du délit (affaire impliquant un agent public en la personne d'une secrétaire de mairie harcelée par le maire)<sup>408</sup>. A l'inverse, la chambre sociale a affirmé que le harcèlement moral est constitué « indépendamment de l'intention de son auteur »<sup>409</sup>. Elle souligne l'importance de l'enjeu dans la mesure où, poser l'intention de nuire comme condition permet en particulier d'éviter une atteinte excessive à l'exercice du pouvoir hiérarchique, en n'autorisant pas à ranger, sous la qualification de harcèlement, tout défaut d'organisation du service ou tout style de management susceptible de causer de manière non intentionnelle des troubles aux agents<sup>410</sup>.

---

<sup>404</sup> C. Schmerber, premier conseiller à la cour administrative d'appel de Lyon, rapporteur public dans la chambre de la fonction publique - quelles responsabilités pour l'employeur public ? Intervention du 29 novembre 2011 neuvièmes rencontres professionnelles de l'École de la GRH «la prévention des risques psycho- sociaux»

<sup>405</sup> CAA Versailles 18 juin 2009, n° 07VE00787

<sup>406</sup> CAA Marseille 14 déc. 2010, n° 09MA00106

<sup>407</sup> CAA Nancy 12 novembre 2009, n° 08NC01441

<sup>408</sup> Cass. crim. 21 juin 2005, n° 04-86936

<sup>409</sup> Cass. soc. 10 novembre 2009, n° 08-41497, Dalloz actualité 30 novembre 2009 obs. S. Maillard

<sup>410</sup> C. Schmerber, premier conseiller à la cour administrative d'appel de Lyon, rapporteur public dans la chambre de la fonction publique - quelles responsabilités pour l'employeur public ? Intervention du 29 novembre 2011 neuvièmes rencontres professionnelles de l'École de la GRH «la prévention des risques psycho- sociaux»

## **b- L'encadrement de la notion de harcèlement moral**

**279. Les obstacles à la réalisation du harcèlement moral.** La notion de harcèlement moral est strictement encadrée. Dans certains cas, le juge administratif peut rejeter les requêtes aux fins d'indemnisation du harcèlement moral soit parce que le harcèlement n'est pas caractérisé soit, bien qu'il soit caractérisé, certains faits exonèrent l'administration de sa responsabilité.

Dans sa jurisprudence, le Conseil d'État a en effet déterminé certaines limites. Le juge vérifie l'existence de motifs tirés de l'intérêt du service ou des nécessités du service justifiant les agissements invoqués<sup>411</sup>, apprécie les faits par rapport à la notion d'exercice normal du pouvoir hiérarchique<sup>412</sup> ainsi que les contraintes de gestion de l'administration affectant l'ensemble du personnel<sup>413</sup>, vérifie que les mesures prises à l'égard de l'agent n'excèdent pas « le cadre normal du pouvoir d'organisation du service ».

A noter que dans certains cas le harcèlement moral n'est pas caractérisé.

**280. La prise en compte de l'intérêt du service.** Il en est ainsi lorsque les nécessités du service ou de l'organisation du travail imposent qu'il soit possible d'aller à l'encontre des souhaits personnels des agents sans que l'on soit nécessairement dans un processus de harcèlement et sans que toute situation qui serait source de stress au travail soit qualifiée de harcèlement moral. Il a été jugé que, « *si des pratiques de gestion appliquées à l'ensemble du personnel peuvent relever de la qualification de harcèlement moral et être alors invoquées par chacun des salariés à titre personnel devant le juge, il importe d'en délimiter précisément les contours afin que les situations de stress, ou de management rigide participant à un climat mal vécu par certains salariés, ne tombent pas sous cette qualification* »<sup>414</sup>.

Le Conseil d'Etat a par exemple considéré qu'une diminution des attributions d'un agent en conflit ouvert avec sa hiérarchie n'excédait pas le cadre normal du pouvoir d'organisation du service, le retrait de son téléphone portable et de son véhicule de service en raison de ses

---

<sup>411</sup>CE 26 oct. 2007 n° 284683 ou 4 mars 2009 n° 311122

<sup>412</sup>CE 24 novembre 2006

<sup>413</sup>CE 26 novembre 2008 n° 305076

<sup>414</sup>Cité dans I. Mathieu, L'évolution de la notion de harcèlement, la montée en puissance du stress : un parallèle à faire ?, JSL n°271, 11 févr. 2010

absences injustifiées et fréquentes, de même que la diminution de sa notation qui était justifiée par ses difficultés à travailler en équipe<sup>415</sup>.

**281. La prise en compte des circonstances.** De même, le juge administratif prend en compte, les circonstances dans lesquelles peuvent intervenir des relations très tendues et difficiles entre des agents. Dans une espèce, même si le juge reconnaissait des difficultés professionnelles et relationnelles d'un agent avec son nouveau supérieur hiérarchique, qu' « *un climat tendu dans l'établissement* », était attesté par de nombreux témoignages versés au dossier, et se traduisait, « *notamment par une division entre les agents selon leurs allégeances respectives envers l'un des deux responsables* ». Les faits de harcèlement moral n'ont pourtant pas établi établis « *dès lors qu'il ne résulte pas de l'instruction (que le comportement du supérieur hiérarchique de la requérante) aurait excédé les limites de la discussion vive au cours de laquelle deux fortes personnalités, sans la présence d'un tiers, défendent des points de vue opposés* »<sup>416</sup>.

Monsieur ARVIS relève « que le juge ne sanctionne pas les administrations dans lesquelles la dégradation des conditions de travail d'un agent est simplement imputable à des restrictions budgétaires ou, plus généralement, aux nécessités de la réorganisation du service<sup>417</sup>.

Il ajoute que plus généralement encore, le juge n'impute pas à l'administration un usage excessif du pouvoir hiérarchique dès lors qu'elle est en mesure de justifier des raisons pour lesquelles elle a sanctionné un agent effectivement fautif. Il cite une espèce où une commune a démontré, pièces à l'appui qu'avant de révoquer son agent pour manque d'assiduité et de soin dans l'accomplissement des tâches, elle lui avait déjà infligé par le passé, pour les mêmes raisons, toute la gamme des sanctions à sa disposition : deux avertissements, un blâme, et une suspension temporaire de trois jours<sup>418</sup>. Il illustre également le fait qu'il n'y a pas d'acharnement déplacé à sanctionner un agent dont les évaluations et les notations feraient ressortir une indiscutable insuffisance professionnelle (a contr. TA Versailles, 15 oct. 2004, Balenguer,) »<sup>419</sup>.

---

<sup>415</sup> C.E., 30 décembre 2011, n° 332.366, AJDA 2012, p. 616

<sup>416</sup> C.A.A. Versailles, 17 février 2011, n° 09VE02269, AJDA 2011, p.863

<sup>417</sup> CAA Douai, 26 avr. 2005, Hassam

<sup>418</sup> CAA Nancy, 8 déc. 2008, X. c/ Cne de Saverne

<sup>419</sup> Benoît ARVIS L'action en réparation des préjudices nés du harcèlement moral auprès du juge administratif : premier bilan AJFP P. 259

Le tribunal des conflits lui, a considéré que « l'administration, investie du pouvoir disciplinaire qui s'attache à l'autorité hiérarchique, agit dans le cadre de ses pouvoirs lorsqu'elle apprécie s'il y a lieu, compte tenu des faits portés à sa connaissance, de procéder à des investigations ; qu'ainsi en refusant de faire droit à la demande d'enquête de Mme X..., le recteur de l'académie de Strasbourg et le ministre de l'éducation nationale ont agi dans l'exercice de leur pouvoir ; que, par suite, c'est à bon droit que le conflit a été élevé ». il a donc confirmé l'arrêté de conflit pris par le préfet du Haut-Rhin et annulé la procédure engagée par Mme X... devant la cour d'appel de Colmar en tant qu'elle concerne le refus du recteur de l'académie de Strasbourg et du ministre de l'éducation nationale de prescrire une enquête et l'arrêt de cette cour en date du 27 mars 2008 en tant qu'il a déclaré la juridiction judiciaire compétente pour en connaître et qu'il a statué au fond sur ce chef de demande »<sup>420</sup>.

**282. Les limites tirées des règles statutaires.** Par ailleurs, un auteur souligne que le statut des fonctionnaires et agents publics, qui leur assure protection et garanties, constitue également le cadre juridique à l'aune duquel s'apprécie les faits invoqués par le demandeur. C'est donc ce statut qui fait souvent obstacle à ce que la responsabilité de l'employeur public soit retenue, alors même que l'insatisfaction, voire la souffrance de l'agent est réelle<sup>421</sup>.

Il cite un exemple dans lequel, un agent se plaignait de ce que son périmètre de compétence avait été arbitrairement réduit ou que des tâches inintéressantes lui étaient confiées. Le juge vérifie alors quelles tâches doivent normalement être confiées à cet agent compte tenu du corps auquel il appartient, en se fondant sur les décrets statutaires qui énumèrent normalement les missions pouvant être confiées à tel ou tel agent selon son corps d'appartenance. Elle cite un autre exemple que la cour administrative d'appel de Lyon a eu à connaître. Il s'agissait de la demande d'une jeune femme qui exposait qu'après avoir été considérée comme un agent modèle, ses conditions de travail s'étaient considérablement dégradées à son retour de congé maternité, à telle point que cette dégradation révélait une situation de harcèlement moral. Les problèmes qu'elle faisait valoir tenaient notamment au refus de sa hiérarchie de lui accorder les congés lorsqu'elle le souhaitait, ainsi que des horaires aménagés pour poursuivre l'allaitement de son enfant : là encore, l'appréciation a été faite par rapport au droit applicable et il s'est avéré que les exigences de l'agent allaient bien au-delà des aménagements horaires

---

<sup>420</sup>Trib.confl. 20 octobre 2008 N° de pourvoi: 08-03695

<sup>421</sup> C. SCHMERBER, premier conseiller à la cour administrative d'appel de Lyon, rapporteur public dans la chambre de la fonction publique - quelles responsabilités pour l'employeur public ? Intervention du 29 nov. 2011 neuvièmes rencontres professionnelles de l'Ecole de la GRH «la prévention des risques psycho- sociaux»

prévus par les textes et que, s'agissant des congés, elle prétendait, sans aucun fondement juridique, être prioritaire par rapport à ses collègues (CAA Lyon 16 mars 2010 n° 08LY00468)<sup>422</sup>.

**283. Les cas d'exonération de la responsabilité de l'administration.** L'Administration peut être exonérée de sa responsabilité dans certains cas et ce alors même que le harcèlement est caractérisé lorsqu'elle a pris les mesures adéquates pour faire cesser un harcèlement moral avéré. Ainsi, le juge administratif a décidé que la responsabilité de l'Etat ne pouvait être retenue, bien qu'un agent ait été victime de faits de harcèlement moral de la part d'un collègue homophobe, dès lors que l'administration de l'Éducation nationale avait pris toutes les mesures qu'elle devait prendre, à savoir, la désignation d'un inspecteur d'académie pour enquêter sur les faits, la mutation du professeur homophobe dans l'intérêt du service ainsi que l'envoi d'un courrier au personnel du collègue<sup>423</sup>. Une cour d'appel<sup>424</sup> a écarté la faute d'une collectivité territoriale, dont il était soutenu qu'elle avait pris des mesures de protection insuffisantes alors que la requérante était injuriée et physiquement menacée par l'un de ses collègues, qui l'avait finalement agressée. Elle a considéré qu'en prenant à l'encontre de l'agent violent une sanction disciplinaire sous forme de blâme et en engageant, une procédure de licenciement, la collectivité avait pris les mesures adéquates.

Relevons qu'il résulte de cette décision que dans le cadre de la protection fonctionnelle des agents, la responsabilité d'un employeur public peut être mise en cause du fait de sa carence dans l'engagement de poursuites disciplinaires.

**284. L'évolution jurisprudentielle relative à l'incidence de la faute de l'agent sur la responsabilité de l'Administration.** L'Administration ne pourra pas être exonérée de sa responsabilité, même si la victime a contribué par son comportement fautif à la dégradation de ses conditions de travail, suite à une évolution de la jurisprudence sur ce point. Dans l'arrêt « Mme B. » du 24 novembre 2006, le Conseil d'Etat considérait que lorsque l'agent contribue par son attitude, à la dégradation des conditions de travail dont il se plaint, cette circonstance est de nature à conduire à un partage de responsabilité entre l'agent et l'administration, la

---

<sup>422</sup>C. SCHMERBER, premier conseiller à la cour administrative d'appel de Lyon, rapporteur public dans la chambre de la fonction publique - quelles responsabilités pour l'employeur public ? Intervention du 29 nov. 2011 neuvièmes rencontres professionnelles de l'Ecole de la GRH «la prévention des risques psycho- sociaux»

<sup>423</sup>C.A.A. Douai, 16 mai 2012, 11DA00969, AJFP 2012, p.255

<sup>424</sup>CAA de Lyon 12 mai 2011- n° 10LY01399 , cité par C. Schmerber, premier conseiller à la cour administrative d'appel de LYON, rapporteur public dans la chambre de la fonction publique - quelles responsabilités pour l'employeur public ? Intervention du 29 novembre 2011 neuvièmes rencontres professionnelles de l'Ecole de la GRH «la prévention des risques psycho- sociaux»

question se posant au moment de l'appréciation du préjudice et de son indemnisation<sup>425</sup>. Le conseil d'Etat faisait ainsi application des règles contentieuses habituelles en droit de la responsabilité.

Le Conseil d'Etat est revenu sur cette jurisprudence par un arrêt de Section du 11 juillet 2011<sup>426</sup>, il a précisé que «la nature même des agissements en cause exclut, lorsque l'existence d'un harcèlement moral est établie, qu'il puisse être tenu compte du comportement de l'agent qui en a été victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui. Le préjudice résultant de ces agissements pour l'agent victime doit alors être intégralement réparé » Cet arrêt écarte donc la théorie générale de la « faute de la victime », applicable dans le contentieux général de la responsabilité administrative<sup>427</sup>.

Cependant la prise en compte du comportement fautif de la victime est un enjeu important. S'il n'empêche pas la reconnaissance de la responsabilité de l'administration, il peut permettre une minoration substantielle de sa condamnation. C'est ainsi que, dans l'affaire du professeur du conservatoire de Besançon, la cour de Nancy a estimé que la commune avait eu affaire à un agent « au comportement entier et peu ouvert au dialogue », circonstance qui a « largement contribué [...] à la dégradation des conditions de travail » litigieuses : elle a diminué, ce faisant, de 50 % le montant de la condamnation en dommages-intérêts<sup>428</sup>.

Une faute personnelle, mais non dépourvue de tout lien avec le service, peut être retenue, que la hiérarchie ait directement contribué au harcèlement<sup>429</sup> ou qu'elle ait contribué à la dégradation des conditions de travail et au harcèlement. Mais encore qu'elle ait indirectement contribué à la dégradation des conditions de travail et au harcèlement ou enfin qu'elle se soit abstenue d'agir contre le harcèlement ou face à de tels agissements<sup>430</sup>. La faute personnelle et donc détachable du service peut également être retenue<sup>431</sup>.

---

<sup>425</sup> CE 24 nov. 2006 Baillet, n° 256313

<sup>426</sup> CE Sect. 11 juillet 2011 n° 321225

<sup>427</sup> J. WALINE, Droit Administratif, Dalloz, 26<sup>ème</sup> édition, 2016, p. 532 – R. CHAPUT, Droit Administratif, Montchrétien, 2001, p. 1248

<sup>428</sup> CAA Nancy, 15 nov. 2007, M. X. c/ Ville de Besançon, cité par B. ARVIS L'action en réparation des préjudices nés du harcèlement moral auprès du juge administratif : premier bilan AJFP 2009 p. 259

<sup>429</sup> Trib. Confl. 19 mai 2014, req. N°03939

<sup>430</sup> CE 24 nov. 2006, Baillet n° 256313 précité

<sup>431</sup> Cass. crim. 11 juill. 2017 pourv. n° 1684639 – cass. crim. 29 nov. 2016 pourv. n°15-80229

## **2- Les fautes ayant une origine autre que les fonctions de gestion**

**285. Plan.** Il s'agit de fautes qui peuvent résulter de la qualité de dépositaire du DSG (a) ou avoir pour origine ses attributions spécifiques (b).

### **a- Les fautes résultant de la qualité de dépositaire**

**286. La variété des fonctions de dépositaire.** Selon le Code de l'organisation judiciaire le DSG est dépositaire des minutes et archives dont il délivre expéditions et copies, il assure la garde des scellés et pièces déposés au greffe<sup>432</sup>. Il a également la charge de tenir divers registres publics<sup>433</sup>. Le Code général des impôts lui impose diverses obligations, en particulier, celle de faire enregistrer certains jugements et actes.<sup>434</sup> Il est dépositaire d'un exemplaire des registres de l'état civil<sup>435</sup>. Le DSG peut déléguer partie de ses attributions aux agents du greffe, notamment aux greffiers (*COJ, art. R. 123-7*) qui ont eux-mêmes leurs propres attributions (*COJ art. R. 123-11*) mais il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés<sup>436</sup>.

**287. La responsabilité en qualité de dépositaire des pièces à conviction.** Rappelons qu'aux termes de l'article R. 123-5 du Code de l'organisation judiciaire le DSG a, sous le contrôle des chefs de la juridiction, la garde des scellés et de toutes sommes et pièces déposées au greffe. Sa responsabilité civile en ce domaine est celle du fonctionnaire, il ne peut donc être déclaré pécuniairement responsable qu'en cas de faute personnelle détachable du service. Selon une jurisprudence constante, les juridictions judiciaires sont incompétentes pour statuer sur la responsabilité civile du fait du délit commis dans l'exercice de ses fonctions par un agent public, en l'absence de faute personnelle détachable de ses fonctions.<sup>437</sup> En application de cette jurisprudence, un tribunal correctionnel ne peut, sur la base de l'article 478 du Code de procédure pénale seul, mettre en cause la responsabilité personnelle pécuniaire du greffier en chef du tribunal, fonctionnaire d'État, chargé en tant que tel, selon les dispositions préci-

---

<sup>432</sup>C. de l'org. Judic. art. R. 123-5

<sup>433</sup> Art. 726 du C. de proc. civ. Répertoire général – art. 726 du C. de proc. Civ, registre d'audience art. 1057 du C. de proc. Civ le répertoire civil

<sup>434</sup> CGI, art. 635 et 853

<sup>435</sup> C. civ., art. 53 ; Décret n°2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil art. 10.

<sup>436</sup> Loi. n° 83-634, 13 juill. 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 28, al. 2 – cass. crim 26 nov. Pourv. n° 91-81795 suite à des vols de scellés, condamnation d'un greffier en chef pour n'avoir pris aucune disposition pour assurer le contrôle et la sécurité des valeurs ni donné d'instruction au personnel placé sous ses ordres

<sup>437</sup> Cass. crim 15 mars 2016 pourv. n° 15-80567 – cass. crim 17 oct. 2007, pourv. n° 06- 87566

tées du Code de l'organisation judiciaire de la garde des scellés et de toutes sommes déposées au greffe.

**288. La responsabilité en matière d'enregistrement des actes et décisions judiciaires.**

Le DSG, fonctionnaire d'État, est tenu aux mêmes obligations et encourt la même responsabilité que les préfets ainsi que les maires en ce qui concerne les fautes commises en matière d'enregistrement de jugements ou d'actes<sup>438</sup>.

Lorsque ces fonctionnaires ne demandent pas l'enregistrement, dans le délai prescrit par le Code général des impôts, des actes pour lesquels les parties ont consigné entre leurs mains et en temps utile le montant des droits simples, ou lorsqu'ils n'ont pas, en l'absence de consignation, remis au comptable des impôts, conformément à l'article 1840-D, un extrait de l'acte dans la décade qui suit l'expiration du délai d'enregistrement, ils engagent la responsabilité de l'administration. En effet, l'administration à laquelle appartiennent ces fonctionnaires se trouve débitrice, vis-à-vis du Trésor, des droits et pénalités exigibles.

Toutefois, l'administration peut se retourner contre les parties pour la récupération des droits simples, et pour les pénalités contre ses fonctionnaires mais seulement s'il y a eu de leur part faute personnelle comme nous le verrons (p. 213 à 219).

**289. La responsabilité en cas de dépositaire des registres d'état civil.** Le DSG est également responsable en qualité de dépositaire des registres de l'état civil. Le DSG du Tribunal de grande instance est officier public en sa qualité de dépositaire d'un exemplaire des actes de l'état civil<sup>439</sup>. Il assume en cette qualité, la même responsabilité que l'officier d'état civil conformément d'une part à l'article 51 du code civil selon lequel « tout dépositaire des registres sera civilement responsable des altérations qui y surviendront, sauf son recours, s'il y a lieu, contre les auteurs desdites altérations ». D'autre part en vertu de l'article 52 du Code civil qui dispose « Toute altération, tout faux dans les actes de l'état civil, toute inscription de ces actes faite sur une feuille volante et autrement que sur les registres à ce destinés, donneront lieu aux dommages-intérêts des parties, sans préjudice des peines portées au Code pénal. »

---

<sup>438</sup> CGI, art. 1840-C

<sup>439</sup> Décret n°2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil, art. 10

« Les registres sont clos et arrêtés par l'officier de l'état civil à la fin de chaque année. Sauf dispense d'élaboration des registres en double exemplaire et sous réserve des dispositions spécifiques pour les actes établis par le service central d'état civil et les autorités diplomatiques et consulaires, un des exemplaires des registres est déposé aux archives de la commune, l'autre versé au greffe du tribunal de grande instance, dans le mois de leur clôture ».

Après avoir longtemps décidé que la responsabilité des officiers de l'état civil avait un caractère strictement personnel<sup>440</sup>, la jurisprudence et les auteurs ont admis que la responsabilité de l'État devait être retenue lorsqu'elle était fondée sur une faute de service. Les officiers de l'état civil assument un véritable service public et les principes de la responsabilité pour dommage, causé par le fonctionnement défectueux des services publics s'appliquent à celui de l'état civil<sup>441</sup>. En conséquence, la responsabilité du DSG dépositaire d'un exemplaire des registres de l'état civil est désormais celle dégagée par la jurisprudence administrative et judiciaire ; il répond seulement de sa faute personnelle à condition qu'il s'agisse d'une faute lourde et la preuve de cette faute doit être rapportée<sup>442</sup>.

### **290. La responsabilité en cas de délivrance des états de nantissement ou de warrants.**

Enfin la responsabilité du DSG peut être engagée en matière de délivrance des états de nantissement. Dans les tribunaux de commerce mais aussi dans les tribunaux de grande instance à compétence commerciale<sup>443</sup>, le greffe peut délivrer un état des inscriptions de nantissements qui, en cas d'erreur, peut engager la responsabilité du DSG.

Par exemple, une société avait appelé en garantie le greffier en chef d'un tribunal de commerce pour avoir délivré un état indiquant qu'il n'existait pas de nantissement, en raison d'une erreur d'orthographe sur la réquisition d'état des inscriptions. La cour de cassation rejette le pourvoi au motif que l'article 33 de la loi du 17 mars 1909 exonère le greffier de toute responsabilité lorsque l'état erroné des inscriptions qu'il délivre provient d'une désignation incorrecte qui ne lui est pas imputable. Elle précise que sa seule obligation est de se reporter à la dénomination qui lui est donnée, et de constater s'il existe ou non des inscriptions de nantissement<sup>444</sup>.

En revanche l'État a été condamné dans une espèce où, le greffe d'un tribunal de grande instance à compétence commerciale avait délivré, par erreur, un état des inscriptions néant alors que plusieurs inscriptions avaient été prises en 2001 par une banque et des particuliers en garantie de sommes importantes. La cour d'appel considère que le registre du commerce et

---

<sup>440</sup>Cass. req. 15 juin 1990 : DP 1911, 1, 113. – Paris 10 mai 1929 : DH 1929, 418

<sup>441</sup>Cass. Civ1., 28 avril 1981 : D. 1981, 557, note Massip ; RTD civ. 1982, 148, note Durry ; Gaz. Pal. 1982, 1, pan. jur. 10, note Chabas .  
Instruction générale de l'état civil, p. 8

<sup>442</sup>Cass. civ1., 28 avril 1981, précité

<sup>443</sup>C. com. art. L721-2, Dans les circonscriptions où il n'est pas établi de tribunal de commerce, le tribunal de grande instance connaît des matières attribuées aux tribunaux de commerce.

<sup>444</sup>Cass. Civ. 3, 22 mai 1975 N° de pourvoi: 74-10691

des sociétés est un outil essentiel à la connaissance des entreprises et à l'information des tiers. Elle observe que la sécurité du monde des affaires dépend largement de sa fiabilité qu'il soit tenu au tribunal de commerce ou dans un tribunal de grande instance à compétence commerciale. Elle conclut que le greffe qui n'a pas la capacité de délivrer un état des inscriptions reflétant la situation exacte d'une entreprise, au jour où la demande lui est faite, commet une faute traduisant son inaptitude à remplir la mission dont il est investi. La cour a ainsi considéré que le service public de la justice avait commis une faute lourde. Elle a décidé que « la délivrance d'un état des inscriptions non actualisé, lui a raisonnablement fait perdre la chance de ne pas prêter<sup>445</sup>.

Ces décisions montrent que la responsabilité du DSG peut être engagée s'il délivre un état erroné. Précisons que cette responsabilité peut être non seulement celle du DSG dans les tribunaux de grande instance à compétence commerciale mais aussi celle du DSG du tribunal d'instance lorsqu'il délivre un état des inscriptions de warrants non actualisé<sup>446</sup>.

Lorsque l'État est condamné, il peut engager une action récursoire contre le DSG responsable.

## **b- Les fautes liées aux attributions spécifiques**

**291. Les domaines de la responsabilité.** Il s'agit essentiellement des fautes en matière de vérification des comptes de tutelles et en matière de délivrance des certificats de nationalité française.

**292. La responsabilité en matière de vérification des comptes de tutelle.** En matière de tutelles, les dispositions des articles 421 et 422 du code civil pour les majeurs et 412 pour les mineurs précisent que « tous les organes de la mesure de protection judiciaires sont responsables du dommage résultant d'une faute quelconque qu'ils commettent dans l'exercice de leur fonction. »

Il s'agit d'une responsabilité de nature délictuelle commune à tous les organes de protection (juge des tutelles, directeur des services de greffe, greffier, procureur de la république,

---

<sup>445</sup> CA Grenoble 18 oct. 2016 Jurica

<sup>446</sup> Code rural et de la pêche, Art. L 342-6, le greffier délivrera à tout requérant un état des warrants inscrits au nom de l'emprunteur ou un certificat établissant qu'il n'existe pas d'inscription. Cet état ne remontera pas à une époque antérieure de cinq années

mandataire judiciaire à la protection de majeurs, tuteur ou curateur familial, subrogé tuteur, subrogé curateur). Elle concerne toutes les formes de mesures de protection (mandat spécial en sauvegarde de justice, mandat de protection future, tutelle curatelle)<sup>447</sup>.

C'est donc une responsabilité très large pour une faute quelconque, c'est à dire pour une faute simple, dès lors qu'elle est génératrice d'un dommage causé aux intérêts du majeur et qu'elle a été commise dans l'exercice de la mission de protection de chaque organe<sup>448</sup>.

Lorsque la faute à l'origine du dommage a été commise dans l'organisation et le fonctionnement de la mesure de protection par [...] le greffier en chef, l'action en responsabilité diligente par la personne protégée ou ayant été protégée ou par ses héritiers est dirigée contre l'État qui dispose d'une action récursoire (C.civ. art 422). La responsabilité de l'État pourrait être engagée dans l'hypothèse où le directeur des services de greffe n'aurait pas permis au juge de se prononcer sur la conformité du compte de gestion ou en cas de non-reddition des comptes de gestion. Ainsi une cour d'appel a décidé qu'« au regard des pièces versées aux débats, il apparaît que malgré les informations dont la juridiction des tutelles a pu disposer, notamment sur l'impossibilité par le subrogé tuteur d'obtenir la reddition annuelle des comptes ou bien sur les inquiétudes quant à l'état des comptes (courrier du 25 mai 2004) et malgré l'absence de toute reddition des comptes des tutelles sur les années 2000, 2001, 2002, 2003, et 2004, aucune diligence sérieuse n'a été entreprise afin de contraindre Mme B à justifier de sa gestion. Il est dès lors certain que ce défaut de fonctionnement a pu permettre les détournements constatés et justifie la condamnation de l'État, représentée par l'Agent judiciaire du trésor au paiement des sommes ainsi détournées, outre les intérêts en application des dispositions de l'article 473 du code civil. La condamnation sera prononcée in solidum avec Mme B. pour garantir l'indemnisation de la victime dans la mesure où leurs fautes respectives ont contribué à son préjudice »<sup>449</sup>.

Dans une autre espèce, il a été jugé que l'absence de reddition de compte par le curateur non exigé par le service des tutelles a également facilité la réalisation des faits délictueux reproché à M ... La remise du compte annuel de l'année 2000 aurait ainsi permis de déceler des anomalies dans la gestion des comptes au regard de l'importance des détournements concer-

---

<sup>447</sup> ENM, Les personnes vulnérables, fasc, p 88

<sup>448</sup> CA PARIS 5eme ch 30 juin 2009 N° 07/12124, jurisdata n° 2009-006544, CA CAEN 1ere ch. Civ. 10 fév.2009 jurisdata n° 2009 007898

<sup>449</sup> CA Limoges 25 janv. 2011 base JRICARG n° 10/00220 cité dans le fascicule de l'ENG, La vérification des comptes de gestion des tutelles p. 146

nant d'autres personnes protégées. Ces carences mettent en évidence un mauvais fonctionnement de la mesure et engagent de ce fait la responsabilité de l'Etat. Le lien de causalité entre le préjudice et l'absence de remise de compte est démontré dès lors, que l'abus de confiance a pu perdurer dans le temps en l'absence de contrôle<sup>450</sup>. Dans l'hypothèse d'un compte incohérent où une lecture attentive aurait permis de relever certaines anomalies.

La mise en œuvre de la responsabilité de l'État peut entraîner une procédure disciplinaire à l'encontre du directeur des services de greffe. Pour les fautes détachables du service public de la justice, le directeur des services de greffe est, bien entendu, directement responsable devant la juridiction de droit commun. L'action du majeur protégé contre l'État se prescrit par cinq ans (C.civ. Art 423 pour les majeurs et 413 pour les mineurs).

### **293. La responsabilité relative à la délivrance du certificat de nationalité française.**

En matière de nationalité, la responsabilité de l'État peut être engagée en cas de retard fautif dans la délivrance d'un certificat de nationalité ou de refus de délivrance.

Il a été jugé que constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat un retard d'une année dans la délivrance d'un certificat de nationalité, dès lors que l'intéressé avait produit le certificat de nationalité française de son père et qu'il ne résulte, ni de l'instruction ni des allégations du ministre de la justice, que des vérifications complémentaires étaient nécessaires<sup>451</sup>.

La responsabilité de l'Etat peut également être engagée en cas de refus prolongé de délivrance d'un certificat de nationalité française. Un particulier avait saisi le conseil d'État aux fins d'annuler un jugement par lequel un tribunal administratif avait rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'État à lui verser la somme de 5 000 euros à titre de dommages et intérêts, en réparation des préjudices résultant du refus prolongé de l'administration de lui délivrer un certificat de nationalité française. Mais dans cette affaire sa demande d'indemnisation du préjudice résultant du refus, selon lui fautif, de lui délivrer un certificat de nationalité française, a été rejetée car portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

---

<sup>450</sup>CA Nîmes 30 mars 2010 base JURIDATA, RG n° 08/02465 cité dans le fascicule de l'ENG, La vérification des comptes de gestion des tutelles p. 146

<sup>451</sup>CE 2 juil. 2008 N° 300446

En effet il résulte des dispositions de l'article 29 du code civil que les contestations relatives à la nationalité française ou étrangère des personnes physiques relèvent de la compétence du juge judiciaire. Ce dernier est dès lors également compétent pour connaître des demandes d'indemnisation susceptibles d'être formées contre l'Etat en raison de fautes commises à l'occasion de la délivrance des certificats de nationalité française<sup>452</sup>.

Cet arrêt est un revirement de jurisprudence. En effet la question s'était posée de savoir si le juge administratif était compétent pour apprécier la légalité d'un refus de délivrance d'un certificat de nationalité. La jurisprudence a évolué sur cette question. Dans l'arrêt *Cotterreaux* de 1975, le conseil d'Etat avait décidé que le juge administratif était compétent pour statuer sur les actions indemnitaires mettant en cause la responsabilité de l'Etat à l'occasion du refus de délivrance d'un certificat nationalité.

Le conseil d'Etat revient sur cette jurisprudence dans l'arrêt du 17 mars 1995, *Soilihi*. Il décide qu'en vertu de l'article 29 du code civil, la juridiction civile de droit commun est seule compétente pour connaître des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques<sup>453</sup>. Le juge judiciaire est dès lors également compétent pour connaître des demandes d'indemnisation susceptibles d'être formées contre l'Etat en raison de fautes commises à l'occasion de la délivrance des certificats de nationalité française<sup>454</sup>.

Un auteur souligne que cette solution, dont il y a tout lieu de penser qu'elle a vocation à être étendue à l'action indemnitaire et qui renverse la jurisprudence *Dame Cotterreau*, est justifiée par le souci de simplifier le contentieux des refus de certificats de nationalité. Il appartient donc à la personne à qui le juge d'instance a refusé de délivrer un certificat de nationalité de saisir directement le tribunal de grande instance sur le fondement de l'article 29-3 du code civil afin de faire constater sa nationalité. Les textes et la jurisprudence confirment donc que le juge administratif n'est pas compétent pour apprécier la légalité d'un refus de délivrance du certificat de nationalité française<sup>455</sup> bien que celui-ci soit un acte administratif, délivré depuis 1995, par une autorité administrative, le DSG.

---

<sup>452</sup>CAA Paris, 25 avril 2002, Garde des Sceaux et M. et Mme Ati, n°s 01PA01517-01PA01573, T. p. 658. Rappr. Section, 17 mars 1995, *Soilihi*, n°130791, p. 135. In Jurisprudence administrative Source : Conseil d'Etat – <http://www.conseil-etat.fr>

<sup>453</sup>CE sect., 17 mars 1995, *Soilihi*, n°130791, p. 135. In Jurisprudence administrative Source : Conseil d'Etat – <http://www.conseil-etat.fr>

<sup>454</sup>CAA Paris, 25 avr. 2002, Garde des Sceaux et M. et Mme Ati, n°s 01PA01517-01PA01573, T. p. 658. Rappr. Section, 17 mars 1995, *Soilihi*, n°130791, p. 135. In Jurisprudence administrative Source : Conseil d'Etat – <http://www.conseil-etat.fr>

<sup>455</sup>CE Sect., 17 mars 1995, *Soihili* précité

## §2 Le débiteur des réparations

**294. Plan.** L'Administration condamnée à réparer un dommage causé par une faute personnelle dispose de droits contre ses agents (A) de même l'agent public condamné par un tribunal judiciaire pour une faute de service dispose d'une action récursoire contre l'administration (B).

### A- Les droits de la personne publique contre ses agents

**295. Les actions de l'administration contre ses agents.** L'Administration dispose d'une action récursoire contre ses agents (1) et d'une action directe dans certains cas (2).

#### 1- L'action récursoire de l'administration contre ses agents

**296. L'absence d'action récursoire avant l'arrêt Laruelle.** Jusqu'en 1951, l'Administration condamnée à réparer un dommage causé par une faute personnelle (présentant un certain lien avec le service), en application de la jurisprudence Anguet-Lemonnier-Mimeur<sup>456</sup>, ne pouvait tenter ensuite une action récursoire contre l'agent fautif, afin de récupérer tout ou partie de l'indemnité versée. Dans cette affaire l'État réclamait à un officier qui avait ordonné de fusiller un suspect le remboursement de dommages-intérêts versés aux héritiers de la victime<sup>457</sup>. Elle pouvait juste être subrogée dans les droits de la victime devant le juge judiciaire lorsqu'elle avait été déjà été indemnisée par le juge administratif.

La doctrine enseigne que cette solution visait à empêcher que le cumul de fautes où de responsabilités ne se traduise pour la victime par un cumul d'indemnités<sup>458</sup>. La seule exception portait sur les dommages causés par les membres de l'enseignement en vertu de la loi du 5 avril 1937.

**297. L'action récursoire de l'administration contre son agent issue de l'arrêt Laruelle.** L'arrêt Laruelle opère un renversement de cette jurisprudence<sup>459</sup>. Dans cette affaire, un

---

<sup>456</sup>CE, 3 février 1911, Anguet R. p. 146 - CE 26 juill. 1918 époux Lemonnier, GAJA, n° 32 - CE Ass. 18 novembre 1949, DlleMimeur n° 91864, rec. p. 492

<sup>457</sup>CE, 28 mars 1924, Poursines n°71243 p. 357

<sup>458</sup>P. LE TOURNEAU, Droit de la responsabilité et des contrats, Dalloz Action, 8<sup>ème</sup> édition, 2010, p.317 ; R. CHAPUT, Droit administratif, Montchrétien, 2001, p. 1399

<sup>459</sup>CE, Ass, 28 juill. 1951, Laruelle, n° 04032

sous-officier, M. Laruelle, avait causé un accident en utilisant à des fins personnelles la voiture militaire dont il était le conducteur. La victime avait obtenu du juge administratif la condamnation de l'État à réparer le préjudice subi, à raison de la faute de service commise par l'autorité militaire en ne prenant pas les mesures suffisantes pour contrôler la sortie des voitures. Le ministre des anciens combattants et victimes de la guerre avait ensuite pris un arrêté constituant l'agent débiteur envers le trésor d'une somme correspondant à l'indemnité payée par l'État en exécution de la décision de justice et M. Laruelle demandait au juge l'annulation de cet arrêté. Le Conseil d'État jugea à cette occasion que les agents publics sont pécuniairement responsables envers leur administration quand le préjudice qu'ils lui ont causé est imputable à des fautes personnelles. En l'espèce, en utilisant la voiture militaire à des fins personnelles, M. Laruelle avait commis une telle faute. Il ne pouvait se prévaloir de la faute du service public pour obtenir l'atténuation de sa propre responsabilité, dès lors que ce défaut de surveillance avait été provoqué par les manœuvres auxquelles il s'était livré afin d'induire en erreur le gardien des véhicules de l'armée. C'était donc à bon droit que le ministre avait demandé à M. Laruelle le remboursement de la totalité de l'indemnité à laquelle l'État avait été condamné.

Un auteur souligne que cette décision est une conséquence logique de l'évolution de la jurisprudence qui avait admis dans des cas de plus en plus fréquents que la faute personnelle d'un agent engage, à l'égard de la victime, non seulement la responsabilité de cet agent, mais également celle de l'administration<sup>460</sup>. Il ajoute qu'une telle solution protège les victimes contre l'insolvabilité éventuelle des agents publics. Toutefois, il ne fallait pas qu'elle conduise à une complète irresponsabilité des fonctionnaires pour les fautes, mêmes personnelles, qu'ils pouvaient commettre<sup>461</sup>. C'est pourquoi l'arrêt *Laruelle* renverse la jurisprudence *Poursines*<sup>462</sup> qui faisait obstacle à ce que l'administration se retourne contre l'agent fautif. Désormais, le juge admet que l'administration qui a indemnisé les victimes des conséquences des fautes personnelles de ses agents puisse se retourner contre eux.

Depuis cette date l'Administration condamnée à réparer un dommage causé par une faute personnelle (présentant un certain lien avec le service), en application des jurisprudences *Anguet-Lemonnier-Mimeur*, peut exercer ensuite une action récursoire contre l'agent fautif. Bien

---

<sup>460</sup>P. LE TOURNEAU, Droit de la responsabilité et des contrats, Dalloz Action, p.317

<sup>461</sup>P. LE TOURNEAU, Droit de la responsabilité et des contrats, Dalloz Action, 8<sup>ème</sup> édition, 2010, p.317

<sup>462</sup>CE 28 mars 1924, n°71243, p. 357

qu'elle soit dirigée contre une personne privée, cette action récursoire relève toujours du juge administratif<sup>463</sup>.

La doctrine enseigne que cette solution procède à un alignement sur le droit civil de la responsabilité des commettants du fait de leurs préposés<sup>464</sup>.

**298. Le juge compétent.** Bien que la faute à l'origine de la responsabilité soit personnelle, c'est le juge administratif qui est compétent pour fixer la contribution finale de l'administration et de l'agent à la charge des réparations, compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives constatées dans chaque espèce, comme il résulte de l'arrêt du Conseil d'État Delville<sup>465</sup>. En effet, est en cause la relation entre l'administration et ses agents, soit une question interne à l'administration et relevant par nature du droit public. En pratique, elle permet généralement à l'administration de récupérer la moitié de la somme versée lorsqu'elle a été condamnée au titre du cumul des fautes, ou sa totalité lorsqu'elle a été condamnée au titre de la théorie du cumul des responsabilités.

## **2 - L'action directe de l'administration contre ses agents**

**299. Une action supplémentaire pour l'administration contre son agent.** L'arrêt Laruelle n'ouvre pas seulement à l'administration la possibilité d'exercer une action récursoire contre son agent. Il lui permet aussi, en dehors de toute action récursoire, d'engager directement la responsabilité pécuniaire de celui-ci, lorsque c'est elle, et non un tiers, qui est victime de sa faute personnelle. Concrètement elle engage la responsabilité de l'agent en émettant à son encontre un état exécutoire (ou titre de perception). Si l'agent refuse de reconnaître sa responsabilité, c'est à lui de saisir le juge administratif afin de faire opposition à l'état exécutoire. La jurisprudence a par exemple admis l'action directe d'un hôpital contre son radiologue pour détérioration de matériel<sup>466</sup> ; celle d'un cercle de sous-officiers (établissement public) contre son comptable<sup>467</sup>.

---

<sup>463</sup>TC 26 mai 1954 Moritz, JCP 1954 n° 8334 note CHAPUS

<sup>464</sup>R.CHAPUT, Droit administratif, Montchrétien., 2001, p. 1387- Cass. Ass. Plén. 25 fév. 2000, Costedoat, N° : 97-17378 97-20152; Roland KESSOUS, avocat général à la Cour de cassation et M. Frédéric DESPORTES, conseiller référendaire à la cour de cassation, La responsabilité civile et pénale du préposé, [www.courdecassation](http://www.courdecassation)

<sup>465</sup>CE Ass. 28 juillet 1951 Delville

<sup>466</sup>Trib.conf. 25 mars 1957 Hospices du Puy, p. 817, Rev. Adm. 1957

<sup>467</sup>CE 1981 Kessler

## **B- Les droits de l'agent contre la personne publique**

**300. Les différentes hypothèses de l'action récursoire de l'agent contre l'administration.** L'action récursoire de l'agent public contre son administration est possible dans deux hypothèses très différentes lorsqu'il a indemnisé la victime suite à une condamnation pour une faute personnelle et une faute de service (1) ou pour une faute de service (2).

### **1- L'action récursoire en cas de faute personnelle et de faute de service**

**301. Les conditions.** L'action récursoire est possible lorsque le dommage que l'agent a été condamné à réparer par le juge judiciaire provenait à la fois d'une faute personnelle et d'une faute de service. L'arrêt *Delville*<sup>468</sup> constitue le corollaire de l'arrêt *Laruelle précité*, dans cette affaire, M. Delville, employé comme chauffeur au ministère de la reconstruction et de l'urbanisme, avait été condamné par les tribunaux judiciaires à réparer l'intégralité des dommages subis par la victime d'un accident qu'il avait causé en conduisant un camion de l'administration. Toutefois, l'accident était imputable à la fois, et dans une égale mesure, à l'état d'ébriété dans lequel il se trouvait, constituant une faute personnelle, et au mauvais état des freins du camion, constituant une faute à la charge de l'État.

Dans ces conditions, le Conseil d'État jugea que M. Delville était fondé à demander à l'État le remboursement de la moitié des indemnités qu'il avait été condamné à payer. Ainsi, dans le cas où un dommage a été causé par les effets conjugués de la faute d'un service public et de la faute personnelle d'un agent de ce service, la victime peut demander à être indemnisée de la totalité du préjudice soit à l'administration, devant le juge administratif, soit à l'agent, devant le juge judiciaire.

**302. Le juge compétent.** Mais la répartition de l'indemnité entre l'administration et l'agent doit être réglée, sous le contrôle du juge administratif, en fonction de l'existence et de la gravité des fautes respectives constatées. L'agent condamné par le juge judiciaire peut donc se retourner contre l'administration pour obtenir le remboursement partiel de l'indemnité en cas de partage de responsabilité. Dans cette hypothèse, l'agent peut demander à son administration responsable d'une faute de service, le remboursement partiel de l'indemnité versée. En règle

---

<sup>468</sup>CE Ass. 28 juillet 1951 Delville

générale le juge administratif lui accordera, comme dans les affaires Delville et par la suite Papon, le remboursement de la moitié de celle-ci.

## **2- L'action récursoire en cas de faute de service**

**303. L'obligation de garantie de l'administration.** L'action récursoire est possible lorsque le dommage que le juge judiciaire a condamné l'agent à réparer provenait uniquement d'une faute de service. Dans cette hypothèse, l'agent a le droit d'obtenir le remboursement intégral des sommes qu'il a été à tort condamné à verser.

Conformément à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 constituant le titre 1 du statut général des fonctionnaires. « Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour une faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui ». Ce texte constitue la concrétisation d'un principe général du droit qui impose à l'administration de protéger ses agents<sup>469</sup>.

Le Conseil d'Etat fait application de ces principes à l'occasion de l'arrêt d'Assemblée Papon du 12 avril 2002. Il incombe à l'Etat de prendre à sa charge, en application du deuxième alinéa de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, une partie des condamnations prononcées à l'encontre de M. Maurice Papon, appréciée en fonction de la mesure qu'a prise la faute de service dans la réalisation du dommage réparé par la cour d'assises de la Gironde résultant du concours actif apporté par le requérant à l'arrestation, à l'internement et à la déportation de plusieurs dizaines de personnes d'origine juive durant l'occupation.

**304. Les hypothèses de refus de garantie par l'administration.** Inversement, cette protection a été refusée à un magistrat, condamné par un tribunal correctionnel pour avoir fait modifier la note d'audience par un greffier après l'audience, afin d'y faire figurer des mentions mensongères, en l'espèce, « *des citations directes qui n'avaient pas été enregistrées ni régulièrement appelées à l'audience, et a rédigé des jugements qu'il n'avait pas prononcés*

---

<sup>469</sup>CE Sect. 26 avr. 1963, Centre hospitalier régional de Besançon : rec. p.242, concl. Chardeau ; S. 1963, p.338

sur le siège »<sup>470</sup>. Le conseil d'Etat a considéré qu'il s'agissait d'une faute personnelle détachable du service et par suite, rejeté la demande de protection.

*Cette protection a également été refusée à un agent commandant en second d'un navire poursuivi pour les chefs d'omission d'empêcher une infraction, de porter secours et de non-dénonciation de crime. Il lui était reproché de n'être pas intervenu, ne serait-ce qu'en prévenant la hiérarchie, pour mettre un terme aux agissements coupables et réitérés dont s'étaient rendus coupables, avant les faits de viols en cause, des agents placés sous son autorité (...) alors qu'il en avait été informé par l'agent victime de ces agissements (...). La Cour administrative d'appel décide qu'eu égard à la gravité de ces faits et au caractère inexcusable du comportement de cet agent au regard de la déontologie de sa profession, le rejet de la demande de protection fonctionnelle par l'administration en raison de la faute personnelle commise était justifié<sup>471</sup>.*

**305. Le bilan des jurisprudences Laruelle et Delville.** Un auteur estime que les jurisprudences *Laruelle* et *Delville* sont à la fois un point d'aboutissement, couronnant l'édifice jurisprudentiel développé depuis l'arrêt *Pelletier* et un contrepoids à la déresponsabilisation des agents du fait de la reconnaissance de plus en plus facile de la faute de service et du cumul des responsabilités de l'agent et de l'administration, favorable aux victimes mais non à l'administration.

Ces jurisprudences mettent une limite à cette déresponsabilisation en distinguant contribution à l'obligation à la dette qui peut être entière pour l'administration en présence d'une faute de service, aisément reconnue – et contribution à la charge finale de la dette. Ces jurisprudences sont aussi un point de départ, car elles donnent naissance à un nouveau contentieux, celui de la responsabilité des agents envers l'administration à raison de leurs fautes personnelles<sup>472</sup>.

---

<sup>470</sup> CE 11 fév. 2015 AJDA 2015. 311

<sup>471</sup> CAA Paris, 10 déc. 2015 n° 14PA02386

<sup>472</sup> P.LE TOURNEAU, Droit de la responsabilité et des contrats, Dalloz Action, 8<sup>ème</sup> édition, 2010, p.317

## **Section 2 : La responsabilité pénale du directeur des services de greffe**

**306. La responsabilité pénale et la qualité d'agent public.** La responsabilité pénale d'un agent public est engagée lorsqu'il commet des infractions aux lois et règlements en vigueur. La responsabilité pénale des fonctionnaires n'offre aucune particularité. La loi pénale est la même pour tous les citoyens et un délit commis par un agent public est poursuivi et réprimé dans les mêmes conditions que s'il avait été commis par une personne privée. En conséquence, le Code Pénal qui s'attache à définir les éléments constitutifs de l'infraction ne fait aucune référence à la qualité d'agent public de l'auteur de l'infraction. Nous nous intéresserons uniquement aux infractions commises par le DSG dans le cadre de ses fonctions, qu'il s'agisse des infractions intentionnelles ou non intentionnelles.

**307. Une responsabilité intentionnelle ou non intentionnelle.** En principe, la responsabilité pénale suppose une intention préalable. Il est ainsi pour le corpus d'infractions spécifiques des fonctionnaires comme le sont les infractions de manquement au devoir de probité (corruption, concussion, prise illégale d'intérêts, favoritisme et détournement de biens publics).

Toutefois, par exception à ce principe, quand la loi le prévoit, l'infraction non intentionnelle est réprimée. Il en est ainsi des infractions relatives à la santé et la sécurité. La responsabilité pénale du chef de service peut être engagée en cas d'atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité physique et psychique de l'agent ou de mise en danger d'autrui dues à la maladresse, l'imprudence, l'inattention, la négligence ou le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement. Nous examinerons successivement les infractions non intentionnelles commises dans le cadre des fonctions : le non-respect de la réglementation sur la santé et la sécurité (§1) Les infractions intentionnelles commises dans le cadre des fonctions : le manquement au devoir de probité (§2).

### **§1 La responsabilité en matière de santé et de sécurité au travail**

**308. Des faits divers portant atteinte à la sécurité des agents dans les juridictions.** Le 2 septembre 2005 une greffière est brûlée vive par une justiciable mécontente à Rouen. Défigurée, elle est handicapée à vie. Le 5 juin 2007, un juge des enfants est poignardé à Metz. Un

communiqué de l'union syndicale des magistrats du 5 juin 2007 montre que ces agressions ne sont pas isolées et pose la question de la sécurité dans les tribunaux. Le 5 avril 2014 une chaudière explose au tribunal de grande instance de Marseille<sup>473</sup>. Un fonctionnaire se suicide au TGI de BEAUVAIS<sup>474</sup>. Un article du journal Le Monde, rapporte que « la mort d'une juge rappelle le lent désamiantage du TGI de Créteil »<sup>475</sup>.

Ces faits divers montrent que chaque agent, y compris dans les juridictions, quelque soit son métier, son grade, son affectation, est exposé dans son travail à des risques professionnels qui font peser sur lui la menace d'une altération de sa santé liée à une dégradation de ses conditions de sécurité qui peuvent se traduire par une maladie ou un accident professionnel<sup>476</sup>.

**309. Les règles de protection relatives à la santé et à la sécurité prévues par la loi.** Le statut de la fonction publique<sup>477</sup> proclame le droit des fonctionnaires à des conditions d'hygiène et de sécurité de manière à préserver leur santé et leur intégrité physique durant leur travail. (Loi du 13 juillet 1983 art. 23). En vertu du décret du 28 mai 1982<sup>478</sup>, les dispositions du code du travail en matière d'hygiène et de sécurité sont applicables, sauf adaptations prévues par arrêtés, dans la fonction publique d'Etat.

Par ailleurs dans le cadre de l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, signé le 20 novembre 2009, les employeurs publics se sont engagés à mettre en œuvre une politique renouvelée en matière d'amélioration des conditions de travail. A ce titre, la mise en place d'outils de prévention des risques professionnels, notamment le document unique d'évaluation des risques professionnels, constitue l'un des axes majeurs des actions devant être menées.

L'évaluation des risques est une obligation des chefs de service inscrite par la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 par transposition de la directive n° 89/391/CEE du Conseil des Communautés Européennes du 12 juin 1989. Elle a été codifiée dans l'article L4121-3 du code du travail. Les chefs de service doivent se conformer notamment aux obligations défi-

---

<sup>473</sup> Explosion d'une chaudière au TGI de Marseille, <http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj>

<sup>474</sup> Syndicat CGT des chancelleries et Services judiciaires cour d'appel de Toulouse, suicide d'un fonctionnaire au TGI de BEAUVAIS

<sup>475</sup> P. JOLLY. La mort d'un juge rappelle le lent désamiantage du TGI de Créteil, Le Monde 10 sept 2018

<sup>476</sup> BOMJ n°2013-11 du 29 novembre 2013 - JUST1327538C, p.1

<sup>477</sup> Loi n°83-364 du 13 juillet 1983 et 84-16 du 11 janvier 1984

<sup>478</sup> Décret n° 82-453 du 28 mai 1982

nies aux articles L. 4121-1, L. 4121-2, L. 4121-3 du code du travail et aux décrets pris en application.

Le non-respect des obligations découlant du code du travail peut engager la responsabilité pénale du chef de service.

Nous présenterons successivement les obligations dont la violation engage la responsabilité pénale du chef de service en matière de santé et de sécurité (A) et les infractions en la matière (B).

#### **A- La responsabilité pénale du chef de service pour violation des obligations en matière de santé et de sécurité**

**310. Les obligations des chefs de service en matière de santé et de sécurité.** Aux termes de l'article 2-1 du décret du 9 mai 1995<sup>479</sup>, les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité. Le non-respect de cette obligation peut engager la responsabilité pénale du chef de service tenu de respecter certaines obligations en matière de santé et de sécurité (1), y compris de santé mentale avec les risques psycho-sociaux (2).

##### **1-La violation par le chef de services des obligations relatives à l'hygiène et la sécurité**

**311. Les textes relatifs aux obligations du chef de service.** Le décret du 28 mai 1982 (article 2-1) prévoit explicitement que les chefs de service, ont la charge de veiller à la sécurité et à la protection de la santé de leurs agents."Le chef d'établissement prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des travailleurs de l'établissement...". Cette obligation qui s'inspire directement des dispositions de l'article L.4121-1 (L.230-2 ancien) du code du travail, s'exerce cependant dans le cadre des délégations qui leur sont consenties et dans la limite de leurs attributions. La circulaire précise qu'« *il appartient au chef*

---

<sup>479</sup>Décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la prévention médicale dans la Fonction Publique modifié par le Décret n° 95-580 du 9 mai 1995

*de service, employeur au sens du code du travail, de supprimer ou de réduire les risques afin d'assurer la sécurité de ses agents et de protéger leur santé physique et mentale »<sup>480</sup>.*

### **a – L'absence fautive de mesures de prévention**

**312. Les différentes catégories de mesures.** Les mesures qu'il doit prendre peuvent être des actions de prévention des risques professionnels, des actions de formation et la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés. Les mesures de prévention doivent pouvoir évoluer pour s'adapter à tout changement de circonstance et leur objectif est l'amélioration des circonstances existantes<sup>481</sup>.

C'est en vertu de ces textes que les chefs de cour conduisent chaque année une enquête relative au suivi de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité. Dans ce cadre, les chefs de services, tels qu'énumérés par la circulaire du 02 mars 1998<sup>482</sup>, sont invités à procéder à une évaluation des risques professionnels et de la transcrire dans le document unique d'évaluation des risques professionnels. Précisons que les chefs de service procèdent à celle-ci selon les principes de prévention de l'article L. 4121-1 du code du travail. L'évaluation a priori des risques constitue donc une obligation du chef de service. En effet, si la suppression d'un risque n'est pas possible, l'employeur doit évaluer les risques auxquels sont exposés les agents afin de prendre les mesures de prévention les plus efficaces possibles<sup>483</sup>.

C'est ainsi que les portiques de sécurité ont été installés à l'entrée de la plupart des tribunaux de grande instance et des cours d'appel ainsi que des agents de sécurité lorsqu'une greffière a été brûlée vive au TGI de ROUEN par une justiciable<sup>484</sup>. Le risque d'agression pour les personnels d'accueil a conduit à la mise en place, dans certains tribunaux, d'un box d'accueil vitré. Et pour prévenir les agressions lors des auditions en cabinet de certains juges, juges d'instruction, juge des enfants (certains parents peuvent mal réagir au placement d'un enfant), juge des tutelles (certaines personnes sous protection peuvent devenir agressives pour obtenir

<sup>480</sup>BOMJ n°2013-11 du 29 novembre 2013 - JUST1327538C, p. 1

<sup>481</sup>TEYSSIE B. CESARE J-F MARTINON A. Droit du travail relations individuelles LexisNexis 3<sup>ème</sup> édition, 2014

<sup>482</sup>Circulaire DAGE 98-02 B1 02 mars 1998

<sup>483</sup>La démarche consiste à éviter les risques ; évaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ; combattre les risques à la source ; adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production, en vue notamment de limiter le travail monotone et le travail cadencé et de réduire les effets de ceux-ci sur la santé ; tenir compte de l'état d'évolution de la technique ; remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux ; planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel, tels qu'ils sont définis aux articles L. 1152-1 et L.1153-1, ainsi que ceux liés aux agissements sexistes définis à l'article L. 1142-2-1 ; prendre

<sup>484</sup>USM Communiqué, question écrite n° 01212 de M. RAINAUD JO Sénat 02 août 2007 au garde des sceaux ;

la mainlevée de la mesure de protection ou plus d'argent de poche), le ministère de la justice a mis en place une alarme silencieuse dite EMMA. Celle-ci permet à l'agent menacé de prévenir discrètement ses collègues par un clic sur l'ordinateur afin qu'ils puissent appeler les secours. Précisons que dans certaines des juridictions de villes de Seine Saint Denis (93) le bouton d'alarme est directement relié au commissariat. Dans la même optique la chancellerie a mis en place des fiches d'incident qui permettent de faire remonter tout type d'incidents à la Direction des Services Judiciaires (DSJ)<sup>485</sup>.

Au point de vue de la sécurité matérielle, le mouvement de rénovation des palais de justice a pris de l'ampleur suite à la chute d'un ouvrier sur un échafaudage. Il est procédé chaque année aux vérifications réglementaires en matière d'électricité, alarme et incendie, et les consignes en cas d'incendie sont affichées ainsi qu'un plan d'évacuation, et un plan de prévention en cas de travaux etc.

Dans la note précitée, dans un souci de santé des agents, les chefs de cour demandent aux chefs de service d'établir un état des visites médicales obligatoires qui doivent avoir lieu tous les cinq ans et à la demande du supérieur hiérarchique, chaque année, en cas de maladie grave. C'est également pour la santé des agents que la question d'achat de ventilateur a pu se poser en période de canicule. Il en est de même des contrôles effectués pour la détection de l'amiante dans les bâtiments judiciaires.

**313. L'obligation de tenue d'un document unique.** Le chef de service a l'obligation après cette évaluation de la transcrire dans un document unique d'évaluation des risques professionnels. Ce document est mis à jour au moins une fois par an ou en cas d'évènement marquant et fait l'objet d'une publicité. L'absence de document unique ainsi que le non-respect des autres règles relatives à la santé et la sécurité au travail peuvent engager la responsabilité pénale du chef de service.

Une présomption de responsabilité personnelle pèse donc sur le chef de service car il doit veiller personnellement et constamment à la stricte application des dispositions légales et réglementaires. Il ne peut en être exonéré que s'il établit avoir mis en place une organisation propre à faire assurer le respect de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité, en

---

<sup>485</sup>Cette fiche énumère la nature des incidents et notamment doivent être remontés les violences volontaires avec ou sans arrêt de travail, les altercations, injures, outrage,etc

confiant cette mission à un agent désigné par lui et pourvu de la compétence, des moyens et de l'autorité nécessaires<sup>486</sup>.

### **b –L'incidence de la faute de la victime sur la responsabilité du chef de service**

**314. La responsabilité ou l'absence de responsabilité du chef de service.** Relevons que l'imprudence de la victime et la faute personnelle du dirigeant concourent fréquemment à la réalisation de l'accident. La faute de la victime n'exonère pas la responsabilité pénale du chef de service dès lors qu'il a lui-même commis une faute personnelle ayant concouru à la réalisation de l'accident<sup>487</sup>. A titre d'exemple un chef de service a été condamné dans une affaire où au cours d'une réunion de chantier destinée à la vérification avant réception des travaux d'un ouvrage du réseau communal d'assainissement, un technicien descend de son propre chef dans le collecteur par un regard non prévu à cet effet. Il se blesse grièvement à la suite d'un relèvement intempestif du clapet, le directeur des services techniques de la ville maître d'ouvrage, le directeur de la société maître d'œuvre ainsi que le directeur de la société chargée de la fourniture du clapet sont condamnés pour coups et blessures involontaires<sup>488</sup>.

Cependant en cas de faute déterminante de la victime le chef de service peut être exonéré de sa responsabilité tel sera le cas, par exemple, lorsque l'agent aura désobéi aux consignes de sécurité ou les aura gravement méconnues<sup>489</sup>. Nous empruntons au bulletin Hygiène et Sécurité N° 17 février 2006 une affaire concernant une société privée mais dont le raisonnement peut être appliqué aux collectivités publiques. Dans cette affaire un salarié refusait de porter un casque de sécurité sur un chantier, il est licencié pour faute grave. La chambre sociale de la cour de cassation donne raison à l'employeur en rappelant les dispositions de l'article L 230-3 (L 4121-1 nouveau) du code du travail en vertu desquels, « il incombe à chaque travailleur de prendre soin en fonction de sa formation et selon ses possibilités, de sa sécurité et de sa santé ainsi que celle des autres personnes concernées du fait de ses actes ou de ses omissions au travail »<sup>490</sup>.

---

<sup>486</sup> T. corr Lyon 2 juin 2004 – Bull hygiène et sécurité n° 17 fév. 2006

<sup>487</sup> Cass. crim 22 fev 1995-94-80810 JCP 1996 22730 cité dans Bull hygiène et sécurité n° 17 fév. 2006

<sup>488</sup> Cass ; crim 9 dec 2003. Pourvoi n°03-81211

<sup>489</sup> Cass.crim 14 mars 1979, 14 oct. 1986

<sup>490</sup> Cass soc 23 mars 2005 N° de pourvoi : 03-42404

Les observations du président de section de la cour administrative d'appel de Paris<sup>491</sup> résumement ce que doit être le rôle du chef de service en présence d'un agent qui commet une faute en omettant de porter les équipements réglementaires. « Sachez que le non port de ces équipements réglementaires n'engage pas la responsabilité de l'agent mais celle de son supérieur hiérarchique qui, tenu d'assurer sa sécurité a pourtant laissé l'agent prendre un risque » et ne dites surtout pas au juge que votre agent n'en faisait qu'à sa tête et refusait de porter le casque malgré vos injonctions ! Non seulement cela ne viendrait pas à votre décharge, mais le tribunal aura beau jeu de constater que vous saviez votre agent en danger et que vous n'aviez rien fait. Ce que vous pouviez faire ? Dans cet exemple c'est la mise à pied immédiate. Il n'y a pas d'état d'âme à avoir. Il vous appartient effectivement par des réactions appropriées, de faire respecter le règlement dès que vous constatez l'entorse : celui qui ne porte pas les éléments de sécurité réglementaires doit être considéré immédiatement en danger et donc être retiré de sa tâche. En outre, il doit encourir les sanctions naturelles auxquelles s'expose tout agent public lorsqu'il se rend par lui-même inapte à une tâche pour laquelle il est payé »<sup>492</sup>.

## **2- L'absence de mesures entraînant la réalisation de risques psychosociaux**

**315. L'origine des risques psychosociaux.** Les risques psychosociaux forment une catégorie particulière parmi les risques professionnels dans la mesure où leurs causes sont liées à l'organisation du travail ou au management, qui rappelons-le, sont les principales attributions du DSG et son cœur de métier.

Ils ont des origines communes (surcharge de travail, manque de clarté dans le partage des tâches, intensification du travail, mode de management...). Ces risques peuvent interagir entre eux : ainsi le stress au travail peut favoriser l'apparition de violences entre les agents qui, à leur tour, augmentent le stress dans la juridiction.

Le rapport déposé le 11 avril 2011, par un collège d'experts, au Ministre du travail a mis en évidence et retenu les facteurs psychosociaux de risque au travail qui peuvent être regroupés autour de six axes : la charge de travail, les exigences émotionnelles<sup>493</sup>, la mauvaise quali-

---

<sup>491</sup> Actes de la journée d'étude de l'Observatoire des risques juridiques des collectivités territoriales, Hygiène et sécurité au travail dans les collectivités locales : du risque pénal au risk management, publication SMAL, 16 décembre 2004

<sup>492</sup> Actes de la journée d'étude de l'Observatoire des risques juridiques des collectivités territoriales, Hygiène et sécurité au travail dans les collectivités locales : du risque pénal au risk management, publication SMAL, 16 décembre 2004 précité

<sup>493</sup> E.DAVIE DGAFP, « Les risques psychosociaux dans la Fonction publiques faits et chiffres », La fonction publique est plus souvent exposée aux exigences émotionnelles que le secteur privé. Une étude a montré que 75,7% des agents du ministère de la justice vivent des tensions avec le public contre 42,8% en moyenne . Etre en contact avec des personnes en détresse 84, 9% moyenne 66, 7%, devoir calmer

té des rapports sociaux au travail, l'insuffisance de l'autonomie individuelle ou collective, les conflits de valeur et l'insécurité de la situation de travail.

Notre analyse portera sur les risques qui reviennent souvent dans les décisions de condamnation, à savoir la charge de travail, la mauvaise qualité des rapports sociaux au travail et l'insécurité de la situation de travail. Lorsque la réalisation d'un de ces risques conduit au syndrome d'épuisement professionnel ou « burn out », à une tentative de suicide, voire à un suicide, au harcèlement moral ou à des violences entre agents, etc, le chef de service qui n'a pris aucune disposition pour prévenir le risque, le réduire ou le supprimer peut voir sa responsabilité pénale engagée.

#### **a – Les risques liés à la surcharge de travail**

**316. L'absence d'évaluation de la charge de travail.** Le chef de service compétent pour la répartition de la charge de travail, peut voir sa responsabilité engagée en l'absence d'évaluation de la charge de travail conduisant au syndrome d'épuisement professionnel ou burn out de l'agent. Ce risque s'est accru depuis quelques années en raison du manque de personnel, à la suite de départs à la retraite non remplacés, des vacances prolongées de poste consécutives à des mutations. Cette situation entraîne une surcharge de travail pour chaque fonctionnaire qui se voit attribuer une charge de travail supplémentaire en plus de son propre service.

Les contraintes liées à certains postes peuvent aggraver cette situation notamment les audiences tardives, la tenue des permanences de l'instruction et du juge des libertés et de la détention (JLD) le week-end, les fonctions qui exigent un accueil téléphonique et physique comme le service des tutelles majeurs dans les tribunaux d'instance, le service du juge de l'application des peines dans les TGI. La complexité du travail ou la concentration requise dans celui-ci rendent quelquefois difficilement conciliables les temps professionnels et hors professionnels et l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle devient quasi impossible. Avec la pénurie des effectifs, la polyvalence est exigée des fonctionnaires qui doivent

---

les gens 82,\_% sur 71, 7% cacher ses émotions ou faire semblant d'être de bonne humeur 48,2% contre 35,5%. Certaines fonctions sont particulièrement éprouvantes émotionnellement : notamment celles qui confrontent aux émotions de peur. La peur d'une agression physique ou d'une violence morale ou de la peur de ne pas être à la hauteur devant une tâche demandée. On peut citer le cas des tutelles majeur du service de la nationalité, du tribunal pour enfants, du service d'application des peines. Il en est également ainsi pour les fonctions d'accueil qui peuvent susciter ce genre de crainte. Le fait d'être en contact direct avec le public en face à face ou au téléphone est en effet, une source de tension du fait du risque de violence verbale voire physique, DGAFP, Edition 2014 p.205

pouvoir assurer des remplacements au pied levé, sans formation préalable, notamment sur les logiciens métier ce qui peut être source d'angoisse.

A titre d'exemple, une affaire concernant une entreprise privée mais qui peut s'appliquer dans la fonction publique. Un employeur avait été sanctionné au titre de la faute inexcusable pour des choix de direction facteurs de stress et a été considéré responsable d'une organisation du travail « anxigène ». La cour relève que la crise cardiaque générée de longue date par le stress subi par un salarié en raison d'une politique de surcharge, de pressions, « d'objectifs inatteignables », confirmée par des attestations, relève d'une faute inexcusable de l'employeur, qui avait ou aurait dû avoir conscience du risque encouru par l'intéressé et n'a pas pris les mesures propres à l'en préserver<sup>494</sup>.

## **b – Les risques liés aux relations professionnelles**

**317. Les relations de travail un élément déterminant dans la santé au travail.** En plus de la surcharge de travail, la mauvaise qualité des rapports sociaux au travail est aussi facteur de risque. En effet, les rapports entre collègues ou avec la hiérarchie sont des éléments déterminants qui influencent la santé au travail. Le DSG doit y apporter une attention particulière sous peine de voir sa responsabilité engagée pour harcèlement moral soit de son fait soit du fait d'un agent ou pour violences entre agents.

**318. Les relations avec la hiérarchie et entre agents.** Les relations avec la hiérarchie deviennent des risques lorsque celle-ci n'est pas présente, assure un contrôle permanent sur les agents, donne des directives qui manquent de clarté, fait preuve d'un manque d'autorité, manque de capacité à communiquer, ne sait pas valoriser le travail des subordonnés. Mais aussi lorsqu'elle manque d'écoute voire de politesse en utilisant des expressions comme « qu'est-ce que vous attendez pour dégager » ou « tout ce qu'elles faisaient était nul », vous travaillez comme un goret » quand il est reproché à un fonctionnaire un travail de cochonne pour avoir écrit une date à la main plutôt qu'avec un tampon dateur<sup>495</sup>. Il en est de même en cas d'incapacité de la hiérarchie à gérer un conflit entre agents.

---

<sup>494</sup>Cass.2e civ., 8 nov. 2012, n°11-23.855F-D

<sup>495</sup>CA AMIENS Chambre correct. 27 juil. 2016 N° 713

L'exercice du pouvoir de direction ne peut justifier un harcèlement moral. En effet, si le pouvoir de direction permet effectivement à l'employeur d'évaluer le travail fourni et de procéder aux recadrages qui s'imposent, l'exercice de cette prérogative ne peut dégénérer par une multiplicité d'actes à connotation vexatoire, en une situation de harcèlement<sup>496</sup>. Dans l'arrêt de la Cour d'appel d'AMIENS précité, le chef de greffe d'un conseil de prud'hommes avait été condamné pour harcèlement moral pour « avoir commis de manière répétée à l'égard de deux fonctionnaires des agissement ayant consisté en l'adoption de manière fréquente d'un ton cassant et irrespectueux, sans parvenir à cantonner sa propension colérique, en la dévalorisation régulière de la qualité de leur travail qualifié de « nul » alors qu'elles donnaient pourtant satisfaction aux conseillers et en l'exigence que ces mêmes collaboratrices prennent systématiquement leur pause-café ou déjeuner en sa compagnie ».

Ces agissements répétés ont eu pour effet de dégrader les conditions de travail et entraîné une dégradation effective de l'état de santé de la fonctionnaire qui s'est vu prescrire un arrêt de travail d'une durée d'un mois par son médecin pour un syndrome anxio-dépressif lié à un problème professionnel. Son mari a attesté l'état de stress de son épouse caractérisé par de l'insomnie, des pleurs continuels et des penchants irascibles. L'expertise conclut également que l'on peut rattacher les éléments dépressifs et anxieux à des facteurs de stress lié au comportement de la supérieure hiérarchique<sup>497</sup>.

Les relations avec les collègues deviennent des risques lorsqu'il n'y a pas de coopération suffisante pour réaliser correctement son travail et que l'isolement professionnel créé peut conduire au suicide. Un syndicat rapporte le cas d'une fonctionnaire qui s'est suicidée parce qu'elle se sentait rejetée par ses collègues et ressentait douloureusement leur indifférence. Le DSG qui n'a pas conscience de cette situation et ne prend pas les mesures de prévention (orienter vers le médecin de prévention, l'assistante sociale) et d'amélioration des conditions de travail peut voir sa responsabilité pénale engagée. Les violences internes peuvent également conduire à la dépression voire au suicide : il peut s'agir de discriminations raciales (injure raciales) ou sexistes, de harcèlement moral<sup>498</sup> dont les premiers signes peuvent passer inaperçus : (isolement du salarié, manque de dialogue, dureté des relations, manque de respect, tâches peu intéressantes, mise à l'écart des décisions ...). Le harcèlement sexuel peut avoir les mêmes conséquences.

---

<sup>496</sup>Cass.soc., 13 mars 2013, n°11-27.964 FS-PB et Cass.soc., 17 janvier 2013, n°11-24.604 .

<sup>497</sup>CA AMIENS Ch . correct. 27 juillet 2016 N° 713

<sup>498</sup>CA AMIENS Ch. Correct. 27 juillet 2016 N° 713

A titre d'exemple l'employeur est responsable des violences survenant entre salariés, il en est de même du chef de service dans la fonction publique. Il a été jugé que l'employeur, tenu d'une obligation de sécurité de résultat en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, manque à cette obligation lorsqu'un salarié est victime sur le lieu de travail de violences physiques ou morales, exercées par l'un ou l'autre de ses salariés, quand bien même il aurait pris des mesures pour faire cesser ces agissements<sup>499</sup>.

### **c –Les risques liés à l'insécurité de la situation de travail**

**319. La mauvaise gestion des changements.** Le chef de service peut également voir sa responsabilité engagée en cas de mauvaise gestion du sentiment d'insécurité de la situation de travail. Les situations de changement mal préparées, survenant dans son travail sont source de stress pour le fonctionnaire, qu'elles interviennent au niveau de la structure ou sur le plan individuel.

Au niveau de la structure il peut s'agir de réorganisation, déménagement, délocalisation, carte judiciaire. Actuellement les personnels des tribunaux d'instance s'inquiètent de la fusion prévue par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice entre les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance situés dans la même ville<sup>500</sup>. Cette inquiétude résulte du fait qu'ils n'en connaissent pas les modalités, les personnels actuels des tribunaux d'instance seront-ils affectés dans les services du TGI ou conserveront-ils leurs postes dans le greffe détaché ? Devront-ils comme les greffiers du TGI assurer les permanences du week-end, etc ? Au niveau individuel, le changement de poste, la modification des procédures de travail, l'utilisation de nouveaux logiciels (logiciels différents entre les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance) peuvent engendrer un sentiment d'insécurité qui provoque le stress.

S'agissant particulièrement des réorganisations, les risques psychosociaux doivent être évalués en amont du projet. Par conséquent, l'identification des facteurs de risques psychosociaux permettant l'évaluation ceux-ci fait partie de l'obligation de prévention des risques pesant sur l'employeur en vertu de l'article L.4121-2 et suivants du Code du travail. En particu-

---

<sup>499</sup>Cass.soc., 23 janvier 2013, n°11-23.855F-D ; cass. soc. 17 oct. 2018 n° 17-17.985 altercation entre salariés : manquement de l'employeur à son obligation de sécurité, Dalloz actualité, édition du 7 déc. 2018

<sup>500</sup>Projet de loi de programmation de la justice 2018-2022 issue des chantiers de la justice ; Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice du 23 mars 2019

lier la charge de travail et les moyens donnés ou maintenus notamment en personnel, pour y faire face. A défaut d'y procéder et en cas de réalisation du risque le burn out d'un agent, une tentative de suicide ou un suicide, la responsabilité du chef de service peut être engagée. Un syndicat rapporte le cas d'une fonctionnaire qui avait fait une tentative de suicide parce qu'elle avait mal vécu son changement de service, qu'elle ne s'estimait pas suffisamment formée pour assurer ses nouvelles compétences, et qu'elle ne se sentait pas soutenue par sa hiérarchie.

## **B- La mise en jeu de la responsabilité pénale du chef de service**

**320. Plan.** La mise en jeu de la responsabilité pénale du chef de service ou de son délégué passe par la détermination des personnes responsables (1) et des infractions en matière d'hygiène et de sécurité (2).

### **1- Les personnes responsables**

**321. Les catégories de personnes responsables.** Les personnes responsables sont le chef de service (a) et éventuellement la personne à laquelle il a donné délégation (b).

#### **a- Le chef de service**

**322. La détermination du chef de service.** La jurisprudence considère que la qualité de chef de service est liée à un pouvoir de décision qui lui confère la capacité de prendre les mesures nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité, qu'il s'agisse de l'organisation interne du service, de la situation des agents qui y sont affectés ou encore de l'organisation d'une mission ou d'une prestation<sup>501</sup>. Le DSG semble répondre à cette définition puisque c'est lui qui assure la direction du greffe et a en charge la gestion du personnel.

Cependant, un arrêté énumère la liste des personnes qualifiées de chef de service dans les juridictions. Au ministère de la justice, dans les cours tribunaux et conseils de prud'hommes les chefs de service sont le premier président de la cour de cassation et le procureur général près ladite cour, les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux près les-

---

<sup>501</sup>CE Section 7 fév. 1936 JAMART -GAJA p. 305.

dites cours, les présidents des TGI et les procureurs de la république près lesdits tribunaux, les juges chargés de l'administration des tribunaux d'instance et les directeurs de greffe des conseils de prud'hommes<sup>502</sup>. Soulignons que seul le directeur de greffe du conseil de prud'hommes a donc la qualité de chef de service, ce qui s'explique peut-être par l'absence de magistrats professionnels (en dehors du juge départiteur). En effet dans toutes les autres juridictions les chefs de services sont des magistrats.

**323. Une extension de responsabilité aux encadrants tel que le DSG.** Relevons cependant que dans ces juridictions l'implication du DSG dans le domaine de la santé et de la sécurité est importante et peut se manifester à deux niveaux. Tout d'abord il est chargé de mettre en application la politique définie par les chefs de cours, de juridictions ou du juge chargé de l'administration du tribunal d'instance (COJ article R123-3) « Les chefs de juridiction exercent leur autorité et un contrôle hiérarchique sur le directeur de greffe [...]. Ce dernier définit et met en œuvre les mesures d'application des directives générales qui lui sont données par les chefs de juridiction. Il tient ces derniers informés de ses diligences »). Le DSG peut également être impliqué dans la mesure où il incombe à tout agent non seulement de prendre soin de sa propre sécurité et de sa santé, mais aussi d'assurer celles des personnes concernées du fait de ses actes ou de ses omissions au travail (Code du travail, article L 4122-1- Al 1er) et aux termes de l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires « tout fonctionnaire quel que soit son rang dans la hiérarchie est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées<sup>503</sup>.

La violation de cette obligation est constitutive d'une faute dont la gravité doit être appréciée en fonction de la formation et des possibilités de l'agent. La responsabilité du DSG des juridictions autres que le CPH est proportionnelle à l'exigence de ses fonctions dans la gestion des ressources humaines. En effet, rappelons-le, « dans le respect des dispositions d'ordre statutaire propres à chacune des catégories de personnel intéressées et en se conformant aux dispositions en vigueur, le directeur de greffe assure la gestion du personnel du greffe et l'organisation générale du service de celui-ci. » (COJ art. R123-4). Il est donc bien placé pour intervenir dans les conditions de travail des fonctionnaires placés sous son autorité et donc de leur sécurité et de leur santé même s'il ne figure pas sur la liste des chefs de service (circulaire du 2 mars 1998).

---

<sup>502</sup> Circulaire DAGE 98-02 B1 02 mars 1998

<sup>503</sup> Cass.soc. 28 Février 2002

La prévention des risques psychosociaux étant essentiellement subordonnée au bon suivi administratif, médical et social des agents, cette responsabilité incombe à l'ensemble des personnels exerçant des fonctions d'encadrement. La prévention de ces risques passe par le management et l'organisation des services qui relèvent plus de l'encadrement, donc du directeur de greffe, que du chef de service qui rappelons-le, est un magistrat dans les cours et tribunaux excepté au conseil de prud'hommes.

En effet, son rôle implique différentes responsabilités en termes de définition des objectifs, répartition des tâches, planification des missions, communication et circulation de l'information. Le directeur de greffe dispose en effet, à l'égard de son équipe, de leviers d'action possibles en matière d'organisation du travail, pour limiter, voire supprimer certains facteurs de risques à l'origine de l'apparition des RPS. (Gestion de planning, anticipation des changements). Il veille à la participation de tous les membres de l'équipe dans l'organisation du travail pour tenir compte des contraintes du travail réel.

Comme l'impose la réglementation, les risques psychosociaux doivent être pris en compte au même titre que les autres risques professionnels. Il est nécessaire de les évaluer, de planifier des mesures de prévention adaptées et de donner la priorité aux mesures collectives susceptibles d'éviter les risques le plus en amont possible. Par conséquent le DSG qui n'a pas pris les mesures pour prévenir ces risques, les réduire ou les supprimer peut voir sa responsabilité engagée par exemple dans le cas extrême du suicide ou de la tentative de suicide d'un agent placé sous son autorité.

## **b- Les délégations de compétence**

**324. La possibilité pour le directeur de greffe de déléguer des compétences.** Les DSG comme la plupart des autorités administratives ne sont pas à même d'exercer personnellement l'ensemble de leurs attributions compte tenu de l'ampleur et de la technicité de celles-ci. Ils ont cependant comme les autres autorités administratives, la possibilité de consentir des délégations de compétence au profit de leurs adjoints ou subordonnés.

Ainsi le directeur de greffe des cours et tribunaux peut déléguer ses attributions en matière de sécurité à un autre directeur des services de greffe. (COJ art. R123-7) « Pour l'exercice des

attributions qui lui sont dévolues, le directeur de greffe de la juridiction peut donner délégation à un directeur des services de greffe judiciaires de la même juridiction ».

De même le DSG du CPH peut conformément à l'article R1423-43 du Code du travail, désigner selon les besoins du service, sous sa responsabilité, un ou plusieurs agents du greffe pour exercer une partie des fonctions qui lui sont attribuées aux articles R. 1423-37 à R. 1423-42. Il peut en être ainsi dans les CPH où il y a plusieurs DSG comme dans les CPH de Paris, Lyon, Marseille, etc, le Directeur de greffe peut alors déléguer à son adjoint ou à un autre DSG les attributions relatives à la santé et à la sécurité.

Rappelons qu'une délégation de compétence quelle que soit sa nature, de signature ou de pouvoir, n'est régulière que si trois conditions sont réunies : elle doit avoir été autorisée par un texte adéquat et ne peut dépasser les limites prévues par ce texte ; elle doit être explicite de façon à ce qu'il n'y ait de doute ni sur son existence, ni sur l'identité du délégataire et du délégant et doit être suffisamment précise quant à l'étendue des compétences déléguées ; elle ne doit pas être totale, le délégant ne peut transférer qu'une partie seulement de ses attributions ; enfin, elle doit être publiée, ce qui implique un acte écrit. Le défaut de publication emporte l'illégalité des décisions du délégataire qui ne peut être considéré comme investi de la compétence pour les prendre.

**325. La délégation de signature.** La délégation modifie la répartition des compétences et emporte un transfert juridique de pouvoir d'un agent public à un autre, dont l'exercice ou le non-exercice peut révéler une faute pénalement sanctionnable. Il convient de distinguer entre la délégation de signature et la délégation de pouvoir.

La délégation de signature habilite une personne nommément désignée à signer une décision au nom et à la place de l'autorité normalement compétente. Cette délégation présente un caractère personnel et sa durée est limitée à l'exercice des fonctions de la personne qui délègue sa signature et de celle qui bénéficie de la délégation. Le délégataire agit au nom du délégant, sous le contrôle et la responsabilité de celui-ci qui conserve sa propre compétence dans le domaine concerné.

Par suite celui qui délègue sa signature ne s'exonère pas de sa responsabilité puisqu'il garde l'exercice des compétences entrant dans le champ de la délégation<sup>504</sup>. Un agent d'une commune était mort électrocuté alors qu'il élaguait des arbres près d'une ligne à haute tension. Mis en examen, le maire se défend en invoquant une délégation de pouvoir au profit du directeur général des services techniques qui était par ailleurs l'agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO, actuellement assistant de prévention) de la collectivité sans recevoir cependant de notification officielle et sans bénéficier de formation. L'argument est rejeté par le tribunal correctionnel de Lyon qui condamne le maire « *Attendu que toute décision du maire attribuant une délégation de pouvoir doit prendre la forme d'un arrêté municipal ; que tel n'est pas le cas en l'espèce et qu'au surplus, une délégation consentie à Gérard D, pris en qualité de responsable des services techniques de la commune, eut constitué non une délégation de pouvoirs mais une simple délégation de signature exercée sous la surveillance et sous la responsabilité du maire, le fonctionnaire délégataire demeurant placé sous l'autorité hiérarchique de celui-ci ; qu'en conséquence il ne saurait être invoqué aucune délégation de pouvoir* ».

**326. La délégation de pouvoir et son incidence sur la responsabilité du délégant.** Il en va différemment pour la délégation de pouvoir. La délégation de pouvoir est impersonnelle et donc indépendante de l'identité du délégant et du délégataire. Elle est faite à une autorité ès qualité. Ainsi le DSG du CPH ne peut déléguer ses attributions en matière de santé et de sécurité qu'à un autre DSG de la juridiction. La délégation de pouvoir modifie la répartition des compétences, elle dessaisit de manière permanente l'autorité délégante qui ne peut plus évoquer l'affaire tant que cette délégation est en vigueur, elle devient incompétente dans les matières déléguées.

La délégation de pouvoir, si l'on se réfère à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'infraction à la réglementation de la sécurité en droit du travail, entraîne une exonération de responsabilité pénale du délégant<sup>505</sup>. Après la mort accidentelle d'un mécanicien grutier, le directeur technique de la CCI gestionnaire du port est condamné pour homicide volontaire : les consignes de sécurité édictées n'étaient ni écrites ni respectées. Après avoir constaté qu'il était titulaire d'une délégation de pouvoir en matière de sécurité les magistrats relèvent « *qu'en omettant d'arrêter les consignes de sécurité à respecter au cours de ces travaux*

---

<sup>504</sup> T, corr Lyon 2 juillet 2004 Bull Hygiène et sécurité n° 1è fév. 2006

<sup>505</sup> Cass. crim 9 dec 2003. Pourvoi n°03-81211

*et en s'abstenant de prendre toutes dispositions pour qu'ils soient exécutés sous la direction d'une personne qualifiée dans les conditions permettant d'assurer une surveillance effective des opérations, le prévenu a contrevenu aux prescriptions des articles 30 et 33 du décret du 23 août 1947 et a commis une faute caractérisée d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer ».*

**327. Les conditions de la responsabilité du délégataire.** Le juge s'attache à vérifier la validité de la délégation consentie. Dès lors que le délégataire n'est pas pourvu de la compétence, des moyens et de l'autorité nécessaires à l'exercice de la mission qui lui est dévolue, la délégation de pouvoir ne saurait entraîner un transfert de responsabilité au plan pénal. Par contre, si cette délégation est parfaite, elle exonère le délégant de sa responsabilité pénale, l'infraction ne pouvant alors lui être imputable.

C'est ce qu'ont fait d'abord la Cour d'appel de Bastia puis la chambre criminelle de la Cour de Cassation à propos de l'effondrement de la tribune du stade de Furiani. Elles ont en effet confirmé qu'une délégation de compétence accordée au directeur de cabinet de la Préfecture permettait au Préfet de Haute Corse de ne pas être poursuivi. La cour relève que *« ce fonctionnaire qui avait reçu pour mission de consacrer l'essentiel de son temps à cette rencontre sportive avait commis un manquement personnel dans la tenue de réunions de la commission, laquelle s'est abstenue de vérifier comme l'imposait le code de la construction et de l'habitation, l'existence d'une autorisation, d'un rapport attestant la stabilité de l'ouvrage ainsi que d'un arrêté du maire autorisant l'ouverture de l'établissement et n'a expressément formulé aucun avis définitif »*<sup>506</sup>.

Mais si la délégation de pouvoir autorise une plus grande implication du délégataire en matière de sécurité, l'insuffisante déconcentration des moyens budgétaires, matériels et humains est de nature à contribuer à entraver l'efficacité des mécanismes de décision et à limiter la capacité de réaction du délégataire face à l'apparition du risque.

L'autorité compétente dont la responsabilité semble devoir être retenue, a-t-elle disposé des moyens budgétaires, matériels, humains nécessaires à l'accomplissement de sa mission ? Avait-elle le pouvoir de fournir les moyens qui auraient permis d'éviter la réalisation du risque ? Le subordonné ne peut à l'évidence endosser une responsabilité au seul motif qu'une

---

<sup>506</sup>Cass.crim 24 juin 1997, N° de pourvoi: 96-82424

compétence lui a été dévolue si le supérieur hiérarchique s'est abstenu de façon fautive de lui affecter les moyens lui permettant de faire face à ses missions.

**328. La démarche du juge dans la détermination de la personne responsable.** Le juge pénal va donc devoir se livrer à une analyse approfondie de l'organisation et de la pratique administrative afin que la charge de la faute pénale soit supportée par le véritable auteur de l'infraction. A titre d'exemple, on peut citer une décision de la chambre criminelle relative à la condamnation d'un commandant de base aéronavale à la suite d'une chute mortelle d'un ouvrier travaillant sans protection sur un toit<sup>507</sup>. *La cour retient après avoir estimé être en possession d'éléments d'information suffisants pour apprécier les problèmes de « gestion budgétaires » invoqués par le prévenu, que celui-ci a commis une faute personnelle en laissant exécuter les travaux concernés par les services techniques de la base plutôt que par une entreprise civile rompue aux problèmes de sécurité et en ne s'assurant pas, en sa qualité de commandant de base, de l'existence et de la mise en œuvre des dispositifs de protection individuelle ou collective appropriés, précisant que l'intéressé connaissait parfaitement la nécessité d'installer ces dispositifs, exigés par l'ordre particulier n° 11/80 27 octobre 1980 relatif à la prévention des chutes de hauteur ; en l'état de ces motifs d'où il résulte que le prévenu qui était responsable de l'application des règles d'hygiène et de sécurité du travail au sein de la base en vertu de l'article 9 du décret 85-755 19 juillet 1985, n'a pas accompli toutes les diligences normales qui s'imposaient à lui, compte tenu notamment de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.*

Relevons que la cour a examiné mais rejeté l'argument par lequel le prévenu faisait état de l'absence de moyens budgétaires. Reprenons le cas de l'explosion de la chaudière<sup>508</sup> et supposons qu'elle ait eu lieu dans un conseil de prud'hommes où le directeur de greffe a la qualité de chef de service. Supposons aussi que les chefs de cour n'aient pas débloqué les crédits et que l'explosion ait fait des victimes, la responsabilité du directeur de greffe peut-elle être engagée ? La question peut se poser si le chef de service avait signalé la vétusté de la chaudière et demandé son remplacement en communiquant trois devis aux chefs de cour ; s'il avait procédé aux entretiens de maintenance et signalé aux chefs de cour la nécessité de remplacer la chaudière, bref s'il avait accompli toutes les diligences requises mais n'avait pas reçu les crédits pour remplacer la chaudière. Sa responsabilité pénale pourrait-elle être engagée alors que

---

<sup>507</sup> Cass. Crim 9 Déc. 1997N° de pourvoi: 96-85958

<sup>508</sup> DSJ Explosion d'une chaudière au TGI de Marseille, <http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj>

les chefs de cour ne lui ont pas donné les moyens budgétaires nécessaires pour prévenir le risque ?

En effet ce sont les chefs de cour qui allouent les moyens aux juridictions et sont responsables de la sécurité sur le ressort de la cour d'appel. Le COJ dispose en effet à l'article R312-65 que « *Par délégation du garde des sceaux, ministre de la justice, le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour assurent conjointement l'administration des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel. Ils sont assistés dans cette mission par le service administratif régional, placé sous leur autorité.* »<sup>509</sup>. Et aux termes de 312-66 du COJ « *Le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour sont institués conjointement ordonnateurs secondaires des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort relatives au personnel, au fonctionnement et aux interventions.* »<sup>510</sup>

## **2 - Les infractions susceptibles d'être commises en matière d'hygiène et de sécurité**

**329. Les conditions de la responsabilité pénale du fonctionnaire pour faute non intentionnelle.** Rappelons que la responsabilité pénale des fonctionnaires pour faute non intentionnelle est enserrée par l'article 11 bis A de la loi du 13 juillet 1983 dans un cadre strictement administratif. Il faut d'abord que les faits envisagés aient été commis dans le cadre du service. Les infractions involontaires sont en général considérées comme des fautes de service<sup>511</sup>. Il faut ensuite que le fonctionnaire auteur de la faute n'ait pas accompli les diligences normales. Cette appréciation impose d'examiner les compétences du fonctionnaire, son ou ses pouvoirs, les moyens dont il disposait. Ceci est conforme aux exigences générales de l'article 123-1. L'article 11 bis de la loi du 13 juillet 1983<sup>512</sup> y ajoute la prise en considération des « difficultés propres aux missions que la loi lui confie ». Selon un auteur, cette adjonction n'est pas anodine car elle introduit dans le procès pénal l'étude des attributions légalement dévolues au fonctionnaire concerné<sup>513</sup>.

---

<sup>509</sup> COJ, art. R312-65

<sup>510</sup> COJ art.D 312-66

<sup>511</sup> Trib.Confl. 14 janvier 1935 Thépez, n°00820

<sup>512</sup> Loi 83-634 1983-07-13

<sup>513</sup> P. GUERDER « Etude sur la faute pénale non intentionnelle des fonctionnaires », www.courdecassation

**330. Les règles applicables.** Indiquons préalablement, concernant les sanctions pénales, que le dispositif pénal prévu par le code du travail, ne faisant pas partie des dispositions transposés par le décret de 1982 susvisé, n'est pas applicable en matière de santé et de sécurité<sup>514</sup>.

Cependant, la violation desdites règles peut être associée aux infractions non intentionnelles prévues par le Code pénal. Ainsi, en présence d'un résultat dommageable, comme une atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité physique d'autrui, le juge retiendra les Infractions d'atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique d'autrui (a) et en l'absence de résultat dommageable, le délit de mise en danger d'autrui (b).

#### **a- Les atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité physique des personnes**

**331. La répression des atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité physique et psychique de l'agent.** La responsabilité pénale du chef de service peut être engagée en cas d'atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité physique et psychique de l'agent dues à la maladresse, l'imprudence, l'inattention, la négligence ou le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement. Dans ce cadre l'article 221.6 punit l'homicide involontaire de 5 ans d'emprisonnement et 75.000 € d'amende. Les articles 222.19 et 222.20 relatifs aux atteintes involontaires à l'intégrité de la personne punissent à 3 ans d'emprisonnement et 45.000 € d'amende en cas d'incapacité totale de travail (ITT) pendant plus de 3 mois. Si l'incapacité totale de travail est inférieure ou égale à 3 mois, la peine est d'un an de prison et 15.000 € d'amende. Une peine contraventionnelle (5<sup>o</sup> classe) est prévue quand l'atteinte ainsi portée à autrui n'a entraîné aucune incapacité totale de travail (Code pénal art. R 625.3).

Ces infractions sont réprimées dans les conditions définies à l'article 121-3 alinéa 3 et selon les distinctions faites à l'article 121-3 alinéa 4 dudit code. Ces articles retiennent comme fondement de la responsabilité la maladresse, l'imprudence, l'inattention, la négligence ou un manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement.

**332. La démarche du juge dans l'examen des éléments de l'infraction.** Depuis la loi du 10 juillet 2000 relative aux délits non intentionnels, lorsque le dommage (homicide, bles-

---

<sup>514</sup> Circulaire SJ.14-010-/SDRHS du 10 juin 2014 relative à la responsabilité des chefs de service en matière de santé et de sécurité au travail, au droit d'alerte, droit de retrait et à la mise en place des assistants de prévention

sures et destructions involontaires) est consécutif à une faute d'imprudence ou de négligence, selon une note de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP)<sup>515</sup> sur la base de l'article 121-3 du Code Pénal, le juge doit successivement examiner le caractère du lien de causalité et de la faute.

**333. L'examen de l'existence d'un lien de causalité.** Le juge examine s'il existe un lien de causalité certain entre la faute alléguée et le dommage. Si ce lien n'est pas contesté, il en apprécie le caractère direct ou indirect. Le lien de causalité sera considéré comme direct « chaque fois que l'imprudence ou la négligence reprochée est soit la cause unique, exclusive, soit la cause immédiate ou déterminante de l'atteinte à l'intégrité de la personne »<sup>516</sup>.

A l'inverse Il sera considéré comme indirect chaque fois qu'il est reproché à la personne poursuivie d'avoir, dans l'exercice d'une activité placée sous sa responsabilité, par un défaut d'organisation, de surveillance ou de contrôle, créé ou laissé créer une situation dangereuse ayant rendu possible la survenance du dommage dont la cause directe a été l'action ou l'omission de la victime elle-même. A titre d'exemple dans une espèce où un maire avait été condamné suite à la mort par électrocution d'un agent de la commune, le tribunal relève que « attendu que le maire exerce les fonctions de chef de services municipaux et doit à ce titre prendre toutes les mesures relatives à l'organisation interne des services de la commune et de la gestion de agents ; qu'ainsi celui-ci est spécialement compétent pour assurer l'organisation et la gestion des services municipaux et doit veiller au respect des règles d'hygiène et de sécurité prévues par le code du travail, lesquels sont applicables aux établissements publics notamment territoriaux »<sup>517</sup>. Dans le même sens un défaut de surveillance a entraîné la condamnation du directeur technique de la CCI gestionnaire du port, suite à la mort accidentelle d'un mécanicien<sup>518</sup>.

**334. L'examen de l'existence d'une faute.** La faute est appréciée en fonction du lien direct ou indirect avec le dommage. En présence d'un lien de causalité directe, la faute simple sera recherchée ; en présence d'un lien de causalité indirecte, c'est une faute qualifiée qui sera recherchée.

---

<sup>515</sup>DGAFP note n° B9 n°10-MTSF10132 77C du 18 mai 2010 – Rappel des obligations des administrations d'Etat en matière d'évaluation des risques professionnels

<sup>516</sup>D. COMMARET, « La loi du 10 juillet 2000 et sa mise en œuvre par la chambre criminelle de la Cour de cassation », GP 12-13 avril 2002, p 4 cité par M. F. DESPORTES, « La responsabilité pénale en matière d'infractions non-intentionnelles, Rapport annuel cour cass. 2002 2ème partie Etudes et documents

<sup>517</sup>Trib. correct. Lyon 2004

<sup>518</sup>Cass.crim 9 dec. 2 003 pourvoi n° 03-81211

La "faute qualifiée" pour l'auteur indirect du dommage consiste, selon l'article 121-3, alinéa 4, du Code pénal : soit en la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit en une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elle ne pouvait ignorer.

La première catégorie de faute qualifiée qui consiste en une "violation manifestement délibérée d'une règle particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou par le règlement" suppose la réunion de trois conditions. Elle suppose l'existence d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par un texte de loi, un décret ou un arrêté, la connaissance de cette obligation spécifique par la personne, au regard de sa formation, de ses fonctions, de ses compétences, de ses responsabilités, et enfin le choix délibéré de l'intéressé de ne pas la respecter.

La deuxième catégorie de "faute caractérisée" consiste à exposer autrui à un risque d'une particulière gravité" suppose, elle aussi, la réunion de trois conditions. La faute doit tout d'abord être "caractérisée" ce qui signifie qu'elle doit présenter "un certain degré de gravité", "une particulière évidence", "un caractère affirmé"<sup>519</sup>.

La faute doit ensuite avoir "exposé autrui à un risque d'une particulière gravité". Il faut donc démontrer qu'en conséquence de la faute commise, il existait objectivement de fortes probabilités qu'une personne soit exposée à un risque de mort ou de blessures graves. Il faut enfin que l'auteur du dommage "n'ait pu ignorer" le risque.

Il est de jurisprudence constante que la méconnaissance, par le chef d'entreprise ou son délégué, de la réglementation relative à la sécurité des travailleurs constitue une faute caractérisée et qui expose autrui à un risque d'une particulière gravité que le prévenu ne peut ignorer<sup>520</sup>. En effet "par nature", un tel manquement expose généralement autrui à un risque d'une particulière gravité puisqu'il consiste en la violation de dispositions ayant précisément pour objet de protéger la sécurité, l'intégrité physique des salariés [...] Par suite, le chef d'entreprise ou son délégué étant personnellement tenu, de faire respecter de manière stricte et

---

<sup>519</sup> F. DESPORTES La responsabilité pénale en matière d'infractions non-intentionnelles Cour de cass. Rapport annuel 2002, 2ème partie Etudes et documents

<sup>520</sup> Cass. Crim. 10 oct. 2000, n Q 99-87.280 : défaut d'établissement d'un plan de sécurité ; 24 oct. 2000 n 00-82.467 ; 17 déc. 2002, n02-81.229 : idem et défaut de protection d'une trémie - 24 oct. 2000 ; 21 nov 2000 n 88-81. 488 : défaut d'organisation d'une formation renforcée au profit des salariés sous CDD - 16 janvier 2001 B n 15 : travail dangereux sans formation et information - 16 janvier 2001, B n 14 : travail en hauteur sans protection et méconnaissance des mesures de sécurité relatives aux travaux effectués par une entreprise extérieure, etc.

permanente les dispositions législatives et réglementaires en matière de sécurité, de disposer de moyens nécessaires à cette fin et de les mettre en œuvre, a l'obligation de s'informer des situations concrètes placées sous son contrôle afin de s'acquitter effectivement de son devoir. S'il ne vérifie pas l'état des machines dangereuses, n'assure pas la surveillance efficace d'un chantier, il peut certes ignorer que les dispositifs de protection prévus par la réglementation ne sont pas en place. Mais cette ignorance caractérise en réalité sa faute, car la loi, dont on a dit la rigueur, lui faisait un devoir de procéder aux vérifications nécessaires".

Ce raisonnement est également applicable lorsqu'à la suite d'un manquement à la réglementation du travail, sont poursuivis les agents publics qui étaient chargés de la faire respecter en application du décret du 28 mai 1982 modifié susmentionné. Ainsi le manquement à l'obligation d'évaluation des risques et à la mise en place de mesures de prévention pertinentes pourrait engager la responsabilité pénale du chef de service ou de son délégataire, responsable de la réglementation applicable à la santé et la sécurité au travail en cas de dommage consécutif à ces manquements.

**335. Le défaut d'accomplissement des diligences normales.** Cependant même si la faute est prouvée, seul le défaut de diligences normales permettra l'engagement de la responsabilité de l'auteur d'une faute d'imprudence, de négligence ou d'inobservation de la loi ou du règlement. Concrètement appréciée par le juge, la faute d'imprudence ou de négligence ne peut être retenue que s'il est établi que l'auteur n'a pas accompli les diligences normales, compte tenu de sa compétence, ses pouvoirs, les moyens dont il disposait et les difficultés particulières de sa mission qu'il s'agisse du chef de service<sup>521</sup> ou de son délégataire<sup>522</sup>.

#### **b- La mise en danger des personnes**

**336. Les éléments généraux sur l'infraction de mise en danger d'autrui.** La responsabilité pénale du chef de service peut également être engagée, en l'absence même d'un dommage constaté, avec le délit de mise en danger d'autrui (C.pén. art. 223-1). L'objectif de ce délit est de prévenir les accidents du travail, en réprimant les manquements graves aux règles de sécurité. Cette infraction est une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, qui expose directement

---

<sup>521</sup>Cass.crim 9 déc. 1997 pourvoi n° 96-85958

<sup>522</sup>Cass. crim 24 juin 1997 pourvoi n° 96-82424

autrui à un risque de mort ou de blessures pouvant entraîner une mutilation ou une infirmité permanente.

L'article 223-1 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende « le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement ».

**337. Les conditions de constitution de l'infraction de mise en danger d'autrui.** La constitution de l'infraction suppose la réunion de trois conditions : la violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, l'exposition d'autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures, le caractère délibéré de cette violation.

Tout d'abord, il faut qu'il y ait, violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement. Pour entrer en voie de condamnation du chef de mise en danger d'autrui, les juges du fond sont tenus de rechercher quelle règle de sécurité imposée par la loi ou le règlement a été méconnue. Leur décision sera censurée lorsqu'ils ne précisent ni la source ni la nature de l'obligation de prudence ou de sécurité méconnue<sup>523</sup>. Selon la chambre criminelle, le règlement au sens de l'article 223-1 du code pénal s'entend des actes des autorités administratives à caractère général et impersonnel. Tel n'est pas le cas d'un arrêté préfectoral déclarant un immeuble insalubre et imposant au propriétaire des travaux de mise en conformité<sup>524</sup>, ni le règlement intérieur d'un service. Le règlement doit édicter une obligation particulière de prudence ou de sécurité, à savoir une règle objective et précise, clairement applicable, et non pas des règles générales de conduite, telles des obligations de nature déontologique, laissant une grande latitude d'appréciation individuelle<sup>525</sup>.

La violation de la règle de prudence ou de sécurité est, à elle seule, insuffisante pour caractériser le délit de mise en danger d'autrui. Il est nécessaire qu'elle expose autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente. Ainsi la chambre criminelle rappelle-t-elle que le délit n'est constitué que si le manquement défini par l'article 223-1 du code pénal a été la cause directe et immédiate d'un tel

<sup>523</sup>Cass.crim., 13 novembre 2007, pourvoi n° 06-89.455 et 3 mai 2011, pourvoi n° 10-85.074.

<sup>524</sup>Cass. crim., 10 mai 2000, pourvoi n° 99-80.784, Bull. crim. 2000, n° 183

<sup>525</sup>Cass.crim., 18 mars 2008, pourvoi n° 07-83.067, Bull. crim. 2008, n° 67.

risque<sup>526</sup>. Il résulte d'un arrêt du 4 octobre 2005 que c'est à l'accusation d'établir la réalité du risque<sup>527</sup>. Les juges du fond doivent caractériser le lien direct et immédiat entre la violation de l'obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par le règlement et le risque de mort ou d'infirmité permanente exposant autrui<sup>528</sup>, ce dont il se déduit que le danger doit être certain. Et ils sont tenus de préciser les circonstances de fait caractérisant le risque immédiat auquel le prévenu a exposé autrui<sup>529</sup>. En revanche, la chambre criminelle n'exige pas que la faute reprochée soit la cause exclusive du danger. Il suffit qu'autrui ait été exposé directement à un risque immédiat de mort<sup>530</sup>.

Le délit prévu par l'article 223-1 du Code pénal exige enfin, pour être établi, la preuve de ce que le prévenu a voulu violer l'obligation particulière s'imposant à lui. Et, cette volonté doit être « manifestement délibérée ». Par conséquent, la seule violation de l'obligation particulière ne suffit pas, encore faut-il démontrer que cette violation a été délibérée<sup>531</sup>. Il n'est pas nécessaire d'établir la conscience du risque par le prévenu. Selon la formulation de la Cour, il suffit que les juges du fond relèvent le caractère manifestement délibéré de la violation, dans des circonstances de nature à causer un risque immédiat de mort ou de blessures graves à autrui<sup>532</sup>. Si le caractère délibéré de la violation n'est pas avéré, le délit n'est pas caractérisé. La violation d'une règle de prudence ou de sécurité par simple négligence, serait-elle à l'origine directe d'un risque avéré de mort ou d'infirmité permanente, n'est pas punissable.

La chambre criminelle a ainsi considéré qu'un défaut, à la fois, d'inspection des lieux et d'élaboration consécutive d'un plan de prévention n'était pas la cause directe et immédiate du risque auquel avaient été exposés les salariés, à la suite de l'écoulement brusque d'eau brûlante en provenance d'une canalisation défectueuse<sup>533</sup>. Mais elle a par ailleurs cassé un arrêt ayant relaxé le responsable d'un chantier de travaux publics, poursuivi du chef de mise en danger d'autrui pour avoir fait travailler des salariés sans que la stabilité des installations soit assurée de manière efficace, en violation de l'article 2 du décret du 8 janvier 1965, texte dont la cour d'appel avait retenu, à tort, qu'il n'était pas applicable<sup>534</sup>.

---

<sup>526</sup> Cass.crim., 16 février 1999, pourvoi n° 97-86.290, Bull. crim. 1999, n° 24

<sup>527</sup> Cass. crim., 4 octobre 2005, pourvoi n° 04-87.654, Bull. crim. 2005, n° 250.

<sup>528</sup> Cass.crim., 6 octobre 2009, pourvoi n° 09-81.037

<sup>529</sup> Cass.crim., 19 avril 2000, pourvoi n° 99-87.234, Bull. crim. 2000, n° 161 ; Cass.crim., 3 avril 2001, pourvoi n° 00-85.546, Bull. crim. 2001, n° 90.

<sup>530</sup> Cass.crim., 30 octobre 2007, pourvoi n° 06-89.365, Bull. crim. 2007, n° 261

<sup>531</sup> Cass. crim., 16 octobre 2007

<sup>532</sup> Cass.crim., 9 mars 1999, pourvoi n° 98-82.269, Bull. crim. 1999, n° 34

<sup>533</sup> Cass.crim., 16 février 1999, pourvoi n° 97-86.290, Bull. crim. 1999, n° 24.

<sup>534</sup> Cass.crim., 8 octobre 2002, pourvoi n° 01-85.550, Bull. crim. 2002, n° 181

## §2- Les infractions relatives au comportement du DSG, le manquement au devoir de probité

**338. L'exigence de probité pour les fonctionnaires.** Les infractions intentionnelles de droit commun commises par le DSG ne présentent aucune particularité, il peut être condamné pour injure, escroquerie, faux et usage de faux<sup>535</sup> discrimination, harcèlement moral ou sexuel, etc. Nous nous attacherons à examiner les infractions spécifiques aux fonctionnaires et susceptibles d'être commises par le DSG dans le cadre de ses fonctions. Il en est ainsi des infractions de manquement à la probité. Nous soulignons la rareté de ces infractions mais les présentons à titre de démonstration de la variété des responsabilités qui pèsent sur le DSG du fait de la pluralité de ses attributions.

L'exigence de probité est importante pour les fonctionnaires, selon la formule de Monsieur SAUVE « le fonctionnaire doit exercer ses tâches de manière intègre et désintéressé en toute conscience et loyauté »<sup>536</sup>. La loi du 13 juillet 1983 prévoit explicitement que les fonctionnaires sont tenus à une obligation de probité garante de leur capacité à faire observer les règles de l'Etat de droit<sup>537</sup>, Les manquements au devoir de probité commis par des fonctionnaires sont réprimés par le code pénal au titre de cinq infractions spécifiques réunies dans une section dédiée intitulée « Des manquements au devoir de probité ». Ces cinq infractions sont : la concussion, la corruption, la prise illégale d'intérêt, la soustraction et le détournement de fonds publics, le favoritisme.

**339. La notion de personne dépositaire de l'autorité publique.** Le point commun de ces infractions tient donc au fait qu'elles sont commises par une personne dépositaire de l'autorité publique (article 432-10 pour la concussion, 432-11 pour la corruption 432-12 pour la prise illégale, 432-14 pour le délit de favoritisme, d'intérêts 432-15 pour le détournement de fonds et 432-16 pour le détournement de fonds par négligence). Par personnes dépositaires de l'autorité publique, la jurisprudence entend « toute personne qui dispose d'un pouvoir de décision et de contrainte sur les personnes et sur les choses, pouvoir qu'elle manifeste dans l'exercice des fonctions, permanentes ou temporaires, dont elle est investie par délégation de

---

<sup>535</sup> Cass .crim. 25 juin 2014 N° de pourvoi: 13-83072

<sup>536</sup> J.M. SAUVE, vice-président du CE « Quel déontologie pour les hauts fonctionnaires ? » Intervention à l'ENA le 27 mars 2013, p. 5 - <http://www.conseil-etat.fr>

<sup>537</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires art. 25

la puissance publique ». Cette définition englobe l'ensemble des fonctionnaires (fonction publique d'Etat, des collectivités territoriales et hospitalières) ainsi que les officiers ministériels.

Messieurs Vitu précisent que l'expression vise notamment les fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire, agents et préposés d'une administration publique comprenant tous les membres de l'administration, quelles que soient leurs places dans la hiérarchie et leurs attributions. Tous, dans le cadre de leurs fonctions, ont un rôle à jouer qui peut être « monnayé » et utilisé à des fins contraires au devoir d'objectivité et de probité qui pèse sur chacun d'eux<sup>538</sup>.

Il en est ainsi des DSG qui aux termes de l'article 4 alinéa 1 du décret du 13 octobre 2015<sup>539</sup> « exercent des fonctions d'encadrement, de direction, d'administration, de conception, d'animation et de coordination dans les greffes des juridictions, dans les services administratifs régionaux, à l'Ecole nationale des greffes, à l'Ecole nationale de la magistrature, à l'administration centrale du ministère de la justice et dans les conseils départementaux de l'accès au droit. » L'article R 123-3 du code de l'organisation judiciaire précise que les services du greffe sont dirigés par un directeur de greffe et l'article R123-5 du même code alinéa 2 que le DSG est « dépositaire, sous le contrôle des chefs de juridiction, des minutes et archives dont il assure la conservation ; il délivre les expéditions et copies et a la garde des scellés et de toutes sommes et pièces déposées au greffe. Par suite, dans les développements qui suivent, nous ne reviendrons pas sur la condition portant sur la qualité de l'auteur de ces infractions puisque cette condition est remplie pour le DSG.

Certaines de ces infractions consistent à demander ou à recevoir une somme d'argent ou une chose (A) d'autres concernent spécifiquement la commande publique(B) et d'autres le détournement de biens publics (C).

#### **A- Les infractions consistant à demander ou recevoir illégalement de l'usager une chose ou une somme d'argent : la concussion et la corruption**

**340. Les circonstances à l'origine de la corruption ou de la concussion.** Il arrive que des usagers demandent à un fonctionnaire du greffe, après l'exécution d'un acte, « combien ils doivent ». C'était parfois le cas pour les compétences transférées au notaire comme le con-

---

<sup>538</sup> A. VITU concussion J-CL pen, 1995, n°3

<sup>539</sup> Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires

sentement à adoption, les actes de notoriété et même, les PACS, cette question est également posée pour les dossiers de nationalité. Le DSG qui au lieu d'expliquer à l'utilisateur que la justice est gratuite<sup>540</sup>, que c'est un service public et qu'il paye des impôts pour les prestations fournies mais demande ou accepte de recevoir une somme d'argent ou un don peut se rendre coupable de concussion ou de corruption. Ces deux infractions bien que proches sont différentes. La concussion se distingue de la corruption passive par le titre en vertu duquel a eu lieu la perception indue<sup>541</sup>. Plus précisément, alors que dans la corruption l'agent public extorque l'argent à titre de « don ou legs » en contrepartie d'un acte de sa fonction, dans la concussion, il exige la somme qu'il reçoit comme un droit prétendument fondé sur la loi<sup>542</sup>. Nous présenterons successivement le délit de concussion (1) puis le délit de corruption (2).

### **1-La concussion**

**341. La définition et la répression de la concussion.** Au regard de l'article 432-10 du code pénal, la concussion peut être définie comme le fait pour un agent public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir, à titre de droits, contributions, impôts ou taxes publiques, une somme qu'il sait n'être pas due ou excéder ce qui est dû (alinéa 1). A cette première situation, l'article 432-10 alinéa 2 assimile le fait d'accorder, sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit, une exonération ou une franchise à celui qui doit paiement à l'autorité publique.

L'acte de concussion est donc réalisé lorsque l'agent public fournit gratuitement une prestation inhérente au service public et pour laquelle il aurait dû exiger la perception d'une certaine somme. Ainsi a été condamné le maire d'une commune qui laissait son fils, propriétaire d'un garage, exposer des véhicules sur le domaine public sans exiger le paiement d'une taxe d'occupation du domaine public prévu par l'article L 2331-4 CGCT<sup>543</sup>.

Ce délit est puni à titre principal de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 euros d'amende ou inférieure ou égale au double du produit de l'infraction. Le législateur fait

---

<sup>540</sup>Loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives

<sup>541</sup>A. VITU concussion J-CL pen, 1995, n°3 cité par V. BRAULT-JAMIN, Les élus et fonctionnaires territoriaux devant la justice pénale, PUG, 2001, p. 158 ; VERON M. Droit pénal spécial 16ème édition Sirey Université, 16<sup>ème</sup> édition, 2017

<sup>542</sup>Cass.crim. 29 juillet 1917, BC n° 170

<sup>543</sup>Cass. crim 19 mai 1999 Bull. crim n°100 sous art 432-10 n° 18.

montre d'une plus grande sévérité dans la répression de ce délit puisque l'amende était auparavant de 75000 € (loi n° 2013-1117, 6 déc. 2013).

**342. La concussion dans la jurisprudence.** A titre d'exemple, se rend coupable de concussion le greffier en chef d'un conseil de prud'hommes qui aurait, à l'occasion du dépôt de règlements intérieurs par les entreprises<sup>544</sup>, réclamé et perçu pour l'accomplissement de la formalité des émoluments qu'il aurait versé sur son compte personnel, en dehors de toute comptabilité régulière, alors que la loi du 30 décembre 1977 a instauré la gratuité de la justice<sup>545</sup>. Ce greffier en chef avait été renvoyé devant la cour d'assises sous l'accusation de détournement de biens publics. Cependant la chambre criminelle releva que « si ces faits étaient établis, ils constitueraient le délit de concussion »<sup>546</sup>.

La jurisprudence applique également le délit de concussion à des « droits rémunérateurs », c'est-à-dire des indemnités dont l'attribution est réglementée par l'autorité publique en contrepartie de services effectués. Elle l'a appliqué pour les indemnités de Maire, traitements, salaires et primes d'agents publics des collectivités territoriales ou de l'Etat, titulaires ou contractuels<sup>547</sup>. Cette solution peut donc aussi s'appliquer au DSG. Il y aurait perception de sommes non dues dans le fait par un magistrat d'avoir, dans l'exercice de ses fonctions, ordonné de percevoir, exigé ou reçu pour indemnité de transport des sommes qu'il savait n'être pas dues ou excéder ce qui était dû. Il en serait de même pour un fonctionnaire du greffe et notamment du DSG.

Relevons que lorsque la concussion n'est pas constituée, d'autres incriminations peuvent voir leurs conditions remplies telles que la corruption, le détournement de fonds, le faux et l'usage de faux, l'escroquerie, etc. Ainsi dans un arrêt du 25 juin 1996, le greffier en chef d'un tribunal de grande instance, statuant commercialement était poursuivi en première instance pour concussion pour avoir demandé le versement d'une commission à des journaux, sur les annonces qui lui étaient adressées pour qu'il les fasse paraître. La cour d'appel suivie par la chambre criminelle a requalifié les faits en corruption passive<sup>548</sup>.

---

<sup>544</sup> C. trav. Art. R 1321-2

<sup>545</sup> Loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives

<sup>546</sup> Cass. crim 15 janv. 1992, n° pourvoi 92-81775

<sup>547</sup> Cass.crim., 14 février 1995, Bull., crim., n° 65 ; Crim., 24 octobre 2001, Bull., crim., n° 220.

<sup>548</sup> Cass.crim 25 juin 1996, pourv. n° 95-85039

### 3 La corruption

**343. Les différentes formes de corruption.** De manière très générale, la corruption est un arrangement par lequel une personne investie d'une fonction déterminée, publique ou privée, sollicite ou accepte un don, une offre ou une promesse en vue d'accomplir, de retarder ou de ne pas accomplir un acte entrant dans le champ de ses fonctions. La corruption apparaît ainsi comme une violation grave du devoir de probité<sup>549</sup>. Le code pénal distingue entre la corruption impliquant une personne dépositaire de l'autorité publique, dite corruption passive et la corruption n'impliquant pas une telle personne. Seule la corruption passive sera examinée.

La corruption passive est l'acte par lequel un fonctionnaire accepte ou sollicite, pour lui-même ou pour autrui, d'une façon directe ou non, un don ou une promesse pour accomplir ou retarder, ou omettre d'accomplir ou de retarder, un acte de sa fonction ou un acte facilité par elle (C.pen. art. 439-4 et 432-11).

**344. La répression de la corruption.** Le délit est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

**345. La sollicitation, premier élément constitutif de corruption.** L'article 432-11 du code pénal vise le fait de solliciter ou d'agréer, sans droit, ou à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou avantages quelconques. La doctrine enseigne qu'il y a corruption passive non seulement si la personne exerçant une fonction publique accepte ce qu'on lui offre, mais encore si elle prend carrément l'initiative de réclamer un avantage. Il en est ainsi de la démarche d'un greffier en chef dans les faits de l'arrêt suivant « *il résulte des pièces du dossier que jusqu'en 1977-1978, les journaux " Le Messager " et " Le Faucigny " se partageaient les annonces légales publiées par le greffier en chef du tribunal de grande instance de Bonneville, statuant commercialement ; que " Le Messager " versait une commission à ce greffier en chef, alors que " Le Faucigny " faisait une remise sur facture ; que, peu après son arrivée en 1977-1978, Humbert, nouveau greffier en chef, à l'égard duquel les faits sont prescrits, a demandé au " Faucigny " de procéder comme " Le Messager " ; que " Le Faucigny " a accédé à cette requête et que, depuis lors, il a versé*

---

<sup>549</sup>A. VITU, manuel de droit pénal spécial, cujas, Paris, 1ère édition, 1982 p.727 ; VERON M. Droit pénal spécial 16ème édition Sirey Université, 16<sup>ème</sup> édition, 2017

chaque année au greffier en chef du tribunal, statuant commercialement, des commissions correspondant à 20 % du coût hors taxes des annonces passées au cours de l'exercice précédent ; qu'il a été constaté qu'à partir de l'époque où le système avait été mis en place, " Le Faucigny " avait en fait, fait l'exclusivité des annonces passées par le greffier en chef ». Il ressort de cette décision que ce greffier en chef avait sollicité et obtenu d'un journal d'annonces légales, le versement de commissions pour les annonces qu'il lui adressait afin de les faire paraître, alors que cela faisait partie de ses fonctions<sup>550</sup>.

**346. Les biens reçus par le corrompu.** L'objet de la prestation dont bénéficie le corrompu est très largement entendu. Il peut s'agir d'un bien en nature comme une montre en or, d'une somme d'argent ce qu'on appelle « pot de vin ». Il peut s'agir d'un travail gratuit, d'une participation aux affaires traitées, voir la promesse de relations sexuelles. Mais un avantage subjectif comme l'assouvissement d'une haine est insuffisant. C'est aussi le cas d'un fonctionnaire qui fournit à des étrangers en situation irrégulière un titre de séjour moyennant rémunération. Dans l'arrêt précité, le greffier en chef avait reçu le versement pendant plusieurs années, de sommes d'argent correspondant à des commissions destinées à l'inciter à transmettre dans un journal d'annonces légales les annonces que ses fonctions l'obligeaient à faire paraître<sup>551</sup>.

Il importe peu comme dans l'arrêt précité que les agissements du corrompu soient antérieurs ou postérieurs aux avantages reçus<sup>552</sup>. En effet depuis la loi du 30 juin 2000, l'antériorité du pacte n'est plus exigée<sup>553</sup>, cette loi<sup>554</sup> ayant introduit l'expression « à tout moment » dans les articles 432-11, 433-1 et 439-4 du code pénal. Cette adjonction a été opérée afin de supprimer l'exigence de l'antériorité du pacte de corruption<sup>555</sup>.

**347. Le but des manœuvres corruptrices l'accomplissement des actes de la fonction ou facilités par la fonction.** Les manœuvres corruptrices doivent avoir pour but précis d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir soit des actes de la fonction, de la mission ou du mandat soit des actes facilités par cette fonction, cette mission ou ce mandat.

<sup>550</sup> Cass.crim. 25 juin 1996 pourvoi n° 95-85039

<sup>551</sup> Cass. crim. 25 juin 1996 pourvoi n° 95-85039

<sup>552</sup> Cass. crim. 25 juin 1996 pourvoi n° 95-85039

<sup>553</sup> A. VITU Corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, JCL pénal code art. 432-11 fasc. 20, p.16

<sup>554</sup> Loi n°2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption

<sup>555</sup> A. VITU, Corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, JCL pénal code art. 432-11 fasc. 20, p.17 ; SCPC fiche corruption de fonctionnaire, portail justice <http://intranet.justice.gouv.fr/site/scpc>

**348. La notion d'actes de la fonction.** Les actes de la fonction sont ceux qui résultent expressément des dispositions légales ou réglementaires organisant l'emploi occupé par le prévenu. « Ce sont plus largement ceux qu'impose la discipline de la fonction, résulterait-elle, non des textes, mais d'une sorte de déontologie informulée, et cependant certaine »<sup>556</sup>.

L'expression « actes de la fonction » s'entend tout d'abord des attributions relevant expressément du titulaire de la fonction. Pour le DSG, il s'agit des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans les juridictions, ainsi que des fonctions<sup>557</sup> de délivrance des certificats de nationalité française, d'enregistrement de certaines déclarations de nationalité française, de vérification des comptes de gestion, de vice-présidence du bureau de l'aide juridictionnelle, de déclaration de changement de nom, et de déclaration conjointe d'autorité parentale, etc...

L'infraction est constituée aussi bien par des actes d'abstention que par des actes d'accomplissement comme, par exemple, le cas de ce secrétaire général de mairie, condamné pour avoir accepté des ristournes afin de continuer à passer des commandes pour les besoins en imprimés des services municipaux<sup>558</sup>. De même pour les divulgations monnayées d'informations pouvant être précieuses pour certains partenaires privés<sup>559</sup>. Au titre de l'abstention, par exemple un greffier de justice de paix qui a reçu rémunération pour ne pas remettre à l'administration des finances l'extrait d'un jugement portant condamnation à une amende<sup>560</sup>.

Ensuite l'expression « acte de la fonction » vise les actes qu'impose la discipline de la fonction et repose sur une interprétation large de l'article 432-11, par la doctrine<sup>561</sup>. Selon elle, il faut regarder cet article comme le texte général qui sanctionne pénalement toute violation rémunérée des devoirs de probité, de discrétion et de fidélité que comporte la fonction, la mission ou le mandat. C'est en application de cette idée que la jurisprudence applique les peines de la corruption aux fonctionnaires qui par dons, ou promesses ont violé le secret professionnel à propos de faits dont ils ont eu connaissance dans l'accomplissement de leur fonc-

---

<sup>556</sup> Cass. crim 6 fév. 1968, Bull.crim n° 37

<sup>557</sup> Décret n° 92-414 du 30 avril 1992 portant statut particulier du corps des greffiers en chef, art. 2

<sup>558</sup> CA Grenoble 17 nov. 1972 GP 1973 I som. p. 155

<sup>559</sup> Cass. crim 4 juil. 1974 BC n° 249 cité p 150

<sup>560</sup> Cass. crim., 15 avril 1932: Bull. crim., n°105

<sup>561</sup> A. VITU, Corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, JCL pénal C. pen. art. 432-11 fasc. 20, p.18 ; Jean Prade, Michel Danti-Juan, Droit pénal spécial collection manuel Cujas p. 731

tion<sup>562</sup>. On poursuivra pareillement le fonctionnaire qui communiquerait à un tiers un dossier ou des pièces dont il a le dépôt ou l'utilisation, et qui doivent demeurer confidentiels (ainsi du greffier d'un juge d'instruction qui montrerait contre argent, le dossier d'une affaire en cours à des journalistes).

**349. La notion d'actes facilités par la fonction** L'infraction est également caractérisée en cas d'accomplissement ou d'abstention d'actes facilités par, la fonction. L'acte facilité par la fonction ne figure pas dans les attributions du fonctionnaire, mais il est rendu possible par elles, en raison du lien étroit unissant les attributions et l'acte<sup>563</sup>. Relève de cette définition, le cas d'un fonctionnaire ou d'un élu qui communiquerait à un tiers, contre rémunération, des renseignements dont il aurait eu connaissance par hasard et indirectement, grâce aux facilités que lui donne sa fonction ou son mandat. De même, le fonctionnaire qui reçoit de l'argent pour faire retarder une expertise envisagée par l'Administration contre la personne corruptrice<sup>564</sup> ou le fonctionnaire de préfecture affecté au service du logement qui a reçu de l'argent en vue de faciliter la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant étranger<sup>565</sup>. Relevons qu'il en serait ainsi d'un fonctionnaire du greffe qui reçoit de l'argent pour faciliter la délivrance d'un certificat de nationalité, de la seconde copie exécutoire d'une décision ou d'un état des warrants.

## **B- Les infractions concernant la commande publique**

**350. La proximité des infractions de prise illégale d'intérêts et de favoritisme.** Les délits de prise illégale d'intérêts et de favoritisme montrent le risque pénal qui pèse sur les agents publics dans le cadre de la passation des marchés publics. Selon un auteur, ils « se situent à l'intersection de la vie publique et des intérêts privés, tiennent une place non négligeable dans le phénomène de lutte contre la corruption ». Il convient de relever que ces deux infractions sont très proches. En effet dans ces deux délits il y a perception d'un avantage, cependant dans le délit de favoritisme l'avantage doit être procuré à autrui, alors que dans celui de prise illégale d'intérêts il est procuré à soi-même<sup>566</sup>. Nous examinerons successivement le délit de prise illégale d'intérêts (1) puis le délit de favoritisme (2).

<sup>562</sup> Cass. crim. ,5 janv. 1933 gaz. Pal. 1933, 1, p. 411

<sup>563</sup> A. VITU, manuel de droit pénal spécial, Ed. cujas, Paris 1982, p. 727

<sup>564</sup> Cass. crim 22 juill. 1954: Bull. crim., n° 266

<sup>565</sup> Cass. crim., 3 juin 1997 ; Dr. Pen. 1997, comm ; n° 152, obs. M VÉRON, cité par A. VETU A, Corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, JCL pénal C. pén. art. 432-11 fasc. 20, p.21 ; n° 120

<sup>566</sup> Cass. crim. 13 janv. 2016 pourvoi n° 14-88382

## **1- La prise illégale d'intérêts**

**351. La définition et la répression de la prise illégale d'intérêts.** L'article 432-12 du code pénal définit la prise illégale d'intérêt comme « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ». Le DSG entre dans la catégorie des personnes dépositaires de l'autorité publique visées par l'article 432-12 du code pénal.

Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Dans le rapport prévention de la corruption (SCPC), il est relevé qu'il s'agit d'un délit qui vise à empêcher qu'une personne exerçant une fonction publique se place dans une situation où son propre intérêt entre en conflit, ou est susceptible d'entrer en conflit, avec l'intérêt général dont elle est investie<sup>567</sup>.

**352. Les éléments constitutifs de l'infraction.** Selon ce rapport, la cour de cassation effectue une interprétation particulièrement large des éléments constitutifs de cette infraction, qui vise à sanctionner l'atteinte à la probité des agents publics et des élus, mais également à éviter que puisse naître chez l'administré le soupçon que les prérogatives de puissance publique sont utilisées par ceux qui en disposent pour la satisfaction de leurs intérêts personnels<sup>568</sup>.

**353. L'intérêt poursuivi par l'auteur.** L'article 432-12 du Code pénal dispose que la personne en cause ait « pris, reçu ou conservé, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ». L'infraction comporte donc deux éléments.

---

<sup>567</sup> SCPC (Service central de prévention de la corruption), Rapport annuel 2011 - III.indd 10726/06/2012 14 :26 :44108 n, <http://intranet.justice.gouv.fr/site/scpc>

<sup>568</sup> Cass. crim., 9 février 2011, no10-82.988, SCPC\_Rapport annuel 2011 précité

Selon cet article le délit de prise illégale d'intérêt suppose d'abord que le prévenu ait pris, reçu ou conservé, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération. La prise illégale d'intérêt peut consister en l'acquisition de parts sociales ou d'une prise de participation. Ainsi la cour de cassation a décidé que justifie sa décision la cour d'appel qui relève que le prévenu, agent de l'Etat recourait, pour des actions de formation continue dont il avait la surveillance et l'administration, à des entreprises dans lesquelles il détenait des participations et au bénéfice desquelles il effectuait lui-même des prestations rémunérées<sup>569</sup>. Elle peut aussi consister en un soutien financier. La conservation d'un intérêt quant à elle concerne l'hypothèse où l'agent change de statut et poursuit des relations antérieures qui vont constituer le délit de prise illégale d'intérêts.

D'une manière générale, le délit est caractérisé par « la prise d'un intérêt matériel ou moral, direct ou indirect et se consomme par le seul abus de la fonction indépendamment de la recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel »<sup>570</sup>. L'intérêt est direct lorsque le délit profite au prévenu sans intermédiaire, indirect lorsqu'il bénéficie à un tiers avec lequel il se trouve lié par des liens familiaux, amicaux. A été jugé suffisant un « intérêt au moins moral à l'opération » résultant de ce que cette dernière concernait un membre de l'entourage familial proche du prévenu<sup>571</sup>. La cour de cassation a également considéré qu'un lien d'amitié peut être constitutif de l'intérêt quelconque nécessaire à la caractérisation du délit de prise illégale d'intérêts<sup>572</sup>.

#### **354. La condition de surveillance, administration, liquidation ou paiement.**

L'infraction de prise illégale d'intérêts suppose ensuite et c'est le deuxième élément du délit, que l'agent public ait « au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement »<sup>573</sup>. Sur ce point, la cour de cassation décide que le délit n'existe qu'autant que le fonctionnaire officier public a, au temps de l'acte,

---

<sup>569</sup> Cass.Ass. Plén. 4 juil 2008 n° de pourvoi : 00-87102

<sup>570</sup> Cass .crim. 21 juin 2000, pourvoi n° 99-86871 ; cass. crim 1<sup>er</sup>juill 1953 bull cri n°229

<sup>571</sup> Cass.crim, 3 fév. 2007, Bull. crim. N°127 S'agissant du fait pour le prévenu, président du conseil départemental de la croix rouge de confier à une société dirigé par des membres de sa famille des prestations effectuées pour le compte de la Croix Rouge et payées par elle caractérise une immixtion dans une entreprise ou une opération dont il a au moment de l'acte la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement

<sup>572</sup> Cass . crim 5 avr. 2018 n° 17-81-912 Dalloz. Actualité, Edition du 7 déc. 2018

<sup>573</sup> Cass.crim 24 oct 1957: bull crim n° 676

l'administration ou la surveillance de l'affaire dans laquelle il a pris intérêt<sup>574</sup>. Les considérant d'un arrêt de l'assemblée plénière de la cour de cassation du 4 juillet 2008 illustrent bien ce pouvoir de surveillance« *qu'après avoir relevé qu'il détenait des participations dans les entreprises prestataires pour lesquelles il effectuait des actions rémunérées, les juges retiennent que ses fonctions et ses compétences dans les domaines de la bureautique et de l'informatique lui conféraient une autorité et une notoriété lui permettant d'imposer ses propositions à la personne chargée de la formation au sein de la sous-direction administrative du service ; qu'ils en déduisent que M. Michel X... détenait un pouvoir de surveillance, de décision et d'administration sur toutes les opérations de formation ; Attendu qu'en l'état de ces motifs, la cour d'appel a constaté, sans insuffisance ni contradiction, l'existence d'actes de surveillance ou d'administration des opérations dans lesquelles le prévenu avait pris des intérêts* <sup>575</sup>.

Cette surveillance peut aussi consister en la préparation, la proposition ou la présentation de rapports ou d'avis en vue de la prise de décision par d'autres personnes<sup>576</sup>. Il est donc sans importance que la personne ait possédé, par elle-même, un pouvoir de décision autonome et personnel, ou qu'elle n'ait été titulaire que de prérogatives qu'elle partageait avec d'autres personnes, en vue de l'élaboration de décisions collectives, ou même qu'elle n'ait joué qu'un rôle plus modeste de préparation de décisions arrêtées par un supérieur hiérarchique.

Il pourrait en être ainsi lorsque le DSG chargé de la mise en concurrence d'entreprises pour l'achat de mobilier, de matériel technique ou la réalisation de travaux, sélectionne l'entreprise d'un proche. De même pour les recrutements de contractuels par le DSG, chargé de sélectionner les candidats, de leur faire passer les entretiens, et qui à l'issue de ces opérations propose une candidature au service des ressources humaines mais ce sont les chefs de cour qui signent le contrat. Etant donné que c'est le DSG qui a préparé la décision de recrutement, on peut se demander s'il peut être poursuivi pour l'infraction de prise illégale d'intérêt, dans l'hypothèse où il propose la candidature d'un proche ? Cette situation est à rapprocher d'une espèce où le président d'un conseil régional de notaires avait fait embaucher son fils, pour une durée d'un an, par ledit conseil régional. Cette embauche s'était faite dans le cadre d'une procédure mise en place par le Conseil supérieur du notariat (CSN), pour faciliter l'obtention de stages aux futurs notaires. Le prévenu avait donc affecté son fils à son étude en qualité de notaire stagiaire, trouvant ainsi un double intérêt, professionnel et familial, dans

<sup>574</sup> Cass.crim 24 oct 1957 bull crim n°676 ; cass. Ass. Plén. 4 juil. 2008 N° de pourvoi: 00-87102 ; cass. crim 24 oct 1957, bull crim n°676 ;

<sup>575</sup> Cass. Ass. plén 4 juillet 2008 N° de pourvoi: 00-87102 précité

<sup>576</sup> Cass. crim 7 oct 1976 bull crim n° 333-Crim 19 sept. 2003, Juris-Data n°2003-021728

l'opération de recrutement dont il était chargé, le délit de prise illégale d'intérêt étant consommé par le seul fait de cette embauche<sup>577</sup>.

**355. L'intention coupable.** L'intention coupable est caractérisée par le seul fait que l'auteur a accompli sciemment l'acte matériel du délit<sup>578</sup>. L'immixtion prohibée est délictueuse par le seul fait que le fonctionnaire contrevient volontairement aux prohibitions de l'article 175 ; il n'est pas nécessaire qu'il ait agi dans une intention frauduleuse<sup>579</sup>. Dans une autre décision les juges décident que l'infraction est constituée même s'il n'en résulte ni profit pour les auteurs, ni préjudice pour la collectivité et retiennent que le dol général caractérisant l'élément moral du délit résulte de ce que l'acte a été accompli sciemment<sup>580</sup>. Un autre arrêt précis que, même s'il n'a pas cherché à tirer profit de son immixtion, un dol général suffit, il n'y a nul besoin de démontrer l'existence d'un dol spécial<sup>581</sup>.

## **2- L'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité de traitement dans les marchés publics**

**356. L'importance des marchés publics dans les achats publics.** Une part importante des achats publics des juridictions se fait au travers des marchés publics, qu'il s'agisse des dépenses d'investissement ou de fonctionnement. Les travaux de construction ou de rénovation des palais de justice, leur entretien, les achats de mobilier ou de matériel technique de fournitures de bureau, de consommables informatiques, de codes et de documentation juridique, l'entretien des locaux, la maintenance des appareils techniques, etc. font l'objet de marchés publics. Dans le ressort de chaque cour d'appel, le responsable des achats publics est un DSG qui est susceptible d'être poursuivi du délit d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité de traitement dans les marchés publics.

**357. La définition et la répression du délit de favoritisme.** Ce délit, souvent dénommé « favoritisme », est l'outil répressif spécifique de la commande publique<sup>582</sup>. Il est défini à l'article 432-14 du Code pénal comme le fait de « procurer ou tenter de procurer à autrui un

---

<sup>577</sup> Cass. crim 21 sept. 2005 Bull. crim n°233

<sup>578</sup> Cass. crim 27 nov 2002 Bull crim n° 213

<sup>579</sup> Cass. crim 16 dec 1976, bull crim n° 279

<sup>580</sup> Cass. crim. 22 oct. 2008 N° de pourvoi: 08-82068

<sup>581</sup> Cass. crim. 21 juin 2001 ; Bull. Crim. n°239

<sup>582</sup> SCPC (Service central de prévention de la corruption)\_Rapport 2011 précité - III.indd 10726/06/2012 14:26:44108 ; Cette incrimination est issue de l'article 7 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991, relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence. Intégrée dans le code pénal dans l'article 432-14, son champ d'application a été étendu, par la loi du 8 février 1995, aux délégations de service public, alors qu'elle était jusque-là cantonnée aux seuls marchés publics.

avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ». L'objectif de ce texte est de garantir la transparence et l'égalité de traitement des candidats en sanctionnant les manquements fautifs de l'acheteur public<sup>583</sup>.

Le délit de favoritisme est puni à titre principal de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 euros d'amende dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

L'article 432-14 exige d'abord que certaines conditions préalables soient remplies, avant d'énoncer les éléments constitutifs proprement dits.

#### **a- Les conditions préalables**

**358. Une personne publique intervenant dans les marchés publics.** L'auteur du délit doit être une des personnes énumérées par l'article 432-14 et notamment une personne dépositaire de l'autorité publique ce qui est le cas du DSG<sup>584</sup>. Ce texte impose, en condition préalable, que le pouvoir de cette personne porte sur la procédure de passation des contrats publics. Le délit s'applique à tous ceux qui interviennent à un degré ou à un autre, dans le circuit de l'achat public, que ce soient les élus locaux, les personnes désignées comme responsable des marchés, leurs collaborateurs ou leur conseiller. Ce qui est cas du DSG affecté dans un Service Administratif régional (SAR) au service des marchés, le RGBMP (responsable de la gestion budgétaire chargé de la gestion des marchés publics). Selon le référentiel des métiers du greffe (code fiche DAG17), il assure dans les cours d'appel, la préparation, la rédaction, la publication et l'exécution des marchés publics pour le pouvoir adjudicateur (Premier Président et Procureur général) et le représentant du pouvoir adjudicateur (Directeur délégué à l'administration régionale judiciaire DDARJ). Il propose les politiques d'achat dans le respect des dispositions du code des marchés publics afin d'améliorer l'efficacité de l'achat public. On peut se demander si le directeur de greffe entre dans la catégorie des personnes qui participent à la préparation du marché dans la mesure où pour les besoins qui ne sont pas couverts par un marché public et d'un montant inférieur à une

---

<sup>583</sup> Cass. crim., 4 mai 2011, no10-87.447

<sup>581</sup> les autres personnes énumérées par l'article 432-14 du code pénal sont la personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées

somme fixée par décret, il est chargé de procéder à la mise en concurrence et devra justifier de l'absence de celle-ci en cas d'urgence ou autre. La question peut donc se poser car c'est le RGBMP qui reste signataire du marché sur délégation des chefs de cour. Soulignons à cet effet que le directeur de greffe du TGI était également le signataire des marchés à procédure adaptée (MAPA) de l'arrondissement judiciaire, sur délégation des chefs de cour, après avoir mis en concurrence au moins trois entreprises. Dans ces hypothèses, nul doute que le DSG est susceptible d'être poursuivi pour favoritisme.

Le DSG, comme les fonctionnaires ayant participé à la préparation technique du marché ainsi que les membres des commissions d'appel d'offres et de commissions de travaux, est donc susceptible de poursuites, soit en tant qu'auteur principal, soit comme complice. Il ressort de la jurisprudence qu'il ne peut se retrancher derrière son devoir d'obéissance, le caractère collégial de la décision ou son intervention indirecte dans la prise de décision. Ainsi est coupable de favoritisme, le prévenu qui avait attribué le marché à une société, alors qu'elle n'avait pas transmis les pièces manquantes malgré des rappels, et ne les avaient remises que postérieurement. Les juges ont considéré que le prévenu ne pouvait invoquer sa méconnaissance des irrégularités du dossier et son ignorance de la procédure suivie alors qu'il y a pris une part active, en procédant notamment à la recherche de personnes qualifiées, titulaires des diplômes exigés, dont la présence conditionnait la conformité du dossier et qui ont d'ailleurs été embauchées<sup>585</sup>.

## **b- Les éléments constitutifs**

**359. L'accomplissement d'un acte irrégulier.** Pour être condamné, l'auteur doit également accomplir volontairement un acte irrégulier de nature à procurer un avantage injustifié à l'un des candidats. L'acte irrégulier est celui qui est contraire aux dispositions légales ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et d'égalité des candidats dans les marchés publics. Il s'agit de toutes les mesures réglementant la préparation, la passation et l'exécution des marchés, dans la mesure où elles ont pour finalité la liberté d'accès ou l'égalité de traitement des candidats. Leur nature législative ou réglementaire est indifférente, il peut s'agir du code des marchés publics, d'une loi extérieure ou de droit communautaire.

---

<sup>585</sup> Cass. crim. 15 mars 2017 n°de pourvoi:16-83838

La violation, en connaissance de cause, des règles de publicité et de concurrence prévues par le Décret du 3 août 1993 notamment de celles relatives aux critères d'attribution et aux conditions de légalité des variantes est ainsi susceptible de caractériser le délit de favoritisme<sup>586</sup>. Il peut aussi s'agir des contrats régis par les dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005, alors même que ces dispositions ne font pas expressément référence à ces contrats, sur le fondement des principes de valeur constitutionnelle de la liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement entre les candidats<sup>587</sup>. Dès lors que les textes sont respectés, l'infraction ne peut être constituée.

La transgression de ces dispositions consiste dans la violation d'une réglementation que l'auteur avait l'obligation d'appliquer, violation susceptible de modifier la dévolution du contrat, y compris pour les marchés à faible montant<sup>588</sup>.

Peu importe que celle-ci soit directe ou indirecte (détournement de pouvoir), la transgression révèle en tout état de cause une faute de gestion<sup>589</sup>. Le juge pénal a donc l'obligation de viser dans sa décision le texte précis censé être transgressé. Par exemple, dans un arrêt du 17 octobre 2007, la Cour de cassation indique que les prescriptions de l'article 273 du Code des marchés publics, en vigueur à l'époque, n'étaient pas respectées dès lors que les besoins d'infrastructures routières étaient connus avec précision et auraient dû faire l'objet d'un marché de travaux mettant en concurrence différentes sociétés et non le recours à des marchés à bons de commande<sup>590</sup>. De même dans une autre décision, elle relève que l'article 104-1 10° du Code des marchés publics, alors applicable, n'est pas respecté en cas de fractionnement d'un marché dont l'attribution imposait le recours à une procédure d'appel d'offres<sup>591</sup>.

Il ressort de la jurisprudence que les différentes pratiques relevant de la violation de ces textes peuvent s'exercer à tous les stades de la procédure de passation des contrats publics. A savoir, lors de la préparation (réalisation d'étude préalable, choix de la procédure<sup>592</sup>). Ainsi le

---

<sup>586</sup> Décret. N° 93-990 du 3 août 1993 pris pour l'application de la loi du 11 décembre 1992 notamment de celles relatives aux critères d'attribution et aux conditions de légalité des variantes (cass. crim. 4 mai 2011 Bull. crim. n° 91) sous art 432-14) ; Cass. crim., 29 juin 2011, no10-87.498

<sup>587</sup> Ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 ; Cass. crim. 17 févr. 2016, pourvoi n° 15-85.363.

<sup>588</sup> Cass crim 14 fev 2007, pourvoi n°06-81924

<sup>589</sup> V. BRAULT-JAMIN, Les élus et fonctionnaires territoriaux devant la justice pénale, PUG, 2001, p. 202

<sup>590</sup> Cass. Crim. 17 oct. 2007 N° de pourvoi: 06-87472

<sup>591</sup> Cass. crim 10 sept 2008 Dr pénal 2008 n° 158 obs Véron sous 432-14 n 16

<sup>592</sup> Cass crim 19 sept 2007 pourvoi n° 06-85003

choix d'une entreprise avant la réunion de la Commission d'appel d'offres qui devait formaliser ce choix par un vote est qualifié de délit de favoritisme<sup>593</sup>. La violation des textes peut ensuite se produire, au moment de la passation du contrat public (définition du marché, publicité, organisation et déroulement de la commission, examen des offres) et de l'exécution du contrat public (avenants, sous-traitance, conditions d'exécution finalement plus favorables pour l'attributaire). A titre d'exemple la cour de cassation a déclaré un prévenu coupable de favoritisme pour avoir eu recours à des marchés à bons de commande, courant sur une durée de trois à cinq ans alors que cette procédure était inadaptée compte tenu du caractère prévisible des travaux concernés qui auraient dû faire l'objet d'un marché de travaux, mettant en concurrence différentes sociétés »<sup>594</sup>.

**360. L'octroi d'un avantage injustifié.** L'acte irrégulier ainsi commis doit avoir procuré ou tenté de procurer un avantage injustifié à des candidats. Selon la doctrine, l'avantage se définit comme ce qui est utile ou profitable et s'avère être synonyme de bien, bénéfice, intérêt, profit. Il peut être en nature ou en argent. De plus l'avantage doit être procuré à autrui, non à soi-même. Dans ce dernier cas, il s'agirait d'une prise illégale d'intérêts et non du présent délit. Autrui sera le plus souvent l'attributaire du marché<sup>595</sup>.

Un auteur relève cependant dans son étude que la jurisprudence n'a pas vraiment défini le contenu de la notion d'avantage injustifiée<sup>596</sup>. Monsieur LENNON rappelle, lors d'une intervention devant la chambre régionale des comptes qu'au sens pénal, l'octroi d'un avantage injustifié est constitué par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public »<sup>597</sup>.

C'est ainsi que la chambre criminelle a cassé un arrêt de la cour d'appel de Montpellier relaxant les prévenus au motif que la cour d'appel ne pouvait, « sans se contredire ou mieux

---

<sup>593</sup> X. SAMUEL, conseiller référendaire à la cour de cassation XII. Panorama de la jurisprudence de la chambre criminelle en matière de prise illégale d'intérêts et d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics, [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)

<sup>594</sup> Cass. Crim. 17 octobre 2007 N° de pourvoi : 06-87472 précité

<sup>595</sup> V. BRAULT-JAMIN, Les élus et fonctionnaires territoriaux devant la justice pénale, PUG, 2001, p. 158

<sup>596</sup> X. SAMUEL, conseiller référendaire à la cour de cassation XII Panorama de la jurisprudence de la chambre criminelle en matière de prise illégale d'intérêts et d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics, [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)

<sup>597</sup> J.L. LENNON procureur adjoint à la CA de Bastia, Rencontres à la Chambre régionale des comptes 21 novembre 2014, <http://intranet.justice.gouv.fr/site/ca-bastia/la-cour-7596/rencontres-a-la-chambre-regionale-des-comptes>

s'expliquer » reconnaître simultanément d'une part, une violation des règles de passation du marché et d'autre part, une absence d'avantage injustifié et d'intention coupable<sup>598</sup>.

Il ressort de la jurisprudence de la chambre criminelle que l'avantage injustifié peut prendre des formes variées. Ainsi, constituent des avantages injustifiés le fait pour une commune d'éviter la passation de marché sur plusieurs exercices ou sur plusieurs fournisseurs, le fait pour le maire de cette même commune d'ouvrir préalablement les plis d'appels d'offres afin de communiquer les informations à la société pressentie, de ne pas respecter les règles en matière de publicité permettant à l'entreprise choisie de réajuster son prix initialement plus bas que celui de ses concurrents et encore de choisir une entreprise autre que la « moins-disante » sans en préciser les critères<sup>599</sup>. Il en est de même du fait de recourir à des avenants pour confier à l'entreprise initialement choisie des travaux de nature différente du marché initial, et en lui commandant irrégulièrement des travaux hors marché sans aucune mise en concurrence<sup>600</sup>. A aussi été considéré comme un avantage injustifié le fait de fractionner un marché dont l'attribution imposait le recours à une procédure d'appel d'offres, le prévenu a nécessairement attribué un avantage injustifié aux sociétés attributaires par un acte contraire à l'article 104-1 10° du Code des marchés publics alors applicable<sup>601</sup>. Il en est de même du fait d'abuser de la procédure d'urgence. Ainsi un arrêt retient qu'un maire procure un avantage injustifié à deux de ses adjoints, en ayant recours à un appel d'offres, ouvert selon la procédure d'urgence, qui a eu pour effet de limiter le nombre de candidats et de favoriser les offres déposées par ses adjoints<sup>602</sup>.

**361. L'élément intentionnel.** En vertu de l'article 121-3 alinéa 1 du code pénal, le délit de favoritisme en ce qu'il n'entre pas dans les exceptions prévues par ce texte, est une infraction intentionnelle. L'acte irrégulier doit avoir été commis volontairement par le décideur public. Les magistrats déduisent l'élément intentionnel aussi bien de tout comportement de l'auteur, que des manquements ou de l'importance des textes méconnus. A titre d'exemple, l'absence de mise en concurrence dans une opération d'envergure<sup>603</sup>.

---

<sup>598</sup> Cass. crim – 2 avril 1998-req n° 97-84191 GP 9-10 juin 1999 n° 160-161.

<sup>599</sup> Trib. Cor. De Béthune – 15 février 2000 – Jean-Luc Bécart et autres.

<sup>600</sup> 15 septembre 1999, n° 5159

<sup>601</sup> Cass. crim 10 sept 2008 Dr pénal 2008 n° 158 obs. VERON sous 432-14 n 16

<sup>602</sup> Cass. crim 19 nov 2003 Dr. Pénal 2004. 32 obs. VÉRON

<sup>603</sup> V. BRAULT-JAMIN, Les élus et fonctionnaires territoriaux devant la justice pénale, PUG, 2001, p. 209

## **C- Le détournement de fonds publics**

**362. Une infraction liée à la qualité de dépositaire du DSG.** Le DSG est rappelons le chargé par l'article 123-5 du COJ de tenir les documents et les différents registres prévus par les textes en vigueur et celui des délibérations de la juridiction. En vertu du même article, il est dépositaire, sous le contrôle des chefs de juridiction, des minutes et archives dont il assure la conservation [...] il a la garde des scellés et de toutes sommes et pièces déposées au greffe. Ces fonctions peuvent donner lieu au détournement de fonds publics soit de son fait (article 432-15) (1) soit du fait d'un tiers en raison de sa négligence (article 432-16) (2).

### **1- La soustraction et le détournement de fonds, par le décideur public, infraction intentionnelle**

**363. La répression de l'infraction.** L'article 432-15 réprime le détournement commis intentionnellement par une personne exerçant une fonction publique. Il est puni à titre principal de 10 ans d'emprisonnement et de 1 000.000 euros d'amende ou inférieur ou égal au double du produit de l'infraction (loi n° 2013-1117, 6 déc. 2013, auparavant 150 000 € d'amende).

**364. Les éléments constitutifs du délit.** Ce délit se trouve constitué par quatre éléments principaux. Un élément préalable tenant à la qualité du prévenu, sur lequel nous ne reviendrons pas car il a déjà été vu, rappelons que l'auteur doit être notamment « une personne dépositaire de l'autorité publique ou (chargé d'une mission de services publics, un comptable public) un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés » ce qui est le cas du DSG. L'infraction est consommée par un acte matériel de détournement ou de soustraction d'un objet (a), la constitution du délit requiert également l'intention de l'auteur (b).

#### **a - L'élément matériel**

**365. Les biens objets du délit.** L'article 432-15 énumère d'abord les biens sur lesquels porte l'action délictueuse avant d'évoquer les agissements délictueux.

Le texte vise « un acte ou un titre, des fonds publics ou privés, des effets pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet ». Les actes ou titres consistent à la fois en des écrits administratifs générés par les autorités publiques (décrets, arrêtés, circulaires, les pièces constituant

les dossiers des fonctionnaires eux-mêmes ...) mais également en des écrits matérialisant les relations juridiques se nouant entre les administrations, l'administration et les personnes privées. Viennent ensuite des écrits émanant d'individus privés mais confiés aux personnes ayant la qualité ci-dessus évoquée. Il en est ainsi des archives d'une administration publique<sup>604</sup>. Il peut s'agir aussi des pièces d'un dossier d'instruction préparatoire ou des procès-verbaux classés dans un commissariat de police<sup>605</sup>, ou des actes authentiques établis par les officiers publics ou ministériels ou des registres d'état civil d'une mairie, ou des doubles conservés au TGI. Entrent également dans ce cadre les plis scellés contenant les appels d'offres remis par des sociétés soumissionnaires à un marché public<sup>606</sup>.

Par « fonds publics ou privés » il faut entendre les espèces métalliques et les billets de banque, qu'ils appartiennent à l'Etat, à une collectivité publique ou à des particuliers. Ainsi en irait-il pour des sommes d'argent déposées dans le local des scellés et pièces à conviction d'un tribunal<sup>607</sup> ; ou pour des provisions déposées, pour expertise au greffe d'un conseil de prud'hommes<sup>608</sup>. L'article 432-15 ajoute les effets, pièces ou titres en tenant lieu, expressions qui désignent toutes les valeurs qui directement ou indirectement, sont substituées à la monnaie (chèques, lettres de change, billets à ordre, etc), tous les actes ayant une valeur pécuniaire (par exemple mandat de paiement), ainsi que dans le sens commercial du terme les valeurs mobilières émises par les collectivités publiques ou les sociétés privées (bons du Trésor, actions, obligations, bons de caisse, etc).

Enfin l'expression générale « tout autre objet », vient compléter l'énumération et permettre, par là même, une interprétation extensive des biens pouvant faire l'objet de détournement ou de soustraction. Il peut s'agir de marchandises, de fournitures quelconques remises en raison des fonctions exercées. Un auteur relève qu'en vertu de cette expression des plus larges, le délit pourrait fort bien s'appliquer aux mises à disposition de matériels ou de locaux, propriété d'une personne publique, sans aucune convention ou aux mises à disposition réalisées en contradiction avec la convention passée. Il démontre que l'existence d'un tel risque se trouve confirmée par la mise en examen d'agents de la ville de ROUEN à la suite de la mise à disposition, de matériels informatiques à une association subventionnées par la ville dans des

---

<sup>604</sup> Cass.crim 25 oct 1945 bull crim 1945N0 98

<sup>605</sup> Cass. crim 16 juill 1948 bull crim 1948 n°201

<sup>606</sup> Cass.crim 11 oct 1994 Juris-Data n° 1994-002325

<sup>607</sup> Cass.crim 26 nov 1991 Juris-data n°1991 – 004023

<sup>608</sup> Cass.crim 26 fév 1990 dr pénal 1990 cm 248 obs VERON

conditions non conformes. Ce risque est réel dans la gestion d'un greffe dans la mesure où le directeur de greffe est autorisé à céder sous certaines conditions le matériel informatique déclassé aux fonctionnaires de la juridiction ou à des associations. (L'article L 3212-2 5° du Code général des propriétés des personnes publiques (CG3P) permet de consentir des cessions gratuites de matériels informatiques dont les services de l'Etat n'ont plus l'usage au profit des personnels de l'administration.

**366. La qualité et les fonctions de l'auteur des agissements délictueux.** L'article 432-15 termine son énumération en indiquant que la remise doit avoir eu lieu « en raison de ses fonctions ou de sa mission ». Les personnes exerçant une fonction publique doivent donc avoir agi es qualité.

Il en est ainsi d'un greffier de justice de paix poursuivi pour avoir détourné les sommes reçues pour le paiement des droits d'enregistrement qu'il avait l'obligation d'acquitter au nom des justiciables<sup>609</sup>. Relevons que ces faits sont intervenus à l'époque où la justice était payante, il fallait verser des droits pour l'enregistrement des affaires.

Il en est de même pour deux greffiers associés de tribunaux de commerce ayant reçu des fonds de commerçant et de sociétés, pour publication d'avis au BODACC et les ayant détournés<sup>610</sup>. Il ressort de la jurisprudence que les juges du fond devront préciser les fonctions exercées par le prévenu et indiquer si les fonds détournés étaient venus entre ses mains en raison de ses fonctions. L'absence d'une telle précision dans les décisions de condamnation serait source de cassation<sup>611</sup>. Un auteur précise que lorsqu'il y a eu appropriation d'objets qui ne lui ont pas été remis dans le cadre de ses fonctions, le décideur public sera poursuivi pour vol (CP art. 311-1) ou pour destruction d'objets appartenant à autrui (CP art.322-1) ou encore pour abus de confiance (CP art.314-1), mais pas sur le fondement de l'article 432-15 du code pénal<sup>612</sup>.

**367. Les agissements délictueux.** L'article 432-15 évoque ensuite l'action délictueuse et vise trois types d'agissements délictueux constitutifs de l'élément matériel du délit : la destruction, le détournement et la soustraction.

---

<sup>609</sup> Cass crim 14 fév 1846 bull crim 1846 n°50, ou des sommes reçues pour l'acquittement de droits de mise au rôle CA Riom, 17 janv 1888, Journ Parquets 1888 1 P 90

<sup>610</sup> Cass crim 20 avr 2005 juris-Data N° 2005-028291

<sup>611</sup> Cass. crim 28 juillet 1958 BC n° 584 cité p 169

<sup>612</sup> V. BRAULT-JAMIN, Les élus et fonctionnaires territoriaux devant la justice pénale, PUG, 2001, p. 170

La doctrine enseigne que l'agissement consistant à « soustraire » s'avère totalement inadéquat. En effet, la personne à qui les fonds ou autres biens ont été remis ne peut se rendre coupable d'une soustraction puisqu'elle a déjà entre les mains les biens qu'elle s'approprie, elle ne se met pas en possession des objets contre le gré du propriétaire<sup>613</sup>. La « destruction » est l'action par laquelle le coupable anéantit complètement le bien qui lui a été remis afin de le faire disparaître. Par exemple il brûle, déchire, jette aux ordures telle pièce d'un dossier<sup>614</sup>. La destruction doit être complète : une simple détérioration qui n'enlèvera pas au titre ou à l'acte visé sa valeur probante ou marchande constituerait seulement la tentative, prévue et réprimée par l'article 432-15 (al.2).

Monsieur Vitu explique que le mot « détournement » consiste à se comporter sur la chose reçue comme le ferait un véritable propriétaire : détourner c'est substituer, à la possession précaire dont on est investi, une possession animo domini excluant ou contredisant les prérogatives que le véritable propriétaire a sur cette chose. Il en est ainsi pour un greffier en chef qui avait détourné sur son compte personnel des provisions pour expertise, reçues dans le cadre de ses fonctions, et qu'il aurait dû consigner sur un compte de dépôt du Trésor<sup>615</sup>. Il en est de même d'un employé de mairie qui en retirant des enveloppes déposées en mairie et contenant des offres pour des marchés de travaux publics et remplacé certains documents par d'autres, a commis un détournement auquel s'applique l'article 432-15<sup>616</sup>. Ce cas de figure peut se présenter pour le DSG qui exerce les fonctions de RGBMP qui, rappelons-le, intervient dans toutes les phases de passation du marché.

## **b - L'élément moral**

**368. Le caractère intentionnel du délit.** En application de la disposition générale de l'article 121-3 du Code pénal, et faute d'une indication contraire, la destruction et le détournement constitutifs du délit réprimé par l'article 432-15 ne sont punissables que s'ils sont intentionnels. Le prévenu doit avoir eu la volonté de réaliser un acte qu'il sait interdit par la loi. L'existence d'un préjudice importe peu. Une erreur, même grave, dans l'exercice de ses fonctions ne saurait constituer un élément moral. À l'inverse, l'intention coupable se trouve établie

---

<sup>613</sup>V. BRAULT-JAMIN, Les élus et fonctionnaires territoriaux devant la justice pénale, PUG, 2001, p. 170 – A. VITU, J-CL pen. n°3

<sup>614</sup>Cass.crim 11 oct 1994 Juris-Data n° 1994-002325, précité

<sup>615</sup>Cass. crim. 15 juin 1992 pourv. n° 92-81775

<sup>616</sup>casscrim 19 fév 1998 Juris-Data 1998-001044

lorsque les fonds sont utilisés à des fins étrangères à leur destination normale, par exemple pour régler des dépenses personnelles. Ainsi, encourt la cassation, l'arrêt qui relaxe des greffiers, associés de tribunaux de commerce, qui ont utilisé des fonds reçus de commerçants et de sociétés pour publication d'avis au BODACC, à d'autres fins que celles prévues. En l'espèce, ils avaient versé des salaires à l'épouse divorcée de l'un d'eux sans qu'aucune prestation n'ait été fournie, retardant l'envoi de ces avis afin de différer le paiement de leur publication jusqu'à ce que la trésorerie du greffe le permette<sup>617</sup>.

## **2- Le détournement par négligence du décideur public, infraction non intentionnelle**

**369. La répression et les éléments constitutifs de l'infraction.** L'article 432-16 du code pénal punit à titre principal d'un emprisonnement d'un an et d'une peine d'amende de 15000 euros, le détournement par négligence du décideur public.

Cette infraction suppose un détournement, une destruction ou une soustraction commise par un tiers résultant de la négligence du décideur public. Son manque de surveillance permet au tiers de détourner un objet confié à l'agent en vertu de ses fonctions et de sa mission. Les éléments constitutifs de l'infraction que sont la qualité de l'agent et l'objet sur lequel porte l'action délictueuse ne présentent aucune particularité par rapport à l'infraction prévue à l'article 432-15. Seuls les faits imputables à un tiers et l'élément intellectuel consistant en une faute de l'agent appellent des précisions.

**370. Les actions délictueuses.** Les actions délictueuses commises par un tiers et visées par l'article 432-16 sont les mêmes que celles prévues à l'article 432-15, à savoir « la destruction, le détournement ou la soustraction » désignant tous les gestes par lesquels le tiers a profité de la négligence de l'intéressé.

La destruction englobe comme on l'a vu précédemment, tout acte par lequel le tiers anéantit le bien sur lequel il a mis la main : emploi du feu, lacération, usage d'un liquide corrosif ou d'une machine broyeuse.

---

<sup>617</sup>cass. crim., 20 avr. 2005 n° de pourvoi: 04-84917

Le terme détournement implique que le tiers se soit fait préalablement communiquer l'objet qu'il va détourner (pièce administrative d'un dossier ...) par la personne qui en avait la garde ou la surveillance. Il y aura détournement par exemple, de la part d'un avocat qui retirerait une pièce d'un dossier qui lui a été communiqué par le juge d'instruction. Il en est de même pour toutes les personnes autorisées à consulter un dossier sur autorisation du juge des tutelles (CPC art. 1222) ou du juge des enfants (CPC art. 1187) ou dans les procédures pénales (CPP art. 113-3,114,388-5), ou encore d'un fonctionnaire qui s'emparerait de certains documents contenus dans son dossier personnel dont il a eu communication dans le cadre de poursuite disciplinaire (loi du 13 juillet 1983 art. 19). Le DSG qui doit prendre des dispositions pour que ces dossiers soient consultés sans détournement de pièces peut être poursuivi pour cette incrimination s'il n'a pas pris toutes les dispositions nécessaires.

A la destruction et au détournement l'article 432-16 du code pénal ajoute la soustraction. Le terme soustraction suppose que le tiers s'empare d'un bien qui ne lui avait pas été remis pour communication, mais qui s'est trouvé à portée de sa main, il y a donc appropriation. Il peut s'agir soit de personnes qui ont accès aux biens susceptibles de détournement de façon limitée, comme un usager de l'administration par exemple, soit de personnes qui, par leur fonction, ont la possibilité de pénétrer librement dans les locaux où ces objets sont conservés : c'est le cas de l'ouvrier venu effectuer une réparation, ou de la femme de service d'une administration qui sont habilités à pénétrer dans les locaux interdits au public pour y accomplir les travaux ou le nettoyage dont ils sont chargés.

Les agissements frauduleux de ce tiers sont réprimés à l'article 433-4 du code pénal, mais permettent d'établir la faute qu'a commise le décideur public. Il sera d'ailleurs sans importance que ce tiers soit demeuré inconnu pour entrer en condamnation contre le décideur public. Ainsi suite à un détournement, d'enveloppes scellés comportant d'importantes sommes d'argent dans les coffres du greffe, et bien que l'auteur soit resté inconnu, le greffier en chef a été condamné pour négligence<sup>618</sup>.

**371. L'élément moral de l'infraction.** La faute commise par le décideur public constitue une infraction non intentionnelle. En effet pour caractériser l'élément moral de l'infraction qu'il réprime, l'article 432-16 emploie le mot négligence, qui est censé selon la doctrine englober toute sorte de faute non intentionnelle : la négligence proprement dite, l'inattention, le

---

<sup>618</sup>Cass .crim. 26 nov. 1991N° de pourvoi: 91-81795

défaut de surveillance, l'imprudence dans la garde et la surveillance des objets confiés, l'inobservation des règlements dont le respect méticuleux empêcherait la destruction ou le détournement par des tiers<sup>619</sup>. Commet une telle négligence le greffier en chef qui n'a pris aucune mesure pour empêcher le détournement de scellés placés sous sa responsabilité (COJ art. R. 812-3 ancien et R123-5 nouveau) comme il ressort des attendus de l'arrêt de la cour de cassation du 26 novembre 1991 « *Attendu que la cour d'appel, pour déclarer caractérisé, à l'égard de Gaston X..., le délit prévu et réprimé par l'article 254 du Code pénal, constate qu'au cours des années 1985, 1986 et 1987 quarante-quatre scellés contenant des sommes d'argent totalisant 167 094 francs ont été dérobés soit dans le coffre-fort soit dans la salle commune du greffe du tribunal de grande instance de Cayenne placé durant cette période sous l'autorité du prévenu alors greffier en chef de la juridiction ; Que les juges relèvent que si l'information n'a pas identifié les auteurs de cette soustraction, celle-ci a été permise par la négligence de Gaston X... auquel, selon les termes de l'article R. 812-3 du Code de l'organisation judiciaire, la garde des scellés incombait ; qu'ils observent notamment que ce dernier n'avait pris aucune disposition pour assurer le contrôle et la sécurité des valeurs détenues ni donné d'instructions au personnel placé sous son autorité* »<sup>620</sup>.

Nous citons également, à titre d'exemples, deux espèces concernant des élus municipaux mais qui peuvent s'appliquer au DSG lorsqu'il signe des documents préparés par ses collaborateurs en omettant de les relire ou de procéder aux vérifications nécessaires. Dans la première espèce, la cour de cassation a décidé que commet « de graves négligences », le maire qui signe des bons de commande et des factures en se contentant des déclarations de la secrétaire de mairie, alors que certains objets ne pouvaient manifestement pas être destinés à la commune »<sup>621</sup>. La secrétaire de mairie avait acquis dans son intérêt personnel du matériel hi-fi, un four micro-onde et des livres. Une telle hypothèse n'est pas exclue par exemple, pour le RGBMP chargé de signer les bons de commande préparés par le RGBMP adjoint, ou encore le DSG qui signe les autorisations de retraits de fonds présentés par le régisseur en matière de saisie des rémunérations sans vérifier quels en sont les bénéficiaires.

Dans la deuxième espèce, l'ancien Président d'une Communauté de communes et d'un Syndicat Intercommunal avait été poursuivi et condamné par le Juge pénal pour avoir, pendant près de 8 années, signé, « sans procéder aux vérifications élémentaires qui auraient révélé-

---

<sup>619</sup>A- VITU Contentieux pénal « soustraction et détournement de biens, JCL Public, fasc. 10

<sup>620</sup>Cass. crim. 26 nov. 1991 N° de pourvoi: 91-81795

<sup>621</sup>Cass. crim. 9 nov. 1998 – Dr p. 1999 com 53

lé des anomalies patentes, des ordres de paiement étayés de 47 fausses factures confectionnées à l'adresse du syndicat par la Secrétaire générale de ladite communauté, qu'elle lui a présentées et qui ordonnaient le versement des montants qui y figuraient sur le compte bancaire personnel de son époux », pour un montant estimé de 799.756,17 euros<sup>622</sup>.

En d'autres termes, il était reproché à l'ancien élu de s'être abstenu de lire les documents présentés à sa signature par la secrétaire générale, en laquelle il avait une confiance aveugle, et d'avoir validé, sans en contrôler le contenu, des factures mensongères censées avoir été établies par une société n'ayant aucun rapport d'affaires avec le syndicat qu'il présidait. Dès lors, le prévenu avait nécessairement manqué aux devoirs de sa charge et commis une faute de négligence au sens de l'article précité. Cet arrêt précise par ailleurs qu'il n'est nul besoin de violation délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité pour caractériser le délit de détournement de fonds par négligence.

**372. Les peines complémentaires.** Le législateur comme on l'a vu tout au long de cette étude punit sévèrement tout manquement au devoir de probité puisque les peines d'amende varient entre 500 000€ et 1 000 000 € et les peines d'emprisonnement entre cinq et dix ans. De plus la consommation de ces infractions étant immédiatement incompatible avec l'exercice d'une fonction publique, le législateur a prévu des peines complémentaires également sévères. Ainsi les auteurs de ces délits encourent les peines prévues à l'article 432-17 du code pénal pour les délits d'atteinte à la probité. La première est l'interdiction d'exercer une fonction publique ou d'exercer une activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise. La deuxième est l'interdiction des droits civils, civiques et de famille pour une durée de cinq ans. Enfin, la dernière consiste en la confiscation des sommes et objets irrégulièrement reçus par l'auteur de l'infraction, à l'exception des objets susceptibles de restitution.

---

<sup>622</sup>Cass. crim. 22 fév. 2017 N° de pourvoi: 15-87328

## Conclusion du chapitre 1

**373. Le bilan des différentes responsabilités de droit commun du DSG.** Dans ce chapitre nous avons pu constater que le DSG n'est pas à l'abri d'une faute personnelle ou d'une faute pénale dans l'exercice de ses fonctions. Ses multiples attributions augmentent les possibilités de commettre de telles fautes. Il en est ainsi en matière de responsabilité administrative puisque son domaine d'action est large, et concerne l'administration et la gestion des ressources humaines, les fonctions de dépositaire et de gardien des scellés, la vérification des comptes de tutelles, la nationalité, etc. De même sa responsabilité pénale peut être engagée lorsqu'il commet une infraction intentionnelle ou non intentionnelle. Ce dernier cas concerne particulièrement la sécurité et la santé physique et mentale au travail en raison de son rôle de gestionnaire, il doit minutieusement veiller aux conditions de travail. Ce rôle est particulièrement important, comme nous l'avons vu, dans la prévention des risques psychosociaux. Relevons cependant qu'il peut être protégé en cas de condamnation par la garantie des fonctionnaires lorsqu'elle est accordée.

En plus des responsabilités de droit commun, des responsabilités spécifiques touchent également le DSG ce qui démontre le caractère multiforme de ses responsabilités.

## **CHAPITRE II :**

### **LES RESPONSABILITES SPECIFIQUES**

**374. Les responsabilités disciplinaires et financières.** Les responsabilités spécifiques engagées contre le DSG sont les responsabilités disciplinaires et financières. La responsabilité disciplinaire touche à la carrière du fonctionnaire, elle est mise en jeu en cas de manquement à une ou des obligations professionnelles. Cette notion n'est pas définie mais est très largement interprétée. Le statut de la fonction publique prévoit des règles de procédure qui protègent le fonctionnaire et dont la violation peut entraîner l'annulation de la procédure (communication du dossier, consultation d'un conseil de discipline, etc). De plus, seules les sanctions prévues par le statut peuvent être prononcées et font l'objet d'un contrôle du juge administratif. Les responsabilités financières sont engagées en cas de violation par le DSG des règles de la comptabilité publique en matière de gestion budgétaire ou lorsque le DSG exerce les fonctions de régisseur. La responsabilité en matière de gestion budgétaire a pour particularité d'être engagée devant une juridiction financière, la cour de discipline budgétaire et comptable alors que celle du régisseur est engagée devant le juge administratif. En revanche pour ce dernier, il s'agit d'une responsabilité personnelle et pécuniaire exorbitante du droit commun dans la mesure où il engage ses deniers personnels.

Nous étudierons successivement la responsabilité disciplinaire (section1) et les responsabilités financières (section 2).

## Section 1 : La responsabilité disciplinaire

**375. Les généralités sur la responsabilité disciplinaire.** La responsabilité disciplinaire sanctionne selon certains auteurs les manquements « à la loi interne du service », cette expression doit être entendue dans un sens large. Elle désigne l'ensemble des règles régissant l'organisation et le fonctionnement du service, même si elles n'ont été formulées dans aucun texte comme c'est le cas, par exemple, de l'obligation de réserve<sup>623</sup>. Il n'existe pas de définition légale de la faute disciplinaire. Le statut général de la fonction publique dispose « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ». Ce texte ne définit pas la faute disciplinaire. Il précise seulement que le comportement doit être en relation avec le service.

Le fait qu'il n'existe pas de définition limitative des fautes disciplinaires n'implique pas que de telles fautes soient qualifiées comme telles de manière arbitraire par l'autorité disciplinaire. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 17 janvier 1989 relative à la liberté de communication, a considéré « qu'appliquée en dehors du droit pénal l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements ».<sup>624</sup> Cette jurisprudence peut être transposée en matière disciplinaire. La mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire suppose le respect de certaines conditions (§1) avant le prononcé des sanctions (§2).

### **§1 Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire**

**376. Plan.** La responsabilité disciplinaire du DSG nécessite la commission d'une faute disciplinaire(A) et le respect de la procédure disciplinaire (B).

#### **A- La faute disciplinaire**

**377. La détermination de la faute disciplinaire.** Il n'existe pas d'énumération légale des fautes, comparable au principe de droit pénal de la légalité des délits. C'est l'autorité chargée

---

<sup>623</sup>CE 15 janvier 1935, " Bouzanquet ", Rec. p. 44 ; F.HAMON R. RICCI LGDJ, 2eme édition  
Droit et gestion des fonctions publiques p. 173

<sup>624</sup> C.Const. 17 janvier 1989 n° 88-248 DC

de la répression disciplinaire qui apprécie si un fait donné présente un caractère suffisamment répréhensible pour justifier une sanction disciplinaire. Cette appréciation est contrôlée par le juge de l'excès de pouvoir.

La faute disciplinaire suppose un manquement à une obligation professionnelle ou déontologique (1) et ce manquement doit être imputable à l'agent (2).

### **1- Le manquement à une obligation professionnelle**

**378. La notion de faute disciplinaire.** Il y a faute disciplinaire chaque fois que le fonctionnaire ne respecte pas une obligation ou que son comportement porte atteinte au bon fonctionnement du service ou à l'image du service. Cette expression doit être entendue de façon large<sup>625</sup>. Ainsi un acte accompli par un agent dans le cadre de sa vie privée peut en effet constituer une faute disciplinaire dès lors qu'il risque de jeter le discrédit sur le service. La faute disciplinaire peut donc être, soit une faute purement professionnelle, (a) soit une faute commise en dehors de l'activité professionnelle (b).

#### **a- La faute purement professionnelle**

**379. L'atteinte à une obligation professionnelle.** En principe la faute doit résulter d'un acte précis portant atteinte à une obligation professionnelle et non d'un comportement général. Ainsi constitue une faute disciplinaire le fait pour la, greffière en chef du tribunal de grande instance de Mont-de-Marsan, de refuser à plusieurs reprises d'assumer les fonctions et responsabilités qui lui incombent en vertu de son statut. Elle accomplissait par ailleurs, un nombre d'heures de présence très inférieur au nombre d'heures de service qu'elle était tenue d'assurer. La cour a considéré que ces faits étaient de nature à justifier une sanction disciplinaire. ; *qu'en prononçant à son encontre une exclusion temporaire de fonction d'une durée de deux ans, le ministre de la justice n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation*<sup>626</sup>.

De même constitue une faute disciplinaire le fait pour un greffier en chef de prendre l'initiative d'installer un système d'écoutes téléphoniques des personnels des greffes du con-

---

<sup>625</sup>F. HAMON R. RICCI, Droit et gestion des fonctions publiques LGDJ 2eme édition 2016, p. 174 ; B. Th. TUAL Droit de la fonction publique Paradigme, 1<sup>ère</sup> édition, 2015-2016, p 190

<sup>626</sup>CAA Bordeaux 13 oct. 1997 N°95BX00682

seil de prud'hommes de Narbonne. Faute qui justifie la sanction de mise à la retraite d'office<sup>627</sup>.

C'est également le cas du greffier en chef qui a diffusé, à l'aide des moyens de l'administration, auprès des magistrats et agents de la juridiction ainsi qu'auprès des membres du barreau de Chartres, une lettre rédigée par ses soins dans laquelle il affirmait que la majorité des dirigeants syndicaux, de la haute administration et des grandes entreprises appartenaient à la Franc-maçonnerie. Selon lui, celle-ci constituerait un groupe politique fascisant, et que c'est un complot fomenté par le mouvement maçonnique qui l'avait conduit à devenir anarchiste. La cour d'appel annulant la décision de première instance a considéré que ces faits étaient de nature à justifier légalement une sanction disciplinaire<sup>628</sup>.

**380. Les éléments d'appréciation des faits reprochés.** Le caractère fautif des faits reprochés doit être apprécié, dans certains cas au moins en tenant compte du rang des agents dans la hiérarchie et de la nature de leurs fonctions. A titre d'exemple, le cas d'un brigadier-chef de la police nationale révoqué de ses fonctions pour avoir soustrait un pantalon d'un lot de vêtements provenant d'un vol, ne l'avoir restitué que trois jours plus tard et ne pas avoir empêché des jeunes collègues de détourner également des vêtements provenant de ce lot. Ces faits, qui ne sont pas contestés par l'intéressé, justifient une sanction disciplinaire. La cour relève que « *le ministre de l'intérieur n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation, compte tenu en particulier du niveau hiérarchique de l'intéressé qui exerçait des responsabilités d'encadrement et qui n'est pas intervenu pour empêcher des collègues, de niveau subalterne, de commettre des faits dont il ne pouvait ignorer le caractère pénalement répréhensible. Elle a ajouté que M. X ne peut utilement invoquer à cet égard la circonstance que la Cour administrative d'appel de Nantes a, par un arrêt du 14 juin 2007, rejeté le recours du ministre de l'intérieur contre le jugement du Tribunal administratif de Caen du 26 janvier 2006 ayant annulé la décision de révocation de l'un de ces agents subalternes, ayant une faible ancienneté de service* »<sup>629</sup>.

**381. La prise en compte d'une pluralité de faits.** Bien que la faute doive résulter d'un acte précis portant atteinte à une obligation professionnelle, dans certains cas, plusieurs faits de nature différente peuvent être pris en compte pour une même sanction. Il a même été admis

---

<sup>627</sup>CAA Marseille 27 dec. 2001 N°98MA00087

<sup>628</sup>CAA Nantes 25 mars 2010 N° 09NT01205

<sup>629</sup>CAA Versailles 28 jan. 2008 N° 06VE00545

que l'autorité disciplinaire peut saisir le conseil de discipline d'un seul grief, et que le conseil de discipline, prenant connaissance de l'ensemble du dossier de l'agent, tienne compte, dans son avis, d'autres éléments, dès lors que l'agent a été mis à même de s'expliquer sur ces autres éléments<sup>630</sup>. L'autorité compétente pour prononcer une sanction disciplinaire peut ainsi ne pas se limiter aux seuls faits dont elle a été saisie, mais peut prendre en compte l'ensemble du comportement de l'agent.

Ce principe issu d'un arrêt du Conseil d'Etat<sup>631</sup> concerne une juridiction disciplinaire de l'ordre des médecins, mais a cependant une portée générale : « considérant qu'en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire contraire, les juridictions disciplinaires (...) saisies d'une plainte contre un praticien, peuvent légalement, sous réserve que soient respectés les droits de la défense, connaître de l'ensemble du comportement professionnel de ce praticien et ne sont pas tenues de limiter leur examen aux seuls faits dénoncés par la plainte ».

C'est ainsi qu'un arrêt énonce « *qu'il ressort de l'arrêté contesté que les éléments ayant motivé l'application de la sanction en cause étaient des faits d'insuffisance professionnelle et de non-respect de la hiérarchie ; qu'il ressort des pièces du dossier, et en particulier des nombreux courriers, mails, notes et fiches de mise en demeure émanant des supérieurs hiérarchiques de la requérante, ainsi que de magistrats ou d'auxiliaires de justice amenés à travailler avec elle, qu'au cours des années 2004 à 2007, Mme C..., d'une part, n'a pas fourni, à de nombreuses reprises, le travail attendu d'elle, tout en entretenant des relations conflictuelles avec un certain nombre de ses collègues et interlocuteurs et, d'autre part, qu'elle a, par des agissements répétés, témoigné de son irrespect pour sa hiérarchie, dans le dialogue quotidien comme pour la prise de ses congés ou la transmission d'informations ; que ces faits ressortent également des fiches de notation de la requérante, en particulier pour les années 2004 et 2005 ; qu'enfin, l'existence alléguée de dysfonctionnements au sein de la Cour d'appel de Paris ne saurait remettre en cause la réalité des faits reprochés à Mme C...qui, pris dans leur ensemble, sont constitutifs d'une faute de nature à justifier une sanction*<sup>632</sup>.

**382. Le régime de la faute disciplinaire également infraction pénale.** Un même fait peut constituer à la fois un manquement à la discipline et une infraction pénale, il convient de distinguer selon que cette infraction est en lien avec le service ou qu'elle est commise hors

---

<sup>630</sup>CE, 8 oct. 1990, ville de Toulouse c/Mirguet, rec. 270

<sup>631</sup>CE, 8 juin 1956, Dardenne

<sup>632</sup>CAA Paris 13 mai 2013 N° 11PA00078

service. Lorsqu'un même fait constitue à la fois un manquement à la discipline et une infraction pénale, il convient de relever que l'instance disciplinaire est indépendante de l'instance pénale, et qu'il en résulte plusieurs conséquences.

En premier lieu une même faute peut donner lieu à deux sanctions, l'une pénale et l'autre disciplinaire, sans qu'il y ait violation de la règle non bis in dem. Ainsi le garde des sceaux, ministre de la justice, par un arrêté du 11 octobre 2011, a prononcé à l'encontre d'une greffière chef de greffe d'un conseil de prud'hommes la sanction disciplinaire du déplacement d'office et l'a mutée d'office au conseil de prud'hommes de Paris<sup>633</sup>. Cette fonctionnaire a été condamnée pour les mêmes faits à la peine de 4 mois d'emprisonnement avec sursis par la cour d'appel d'Amiens<sup>634</sup>.

En second lieu, contrairement à la règle applicable en matière de procédure civile « le pénal ne tient pas le disciplinaire en l'état » c'est-à-dire que l'autorité disciplinaire peut statuer sans attendre que l'instance devant le juge pénal soit terminée. Ainsi le garde des sceaux, ministre de la justice dans l'affaire précitée a prononcé à l'encontre de cette greffière chef de greffe, la sanction disciplinaire du déplacement d'office et l'a mutée d'office au conseil de prud'hommes de Paris, alors qu'elle était mise en examen du chef de harcèlement moral au détriment de ses trois collaboratrices et placée sous contrôle judiciaire et donc en l'absence de condamnation définitive<sup>635</sup>. Du fait du principe d'indépendance des deux procédures, l'autorité administrative ne méconnaît pas donc le principe de la présomption d'innocence, y compris dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes faits que sont engagées parallèlement les deux procédures, en prononçant une sanction sans attendre que les juridictions répressives aient définitivement statué<sup>636</sup>. L'autorité disciplinaire peut toutefois décider de surseoir à statuer en attendant la décision du juge pénal.

En troisième lieu, en règle générale tout au moins, l'autorité disciplinaire n'est pas liée par la décision du juge pénal, quel que soit le sens de cette décision. Ainsi l'autorité administrative peut prononcer la révocation alors que le juge pénal n'a pas prononcé l'interdiction d'exercer les fonctions. En ce sens, un arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris considère que « la procédure disciplinaire engagée à l'encontre d'un agent est indépendante des

---

<sup>633</sup>CAA Douai 17 mars 2016 N°14DA00454

<sup>634</sup>CA Amiens 27 juillet 2016 N°713 précité

<sup>635</sup>CAA Douai 17 mars 2016 N°14DA00454, précité

<sup>636</sup>CAA Marseille 27 septembre 2016 N° 15MA04102

poursuites pénales diligentées dès lors qu'elles ont des objectifs différents ; que si l'autorité de la chose jugée attachée au jugement rendu par le tribunal de grande instance de Paris le 15 février 2011 s'imposait à l'administration en ce qui concerne les faits constatés, la ministre n'était pas limitée dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire par les termes de cette condamnation ; qu'ainsi, l'autorité disciplinaire a pu légalement prononcer la sanction de la mise à la retraite d'office, alors même que le juge pénal n'a pas assorti la peine infligée à l'intéressé d'une interdiction d'exercer l'activité d'enseignant »<sup>637</sup>.

**383. L'influence de la décision pénale sur la décision disciplinaire.** Cependant, l'autorité disciplinaire est liée par les constatations du juge pénal. Ainsi lorsque l'agent a fait l'objet d'une condamnation pénale, les faits constatés par le juge pénal et qui commandent nécessairement le dispositif d'un jugement ayant acquis force de chose jugée s'imposent à l'administration comme au juge administratif<sup>638</sup>.

Cependant dans certains cas de relaxe rendue aux motifs que les faits reprochés ne sont pas suffisamment établis, il convient de distinguer deux situations.

En cas d'acquiescement par le juge pénal, l'agent pourra tout de même se voir infliger une sanction disciplinaire, lorsqu'il a été relaxé au bénéfice du doute « *Considérant que, si les faits constatés par le juge pénal et qui commandent nécessairement le dispositif d'un jugement ayant acquis force de chose jugée s'imposent à l'administration comme au juge administratif, la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce qu'un doute subsiste sur la réalité des faits reprochés ; qu'il appartient dans ce cas à l'autorité administrative d'apprécier si les mêmes faits sont suffisamment établis, et dans l'affirmative, s'ils justifient l'application d'une sanction disciplinaire ; que, par jugement du tribunal de grande instance de Saint-Denis de la Réunion en date du 27 avril 2007, M. X a été relaxé au bénéfice du doute des charges qui lui étaient reprochées ; que, nonobstant ce jugement, le tribunal administratif a pu régulièrement se prononcer sur le bien-fondé du licenciement de l'intéressé, au vu des éléments qui lui étaient soumis, tant sur l'exactitude matérielle des faits retenus que sur leur qualification juridique* »<sup>639</sup>.

---

<sup>637</sup>CAA Paris 10 avril 2018 N° 16PA03380,17PA01541

<sup>638</sup>CAA Douai 17 mars 2016, précité ; CE 9 nov. 2015 N° 373321

<sup>639</sup>CAA Bordeaux 29 septembre 2009N° 08BX03221

Toutefois si la relaxe était fondée sur la constatation que les faits reprochés sont matériellement inexacts, en vertu de l'autorité de la chose jugée, cette constatation s'imposerait également à l'autorité disciplinaire.

Inversement en cas de condamnation par le juge pénal, l'autorité disciplinaire n'est pas obligée de prononcer une sanction. Il faut toutefois rappeler que si la condamnation est grave, si elle comporte par exemple la privation des droits civiques ou l'interdiction d'occuper un emploi public, cette condamnation a des effets automatiques sur la situation de l'agent intéressé, sans qu'il soit nécessaire d'engager des poursuites disciplinaires. Elle entraîne la radiation automatique des cadres<sup>640</sup>. Tel pourrait être le cas dans l'arrêt précité où une greffière en chef déclarée coupable d'escroquerie, de faux et usage de faux a été condamnée à la peine de quatre mois d'emprisonnement avec sursis et à l'interdiction d'exercer une fonction publique pendant cinq ans<sup>641</sup>. L'autorité administrative pourrait en plus, comme dans l'arrêt précité de la cour administrative d'appel de Paris du 10 avril 2018, prononcer une sanction disciplinaire de révocation ou de mise à la retraite d'office<sup>642</sup>.

Cette greffière en chef avait à trois reprises passé des commandes à une société qui livrait ses articles avant paiement, en l'espèce des crosses de pistolet, en fournissant des noms différents proches du sien afin que les envois postaux arrivent malgré tout à destination, à son adresse ou à celle de sa belle-mère, se donnant la possibilité de pouvoir ensuite dans un second temps contester être l'auteur réel de la commande. Ces manœuvres lui permettaient d'obtenir du fournisseur la reprise d'un article comme ne correspondant pas à celui commandé (alors qu'elle l'avait réceptionné puis conservé) au moyen de lettres de réexpédition à envoyer à des adresses ne correspondant pas à la sienne)<sup>643</sup>.

## **b- Les faits commis en dehors du service**

**384. Le caractère de faute disciplinaire de faits graves commis en dehors du service.** En principe aux termes de l'article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983<sup>644</sup> " toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire. Toutefois, en application des dispositions précitées, les faits commis

---

<sup>640</sup>F. HAMON, R. RICCI, Droit et gestion des fonctions publiques LGDJ 2eme édition, 2016, p. 173 et 176

<sup>641</sup>Cass. crim. 25 juin 2014 N° de pourvoi: 13-83072.

<sup>642</sup>CAA Paris 10 avril 2018 N° 16PA03380,17PA01541

<sup>643</sup>Cass. crim. 25 juin 2014 N° de pourvoi : 13-83072 précité

<sup>644</sup>Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

par un fonctionnaire en dehors du service peuvent constituer une faute passible d'une sanction disciplinaire lorsque, eu égard à leur gravité, à la nature des fonctions de l'intéressé et à l'étendue de ses responsabilités, ils ont eu un retentissement sur le service ou ont gravement porté atteinte à l'honneur et à la considération qui lui sont portés<sup>645</sup>. Il convient d'examiner deux hypothèses selon que les faits ont donné lieu à une condamnation pénale ou qu'il n'y a pas eu de qualification fautive.

Les faits constitutifs d'une infraction pénale commis en dehors du service dans le cadre strictement privé peuvent être, lorsqu'ils portent atteinte à l'image de l'administration, constitutifs d'une faute disciplinaire<sup>646</sup>. Il convient de souligner que le fait qu'ils aient donné lieu à une condamnation pénale n'exclut pas la possibilité pour l'administration d'engager une procédure disciplinaire sur la base de ces faits. La règle du « non bis in idem » ne s'applique pas car il s'agit de deux instances de nature et de finalité différentes<sup>647</sup>. Cette règle est illustrée par les arrêts précités de la chambre criminelle du 25 juin 2014 et de la cour administrative d'appel de Paris du 10 avril 2018<sup>648</sup>. Il ressort de ces décisions que l'autorité administrative malgré une condamnation pénale pourrait prononcer en plus une sanction disciplinaire de révocation ou de mise à la retraite d'office<sup>649</sup>.

En revanche lorsque les faits susceptibles d'une infraction pénale commis en dehors du service, n'ont aucun lien avec celui-ci et n'ont pas obtenu une qualification fautive, dans ce cas précis, la chose jugée par le juge pénal s'impose à l'administration.

## **2- L'imputabilité de la faute**

**385. Les causes d'imputabilité de la faute.** La constatation d'une faute disciplinaire n'est pas en soi suffisante. Il faut encore, et c'est une condition indispensable, que cette faute soit imputée à l'agent mis en cause et que les circonstances n'atténuent pas totalement sa responsabilité. L'imputabilité consiste à désigner l'agent comme l'auteur de la faute commise, la responsabilité de l'agent doit donc être déterminée de la manière la moins contestable possible.

---

<sup>645</sup>CAA Paris 10 avril 2018 N° 16PA03380,17PA01541

<sup>646</sup>CAA Paris 10 avril 2018 N° 16PA03380,17PA01541

<sup>647</sup>CAA Paris 10 avril 2018 N° 16PA03380,17PA01541

<sup>648</sup>Cass. crim. 25 juin 2014 N° de pourvoi: 13-83072

<sup>649</sup>CAA Paris 10 avril 2018 N° 16PA03380,17PA01541

L'autorité disciplinaire ne doit pas confondre comportement fautif et insuffisance professionnelle due à l'inaptitude de l'agent à exercer correctement les fonctions qui lui sont confiées et qui doit entraîner, non une sanction, mais un changement adéquat d'affectation ou, dans certains cas, un licenciement. (a) et doit tenir compte de l'état physique et mental de l'agent (b).

#### **a- Le comportement fautif et l'insuffisance professionnelle**

**386. La notion d'insuffisance professionnelle.** La notion d'insuffisance professionnelle n'a pas de définition légale. La jurisprudence décrit ce qui, au cas par cas, peut être considéré comme tel. Pour qu'il y ait insuffisance professionnelle, il faut que l'intérêt du service soit mis en jeu. Il s'agit alors de démontrer que le fonctionnaire n'accomplit pas de manière satisfaisante les missions qui lui sont confiées. Pour déterminer l'insuffisance professionnelle qui peut justifier un licenciement de l'agent, il convient de se fonder sur l'ensemble du comportement de l'agent. Dès lors, plusieurs faits peuvent être évoqués.

Selon la jurisprudence, peuvent constituer une insuffisance professionnelle : « un manque de diligence et de rigueur dans l'exécution de son travail, une inaptitude à exercer ses tâches professionnelles, un absentéisme important et des difficultés relationnelles dans les équipes au sein desquelles il avait été affecté »<sup>650</sup> ou encore « la constance dans la médiocrité des notations successives d'un commissaire de police et le manque d'investissement, de connaissances et de compétences unanimement dénoncés dans plusieurs postes »<sup>651</sup>. L'insuffisance professionnelle se distingue du comportement fautif par son caractère non intentionnel, l'agent n'adopte pas ce comportement de manière volontaire. Il ne satisfait pas à ses obligations professionnelles de manière délibérée, mais en raison de son incapacité à remplir convenablement ses fonctions.

#### **b- La prise en compte de l'état physique et mental de l'agent**

**387. L'incidence de l'état de santé sur la faute disciplinaire.** L'autorité disciplinaire ne doit pas être indifférente à l'état physique et mental de l'agent lors de la commission des faits reprochés. La sanction sera illégale si elle est prononcée à l'encontre d'un agent qui se trou-

---

<sup>650</sup>CE, 17 mars 2004, Provost, Rec.205436

<sup>651</sup>CE, 23 fév. 2005, Franchonna

vaît dans un état ne permettant pas de le considérer comme responsable de ses actes. L'imputabilité de la faute à l'agent suppose que l'agent soit en pleine possession de ses moyens pour l'accomplissement de tâches qui lui sont confiées. Un agent qui commet un acte répréhensible disciplinairement alors que sa santé mentale est altérée, n'est pas considéré comme fautif.

Tel a été le cas de la situation d'une adjointe administrative à qui étaient reprochés des manquements réguliers à ses obligations professionnelles. Le conseil de discipline a constaté « qu'il n'apparaît pas que les faits reprochés ressortent essentiellement de la mauvaise volonté de Mme x dont le handicap est indéniable et très certainement incompatible avec le poste qu'elle occupe seule »<sup>652</sup>.

L'appréciation de l'imputabilité pose moins de difficulté lorsque les faits sur lesquels est fondée une procédure disciplinaire ont fait l'objet d'une condamnation pénale. En effet, comme cela a déjà été indiqué, la constatation matérielle des faits et son imputabilité à l'agent s'imposent alors à l'administration<sup>653</sup>.

**388. L'opportunité des poursuites.** Les faits ayant été constatés et son responsable désigné, l'autorité hiérarchique est juge de l'opportunité des poursuites. Elle a, à ce titre, un pouvoir d'appréciation et peut décider de déférer l'agent devant le conseil de discipline, elle peut solliciter un complément d'enquête, décider de saisir l'administration centrale mais peut aussi décider de ne donner aucune suite alors même qu'il y a faute. Quelle que soit la décision de l'autorité hiérarchique, l'agent doit en être informé.

Pendant l'instruction d'une telle procédure, il peut être décidé pour des raisons conservatoires d'écarter l'agent du service. En dehors de la possibilité pour le chef de service d'interdire l'accès à l'établissement pour des raisons d'ordre public, ce qui peut être de très courte durée, l'administration peut avoir recours à la suspension ou lorsque les besoins d'une instruction judiciaire le nécessitent, la juridiction peut assortir sa mesure de contrôle judiciaire d'une interdiction temporaire d'exercer.

---

<sup>652</sup> Direction de l'administration pénitentiaire, Guide de la procédure disciplinaire de l'administration pénitentiaire p. 15  
<sup>653</sup> CE 9 nov. 2015 N° 373321

## **B – Les conditions de forme : la procédure disciplinaire**

**389. La nécessité de respecter la procédure disciplinaire** L'engagement de la responsabilité du DSG suppose que l'autorité disciplinaire ait respecté la procédure disciplinaire qui est entourée de garanties pour le fonctionnaire. Elle est dominée par l'idée que toute personne qui peut être sanctionnée a le droit de se défendre. Les règles obligatoires de procédure constituent des garanties établies dans l'intérêt des fonctionnaires, ces règles viennent limiter le pouvoir hiérarchique en matière disciplinaire. Les deux institutions essentielles sont, la communication du dossier (1) et l'intervention des commissions administratives paritaires qui jouent le rôle de conseil de discipline (2), la procédure disciplinaire doit être distinguée de l'abandon de poste (3).

### **1- La communication du dossier**

**390. Les obligations d'information et de communication de l'administration.** A l'origine, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 a institué dans la fonction publique la règle de la communication du dossier avant toute sanction disciplinaire. Il est repris par l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 en vertu duquel, le fonctionnaire poursuivi disciplinairement a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix.

Préalablement à la communication du dossier, l'autorité hiérarchique doit informer le fonctionnaire qu'il va faire l'objet d'une procédure disciplinaire et l'avertir de son droit de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix. Le non-respect de cette obligation est considéré par le juge comme une irrégularité substantielle<sup>654</sup>. Le droit à la communication du dossier est également une formalité substantielle depuis la loi de 1905, le Conseil d'Etat a transformé cette obligation en principe général du droit.

La communication du dossier permet de respecter le principe du contradictoire ; en connaissant les griefs qui sont retenus contre lui, l'agent peut préparer utilement sa défense. A cet égard le conseil d'Etat a précisé que le défaut de communication de certaines pièces du dossier lié à l'affaire portée par l'autorité hiérarchique sur le compte de l'agent entraîne

---

<sup>654</sup> CE 11 juill. 1988, Coiffier cité par G. PEIZIER la fonction publique p. 94

l'annulation de la procédure. En outre, l'autorité hiérarchique doit laisser un délai suffisant à l'agent pour lui permettre de préparer sa défense. Il a été jugé qu'un délai de 48 heures était trop bref. En revanche un délai de 7 jours a été jugé suffisant<sup>655</sup>. Le juge estime qu'il est suffisant que l'agent ait été mis à même de prendre connaissance du dossier en temps utile<sup>656</sup>.

La communication doit être « intégrale ». La communication est réputée intégrale lorsqu'elle a porté sur tous les documents utiles à l'administration et à la défense de l'agent. Elle emporte le droit pour le fonctionnaire de prendre copie des pièces de son dossier mais n'implique pas, que l'agent soit expressément informé de la possibilité<sup>657</sup> de prendre une copie de son dossier<sup>658</sup>. Le moyen tiré de l'absence de communication de son dossier est écarté lorsque l'intéressé a signé un récépissé attestant de la communication de l'intégralité de celui-ci<sup>659</sup>. La formalité de communication du dossier doit être respectée même si l'inobservation n'a pas eu d'influence sur la décision. Lorsqu'il y a une audition de témoins il faut mettre en mesure l'agent intéressé d'assister à leur réunion<sup>660</sup>.

## **2- L'intervention à titre consultatif des conseils de discipline**

**391. Le rôle des commissions administratives paritaires (CAP) en matière disciplinaire.** Les commissions administratives paritaires, jouent le rôle de conseil de discipline. Leur consultation n'est pas obligatoire pour l'avertissement et le blâme. Pour toutes les autres sanctions, elles doivent être consultées. En effet aux termes de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée : " (...) aucune sanction disciplinaire autre que celles classées dans le premier groupe par les dispositions statutaires relatives aux fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté". Le fonctionnaire peut, devant elles déposer des observations, citer des témoins et se faire assister d'un défenseur. Le conseil supérieur de la fonction publique joue le rôle d'organe supérieur de recours susceptible d'être saisi par la commission, lorsque le chef de service n'a pas suivi ses propositions ; le conseil supérieur n'a lui-même qu'un rôle consultatif.

---

<sup>655</sup>CE 31 mars 2008N° 293348

<sup>656</sup>CE, 29 déc. 2004, Mme B. AJDA 2005, p. 510, révocation de la directrice de l'ENA

<sup>657</sup>Circulaire FP n° 1430 du 5 octobre 1981 ; Loi du 17 juill. 1978, CE 27 janv. 1982, Pelletier

<sup>658</sup>Conseil d'État 2 avril 2015N° 370242

<sup>659</sup>CAA Marseille 27 septembre 2016 N° 15MA04102 ; CAA Paris 13 mai 2013 N° 11PA00078

<sup>660</sup>CE 7 mars 2006 Zanardo

**392. Les règles protectrices applicables devant les commissions disciplinaires.** La garantie résultant de l'intervention de la commission est renforcée par les règles relatives aux membres qui la composent.

Les commissions disciplinaires doivent être régulièrement composées (participation du directeur du personnel qui n'avait pas qualité pour). Les membres de la commission de discipline doivent être indépendants<sup>661</sup>.

Le principe d'impartialité doit être strictement appliqué, un membre d'un conseil de discipline ne peut pas siéger ultérieurement et sur la même affaire au sein de la commission de recours du conseil supérieur<sup>662</sup>. En revanche l'auteur du rapport peut présider le conseil de discipline s'il n'y a pas de doute sur son impartialité. Ainsi dans une décision une cour administrative d'appel a considéré que « si Mme A..., sous-directrice des greffes du ministère de la justice et auteur du rapport présenté devant ce conseil au sujet de Mme C..., a également présidé la séance du 29 octobre 2007 au cours de laquelle ce conseil a examiné sa situation, cette circonstance n'est pas de nature à avoir vicié la procédure suivie, dès lors qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que Mme A...aurait manifesté un parti pris au préalable contre la requérante ou manifesté une animosité personnelle à son égard ; que, dans ces conditions, la requérante, qui, comme il a été dit, ne saurait utilement se prévaloir des dispositions de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, n'est pas fondée à soutenir que la présidence du conseil de discipline par Mme A...aurait entaché d'irrégularité la procédure suivie ».

Aux termes de l'article 5 du décret du 25 octobre 1984 et du principe des droits de la défense, la requérante doit avoir été mise en mesure de présenter d'ultimes observations devant le conseil de discipline. Le juge considère que tel est le cas lorsque, régulièrement touchée par la convocation, l'intéressée ne s'est pas présentée lors de la séance de ce conseil<sup>663</sup>. Le fonctionnaire est convoqué par le président du conseil de discipline quinze jours au moins avant la date de la réunion, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Cependant, même si la convocation est remise au requérant par voie hiérarchique et non par pli recommandé et qu'elle n'émane pas du président du conseil de discipline conformément aux dispositions précitées, il n'y a pas forcément un vice substantiel de nature à porter atteinte à la régu-

<sup>661</sup>CE, 14 oct. 2002, Min. intérieur, AJDA 2003, p. 198

<sup>662</sup>CE, 26 sept. 2008, Assistance publique –Hôpitaux de Paris, AJDA 2008, p. 1799

<sup>663</sup>CAA Paris 13 mai 2013 N° 11PA00078

larité de la procédure disciplinaire. Il en est ainsi lorsque ce manquement aux règles formelles, ne prive l'intéressé d'aucun de ses droits de la défense et n'a pu lui causer aucun préjudice<sup>664</sup>.

L'avis du conseil de discipline peut être donné dans le délai d'un mois à compter du jour où il a été saisi, ou de deux mois si une enquête est ordonnée. Toutefois en cas de poursuites pénales, le conseil de discipline peut proposer au Garde des sceaux de suspendre la procédure jusqu'après la décision sur l'action publique, si celui-ci décide de poursuivre la procédure, le conseil doit se prononcer dans les délais précités.

**393. La communication de l'avis du conseil de discipline.** L'avis du conseil de discipline doit être communiqué à l'autorité disciplinaire et au fonctionnaire. En effet aux termes de l'article 11 du décret précité : « l'avis émis par le conseil de discipline est communiqué sans délai au fonctionnaire intéressé ainsi qu'à l'autorité qui exerce le pouvoir disciplinaire ». Il en est ainsi de la proposition ayant recueilli l'accord de la majorité des membres présents qui doit être transmise par le Président au Garde des Sceaux, autorité ayant pouvoir disciplinaire. De même, lorsqu'aucune des propositions soumises au conseil de discipline, y compris celle consistant à ne pas prononcer de sanction, n'obtient l'accord de la majorité des membres présents, le Président informe le Garde des sceaux de cette situation. Après avis de la commission, la décision finale est prise par l'autorité disciplinaire compétente qui est le Ministre de la justice.

**394. L'obligation de motivation.** L'avis de cet organisme, de même que la décision de l'autorité disciplinaire prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés. En effet, la sanction disciplinaire est un acte administratif de nature défavorable à son destinataire qui doit faire l'objet d'une motivation et d'une publicité. L'autorité disciplinaire statue par décision motivée. La jurisprudence considère que ces dispositions n'impliquent pas que soit communiqué à l'intéressé, avant l'édition d'une sanction, le procès-verbal du conseil de discipline. Elle décide qu'une notification du sens de l'avis est, suffisante. Dans un exemple tiré de l'administration hospitalière, le juge a écarté le moyen constitué par la méconnaissance des dispositions précitées, pour une requérante informée, par courrier, qu'aucune sanction n'avait recueilli l'accord de la majorité des membres du conseil de discipline et qui avait eu la possi-

---

<sup>664</sup>CAA Paris 13 mai 2013 N° 11PA00078

bilité, de saisir la commission des recours du conseil supérieur de la fonction publique hospitalière. Cette solution peut également s'appliquer aux fonctionnaires de l'administration d'Etat.

L'autorité qui prononce la sanction a l'obligation de préciser elle-même, dans sa décision, les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de l'agent intéressé, de telle sorte que ce dernier puisse, à la seule lecture de cette décision, connaître les motifs de la sanction qui le frappe.

Lorsque le conseil de discipline a pu, une majorité s'étant dégagée, émettre un avis et ainsi proposer à l'administration soit d'infliger une sanction à son agent soit de ne pas le sanctionner, l'autorité disciplinaire doit préciser le motif qui l'a conduite à s'écarter de la proposition si elle prend une décision autre que celle proposée par le conseil de discipline. En revanche, lorsqu'aucune des propositions soumises au conseil de discipline n'a obtenu l'accord de la majorité de ses membres, la jurisprudence considère qu'il suffit pour satisfaire à son obligation de motivation que l'administration se borne à viser ledit avis du conseil de discipline, en précisant de manière suffisamment circonstanciée en fait et en droit, les motifs qui l'ont conduite à prendre sa décision<sup>665</sup>.

Il convient de rappeler que ces garanties ne sont pas applicables lorsqu'un agent se rend coupable d'abandon de poste.

### **3- L'abandon de poste et la procédure disciplinaire**

**395. La procédure d'abandon de poste.** Dans l'hypothèse d'un abandon de poste on considère que l'agent « s'est placé de lui-même en dehors du champ d'application des lois et règlements édictés en vue de garantir l'exercice des droits inhérents à son emploi »<sup>666</sup>. Il peut donc être radié des cadres sans qu'il soit nécessaire d'engager une procédure disciplinaire.

Cependant, l'administration doit respecter précisément la procédure prévue dans ce cas, elle doit adresser une mise en demeure de fournir une explication par lettre recommandée avec avis de réception. De plus une injonction devra obligatoirement informer le fonctionnaire des sanctions auxquelles il s'expose s'il n'obéit pas à l'ordre de réintégrer son poste. Ainsi

---

<sup>665</sup>CAA Marseille 28 avril 2015 N° 14MA02628

<sup>666</sup>F. HAMON R.RICCI Droit et gestion des fonctions publiques , LGDJ 2eme édition, 2016, p. 182

une cour d'appel a rejeté la demande du Ministère de la Justice d'annuler le jugement par lequel, un Tribunal administratif a annulé sa décision par laquelle il avait constaté la démission de Mme A, greffier en chef et l'avait radiée des cadres, sans procédure disciplinaire, en raison de son abandon de poste. « Considérant que, pour établir que la décision attaquée était légale, le ministre de la justice invoque la circonstance que Mme A pouvait être radiée des cadres, sans procédure disciplinaire, en raison de son abandon de poste ;« Considérant qu'une mesure de radiation de cadres, pour abandon de poste, ne peut être régulièrement prononcée que si l'agent concerné a, préalablement à cette décision, été mis en demeure de rejoindre son poste ou de reprendre son service dans un délai approprié qu'il appartient à l'administration de fixer ; qu'une telle mise en demeure doit prendre la forme d'un document écrit, notifié à l'intéressé, l'informant du risque qu'il encourt d'une radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable ; qu'il résulte des pièces du dossier que si le 6 février 2003, Mme A a été mise en demeure de reprendre son service sous peine d'être considérée comme ayant abandonné son poste, cette lettre ne mentionnait pas qu'elle encourrait la radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable ; que dès lors, le ministre de la justice ne pouvait légalement, le 20 mai 2005, radier des cadres l'intéressée pour abandon de poste »<sup>667</sup>.

## **§2 Les sanctions disciplinaires**

**396. Plan.** Après avoir qualifié le comportement à sanctionner, l'autorité hiérarchique doit choisir la sanction adéquate et proportionnelle à la gravité de la faute commise par l'agent. Avant d'examiner les différentes sanctions (B) il convient de les distinguer des mesures administratives (A).

### **A- La distinction entre sanction administrative et mesure administrative**

**397. La ressemblance trompeuse entre les sanctions et les mesures administratives.** Le juge se montre soucieux de bien distinguer la sanction disciplinaire assumée de celle qui est maquillée sous le couvert d'une mesure administrative. Ces deux types de mesures peuvent avoir le même contenu et les mêmes effets, par exemple le licenciement pour suppression d'emploi, la mise à la retraite pour ancienneté, le déplacement dans l'intérêt du service ont les mêmes résultats que la révocation, la mise à la retraite d'office, le déplacement disciplinaire.

---

<sup>667</sup>CAA Lyon 15 avril 2010 N° 09LY00676

Mais ces deux types de mesures se différencient parce que les secondes ont pour motif une faute commise et pour but la répression de cette faute, alors que les premières ont pour motif et pour but l'intérêt du service. La distinction est capitale parce que les mesures administratives n'étant pas assujetties à la procédure disciplinaire (motivation, communication du dossier, mise en œuvre de la procédure disciplinaire) l'administration peut être tentée de camoufler une mesure disciplinaire en la faisant passer pour une mesure administrative, plus facile à prononcer ; il y a là une application typique du détournement de pouvoir que le juge, s'il est saisi sanctionnera. Le juge devra donc déterminer si la mesure est prise dans l'intérêt du service, dans ce cas, il s'agit d'une mesure d'ordre intérieur ou s'il s'agit d'une sanction disciplinaire déguisée.

### **1- Les mesures administratives**

**398. Les formes de mesures administratives.** Les mesures prises dans l'intérêt du service public peuvent être des décisions de refus opposés par l'administration au fonctionnaire (a) ou des décisions d'affectation (b).

#### **a- Les décisions de refus**

**399. Le rôle de l'intérêt du service dans l'absence de caractérisation du refus comme sanction.** La jurisprudence considère, en général, qu'il n'y a pas sanction disciplinaire déguisée lorsque la modification est prise dans l'intérêt exclusif du service et ne modifie ni les prérogatives ni les conditions financières de rémunération de l'intéressé<sup>668</sup>.

Ainsi, n'est pas une sanction disciplinaire déguisée, la décision de ne pas proposer un agent à une promotion<sup>669</sup>, le refus d'accorder un avancement à un fonctionnaire quand bien même ce dernier remplit les conditions requises pour accéder au grade supérieur<sup>670</sup>. Il en est de même du refus du ministre de la justice de modifier la notation d'un greffier divisionnaire. Ce refus ne constitue pas une sanction disciplinaire et n'est pas au nombre des décisions défavorables dont la loi du 11 juillet 1979 impose la motivation. La cour précise qu'aucun principe

---

<sup>668</sup>CAA Marseille 18 janv. 2011, req. n° 08MA01385

<sup>669</sup>CE 16 déc. 2009, M. S., req. n° 320911,

<sup>670</sup>CAA Lyon 13 juin 2006, req. n° 02LY00964

général ni aucune autre disposition n'obligeait le ministre à énoncer les motifs pour lesquels il a refusé de faire droit au recours de ce fonctionnaire<sup>671</sup>.

## **b- Les décisions d'affectation**

**400. Le rôle de l'intérêt du service dans l'absence de caractérisation de la décision d'affectation comme sanction** Le changement d'affectation peut avoir pour effet de déplacer l'agent de son poste sur le même lieu de travail voire, sur un lieu de travail distinct et engendrer un déménagement. Le changement d'affectation est en principe une mesure d'ordre intérieur, c'est-à-dire une mesure d'organisation du service, qui ne faisant pas grief à l'agent, est insusceptible de recours et doit être exécuté par lui.

Tel est le cas lorsque le ministre de la justice nomme un greffier en chef sur l'emploi fonctionnel de greffier en chef chef de greffe (actuellement directeur de greffe) du tribunal de grande instance de Bordeaux, retirant de ce fait, au fonctionnaire qui occupait jusque-là cette fonction, la direction de l'ensemble des services dudit greffe. La cour a rejeté son recours en annulation en se fondant sur les nécessités du service et en précisant que « ce retrait, qui ne reposait sur aucun motif disciplinaire, et dont M. CARAVACA n'établit ni même n'allègue qu'il aurait eu pour effet de le reléguer dans des fonctions incompatibles avec son grade, ne constitue pas une rétrogradation » malgré la perte des avantages financiers liés à l'exercice des fonctions de chef du greffe<sup>672</sup>.

Ces situations vont se multiplier avec la création des emplois de directeur fonctionnel, lorsque ces postes ne seront pas vacants, le DSG qui occupait le poste devra-t-il le libérer ? Il semble que oui si on en croit la décision précitée. De plus, conformément au décret organisant les emplois de directeurs fonctionnels, le ministre peut toujours mettre fin à cet emploi pour des nécessités de service, et la durée dans ces emplois est limitée à huit ans, quatre ans renouvelables une fois<sup>673</sup>.

Tel est également le cas dans une espèce où il avait été mis fin au détachement sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services d'une communauté de communes pour des

---

<sup>671</sup>CAA Bordeaux 2 déc. 1997N° 95BX01084

<sup>672</sup>CAA de Bordeaux 19 juin 1997, N° 94BX01382

<sup>673</sup>Décret n° 2015-1274 du 13 oct. 2015

motifs tirés de l'intérêt du service. En effet, les carences de ce fonctionnaire avaient été relevées... dans la préparation et le suivi des réunions des instances de la CCEL, et de ses insuffisances concernant, notamment, la gestion des ressources humaines, la gestion financière, ou la préparation des dossiers intéressant le fonctionnement de la collectivité. Ces insuffisances établissent que ce fonctionnaire s'est trouvé placé dans une situation qui ne lui permettait plus de bénéficier de la confiance du président de la communauté de communes qui a pu légalement, pour ce motif, le décharger de ses fonctions de directeur général des services. La cour a relevé que « cette mesure, prise dans l'intérêt du service, ne peut dès lors être qualifiée de sanction disciplinaire comme le soutient à tort M.B...., qui n'est par suite pas fondé à soutenir qu'il a été privé des garanties procédurales correspondantes ; même si cette décision a eu pour effet de priver M. B....de ses attributions, de son logement de fonction et entraîné une perte substantielle de sa rémunération<sup>674</sup>.

De même constitue une mesure administrative, un changement d'affectation justifié par les dissensions que provoque le comportement d'un agent dans le service<sup>675</sup> où le climat de très grande tension, généré par le comportement d'un cadre médical dans le service dont il a la charge<sup>676</sup>.

De même dans une autre espèce, le Conseil d'État a jugé que l'agent concerné n'avait pas fait l'objet d'une sanction disciplinaire ou d'une décision prise en considération de sa personne, aux motifs que la mesure ne diminuait pas ses responsabilités, n'emportait pas de perte de rémunération, intervenait dans la même commune, ne portait pas atteinte à ses droits statutaires ni à une liberté fondamentale jugeant ainsi la requête irrecevable<sup>677</sup>.

## **2- Les sanctions disciplinaires déguisées**

**401. L'intention de sanctionner critère de la sanction déguisée.** En revanche, il ne s'agit plus de mesure d'ordre intérieur mais de sanction disciplinaire déguisée lorsqu'il est établi que l'administration a eu l'intention de sanctionner l'agent et que la décision a porté atteinte à sa situation professionnelle. C'est le cas d'un agent qui a été changé d'affectation aux motifs qu'il présentait un défaut d'organisation, qu'une aggravation de ses difficultés et une dégradation du climat de travail étaient la cause de ce changement d'affectation<sup>678</sup>.

---

<sup>674</sup>CAA de Lyon 11 mai 2017N° 15LY02230

<sup>675</sup>CE 21 juin 1968, Barré, req. n° 64584

<sup>676</sup>CAA Bordeaux 11 janv. 2011, req. n° 09BX02903

<sup>677</sup>CE, 25 sept. 2015 n° 372624

<sup>678</sup>CE, 28 déc. 2005 n° 267646

Un autre cas de changement d'affectation d'un fonctionnaire qui a pour effet de le priver d'un avantage pécuniaire antérieurement versé et qui ne présente donc pas le caractère d'une simple mesure d'ordre intérieur. Enfin, la mutation d'un fonctionnaire du service administratif régional (SAR) à la cour d'appel et de son affectation en qualité d'assistante du directeur de greffe de la cour, lui faisant perdre le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire (NBI). Le Conseil d'Etat décide que « le changement d'affectation d'un fonctionnaire qui a pour effet de priver l'intéressé du bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire qu'il recevait antérieurement à raison de ses fonctions ne présente pas le caractère d'une simple mesure d'ordre intérieur dès lors qu'il se traduit par la perte d'un avantage pécuniaire ; que, par suite, en jugeant que la nouvelle affectation de Mme A n'était pas susceptible d'être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir alors même qu'elle entraînait la perte de la nouvelle bonification indiciaire dont elle bénéficiait dans ses précédentes fonctions, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a entaché son jugement d'erreur de droit ; que ce jugement, doit, pour ce motif, être annulé »<sup>679</sup>.

De même, est qualifiée de sanction disciplinaire déguisée, une mesure prise au regard de fautes qui ne sont étayées par aucun élément de preuve<sup>680</sup>. Il en est de même, des mutations qui ont des conséquences d'ordre pécuniaire pour l'agent si celles-ci ont induit une baisse de la rémunération consécutive à une baisse de responsabilité<sup>681</sup>. S'il ressort de l'instruction que le changement d'affectation a été décidé dans un but punitif, elle relève du droit disciplinaire et plus de la simple organisation du service<sup>682</sup>.

## **B- Les sanctions disciplinaires prévues par la loi**

**402. Plan.** Nous étudierons successivement les différentes sanctions (1) et leur encadrement par le juge (2).

### **1 - L'échelle des sanctions**

**403. Les différents types de sanctions prévues par la loi.** Les sanctions susceptibles d'être prononcées à l'encontre d'un agent fautif sont, exclusivement, celles énumérées à

---

<sup>679</sup>CE, 4 fév. 2011N° 335098

<sup>680</sup>CAA Nancy, 27 janvier 2011, req. n° 10NC00406

<sup>681</sup>CAA de Paris du 7 octobre 2003, « M.M.I.X » req. n° 99PA01898

<sup>682</sup>CAA Paris, 16 juil. 2015 n° 14PA03692 ; CAA Versailles. 13 mai 2015 n° 13 VE02936

l'article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'Etat. En vertu du principe « pas de peine sans loi », aucune autre sanction ne peut être prononcée à l'encontre d'un agent. Les sanctions sont énumérées par ordre de gravité croissante et se répartissent en quatre groupes :

Le premier groupe comprend l'avertissement et le blâme. L'avertissement ne doit pas figurer dans le dossier de l'agent mais doit faire l'objet d'un archivage séparé. Le blâme est effacé du dossier de l'agent au bout de trois ans, si aucune autre sanction n'est intervenue pendant cette période.

Le deuxième groupe comprend : La radiation au tableau d'avancement ; l'abaissement d'échelon ; l'exclusion temporaire des fonctions pour une durée maximale de quinze jours ; le déplacement d'office.

Le troisième groupe comprend : la rétrogradation ; l'exclusion temporaire de ses fonctions pour une durée de trois mois à deux ans.

Qu'elle soit du deuxième ou du troisième groupe, l'exclusion temporaire des fonctions, lorsqu'elle n'est pas assortie du sursis, entraîne la privation de la rémunération attachée à l'emploi, l'agent exclu temporairement n'a donc pas droit à un revenu de remplacement.

Le quatrième groupe comprend : la mise à la retraite d'office et la révocation. Il faut préciser que la sanction de mise à la retraite d'office ne peut être prononcée que si l'intéressé remplit les conditions d'années de service sans qu'il soit besoin qu'il remplisse aussi les conditions d'âge.

## **2- L'encadrement des sanctions, les contrôles du juge**

**404. Le respect par l'administration de conditions de fonds.** Comme toute décision administrative, la sanction disciplinaire doit être motivée, selon l'article 19 du titre 1 du statut général et conformément à la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes adminis-

tratifs<sup>683</sup>. De plus la sanction ne doit pas être hors de proportion avec la faute conformément à la jurisprudence administrative.

**405. L'étendue du contrôle du juge.** Le contrôle exercé par le juge administratif est de plus en plus poussé. Le contrôle du juge administratif porte sur la légalité externe et la légalité interne de la sanction.

**406. Le contrôle de la légalité externe.** Il concerne tous les actes de la procédure disciplinaire qui a abouti au prononcé de la sanction attaquée. L'inobservation de certains actes de procédure considérés comme substantiels, entraîne l'annulation de la décision attaquée.

**407. Le contrôle de la légalité interne.** Il porte sur trois points. Le juge contrôle d'abord l'exactitude matérielle des faits : il s'agit d'un contrôle classique du juge de l'excès de pouvoir sur l'exactitude des faits reprochés par l'administration au fonctionnaire sanctionné. Si cette exactitude n'est pas établie, la sanction est annulée.

**408. Le contrôle des motifs.** Le juge contrôle ensuite les motifs. En application d'une jurisprudence constante, le juge, saisi d'une sanction que l'autorité disciplinaire a fondé sur plusieurs motifs, contrôle l'exactitude matérielle des faits reprochés, leur caractère éventuel de faute et examine si les seuls motifs qui peuvent être retenus sont de nature à justifier la mesure intervenue, et notamment le degré de la sanction<sup>684</sup>. Le conseil d'état a ainsi annulé un licenciement pour insuffisance professionnelle, faute de motivation « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la commission administrative paritaire compétente, siégeant en conseil de discipline, a émis le 29 janvier 2008 un avis favorable au licenciement pour insuffisance professionnelle de M. A, commissaire de police ; que, si le procès-verbal de la réunion de la commission administrative paritaire relate les propos tenus lors de l'audition de l'intéressé et de son avocat et indique que la proposition de licenciement a été ensuite adoptée à l'unanimité des votants, de telles mentions ne sauraient tenir lieu de la motivation exigée par les dispositions de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 ; que M. A est dès lors fondé à demander l'annulation du décret du Président de la République du 20 mars 2008 le licenciant des cadres de la police nationale pour insuffisance professionnelle ».

---

<sup>683</sup>CE 19 mai 1993, M Notin RFDA 1993 p 838

<sup>684</sup>CAA Nancy 24 oct. 1996 N° 94NC00508 ; CE 23 nov. 2009N° 316883

**409. Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.** Le juge contrôle enfin l'erreur manifeste d'appréciation. Pendant longtemps, le juge administratif refusait tout contrôle sur les sanctions disciplinaires infligées aux agents publics<sup>685</sup>. Dans une décision de 1978<sup>686</sup> de mise à la retraite d'office d'un instituteur ayant eu des gestes indécents sur des fillettes de sa classe, le Conseil d'Etat a admis un contrôle restreint ou contrôle minimum sur le degré de la gravité de la sanction disciplinaire infligée à un agent public. Avant cette date, le juge de l'excès de pouvoir pouvait uniquement censurer l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'autorité administrative dans le choix de la sanction disciplinaire. L'étendue de son contrôle s'est encore accrue avec l'arrêt du Conseil d'État du 13 novembre 2013 qui permet désormais au juge administratif d'opérer un contrôle normal ou entier de proportionnalité.

Le juge ne cherche plus uniquement une disproportion flagrante (erreur manifeste d'appréciation) mais recherche si la sanction disciplinaire est en adéquation avec la faute commise : « il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyen en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité des fautes ».

En l'espèce, un ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, fut mis à la retraite d'office par mesure disciplinaire et radié du corps des ministres plénipotentiaires en raison de son comportement avec le personnel féminin. Ce dernier avait, en effet, « dans ses relations professionnelles avec le personnel féminin de la représentation permanente, l'habitude d'émettre de manière fréquente, y compris en public, des remarques et allusions à connotation sexuelle » ; de même, il adressait « régulièrement à ce personnel des consignes pour l'exercice des fonctions, empreintes de la même connotation, qui, par leur caractère déplacé ou blessant, relevaient de l'abus d'autorité ». Il avait également « fait preuve d'acharnement à l'encontre d'une subordonnée recrutée par contrat en tenant, de façon répétée, des propos humiliants à son sujet, en sa présence et devant des tiers, ainsi qu'en dégradant ses conditions de travail, agissements qui ont porté atteinte à la dignité de l'intéressée et altéré sa santé ». L'ancien ambassadeur demanda donc au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir les décisions lui infligeant ces sanctions disciplinaires.

---

<sup>685</sup>CE 1er oct. 1976 Sourcasse

<sup>686</sup>CE, sect. 9 juin 1978, Lebon

A cette occasion, exerçant un contrôle normal sur les sanctions infligées à cet ambassadeur, le Conseil d'État a rejeté ses demandes. En effet, il considère que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'a pas inexactement qualifié les faits reprochés. Ceux-ci constituent des fautes de nature à justifier une sanction. Par ailleurs, eu égard à la nature des faits dont l'ambassadeur n'a à aucun moment mesuré la gravité, eu égard à ses responsabilités imminentes et au fait que cet ambassadeur a porté sérieusement atteinte à la dignité de la fonction qui lui était confiée, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'a pas, en l'espèce, pris une sanction disciplinaire qui serait disproportionnée<sup>687</sup>. L'exercice de ce contrôle normal apparaît également dans le considérant de l'arrêt précité de la cour administrative de DOUAI concernant la sanction de mutation d'office d'un greffier chef de greffe « Considérant que les faits reprochés à l'égard de Mme De Liège traduisent une réelle méconnaissance de ses responsabilités de chef de greffe et une absence complète de remise en cause de son mode de direction ; que l'autorité disciplinaire n'a pas, en l'espèce, pris une sanction disproportionnée en décidant de procéder à sa mutation d'office au conseil de prud'hommes de Paris<sup>688</sup>.

## **Section 2 : Les responsabilités financières du DSG**

**410. Plan.** Le directeur de greffe peut voir sa responsabilité financière engagée soit en raison de ses fonctions de gestion budgétaire (§1) soit comme régisseur (§2).

### **§1 La responsabilité relative à la gestion budgétaire**

**411. La soumission du DSG aux règles de la comptabilité publique.** Les fonctions du DSG directeur de greffe en matière de gestion budgétaire sont définies par les articles R123-4 et R123-6 du COJ. Aux termes du premier, sous le contrôle des chefs de juridiction, le directeur de greffe, exprime les besoins nécessaires au fonctionnement de la juridiction, alloue les moyens octroyés à la juridiction et participe à l'exécution de la dépense et à son suivi. Le second article quant à lui, dispose « le directeur de greffe tient la comptabilité administrative des opérations de recettes et de dépenses relatives aux opérations mentionnées à la présente section ». Les chefs de juridiction ne peuvent se substituer au greffier en chef dans l'exercice de ses fonctions.

---

<sup>687</sup>CE, Ass., 13 nov. 2013, M. B., req. n° 347704

<sup>688</sup>CAA de Douai 17 mars 2016 N°14DA00454

Dans l'exercice de ces attributions le DSG est soumis aux règles générales d'application des principes fondamentaux de la comptabilité publique<sup>689</sup>, en particulier aux règles d'exécution de la dépense publique. Sa responsabilité peut donc être engagée en cas d'infractions auxdites règles. Il en est ainsi en cas de mauvaise tenue de la comptabilité(A) et de gestion irrégulière des crédits (B). Nous allons illustrer ces deux points avec l'arrêt de la Cour de Discipline Budgétaire et comptable du 23 avril 2003<sup>690</sup>.

### **A - La mauvaise tenue de la comptabilité**

**412. L'absence de prise en compte de la comptabilité des engagements.** Dans cet arrêt, la Cour a constaté que la comptabilité des engagements d'un tribunal de grande instance ne retraçait pas les commandes, ce qui interdisait de connaître le montant réel des crédits disponibles pour l'engagement mais seulement le montant des crédits qui restaient disponibles pour le mandatement.

Cette pratique est contraire à la circulaire du 17 décembre 1986, qui rappelle que « conformément à la loi du 10 août 1922, l'engagement comptable d'une dépense doit précéder son engagement juridique » et qu'« il est donc interdit aux services de contracter un engagement juridique sans s'être assurés au préalable de l'existence d'une autorisation d'engagement qui garantit la mise en réserve des crédits nécessaires au règlement de la dépense ». Elle est également contraire à la règle selon laquelle toute dépense doit donner lieu à engagement spécifique, sauf les cas pour lesquels la faculté d'engagement provisionnel est ouverte<sup>691</sup>. Elle exclut expressément de la procédure des engagements provisionnels un certain nombre de cas, dont notamment les dépenses impayées de la gestion précédente qui doivent faire l'objet d'un engagement spécifique.

Par suite, le fait de ne pas prendre en compte les commandes dans la comptabilité des engagements, est contraire à l'obligation de tenir une comptabilité des dépenses engagées, telle qu'elle résulte des textes et constitue une violation des règles d'exécution des dépenses de l'État qui tombe sous le coup des dispositions de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

---

<sup>689</sup>Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962

<sup>690</sup>CDBC 23 avril 2003 JO du 23 mai 2003

<sup>691</sup>Circulaire CD - 3909 du 8 août 1991 du ministre délégué au budget a renouvelé les procédures d'engagement comptable des crédits

*“Considérant que M. X..., greffier en chef, a été responsable de la gestion des crédits de fonctionnement du tribunal de grande instance de Marseille pendant la période postérieure au 5 septembre 1992 et jusqu’en 1996 inclus ; considérant que, aux termes de la circulaire interministérielle du 17 décembre 1986, la comptabilité de la juridiction est tenue par le greffier en chef ; que la mauvaise tenue de la comptabilité des engagements du tribunal est donc imputable à M. X”*

## **B -La gestion irrégulière des crédits**

**413. Plan.** La gestion irrégulière des crédits peut consister en l’engagement des dépenses au-delà des crédits ouverts (1), au report irrégulier de dépenses d’un exercice sur l’autre (2), ou aux irrégularités relatives à l’exécution des marchés publics et aux imputations (3).

### **1- L’engagement des dépenses au-delà des crédits ouverts**

**414. Les textes sanctionnant ce comportement.** L’arrêt constate que les dépenses étaient, dans des proportions importantes, engagées au-delà des crédits ouverts.

L’engagement de dépenses au-delà des crédits ouverts est contraire au principe du caractère limitatif des crédits<sup>692</sup>. Or les crédits de fonctionnement des juridictions du premier degré sont limitatifs” (lois de finances des années 1988 à 1995 ne spécifiaient pas le chapitre 37-92 du budget du ministère de la justice).

Il constitue également une transgression des limites fixées à l’engagement des dépenses par l’article 97 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Il est donc à ce double titre constitutif d’une violation des règles d’exécution des dépenses de l’État et tombe ainsi sous le coup des dispositions de l’article L. 313-4 du code des juridictions financières ; *“Considérant que la responsabilité des dépassements des autorisations d’engagement de 1992 à 1995, qui ont représenté un montant de 0,46 M€ (3 MF) pendant cette période, découle de la mauvaise tenue de la comptabilité des engagements ; qu’elle est entièrement imputable à M. X... en sa qualité de responsable de la gestion des crédits”*.

---

<sup>692</sup>Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances applicable à l’époque art. 11

## **2 -Le report irrégulier de dépenses d'un exercice sur l'autre**

**415. La définition de l'infraction.** Il ressort de cet arrêt que pour éviter leur rejet par l'ordonnateur pour insuffisance de crédits, des factures étaient laissées impayées en fin d'année, leur présentation à l'ordonnateur étant reportée sur l'exercice ultérieur.

Or les reports de charges d'un exercice sur l'autre sont contraires aux dispositions légales<sup>693</sup> en vertu desquelles, les engagements de dépenses s'imputent sur les crédits du budget de l'année en cours (article 6) et qui précisent par ailleurs, dans quelles limites les réimputations sur l'exercice suivant sont possibles (articles 7 à 9).

Ainsi est contraire aux dispositions légales le fait de ne pas affecter de crédit sur un engagement comptable annuel spécifique pour couvrir les impayés des années antérieures<sup>694</sup>.

Par suite, la tenue systématiquement ajournée de la comptabilité des factures est contraire à la circulaire précitée du 17 décembre 1986, qui précise que cette comptabilité, assimilable au livre-journal de la comptabilité privée, est à tenir autant que possible au jour le jour.

Le report de dépenses d'un exercice sur l'autre est donc une infraction aux règles d'exécution des dépenses de l'État dont la violation est sanctionnée par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

**416. Les retards au règlement des factures.** Par ailleurs, des retards importants apportés au règlement des factures contreviennent aux dispositions des articles 178 et 357 du code des marchés publics alors en vigueur, lesquelles prévoyaient l'intervention du mandatement dans un délai à compter de la réception de la facture fixé à 45 jours jusqu'en 1994, puis à 35 jours.

De même des retards dans la tenue des inventaires sont contraires aux dispositions de l'article 54 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement sur la comptabilité publique et la tenue défectueuse des inventaires est une violation de l'article R. 812-2 du code de l'organisation judiciaire.

---

<sup>693</sup>Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances alors en vigueur articles 11 et 16 ; Décret n° 86-451 du 14 mars 1986

<sup>694</sup>Circulaire CD - 3909 du 8 août 1991 du ministre délégué au budget et de sa circulaire d'application aux juridictions judiciaires signée par le ministre de la justice le 24 mars 1992.

« *Considérant que le report irrégulier des dépenses d'un exercice sur l'autre est imputable à M. X..., seul responsable des propositions de mandatement au préfet des Bouches-du-Rhône, ordonnateur des dépenses du tribunal [...] ; Considérant que les défaillances constatées dans la tenue de la comptabilité des factures et de la comptabilité spéciale des matières sont imputables au greffier en chef, M. X... ».*

### **3- Les irrégularités relatives aux marchés et aux imputations**

**417. Les différents cas d'irrégularités.** Les achats sur facture avaient été effectués au-delà du seuil de passation des marchés publics fixé à l'article 123 du code des marchés publics alors en vigueur.

De plus, des crédits de fonctionnement courant du tribunal avaient été utilisés pour couvrir des dépenses qui ne relevaient pas des juridictions de premier degré. Le greffier en chef du tribunal avait donc engagé des dépenses au-delà de ses compétences. En effet, des dépenses relatives aux travaux d'entretien immobilier lourd et d'équipement, ne relevant pas de la compétence des juridictions du premier degré, ont été prises en charge par le TGI sur ses crédits de fonctionnement courant, alors que le règlement de telles dépenses relevait des crédits du chapitre 35-10 « services judiciaires, entretien des bâtiments », du budget du ministère de la justice gérés à la cour d'appel<sup>695</sup>. Ces irrégularités sont constitutives de violations des règles d'exécution des dépenses de l'État et tombent ainsi sous le coup des dispositions de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

*“Considérant que les achats sur factures pour des montants dépassant le seuil de passation d'un marché public sont imputables à M. X... ; que les charges indues supportées par la juridiction en raison de l'engagement de dépenses d'entretien lourd qui ne relevaient pas de la compétence reconnue au gestionnaire des crédits de fonctionnement lui sont également imputables”.*

**418. La conclusion sur ces irrégularités, la responsabilité du greffier en chef.** La Cour a retenu la responsabilité du greffier en chef du tribunal chargé, aux termes de l'article R. 814-1 du code de l'organisation judiciaire (COJ art. R123-6), de la comptabilité administrative des opérations de recettes et de dépenses relatives au fonctionnement de la juridiction. La

---

<sup>695</sup>Circulaire du 17 décembre 1986

Cour a jugé que ces irrégularités ont constitué des infractions aux règles d'exécution des dépenses de l'État, sanctionnées par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

Elle a toutefois reconnu des circonstances atténuantes à l'intéressé, au motif que l'absence de comptabilisation des engagements juridiques était une pratique antérieure à son entrée en fonction, que l'ordonnateur des dépenses du tribunal, à savoir le préfet, et le trésorier payeur général n'avaient pas cherché pendant plusieurs années à faire respecter l'obligation de réserver des crédits pour régler les impayés des gestions antérieures, que le greffier en chef avait réduit le montant des dépassements et qu'il y avait lieu enfin de tenir compte de ses états de service. Elle l'a condamné à une amende de 1 000 €.

**419. Les personnes actuellement responsables.** Précisons qu'actuellement cette responsabilité est encourue par le DSG responsable de la gestion budgétaire et le DDARJ sous l'autorité duquel il agit, dans la mesure où l'essentiel des fonctions budgétaires a été transféré aux services administratifs régionaux. En effet, rappelons-le, le DSG responsable de la gestion budgétaire (RGB) assure la gestion des crédits relevant des titres II et IV du programme 166 « Justice judiciaire ». A savoir : la gestion de tous les crédits permettant de couvrir les dépenses de fonctionnement courant des juridictions (dépense de fluide, de maintenance, de fournitures de bureau, de documentation, de déplacement des personnels...) et les dépenses engagées au titre des frais de justice sur le fondement des articles R.92 et R.93 du Code de procédure pénale. Il est notamment chargé de suivre la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ; d'établir les comptes rendus de gestion et d'assister tous les gestionnaires du ressort intervenant dans la chaîne de dépense, notamment dans l'utilisation du progiciel Chorus Formulaires.

Sa responsabilité du RGB peut donc être engagée en cas de violation des règles d'exécution des dépenses de l'État. Le « responsable de la gestion budgétaire chargé des marchés publics » (RGBMP) qui a pour fonction, d'accomplir l'ensemble des formalités entourant l'élaboration des marchés publics, d'assurer, leur suivi et leur exécution peut également voir sa responsabilité engagée de ce chef.

## **§2 La responsabilité personnelle et pécuniaire du DSG régisseur**

**420. Le caractère exceptionnel de la nomination du directeur des services de greffe comme régisseur.** Le DSG peut voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire engagée lorsqu'il occupe les fonctions de régisseur. Rappelons qu'il est institué auprès de chaque greffe [...] une régie de recettes et une régie d'avances fonctionnant dans les conditions prévues pour les régies de recettes et d'avances des organismes publics. (COJ art. R123-20). Rappelons également que les attributions des régisseurs définies aux articles R123-20 et suivants du COJ sont confiées à un fonctionnaire du greffe autre que le directeur de greffe. Toutefois, elles peuvent être confiées à ce dernier par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. (COJ art. R123-25). De plus, il peut arriver qu'en cas de sous-effectif, le directeur de greffe soit amené à assurer lui-même les fonctions de régisseur. Cette situation se produit généralement dans les tribunaux d'instance à effectif réduit où le DSG peut être régisseur intérimaire jusqu'à ce que les effectifs lui permettent de nommer un régisseur titulaire. Or comme nous le verrons, le régisseur intérimaire encourt les mêmes responsabilités que le régisseur titulaire. Le directeur de greffe encourt dans ce cas comme les régisseurs, en plus des responsabilités administrative et pénale, une responsabilité personnelle et pécuniaire exorbitante du droit commun. Il convient d'examiner l'étendue de cette responsabilité (A) et sa mise en œuvre (B).

### **A- L'étendue de la responsabilité personnelle et pécuniaire du DSG en qualité de régisseur**

**421. Les textes relatifs à la responsabilité pécuniaire du régisseur.** Le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs est fixé par les dispositions de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 ainsi que celles du décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 modifié. Il convient de préciser les opérations sources de la responsabilité du DSG (1) et les personnes responsables (2).

#### **1 -Les opérations sources de la responsabilité du DSG**

**422. Les opérations des régisseurs d'avances et de recettes.** Le DSG qui exerce les fonctions de régisseur encourt les mêmes responsabilités que les régisseurs qui aux termes des articles 1 à 5 et 11 du décret n° 2008-227 du 5 mars 2008 sont chargés, pour le compte des

comptables publics, d'opérations d'encaissement (régisseurs de recettes) ou de paiement (régisseurs d'avances). Ils sont personnellement et pécuniairement responsables de la garde et de la conservation des fonds et valeurs qu'ils recueillent ou qui leur sont avancés par les comptables publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives ainsi que de la tenue de la comptabilité des opérations.

Les régisseurs de recettes sont personnellement et pécuniairement responsables de l'encaissement des recettes dont ils ont la charge. Ils sont également responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer en matière de recettes, dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues pour les comptables publics, par l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 modifié<sup>696</sup>.

Les régisseurs d'avances sont personnellement et pécuniairement responsables du paiement des dépenses dont ils sont chargés. Toutefois, leur responsabilité, quant aux oppositions et autres significations, est limitée à l'exécution des mesures prescrites par les comptables assignataires des dépenses. Ils sont également responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer en matière de dépenses, dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues pour les comptables publics par l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 (remplacé par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012) susvisé. Toutefois, le contrôle des régisseurs d'avances ne porte pas sur la disponibilité des crédits.

**423. Les diligences requises des régisseurs.** Les régisseurs sont tenus de prendre toutes dispositions utiles pour assurer la sécurité des fonds, valeurs, pièces justificatives et, d'une manière générale, de tout document comptable. Ils sont responsables en cas de perte, vol ou disparition, pour un motif quelconque, des fonds, valeurs et pièces justificatives, non seulement des opérations qu'ils ont exécutées personnellement mais également de celles exécutées par les agents placés sous leurs ordres notamment le régisseur suppléant. En outre, il leur est interdit de confondre les fonds et valeurs de la régie avec ceux qu'ils possèdent à titre personnel, ainsi que de verser à un compte personnel tout ou partie des fonds détenus ès qualité. En cas d'infraction, la responsabilité pénale du régisseur pourra être engagée. La responsabilité pécuniaire des régisseurs s'étend à toutes les opéra-

---

<sup>696</sup> Décret 62-1587 du 29 décembre 1962

tions de la régie depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions<sup>697</sup>.

Afin d'éviter toute contestation dans la détermination du régisseur responsable, il est impératif que celui-ci, lorsqu'il cesse ses fonctions, procède à la liquidation des opérations de sa gestion par versement au comptable assignataire des pièces justificatives de dépenses payées et des recettes encaissées. Dans le cas où le comptable rejette des pièces justificatives de dépenses ou s'il constate l'existence d'un déficit ou d'un manquant, la responsabilité du régisseur sortant sera engagée. La régularisation de ces rejets constitue une charge de service pour le nouveau régisseur, sa responsabilité ne serait toutefois engagée que dans le cas où il commettrait une faute lourde lors de la régularisation.

## **2- Les personnes responsables**

**424. La détermination du régisseur responsable.** Ces dispositions concernent non seulement les régisseurs titulaires mais également les régisseurs intérimaires. En revanche les sous-régisseurs et les régisseurs suppléants n'y sont pas soumis.

**425. Le juge compétent.** Cette responsabilité ne peut être engagée que par une procédure administrative. En effet, la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs ne peut être mise en jeu directement par le juge des comptes. En conséquence, bien que le décret de 1966 ait posé le principe d'une responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs, le juge des comptes ne connaît que le compte du comptable dont la responsabilité s'étend aux opérations des régisseurs. Dans une espèce, la responsabilité du comptable assignataire a été retenue alors même que le régisseur avait bénéficié d'une remise gracieuse. *« Considérant, d'une part, qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 que tout déficit ou manquant en deniers ou en valeurs constaté dans la caisse du régisseur engage, en principe, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable assignataire, responsabilité qui s'étend notamment aux opérations des régisseurs ; que si l'article 11 du décret du 15 novembre 1966 susvisé prévoit que le ministre de l'économie et des finances peut accorder une remise gracieuse au régisseur, aucune disposition de ce décret ne prévoit que cette remise bénéficie de plein droit au comptable.... »*<sup>698</sup>.

---

<sup>697</sup>CAA Marseille 9 avr. 2014 N° 12MA02854

<sup>698</sup>CE 28 février 1997 N° 104544

**426. La responsabilité comme gestionnaire de fait.** Par ailleurs, le DSG, comme toute autre personne s'ingérant sans titre dans le recouvrement des deniers publics ou maniant irrégulièrement des fonds ou valeurs appartenant à des organismes publics, peut être déclaré comptable de fait. Il en est de même des personnes qui, sans être régulièrement nommées, auraient exercé les fonctions de régisseur ainsi que les régisseurs régulièrement nommés qui auraient exécuté des opérations qu'ils n'étaient pas habilités à effectuer. A titre d'exemple on pourrait citer le cas d'un chef d'établissement condamné et déclaré solidairement comptable de fait pour n'avoir pas procédé, en sa qualité de chef d'établissement, à la nomination d'un régisseur, ni diligenté aucun contrôle de la régie sur la période considérée, contrairement aux exigences du décret du 20 juillet 1992 et de l'instruction codificatrice n° 05-042-M9-R du 30 septembre 2005. Le Conseil d'Etat a considéré que par sa négligence, il a été à l'origine d'un maniement irrégulier de fonds publics et devait donc être déclaré solidairement comptable de fait. Dans un de ses considérants, le Conseil d'état précise que « *la procédure de gestion de fait permet de saisir en leur chef toutes les personnes ayant contribué à la mise en place de la gestion de fait, même si elles n'ont pas manipulé de deniers publics ; qu'elles peuvent être déclarées comptables de fait si elles ont participé, fût-ce indirectement, aux irrégularités financières, ou si elles les ont facilitées, par leur inaction, ou même tolérées* »<sup>699</sup>. Une telle condamnation serait possible pour le directeur de greffe qui n'aurait pas procédé à la nomination d'un régisseur comme cela lui incombe en qualité de directeur de greffe.

La déclaration de gestion de fait a pour effet de donner à l'intéressé le statut du comptable patent, et l'oblige à rendre compte, le rend responsable personnellement et pécuniairement de ses opérations, grève ses immeubles d'une hypothèque légale, et le rend passible des amendes prévues par les articles L231-10 à L231-13 et L. 131-11 du code des juridictions financières<sup>700</sup>.

## **B- La mise en jeu de la responsabilité**

**427. Les conditions de fond et de forme de la responsabilité.** La procédure de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire (2) est engagée lorsque certaines conditions sont réunies (1).

---

<sup>699</sup> CE 6 décembre 2017 N° 402474

<sup>700</sup> Loi n° 94-1040 du 2 déc. 1994 relative à la partie Législative des livres Ier et II du code des juridictions financières (rectificatif)

## **1- Les conditions de fond de la responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur**

**428. Les différents cas de responsabilité.** La responsabilité d'un régisseur se trouve engagée dès lors qu'un déficit en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par la faute du régisseur, une recette n'a pas été encaissée ou une indemnité a dû être versée par l'organisme public à un tiers ou à un autre organisme public.

**429. Un déficit ou un manquant.** Un déficit ou manquant peut provenir d'un vol, d'un détournement de fonds, d'une erreur de caisse, d'une différence en moins sur état de solde d'un compte de tiers ou financier débiteur, ou d'une différence en plus sur état de solde créditeur. Il peut trouver son origine, du fait d'un préposé ou du fait d'un tiers. A titre d'exemple, la responsabilité pécuniaire d'un régisseur avait été engagée, ses demandes de décharge de responsabilité et de remise gracieuse rejetées suite à des détournements effectués par un agent de l'établissement entre la date de son installation et celle de sa cessation de fonctions. La cour a considéré que « même en l'absence de faute, dès lors qu'un déficit en deniers ou en valeurs a été constaté, le régisseur ne peut utilement invoquer la circonstance que les détournements opérés ne lui étaient pas imputables ou que l'auteur de ces détournements n'était pas placé sous son autorité »<sup>701</sup>.

**430. Une dépense irrégulière.** Une dépense est considérée comme ayant été irrégulièrement payée si les contrôles prévus par les textes n'ont pas été faits ou ont été mal faits. En vertu des dispositions combinées de l'article 12-B du règlement général du 29 décembre 1962 et de l'article 3 du décret n° 66-850 du 15 novembre 1966, il s'agit des contrôles suivants : qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, disponibilité des crédits, exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet, validité de la créance, caractère libératoire du règlement. Pour qu'une créance soit valide, il faut que le comptable ait contrôlé : la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation sauf en matière de procédure de taxation, l'intervention préalable des contrôles réglementaires, la production des justifications, l'application des règles de prescription et de déchéance<sup>702</sup>.

---

<sup>701</sup>CAA Paris 11 juil. 2006 N° 05PA00583

<sup>702</sup>J.-L. GIRARDI Procureur financier près la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes « Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après « La réforme »

## **2- La procédure de mise en jeu de la responsabilité**

**431. Les étapes de la mise en jeu de la responsabilité.** La responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs est engagée par l'émission dans un premier temps d'un ordre de versement (a) suivi le cas échéant d'un arrêt de débet (b).

### **a – L'ordre de versement**

**432. Le régime de l'ordre de versement.** L'ordre de versement est émis par le ministre de la justice, garde des sceaux après avis du comptable public assignataire. S'agissant d'une procédure amiable, l'ordre de versement, non exécutoire, n'est pas un ordre de recette faisant l'objet d'une prise en charge comptable mais une invitation à couvrir immédiatement le déficit constaté. Il n'est assujéti à aucune condition de forme particulière. Cet ordre est établi « pour une somme égale au montant de la perte de recettes subie, de la dépense payée à tort, de l'indemnité mise du fait du régisseur à la charge de l'organisme public intéressé (décret du 15 novembre 1966 art. 6). L'ordre de versement « est notifié immédiatement au régisseur intéressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception » (décret du 15 novembre 1966 art. 7), par les chefs de cour sous couvert des chefs de juridiction. Elle peut également être effectuée dans la forme administrative. Un exemplaire de l'ordre de versement est également transmis au ministre chargé des finances qui en adressera copie au comptable assignataire.

**433. Le sursis de versement.** À compter de la notification de l'ordre de versement, le régisseur peut, dans un délai de quinze jours, solliciter un sursis de versement au ministre de la justice, garde des sceaux qui se prononce dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande de sursis. Passé ce délai, le sursis est réputé accordé. La durée du sursis est limitée à une année. Toutefois, si le régisseur a présenté une demande de remise gracieuse, dans les conditions définies à l'article 12 du décret précité, le ministre chargé du budget peut prolonger la durée du sursis jusqu'à la date de la notification de la décision statuant sur la demande.

En cas de demande en décharge de responsabilité et/ou en remise gracieuse, ce délai est prolongé jusqu'à la date de notification de la décision statuant sur la demande.

## **b- L'arrêté de débet et ses conséquences**

**434. Les cas d'émission d'un arrêté de débet.** Si le régisseur n'a pas acquitté la somme réclamée par l'ordre de versement établi par l'ordonnateur, ou s'il n'a pas sollicité, ou n'a pas obtenu le sursis de versement, ou si le sursis est venu à expiration, ou enfin si le régisseur ne présente pas de demande en décharge de responsabilité ou de demande en remise gracieuse, un arrêté de débet doit être émis à son encontre, en remplacement de l'ordre de versement. Un arrêté de débet est également émis si le ministre de la justice, garde des sceaux, n'a pas établi l'ordre de versement lors de la procédure amiable. Il est émis, par le ministre chargé des finances, même si le régisseur fait l'objet de poursuites judiciaires accompagnées de constitution de partie civile. L'arrêté de débet a force exécutoire et porte intérêt à compter de la date de l'ordre de versement initialement émis. Comme l'ordre de versement, il doit mentionner clairement les voies et délais de recours. Il est notifié au régisseur par le trésorier-payeur général assignataire par lettre recommandée avec accusé de réception. Il est également notifié au trésorier-payeur général des créances spéciales du Trésor. Une copie de l'arrêté de débet est transmise pour information au garde des sceaux, ministre de la justice.

**435. Les conséquences d'un arrêt de débet.** Rappelons que les règles qui s'appliquent aux comptables publics en la matière s'appliquent également aux régisseurs. L'arrêté de débet peut avoir deux effets distincts suivant la situation.

Dans le cas où le comptable public de droit ou de fait s'est rendu coupable par négligence, incohérence ou irresponsabilité, l'arrêt entraîne à son encontre : restitution, réparation et sanctions pécuniaires au profit des organismes lésés. Le comptable se trouvera alors dans l'obligation de restituer à l'État, à travers le ministère des Finances, le montant perdu. Mais dans le cas où, suite aux enquêtes, il est prouvé que le comptable a directement ou indirectement profité du montant détourné, l'arrêt de débet aura alors des effets bien plus sévères.

L'un des premiers effets d'un arrêt de débet est le maintien de l'hypothèque légale sur les biens meubles et immeubles du comptable des deniers publics ou de l'ordonnateur. En effet, conformément à la loi sur l'hypothèque légale, les biens des comptables de deniers publics et des ordonnateurs sont grevés d'hypothèque, dès leur entrée en fonction jusqu'à ce qu'ils aient obtenu décharge pleine et entière, dans les formes prévues par la loi. Mais dans le cas de celui qui fait objet d'un arrêt de débet, ses biens personnels pourront être vendus par l'État, à la criée publique, jusqu'à concurrence du montant détourné.

Les sanctions découlant d'un arrêt de débet peuvent être non seulement d'ordre administratif mais aussi d'ordre pénal. Parmi les mesures administratives on peut citer : la réparation, la restitution des fonds détournés, le gel des avoirs financiers, la réalisation de cautions, la mise sous séquestre des biens meubles et immeubles. A titre d'exemple un régisseur a été, par jugement définitif du 28 juin 2010, condamné pénalement par le tribunal correctionnel de Grasse pour détournement frauduleux de chèques à l'origine du déficit de la régie municipale. Il a été également condamné civilement à verser à la commune la somme de 206 819,27 euros à titre de dommages et intérêts<sup>703</sup>. De même une régisseuse a été condamnée à trois ans de prison, dont six mois ferme, par le Tribunal correctionnel de Tulle. Elle a également été condamnée à rembourser la somme de 103 .850 € qu'elle avait détournée entre avril 2007 et décembre 2010<sup>704</sup>.

Le régisseur peut encore à ce stade de la procédure présenter une demande en décharge de responsabilité et/ou en remise gracieuse, qui sera examinée par le ministre des finances ou le trésorier-payeur général dans les conditions et limites décrites ci-après.

### **c- Les mécanismes régulateurs de la responsabilité**

**436. La décharge de responsabilité et la remise gracieuse.** Les mécanismes régulateurs, institués par l'article 60-IX de la loi du 23 février 1963 et le décret du 29 septembre 1964 modifié, ont pour objet d'atténuer les effets de la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des régisseurs. Ils peuvent demander une décharge de responsabilité ou une remise gracieuse.

Précisons que le fait, pour un régisseur, de combler de ses deniers le déficit, rend sans objet toute demande en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse. Le régisseur qui a couvert de ses deniers le montant d'un déficit est en droit de poursuivre à titre personnel le recouvrement de la somme correspondante.

Dans le cas où des recouvrements sont opérés sur un débet couvert partiellement par un régisseur, les sommes correspondantes servent à rembourser en priorité, l'organisme public

---

<sup>703</sup> CAA de Marseille 9 avril 2014 N° 12MA02854

<sup>704</sup> P. GOUMY « Six mois de prison pour l'ex-régisseuse du Tribunal de Tulle », Le populaire du Centre 6 sept 2017

qui a supporté la remise, dans la limite et au prorata, le cas échéant, des sommes laissées à sa charge le surplus revenant alors au régisseur.

**437. La demande en décharge de responsabilité.** Conformément à l'article 5 du décret n° 64-1022 du 29 septembre 1964 modifié, la décharge de responsabilité ne peut être accordée que s'il est établi que le débet résulte de circonstances de force majeure et ce, au sens de l'article 1148 du code civil.

La décharge de responsabilité ne peut donc être accordée que dans les cas où il est établi de manière irréfutable que le débet est directement lié à la survenance d'un événement extérieur, imprévisible et irrésistible. L'extériorité de l'événement implique que ce dernier soit étranger à la personne de l'agent comptable ou du régisseur ou à leur activité. L'imprévisibilité est fondée notamment sur la rareté, la soudaineté ou le caractère anormal de l'événement. Quant à l'irrésistibilité, elle s'analyse comme le caractère inévitable d'un événement que la volonté de l'agent comptable ou du régisseur n'aurait pas pu empêcher. Dès lors, la mauvaise organisation de l'agence comptable ou de la régie, le non-respect de la réglementation, l'absence de surveillance ou encore les insuffisances inhérentes aux applications informatiques, ne sauraient être considérées comme constitutives de la force majeure.

En revanche, sont par principe considérés comme relevant de la force majeure les vols avec effraction<sup>705</sup>, les paiements sur pièce falsifiée, les pertes de chèques entre la régie et l'agence comptable ou entre l'agence comptable et la trésorerie générale, à condition toutefois, dans ces derniers cas, que l'agent comptable ou le régisseur ait pris les précautions et effectué les contrôles nécessaires.

Toutefois en cas de vol à main armée, il résulte d'une réponse à une question au Sénat que la responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur n'est pas mise en jeu. En effet, ces circonstances étant considérées comme résultant de la force majeure, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État constate la force majeure au profit du régisseur. Il convient, cependant, de préciser que, même en cas de vol, il peut arriver que la force majeure ne puisse être constatée. Ainsi, chaque fois que le non-respect des règles

---

<sup>705</sup> CE 20 mars 2002 N° 219052

de prudence (coffre ouvert, caisse laissée sans surveillance au cours du service, etc.) a facilité la réalisation du vol, la responsabilité du régisseur est mise en jeu<sup>706</sup>.

**438. La demande en remise gracieuse.** Si les conditions précitées ne sont pas réunies, une remise gracieuse, totale ou partielle, peut être accordée au vu des éléments que l'agent comptable ou le régisseur fait valoir à l'appui de sa requête.

Ces éléments portent notamment sur les circonstances d'apparition du débet, sur les difficultés particulières de gestion de la régie ou de l'agence comptable, ou encore sur la situation personnelle de l'intéressé. Les sommes allouées en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse sont supportées par le budget de l'établissement concerné.

**439. Les dispositions garantissant l'Etat contre le risque d'insolvabilité du régisseur.** En conclusion il convient d'indiquer que pour garantir l'Etat contre les risques que les régisseurs d'avances et de recettes lui font encourir, l'article 4 du décret du 28 mai 1964<sup>707</sup> oblige celui-ci à fournir un cautionnement ou à s'affilier à une association de cautionnement mutuel qui s'engage à rembourser à l'Etat les sommes dont le régisseur d'avances et de recettes serait rendu redevable. Précisons que les régisseurs peuvent être dispensés de fournir un cautionnement ou de s'affilier à une association de cautionnement mutuel dans les cas prévus à l'article 4 du décret n° 92-681 du 20 juillet 1992, relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics.

Lorsque l'association de cautionnement mutuel a remboursé l'Etat, elle se retourne contre le régisseur d'avances et de recettes pécuniairement responsable. Le régisseur d'avances et de recettes peut se garantir contre ce risque en contractant une assurance. En effet compte tenu des sommes qui peuvent être en jeu dans les flux financiers publics, la responsabilité des comptables peut vite devenir très importante, ce qui explique ce système de cautionnement obligatoire pour mutualiser les risques entre les comptables et la souscription d'assurances pour couvrir les risques de leur responsabilité. A titre d'exemples dans une affaire impliquant un régisseur la demande d'annulation de l'arrêté de débet était d'un montant de 340 628<sup>708</sup>

---

<sup>706</sup> Réponse du Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat publiée dans le JO Sénat du 10 sept. 2009 - page 2132 sur Question écrite n° 08717 de M. Jean Louis Mason(Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 14 mai 2009 - page 1192 13<sup>e</sup> législature

<sup>707</sup> Décret n° 64-685 du 2 juillet 1964 relatif au cautionnement

<sup>708</sup> CAA Nancy 27 février 2012 N° 11NC01578

dans une autre affaire le régisseur de la police municipale de Nice avait été mis en débet pour un montant de 206 819,27 euros<sup>709</sup>.

---

<sup>709</sup>CAA de Marseille 9 avril 2014 N° 12MA02854

## Conclusion du chapitre 2

**440. Les responsabilités spécifiques comme confirmation du caractère multiforme de la responsabilité du directeur des services de greffe.** En conclusion, ce deuxième chapitre nous permet également de constater le caractère multiforme des responsabilités du DSG. En effet avec la responsabilité disciplinaire ce sont ses manquements professionnels qui sont sanctionnés même s'il est protégé par une procédure disciplinaire stricte et le contrôle du juge de l'excès de pouvoir pour les sanctions prononcées. Avec les responsabilités financières c'est la méconnaissance des règles de la comptabilité publique qui est sanctionnée. Ce caractère multiforme fait ressortir que le directeur des services de greffe est un fonctionnaire aux multiples attributions qui doit avoir des connaissances dans les domaines les plus variés.

## CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

**441. La responsabilité administrative.** A l'issue de cette deuxième partie nous avons constaté que le rôle central du DSG engendre de nombreux risques liés à ses multiples attributions. En effet, les occasions de commettre une faute personnelle sont nombreuses en matière d'administration et de gestion, ainsi que dans les attributions spécifiques, etc. nous l'avons vu dans le cadre du harcèlement moral, de dépositaire, de vérification des comptes de tutelles, en matière de nationalité, etc. Il est vrai que l'évolution de la jurisprudence tend vers une réduction du domaine de la faute personnelle et de son rattachement à la faute de service. Cependant, relevons que si cette jurisprudence permet à la victime d'être plus facilement indemnisée parce qu'un même fait peut être à la fois une faute personnelle et une faute de service, l'administration a toujours la possibilité d'exercer une action récursoire contre le DSG lorsqu'elle a remboursé la victime.

**442. La responsabilité pénale.** En plus de la responsabilité administrative, les actes du DSG peuvent également être à l'origine d'une faute pénale intentionnelle ou non intentionnelle. Les manquements au devoir de probité peuvent entraîner la constitution des infractions de concussion, corruption, détournement de fonds publics et favoritisme et prise illégale d'intérêts, etc. une importance particulière est attachée au comportement du DSG, en raison des fonctions qu'il exerce, puisque la particularité de ces infractions est qu'elles sont commises dans le cadre du service par une personne dépositaire de l'autorité publique.

Force est de constater que la responsabilité du DSG peut être engagée en matière de sécurité et de santé physique et mentale au travail, non seulement comme chef de service, rappelons que le DSG du conseil de prud'hommes a cette qualité, mais aussi parce qu'il est encadrant et a en charge la gestion du personnel. Il est notamment en première ligne en ce qui concerne les risques psychosociaux dont la prévention repose sur la qualité du management.

**443. Les responsabilités disciplinaires et financières.** En plus de ces responsabilités administratives et pénales, tout manquement professionnel peut donner lieu à une responsabilité disciplinaire même si celle-ci est enserrée dans une procédure stricte et que le juge administratif contrôle les sanctions prononcées. Enfin les fonctions du DSG l'amenant à gérer des fonds publics sa responsabilité peut être engagée s'il ne respecte pas les règles de la

comptabilité publique. Il en est ainsi en matière de gestion budgétaire et lorsqu'il exerce les fonctions de régisseur. Il apparaît donc au terme de cette partie que la diversité des responsabilités que peut encourir le DSG dans l'exercice de ses missions est elle-même une traduction de son rôle central dans le fonctionnement des juridictions.

## CONCLUSION GENERALE

**444. Les propositions de recentrage du juge et du DSG sur leur cœur de métier respectif.** Les rapports GUINCHARD et DELMAS GOYON ont chacun proposé de recentrer les juges sur leur cœur de métier qui est la fonction de juger et d'autre part le DSG sur son cœur de métier qui est la direction et l'administration du greffe. La création des emplois fonctionnels va dans le sens de ce renforcement puisqu'ils permettent aux directeurs principaux d'être nommés sur des postes à fortes responsabilités.

La loi de programmation 2018-2022 et de Réforme pour la Justice tend aussi à renforcer le positionnement managérial des DSG, la transformation numérique et la nouvelle organisation judiciaire devant leur faire gérer des juridictions plus importantes.

**445. Notre première proposition : une direction des services greffe par le DSG sous le contrôle des chefs de juridiction et non plus sous leur double autorité et contrôle.** Nous proposons que ce recentrage soit formalisé dans la gouvernance des juridictions en mettant fin à l'ambiguïté qui existe du fait que le DSG exerce ses fonctions tantôt sous l'autorité, tantôt sous le contrôle des magistrats chefs de juridiction. Compte tenu du fait que dans la réalité le fonctionnement des juridictions repose sur le DSG excepté en ce qui concerne les magistrats. Nous proposons que l'article R123-3 soit reformulé en indiquant que le DSG exerce ses fonctions sous le contrôle des magistrats chefs de juridiction, chef de cour ou juge chargé de l'administration. L'exercice sous contrôle donne une certaine latitude au directeur de greffe pour exercer ses fonctions, le contrôle ne se faisant qu'à posteriori.

L'analyse des attributions exercées sous autorité et sous contrôle et la pratique suivie dans les cours et tribunaux ainsi que les textes commandent d'adopter pour les cours et tribunaux, le système qui existe pour le directeur de greffe du conseil de prud'hommes. Ce dernier exerce en effet ses attributions sous le contrôle du président.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le contrôle relève d'une conception moins rigide de la tutelle administrative. Lorsqu'un directeur de greffe exerce une attribution sous contrôle des chefs de juridiction, cela veut dire qu'il a l'initiative de ce qu'il fait ; le contrôle

des magistrats ne se faisant qu'a posteriori. Les chefs de juridictions n'ont à intervenir que s'ils jugent l'action du directeur de greffe comme étant de nature à compromettre le bon fonctionnement de la juridiction.

C'est ce mode de répartition des pouvoirs qui devrait être adopté pour les cours et tribunaux. Le Code de l'organisation judiciaire pourrait par suite prévoir une rédaction similaire à celle prévue dans le code du travail pour le directeur de greffe du conseil de prud'hommes qui travaille uniquement sous le contrôle du président. Il serait indiqué que « sous le contrôle des chefs de juridiction, le directeur de greffe dirige les services administratifs de la juridiction et assume la responsabilité de leur fonctionnement ».

A cet effet il convient de rappeler que les directeurs des services de greffe à la différence des magistrats sont formés à la gestion et dans les grandes juridictions comme dans la cour d'appel de Paris, ils gèrent un personnel et des moyens importants. Par ailleurs, d'une manière générale les décisions prises par les chefs de juridiction ou de cour en matière d'administration du personnel et de gestion financière et gestion budgétaire sont préparées en amont par les directeurs des services de greffe.

De plus la plupart des attributions du directeur de greffe sont exercées sous le contrôle des chefs de juridiction (code de l'organisation judiciaire art. R123-4 alinéa 1, R123-5, R123-16).

Il semble donc logique pour toutes ces raisons et pour lever l'ambiguïté des textes de placer l'exercice de l'ensemble des attributions du directeur de greffe sous le contrôle des chefs de cour ou de juridiction.

Une telle modification correspond d'ailleurs à la réalité et doit permettre aux magistrats souvent débordés de se recentrer sur leur cœur de métier qui est de juger.

**446. Notre deuxième proposition : la création d'un fonctionnaire de catégorie A chargé des fonctions para juridictionnelles.** Parallèlement à la modification de cet article, il conviendrait de créer un autre corps de catégorie A au sein des juridictions qui serait chargé des fonctions juridictionnelles y compris celles confiées aux assistants de justice. Cela permettrait d'avoir un corps de catégorie A dédié à la gestion et un autre aux fonctions juridictionnelles. Avec la fusion des tribunaux d'instance, des conseils de prud'hommes et des tribu-

naux de grande instance, il pourrait assurer l'ensemble des compétences spécifiques jusque là réparties entre ces deux juridictions. A savoir la réception des déclarations de nationalité, la délivrance des certificats de nationalité française la vérification des comptes de gestion, le recueil de la déclaration conjointe des père et mère aux fins d'exercice conjoint de l'autorité parentale, la vice-présidence du bureau de l'aide juridictionnelle et la délivrance des titres exécutoires européens. Il pourrait y être ajouté la taxation des frais de justice qui relève actuellement de la compétence des magistrats, les injonctions de payer, la saisie des rémunérations et la compétence pour conférer force exécutoire aux actes d'avocat.

Ces deux fonctionnaires recevront la même formation à l'Ecole Nationale des Greffes (ENG) avec une spécialisation dans le domaine choisi lors de la préaffectation.

**447. L'intérêt de la réforme proposée.** Cette réforme permettra d'une part de clarifier les rôles des magistrats et des directeurs de greffe dans l'administration du greffe et d'autre part permettra, aux directeurs des services de greffe à l'image de ce qui existe pour les magistrats du siège et du parquet de passer à l'une ou l'autre spécialité en fonction de leur appétence durant leur carrière.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I- TRAITÉS, MANUELS ET OUVRAGES JURIDIQUES GÉNÉRAUX**

**AUBIN E.**

Droit de la fonction publique p 277-278 Gualino LEXTENSO, 6eme édition, 2015

**AUBYVJ-M. AUBY J-B , Didier Jean-Pierre, TAILLEFAITA.**

Droit de la fonction publique Précis Dalloz 6<sup>ème</sup> édition, 2009

**BRAULT-JAMIN V.**

Les élus et fonctionnaires territoriaux devant la justice pénale, PUG, édition unique, 2001

**CHAPUT R.**

Droit administratif général Tome 1

Droit administratif général Tome 2, Montchrétien, 15<sup>ème</sup> édition, 2001

**CHAUVET C.**

Le pouvoir hiérarchique, LGDJ, 2013

**DEBBASCH C.et COLIN F.**

Droit Administratif, Economica, 10eme édition, 2011

**Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP)**

Discipline dans la fonction publique d'État - Documentation Française

**ENM**

Les personnes vulnérables fascicule,

**ENG**

La vérification des comptes de gestion des tutelles, fascicule

**GAUDEMET Y**

Traité de droit administratif, LGDJ, 16eme édition, 2001

**HAMON F.et Roland RICCI R.**

Droit et gestion des fonctions publiques LGDJ 2eme édition, 2016

**KERNALEGUEN F.**

Institutions judiciaires, ,Litec, Edition jurisclasseur 2003 p. 266 à 267

**LE TOURNEAU P.**

Droit de la responsabilité et des contrats, Dalloz Action, 8eme édition, 2010

**PEISER G.**

Droit de la fonction publique, Dalloz, 21<sup>ème</sup> édition, 2012

**PRADE J.DANTI-JUAN M.**

Droit pénal spécial collection manuel Cujas, 6eme édition, 2014

**RASSA M –L et ROUJON DE BOUBEE G.**

Droit pénal spécial Ellipses

**TAILLEFAIT J.P., A**

Droit de la fonction publique Précis Dalloz 6eme édition, p. 288 à 291.

**TEYSSIE B. CESARE J-F MARTINON A.**

Droit du travail relations individuelles LexisNexis 3<sup>ème</sup> édition, 2014

**THOMAS-TUAL B**

Droit de la fonction publique – collection paradigme, Larcier, 1<sup>ère</sup> édition, 2015-2016

**TOURNAUX S.**

Droit du travail Bréal

**VERON M.**

Droit pénal spécial 16ème édition Sirey Université, 16<sup>ème</sup> édition, 2017

**VIGOUROUX C.,conseiller d'état**

Déontologie de la fonction publique – Dalloz 1995

**VITU A.**

Manuel de droit pénal spécial, cujas, Paris, 1<sup>ère</sup> édition, 1982

**WALINE J.**

Droit Administratif, Dalloz, 26ème édition, 2016

## **II- THÈSES, MONOGRAPHIES ET OUVRAGES SPÉCIALISÉS**

**BAILLY J.**

L'histoire du greffier, Sofiac, édition, Paris, 1987

**BOSSIS R.**

La question de la professionnalité des greffiers, dir Ph Robert Thèse (dactyl.) Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines 2003

**KOEBERLE L.**

Les greffiers étude historique et droit positif actuel, Thèse (dactyl.) Université de Bordeaux 1970

**PLESSERS J., DEPRES R., HONDEGHEN A.**

Le profil du manager administratif dans un contexte de modernisation de la justice.

### **III- ACTES DE COLLOQUES**

**Actes de** la journée d'étude de l'Observatoire des risques juridiques des collectivités territoriales, Hygiène et sécurité au travail dans les collectivités locales : du risque pénal au risk management, publication SMAL, 16 décembre 2004

#### **Actes du débat national**

« La Justice du 21<sup>e</sup> siècle : Le citoyen au cœur du service public de la Justice p. 191 - [http://www.justice.gouv.fr/publication/j21\\_actes](http://www.justice.gouv.fr/publication/j21_actes)

#### **Actes du 123<sup>ème</sup> congrès des greffiers du tribunal de commerce**

« Le greffe, exigence et efficacité d'un service public au cœur de la confiance économique » 6 et 7 octobre 2011 <https://www.cngtc.fr/>

### **IV- ARTICLES DE DOCTRINE**

#### **ARVIS B.**

« L'action en réparation des préjudices nés du harcèlement moral auprès du juge administratif : premier bilan » AJFP 2009

#### **BLERY. C, CADIOU M.**

L'acte d'avocat et sa force exécutoire - Actes du colloque organisé par droit et Procédure à la maison du Barreau de Paris, 2 oct. 2017 - Quel office du juge en 2018 plaider pour un juge moins souvent mais un juge plus présent, p.40 à 41

#### **COMMARET D.**

La loi du 10 juillet 2000 et sa mise en œuvre par la chambre criminelle de la Cour de cassation, GP 12-13 avril 2002, p . 4 cité par F. DESPORTES, C. cass. Rapport annuel 2002, 2<sup>ème</sup> partie Etudes et documents, [www.courdecassation](http://www.courdecassation)

#### **DAVIE E. (DGAFF)**

Les risques psychosociaux dans la Fonction publiques faits et chiffres, Edition 2014

#### **DESPORTES F.**

La responsabilité pénale en matière d'infractions non-intentionnelles, C. cass. Rapport annuel 2002, 2<sup>ème</sup> partie Etudes et documents

#### **DOUCET M.**

La France contrainte de faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant issu d'une GPA– Note sous CEDH, 5<sup>e</sup> sec. 26 juin 2014, Labasse c. France, affaire numéro 65941/11 et Menesson c. France, affaire n° 65192/11 - Revue générale de droit public site de la chaire de droit public français de l'université de la Sarre <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/author/myriamdoucet/>

#### **FONTIER R.**

« Harcèlement horizontal : la protection fonctionnelle ne se réduit pas à la protection juridique », AJFP 2011 p. 41.

AJFP nov. Dec. 2003, p. 39

**GIRARDI J-L** Procureur financier près la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes

« Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après « La réforme »

Gestion & Finances Publiques N° 11, nov.2012, gestionfipu.com

**GOETZ D.**

Prise illégale d'intérêts : précisions sur la notion d'intérêt Dalloz actualité édition du 13 avr. 2018

**GRASSETC.**

Greffe et Greffiers J.C L2013 fasc. N° 52 à 56

**GUERDERP.**, conseiller à la cour de cassation

Etude sur la faute pénale non intentionnelle des fonctionnaires, , [www.courdecassation](http://www.courdecassation)

**KESSOUS R.**, avocat général à la Cour de cassation **DESPORTES F.**, conseiller référendaire à la cour de cassation

La responsabilité civile et pénale du préposé, [www.courdecassation](http://www.courdecassation)

**LECACHEUX M.**, Avocat

« Le devoir de réserve pour les agents titulaires ou contractuels de la fonction publique : une citadelle imprenable pour les lanceurs d'alerte », jeudi 22 décembre 2016 [www.village-justice. Com](http://www.village-justice.com)

**LEMAIRE P.** procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lille  
Le contrôle fonctionnel de gestion - [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)

**LENNON J-L** procureur adjoint à la CA de Bastia

Rencontres à la Chambre régionale des comptes 21 novembre 2014

<http://intranet.justice.gouv.fr/site/ca-bastia/la-cour-7596/rencontres-a-la-chambre-regionale-des-comptes->

**MATHIEU I.**

L'évolution de la notion de harcèlement, la montée en puissance du stress : un parallèle à faire ?, JSL n°271, 11 févr. 2010

**MOREAU J., MUSCAT H.**,

Responsabilité des agents et responsabilité de l'administration JCP fasc. 180 p 13 ; C.civ art.422 al.

**SAMUEL X.** conseiller référendaire à la cour de cassation

XII. Panorama de la Jurisprudence criminelle en matière de prise illégale d'intérêts et d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics  
[www.courdecassation](http://www.courdecassation)

**SAUVE J.M., vice-président du CE**

Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ? Intervention à l'ENA le 27 mars 2013  
<http://www.conseil-etat.fr>

**SCHMERBER C.**, premier conseiller à la cour administrative d'appel de Lyon, rapporteur public dans la chambre de la fonction publique

Quelles responsabilités pour l'employeur public ? Intervention du 29 novembre 2011 neuvièmes rencontres professionnelles de l'Ecole de la GRH «la prévention des risques psycho-sociaux »

**TOURBE M.** Maître de conférences en droit public Université Paris XI

Le harcèlement moral dans la fonction publique : l'état du droit- Dossier Le harcèlement Cahiers de la fonction publics n° 314

**VITU A.**

- Concussion J-CL pen, 1995, n°3

- Corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, JCL pénal code art. 432-11 fasc. 20

- Contentieux pénal « soustraction et détournement de biens - JCL Public fasc. 10

## **V- PROJETS DE RÉFORME, PROPOSITIONS DE LOIS, RAPPORTS OFFICIELS**

### **A-Projets de réforme, propositions de lois**

Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice

**J.F BEYNEL, D. CASAS, J. BEAUME, F. NATALL, F. AGOSTINI, N.**

**MOLFESSIS, D. HOUILLON, B. COTTE, J. MINKOWSKI** - Ministère de la justice, Les chantiers de la justice, janvier 2008 , [ww.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/](http://ww.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/).

### **B- Rapports institutionnels**

Rapport annuel de la Cour de cassation, La documentation française, 2002

Rapport annuel du SCPC (Service centrale prévention de la corruption) 2011 - III.indd 10726 juin 2012 14 :26 :44108 n

Rapport de jury - concours de directeurs des services de greffe session 2016 portail justice  
<http://www.justice.gouv.fr/>

Rapport de jury - concours de directeurs des services de greffe session 2018 portail justice  
<http://www.justice.gouv.fr/>

### **C- Rapports parlementaires**

**COINTAT C.**

Rapport d'information du sénat 3 juillet 2002 l'évolution des métiers de la justice

**FERRAND R.**

Rapport, Professions réglementées, pour une nouvelle jeunesse, 18 octobre 2014

**LAFONT H et MEYER P.**

Rapport sur la réforme des greffes - Ministère de la justice 1978 p.24

**LE VERT D.**

Rapport sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires – Ministère de la justice 1990 p.39

**LUART R.**

Rapport d'information N° 4 formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion 2006-2007

**SERGENT M.**

Evolution du métier de greffier 11ème législature question écrite N° 17339 de JO sénat du 24/06/1999

**D- Autres rapports**

**CHANTAL DE SINGLY - MINISTERE DE LA SANTE ET DES SPORTS**

Rapport de la Mission Cadres Hospitaliers septembre 2009

**DELMAS-GOYON P.**

- La justice du 21ème siècle. Un citoyen acteur, une équipe de justice, Rapport remis au Garde des Sceaux, décembre 2013.

**DSJ- ENG - MINISTERE DE LA JUSTICE –DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES**

Rapport sur la réforme de la formation initiale des greffiers en chef 2012

**ENM - ENG**

« Dix ans après la LOLF, comment repenser le management des juridictions pour rendre une justice de qualité et répondre à l'attente des acteurs judiciaires? », Travaux de la formation des cadres cycle 2016

<http://justicecgce-monsite.com/medias/files/rapport-plan-formation-cadre-2017.pdf>

**GUINCHARD S.**

- L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, Rapport remis au Garde des Sceaux au mois de juillet 2008, La Documentation française, 2008.

**Institut de droit de Dauphine,**

Rapport de recherche à destination du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce [www.droitdauphine.eu](http://www.droitdauphine.eu) -[www.dauphine.fr](http://www.dauphine.fr)

**VI- ARTICLES DE PRESSE**

#### **FOURCADE V.**

« Arrêts maladie et dysfonctionnements en pagaille au Tribunal de grande instance de Bayonne » Le journal du Sud Ouest 18 février 2013

#### **JOLLY P.**

La mort d'un juge rappelle le lent désamiantage du TGI de Créteil, Le Monde 10 sept 2018

#### **RENAUD P.**

« Des fonctionnaires en grande souffrance au tribunal de grande instance d'Orléans », La République du Centre Orléans 7 avril 2017,

#### **GOUMY P.**

« Six mois de prison pour l'ex-régisseuse du Tribunal de Tulle », Le populaire du Centre 6 sept 2017

#### **VII- SITES INTERNET**

<https://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.conseil-etat.fr>

[www.courdecassation](http://www.courdecassation)

<http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj>

<http://intranet.justice.gouv.fr/site/scpc>

<http://intranet.justice.gouv.fr/site/ca-bastia/la-cour-7596/rencontres-a-la-chambre-regionale-des-comptes->

<http://www.senat.fr/>

<http://www.assemblee-nationale.fr/>

<https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/author/myriamdoucet/>

<http://legiglobe.rf2d.org> Greffier en Europe

<https://www.cngtc.fr/>

<http://www.autoritedelaconcurrency.fr/pdf/avis/10a14.pdf>

#### **VIII- DIVERS**

##### **Autorité de la Concurrence**

Avis relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelle par un huissier de justice - Avis n°10-A-14 du 29 juin 2010 <http://www.autoritedelaconcurrency.fr/pdf/avis/10a14.pdf>

##### **Bailly TI GENERAL**

Nationalité : déclaration p. 7 n°27

##### **CGC syndicat des directeurs de greffe judiciaires**

Directeur de greffe : le Témoin gênant - Bulletin d'information du 4ème trimestre 2016

##### **Direction de l'administration pénitentiaire,**

Guide de la procédure disciplinaire de l'administration pénitentiaire

## **ENG**

Fascicule la vérification des comptes de gestion

## **LEGIGLOBE**

Greffier en Europe (de, at, hr, dk, es, ee, fr, it, lu, no, nl, pt, cz, ro, si) 4 octobre 2012-  
<http://legiglobe.rf2d.org>

### **Ministère de la justice (Direction de l'administration pénitentiaire)**

Guide de la procédure disciplinaire de l'administration pénitentiaire [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

### **Ministère de la Justice – Direction des services judiciaires**

- Instructions destinées aux greffes pour la mise en œuvre de la protection juridique des majeurs juin 2009
- Plaquette de présentation de la réforme statutaire des personnels des greffes
- Protocole d'accord sur les perspectives d'évolutions statutaires des personnels des greffes  
<http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj/>

### **Questions au Ministère du Budget par un sénateur**

- Question écrite n° 08717 de M. Jean Louis Mason(Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 14/05/2009 - page 1192 13<sup>e</sup> législature
- Réponse du Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État publiée dans le JO Sénat du 10/09/2009 page 2132

### **Syndicat National des services judiciaires et de la chancellerie Force ouvrière**

Lettre ouverte à Madame la Garde des Sceaux sur le management d'un autre siècle 27 février 2014

### **Syndicat national des services judiciaires de la chancellerie FO**

Les brimades subies par un greffier en chef de Toulouse intéressent la presse  
Figaro 21 novembre 2013

### **Traité pratique du greffe d'instance fascicule vérification des comptes de gestion**

## **UNION EUROPEENNE DES GREFFIERS**

Livre vert pour un greffier européen

<http://www.eu-rechtspfleger>

## **USM**

- Communiqué et question écrite n° 01212 de M. Marcel RAINAUD JO Sénat 02/08/2007 au garde des sceaux
- Livre Blanc 2010 - l'Etat de la Justice en France , Bilan d'un an de visite dans les juridictions , Revue de l'USM N° 390
- Observations de l'USM au groupe de travail consacré à l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire, 22 mai 2017 [www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

## **UNSA Services judiciaires**

Déclaration comité technique des services judiciaires 29 septembre 2016

### **IX- TEXTES (Lois, décrets, Circulaires, ordonnances,)**

Loi n°65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales

Décret n° 92-413 du 30 avril 1992 modifié portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires;

Décret n°2003-466 du 30 mai 2003 modifié portant statut particulier des greffiers des services judiciaires.

Décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires

Décret n° 92-414 du 30 avril 1992 portant statut particulier du corps des greffiers en chef

Loi du 23 décembre 1986

Décret du 30 juillet 1986 complétant le nouveau code de procédure et relatif aux mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession

Décret n° 85-1236 du 22 novembre 1985 modifiant le code électoral.

Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative

Loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit article 9.

Loi n°2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires (art.28)

Décret n°2011-1043 du 1er septembre 2011 relatif aux mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession et à la procédure en la forme des référés article 1 modifiant l'article 1304 du code civil

Décret n° 2011-1470 du 8 novembre 2011 relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelle par un huissier de justice

Loi n°2003-516 du 18 juin 2003 relative à la dévolution du nom de famille, article 7 modifiant l'article 12 de la loi n°2002-304 du 4 mars 2002 relative au nom de famille

Décret n° 2007-352 du 14 mars 2007 relatif aux services administratifs régionaux judiciaires

Décret n° 2015-1274 du 13 octobre 2015 portant statut d'emploi de directeur fonctionnel des services de greffe judiciaires

Décret n° 2015-1276 du 13 octobre 2015 relatif au statut d'emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires pour les greffiers fonctionnels

Décret n° 2015-1277 du 13 octobre 2015 fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux membres du corps des directeurs des services de greffe judiciaires, aux emplois de directeur fonctionnel des services de greffe judiciaires, aux membres du corps des greffiers des services judiciaires et aux emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires

Circulaire JUSB11525398C du 23 octobre 2015 sur la réforme statutaire de la filière greffe (catégorie A et B) page 3

Loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé - titre II

Décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires

Circulaire du 11 mai 2016 déploiement national du service d'accueil unique du justiciable

Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle

Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Loi du 13 juillet 1972 pour les militaires et décret du 18 mars 1986 pour les policiers, statut de la magistrature, statut particulier des membres du Conseil d'État,  
Décret n° 2016-670 du 25 mai 2016 fixant la valeur du point à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016

Loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 prévoyant, la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Décret du 14 octobre 1991 modifié par le décret du 23 août 2007

Décret du 30 octobre 2006 attribuant la NBI aux greffiers en chef modifié par le décret du 2 août 2007

Décret n° 2005-1606 du 19 décembre 2005 relatif au régime indemnitaire des greffiers en chef des services judiciaires

Circulaire de l'Expérimentation de « l'assistance des magistrats

BOMJL (Bulletin officiel du Ministère de la Justice et des Libertés) du 30 mars 2012 - JUSB1134112C

Loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité

Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures

Loi du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire

Décret° 2006-781 du 3 juill. 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat

Décret n°2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil

Loi n° 83-634, 13 juill. 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires

Instruction générale de l'état civil

BOMJ n°2013-11 du 29 novembre 2013 - JUST1327538C

Loi n°83-364 du 13 juillet 1983 et 84-16 du 11 janvier 1984

Décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la prévention médicale dans la Fonction Publique modifié par le Décret n° 95-580 du 9 mai 1995

Circulaire DAGE 98-02 B1 02 mars 1998

Circulaire DAGE 98-02 B1 02 mars 1998

DGAFP note n° B9 n°10-MTSF10132 77C du 18 mai 2010 – Rappel des obligations des administrations d'Etat en matière d'évaluation des risques professionnels

Circulaire SJ.14-010-/SDRHS du 10 juin 2014 relative à la responsabilité des chefs de service en matière de santé et de sécurité au travail, au droit d'alerte, droit de retrait et à la mise en place des assistants de prévention

Loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives

Loi n°2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption

Décret. N° 93-990 du 3 août 1993 pris pour l'application de la loi du 11 décembre 1992 notamment de celles relatives aux critères d'attribution et aux conditions de légalité des variantes

Ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics

Circulaire FP n° 1430 du 5 octobre 1981 ; loi du 17 juill. 1978

Circulaire CD - 3909 du 8 août 1991 du ministre délégué au budget a rénové les procédures d'engagement comptable des crédits

Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances applicable à l'époque art. 11

Décret n° 86-451 du 14 mars 1986 pris en application de l'article 16 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en ce qui concerne la comptabilisation des recettes et des dépenses de l'État

Décret 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique

Loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie Législative des livres Ier et II du code des juridictions financières publiée au Journal officiel du 6 décembre 1994 (rectificatif)

Décret n° 64-685 du 2 juillet 1964 relatif au cautionnement

Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

Décret n°63-767 du 30 juillet 1963 portant statut des membres du Conseil d'État

Décret n°86-951 du 30 juillet 1986 complétant le nouveau code de procédure et relatif aux mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession

Décret n° 85-1236 du 22 novembre 1985 modifiant le code électoral

Décret n°88-600 du 6 mai 1988 modifiant le code de procédure pénale et le code de l'organisation judiciaire et relatif aux frais de justice

Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution

Circulaire de cadrage du 3 juillet 2017

Circulaire du, Ministère de la justice de la justice du 26 juin 2018 sur le nouveau dispositif de formation continue obligatoire des directeurs de greffe du ministère de la justice

Décret n° 2014-1458 du 8 décembre 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire

## **X-ANNEXES**

**Annexe n° 1** : Liste des postes de greffiers fonctionnels de septembre 2018

**Annexe n° 2** : profil de poste d'attaché d'administration

**Annexe n° 3** : profil de poste du directeur des services de greffe chargé de l'immobilier

**Annexe n° 4** : poste proposé à un DSG ou un attaché d'administration

**Annexe n° 5** : fiches de poste des juristes assistants

## PLAN DE JURISPRUDENCE (et notes)

### **Introduction**

### **Première partie : le rôle central du directeur des services de greffe dans le fonctionnement des juridictions judiciaires**

#### **Chapitre 1 : un rôle central lié au statut du directeur des services de greffe**

##### **Section 1 : distinction entre le directeur des services de greffe et le greffier**

###### **§1-Le greffier du tribunal de commerce**

###### **Conseil constitutionnel**

Cons. const., QPC, 21 nov. 2014 n° 2014-429 - droit de présentation des notaires

Cons.const, QPC 26 mars 2015 n°2015-459

###### **Cour de cassation**

Cass.crim, 1er dec 1855

###### **Juridictions du fond**

T.A., Rennes 17 nov. 2014 - n° 14045524

###### **§2- Le greffier des services judiciaires**

###### **Cour de cassation**

cass civ 3, 9 mai 1979

##### **Section 2 : Le Directeur des services de greffe, un fonctionnaire de catégorie A**

###### **§1-Les règles immuables du statut de DSG ancien greffier en chef**

Cass. Civ 2, 4 mai 2017 n° 17-01683 (incompatibilité)

###### **§2-Des règles statutaires fluctuantes axées sur la gestion et l'administration**

#### **Chapitre 2 : Un rôle central résultant des attributions multiples du directeur des services de greffe**

##### **Section 1 : les attributions administratives et de direction encadrées par les magistrats**

**§1 Une autonomie relative dans les fonctions de direction et d'administration au sein des cours et tribunaux**

### **Conseil d'Etat**

CE, 5 mai 1950 Buisson, Recueil Lebon p. 258

CE, 13 mai 1949 Couvrat : Dalloz 1950 p. 77

CE, 1er février 1946 Lériot : Recueil Lebon p. 31

CE, 27 avril 1987 Société Mercure-Paris Étoile : AJDA 1987 p. 527

CE, 8 fév.1950, Chauvel : Recueil Lebon p.85

CE, 28 juin 1957 Société X : Revue de droit public 1957 p. 1072

CE, 9 février 1977 Université de Paris X Nanterre n°04774

CE, 21 mai 2008, Groupe hospitalier Sud Réunion : n° 294711 in

## **§2 Une mise sous tutelle du greffier en chef plus forte en dehors des cours et tribunaux**

### **Section 2 : Des attributions particulières multiples mais en recul**

#### **§1 Évolution en dents de scie des attributions spécifiques du greffier en chef**

##### **Conseil d'Etat**

CE, 12 dec. 2014 2ème / 7ème SSR, 12 déc.2014, 365779 : recueil Lebon

##### **Cour Européenne des Droits de l'Homme**

CEDH, 5e sec., 26 juin 2014, Labassee c. France : req. n° 65941/11

CEDH, 5e sec. Menesson c. France, req. N° 65192/11

##### **Cour de cassation**

Cass.civ, 1<sup>er</sup>dec1994: Bull civ I n° 370

Cass. civ1, 26 sept. 2015 n° 11-2235

Cass. civ1, 23 janv. 2007 n° 06.11724

Cass civ1, 19 mars 2008 n°07-15712

##### **Juridictions du fond**

CA Paris, 31 mai 2010 Base JURICA cité dans cours ENG la vérification des comptes de gestion

§2 L'avenir des attributions spécifiques du directeur des services de greffe

## **Deuxième partie : Un rôle exposé source de responsabilités multiples**

### **Chapitre 1 : Les responsabilités de droit commun**

#### **Section 1 : La responsabilité administrative du directeur des services de greffe judiciaires (DSGJ)**

##### **Tribunal des Conflits**

Trib. confl., 19 mai 2014,C3939

### **Conseil d'Etat**

CE, 2 juillet 2008 N° 300446

CEAss. 18 nov. 1949, Dlle Mimeur ,Defaux et Besthelsemer

### **Juridictions de fond**

CA Nîmes, 30 mars 2010 : base JURIDATA, RG n° 08/02465

CAA Nantes, 18 mai 2007, n° 06NT00829, Assoc. Tutélaire majeurs protégés de l'Orne :  
JurisData n°2007-366421

## **§1 la nature de la faute susceptible d'engager la responsabilité du directeur des services de greffe**

### **Tribunal des conflits**

Trib. confl., 30 juillet 1873, Pelletier : Rec. Lebon P.117,

Trib.confl., 5 mai 1877, Laumonier-Carriol : Rec. n°95 p. 437.

Trib confl.19 mai 2014,C3939

Trib. confl.14 janv. 1935, Thépaz, GAJA n° 48

Trib. confl. 16 nov. 2015 pourv. n° 15-04036

Trib.confl, 30 juin 1949, Dame veuve Chulliat

Trib.confl 20 octobre 2008 N° de pourvoi: 08-03695

Trib.confl, 8 avril. 1935, Action française, GAJA n°

Trib.confl 2 décembre 1991, Mme Paolucci cité par Charles DEBBASCH Frédéric  
COLIN, Droit Administratif, p. 448 à 449

Trib.confl. 21 décembre 1987, Kessler c/Thezenas Rec. CE 1987, p. 456

Trib. confl. 14 janv. 1980, Techer c/Pahon : Rec. CE 1980, P 504

Trib.confl.19 oct. 1998, Préfet du Tarn c/CAToulouse n° 03131

Trib. confl., 18 oct. 1998, Préfet du Tarn, n° 03131

Trib. Confl., 19 mai 2014, req. N°03939

Trib.confl., 20 octobre 2008 N° de pourvoi: 08-03695

### **Cour de cassation**

Cass. crim. 11 juillet 2017 pourv. N° 16-84639

Cass. crim. 15 sept. 2015 pourv ; N° 14-85726

Cass. civ.1 19 mars 2015, N° de pourvoi: 14-14571

Cass. crim. 29 nov. 2016 N° pourvoi 15-80229

Cass. crim. 15 sept. 2015 pourv ; N° 14-85726

Cass.crim 10 fev. 2009 pourv. N° 08-84339

Cass. crim 21 mars 2017 pourv. n°16-82347

Cass. crim13 oct. 2004, Bull. crim. N° 243

Cass. crim. 21 juin 2005, n° 04-86936

Cass. crim. 11 juill. 2017 pourv. n° 1684639

Cass. crim. 29 nov. 2016 pourv. n°15-80229

Cass. crim 26 nov. Pourv. n° 91-

Cass.crim 15 mars 2016 pourv. n° 15-80567

Cass.crim 17 oct. 2007, pourv. n° 06- 87566

Cass. req. 15 juin 1990 : DP 1911, 1, 113. – Paris 10 mai 1929 : DH 1929, 418

Cass. 1re civ., 28 avril 1981 : D. 1981, 557, note Massip ; RTD civ. 1982, 148, note Durry  
Gaz. Pal. 1982, 1, pan. jur. 10, note Chabas  
Cass. 1re civ., 28 avril 1981, précité  
Cass. civ 3, 22 mai 1975 N° de pourvoi: 74-10691

### **Conseil d'Etat**

CE, 3 fév. 1911, Anguet : Rec Lebon p. 146  
CE, 26 juill. 1918 époux Lemonnier : R. 761, concl. Léon Blum ; GAJA, n° 32  
CE, 26 octobre 1973, Sadoudi : GAJA n°  
CE, 23 déc. 1987 : Rec. Lebon, 1987, p. 431, *Epoux Bachelier*  
CE, 27 fév., 1981 Commune de Chonville-Malaumont : GAJA n°1  
CE, 18 nov. 1988 : Rec. Lebon, 1988, p. 416, Ministre de la Défense c. Epoux Raszewski  
CE 21 nov. 2014 n° 375121  
CE 26 janv. 2007, n° 285156  
CE 21 avril 1937, Quesnel  
CE 11 nov. 1953, Oumar Samba  
CE, 11 février 2015 n° 372359  
CE, 10 nov. 1944, Langneur, Rec. CE 1944 p. 288

CE, ass. 12 avril 2002, Papon n° 238689

CE ass. 28 juillet 1951, Laruelle

CE 23 juin 1954, Veuve Litzler

CE 13 mai 1991 Soc d'assurance Les Mutuelles Unies

CE 12 mars 1975 Pothier : Rec. CE 1975 p. 190  
CE, 4 juill. 1962, Benatru : Rec. CE 1962, p. 1100  
CE, 28 Fév. 1969 Périco : Rec. CE 1969, p. 126  
CE 21 nov. 2014 n° 375121 précité  
CE 2 oct. 2015 n° 393766  
CE 26 octobre 2007 n° 284683 ou 4 mars 2009 n° 311122  
CE 24 novembre 2006  
CE 26 novembre 2008 n° 305076  
C.E., 30 décembre 2011, n° 332.366, AJDA 2012, p. 616  
CE 24 nov. 2006 Baillet, n° 256313  
CE Sect. 11 juillet 2011 n° 321225  
CE 2 juil. 2008 N° 300446  
CE Sect, 17 mars 1995, Soilihi, n°130791

### **Juridictions du fond :**

CA Amiens 27 juil. 2016 N° 713  
CAA Marseille 18 janvier 2011, n° 08MA01385  
CAA Lyon 18 janvier 2011 n° 09LY00727  
CAA Nancy, 2 août 2007, Altemaire c/ Cne de Hoenheim, préc  
CAA Bordeaux, 2 déc. 2008  
CA Toulouse , 21 avr. 2009 n° 0501378  
CAA Nantes 26 février 2010, n° 09NT01370  
C.A.A. Versailles, 17 février 2011, n° 09VE02269, AJDA 2011, p.863  
CAA Douai, 26 avr. 2005, Hassam  
CAA Nancy, 8 déc. 2008, X. c/ Cne de Saverne

C.A.A. Douai, 16 mai 2012, 11DA00969, AJFP 2012, p.255  
CAA de Lyon 12 mai 2011- n° 10LY01399  
CAA Nancy, 15 novembre 2007, M. X. c/ Ville de Besançon  
CA de Grenoble 18 octobre 2016 Jurica  
CA Paris 5eme CH. 30 JUIN 2009 N° 07/12124, jurisdata n° 2009-006544,  
CA Caen, 10 fév. 2009 jurisdata n° 2009 007898  
CA Limoges 25 janvier 2011 base JRICARG n° 10  
CA Nîmes 30 mars 2010 base JURIDATA, RG n° 08/02465  
CAA Paris, 25 avril 2002, Garde des Sceaux et M. et Mme Ati, n°s 01PA01517-  
01PA01573, T. p. 658. Rapp.  
TP Rennes 4<sup>ème</sup> classe, 15 juill.2002, n° 02/00417  
TA Besançon, 11 déc. 2003, Braido c/ Centre de réadaptation de Quingey, n° 02539,  
AJFP 2004. 87

## **§2 Le débiteur des réparations**

### **Tribunal des conflits**

Trib. confl., 26 mai 1954 Moritz, JCP 1954 n° 8334 note CHAPUS  
Trib.confl 25 mars 1957Hospices du Puy, p. 817, Rev. Adm. 1957

### **Conseil d'Etat**

CE, 3 février 1911, *Anguet* R. p. 146 - CE 26 juill. 1918 époux Lemonnier , GAJA, n° 32  
CE Ass. 18 novembre 1949, *DlleMimeur*  
CE, 28 mars 1924 Poursines  
CEAss, 28 juill. 1951, Laruelle  
CE 28 mars 1924, n°71243, p. 357  
CEAss., 28 juillet 1951 Delville  
CE 1981 Kessler  
CEAss. 28 juillet 1951 Delville  
CE Sect. 26 avril 1963, Centre hospitalier régional de Besançon : rec. p.242, concl. Char-  
deau ; S. 1963, p.338  
CE 11 février 2015 AJDA 2015. 311

### **Cour de cassation**

Cass. Ass.Plén. 25 fév. 2000, Costedoat , BICC n° 512, 15/04/2000

### **Juridictions du fond :**

CAA Paris, 10 déc. 2015 n° 14PA02386

## **Section 2 : La responsabilité pénale du directeur des services de greffe**

### **§1 La responsabilité en matière de santé et de sécurité au travail**

#### **Tribunal des conflits**

Trib.Confl 14 janvier 1935 Thépez

#### **Conseil d'Etat**

CE Section 7 février 1936 JAMART -GAJA p : 305.

### **Cour de cassation**

Cass .crim 22 fév 1995-94-80810 JCP 1996 22730 cité dans Bull hygiène et sécurité n° 17 fév. 2006

Cass.crim9 dec 2003. Pourvoi n°03-81211

Cass.crim 14 mars 1979, 14 oct. 1986

Cass soc 23 mars 2005N° de pourvoi: 03-42404

Cass.2e civ., 8 nov. 2012, n°11-23.855F-D

Cass.soc., 13 mars 2013, n°11-27.964 FS-PB

Cass.soc., 17 janvier 2013, n°11-24.604

Cass.soc., 23 janvier 2013, n°11-23.855F-D

Cass.soc. 28 Février 2002

Cass. crim 9 dec 2003. Pourvoi n°03-81211

Cass. crim 24 juin 1997, N° de pourvoi: 96-82424

Cass. crim 9 Décembre 1997N° de pourvoi: 96-85958

Cass. crim 9 dec. 2 003 pourvoi n° 03-81211

Cass. crim. 10 oct. 2000, n Q 99-87.280

Cass. crim 24oct. 2000 n 00-82.467

Cass. crim 17 déc. 2002, n02-81.229

Cass. crim 21 nov 2000 n 88-81. 488

Cass. crim 16 janvier 2001 B n 15

Cass.crim 16 janvier 2001, B n 14

Cass. crim 9 déc. 1997 pourvoi n° 96-85958

Cass. crim 24 juin 1997 pourvoi n° 96-82424

Cass. crim., 13 novembre 2007, pourvoi n° 06-89.455

Cass. crim 3 mai 2011, pourvoi n° 10-85.074.

Cass. crim., 10 mai 2000, pourvoi n° 99-80.784, Bull. crim. 2000, n° 183

Cass.Crim., 18 mars 2008, pourvoi n° 07-83.067, Bull. crim. 2008, n° 67.

Cass.Crim., 16 février 1999, pourvoi n° 97-86.290, Bull. crim. 1999, n° 24

Cass.Crim., 4 octobre 2005, pourvoi n° 04-87.654, Bull. crim. 2005, n° 250.

Cass.Crim., 6 octobre 2009, pourvoi n° 09-81.037

Cass. crim., 19 avril 2000, pourvoi n° 99-87.234, Bull. crim. 2000, n° 161 ; Cass.crim., 3

avril 2001, pourvoi n° 00-85.546, Bull. crim. 2001, n° 90.

Cass. crim., 30 octobre 2007, pourvoi n° 06-89.365, Bull. crim. 2007, n° 261

Cass. crim., 16 octobre 2007

Cass. soc. 17 oct. 2018 n° 17-17.985, Dalloz. Actualité, édition du 7 déc. 2018

### **Juridiction du fond :**

T. corr Lyon 2 juin 2004 – Bull hygiène et sécurité n° 17 fév. 2006

T, corr Lyon 2 juillet 2004 Bull Hygiène et sécurité n° 1è fév. 2006

Trib. Corr Lyon 2004

CA Amiens Ch. Corr. 27 juillet 2016 N° 713

## **§2- Les infractions relatives au comportement du DSG, le manquement au devoir de probité**

### **Cour de cassation**

Cass. crim., 9 mars 1999, pourvoi n° 98-82.269, Bull. crim. 1999, n° 34

Cass. crim., 16 février 1999, pourvoi n° 97-86.290, Bull. crim. 1999, n° 24.  
 Cass. crim., 8 octobre 2002, pourvoi n° 01-85.550, Bull. crim. 2002, n° 181  
 Cass. crim. 25 juin 2014 N° de pourvoi: 13-83072  
 Cass. crim. 29 juillet 1917, BC n° 170  
 Cass. crim 19 mai 1999 Bull. crim n°100 sous art 432-10 n° 18.  
 Cass.crim 15 janv. 1992, n° pourvoi 92-81775  
 Cass.crim., 14 février 1995, Bull., crim., n° 65  
 Cass. crim., 24 octobre 2001, Bull., crim., n° 220.  
 Cass. crim 25 juin 1996, pourv. n° 95-85039  
 Cass.crim 6 fév. 1968 BC n° 37  
 Cass. crim 4 juil. 1974 BC n° 249 cité p 150  
 Cass.cass. crim., 15 avril 1932: Bull. crim., n°105  
 cass. crim. ,5 janv. 1933 gaz. Pal. 1933, 1, p. 411  
 cass. crim 22 juill. 1954: Bull. crim., n° 266  
 cass. crim., 3 juin 1997 ; Dr. Pen. 1997, comm ; n° 152, obs. M Véron  
  
 Cass. crim. 13 janv. 2016 pourvoi n° 14-88382  
 Cass. crim., 9 février 2011, no10-82.  
 Cass. Ass.Plén. 4 juil 2008 n° de pourvoi : 00-87102  
 Cass. crim. 21 juin 2000, pourvoi n° 99-86871  
 Cass. crim 1<sup>er</sup>juill 1953 bull crim n°229  
 Cass. crim, 3 fév. 2007, Bull. crim. N°127  
 Cass. Assplén 4 juillet 2008 N° de pourvoi: 00-87102  
 Cass.crim 24 oct 1957 bull crim n°676;  
 Cass.crim 7 oct 1976 bull crim n° 333  
 Cass. crim 19 sept. 2003, Juris-Data n°2003-021728  
  
 Cass. crim 21 sept. 2005 Bull. crim n°233  
 Cass. crim 27 nov 2002 Bull crim n° 213  
 Cass. crim 16 dec 1976 bull crim n° 279  
 Cass. crim. 22 octobre 2008 N° de pourvoi: 08-82068  
 Cass. crim. 21 juin 2001; Bull. Crim. n°239  
 Cass. crim., 4 mai 2011, no10-87.447  
 Cass. crim. 15 mars 2017 n°de pourvoi:16-83838  
 Cass. crim. 4 mai 2011 Bull. crim. n° 91) sous art 432-14)  
 Cass. crim., 29 juin 2011, no10-87.49  
 Cass. crim. 17 févr. 2016, pourvoi n° 15-85.363.  
 Cass. crim 14 fev 2007, pourvoi n°06-81924  
 Cass. crim. 17 octobre 2007 N° de pourvoi: 06-87472  
 Cass. crim 10 sept 2008 Dr pénal 2008 n° 158 obsVéron sous 432-14 n 16  
 Cass. crim 19 sept 2007 pourvoi n° 06-85003  
 Cass. crim. 17 octobre 2007 N° de pourvoi : 06-87472 précité  
 Cass.crim – 2 avril 1998-req n° 97-84191 GP 9-10 juin 1999 n° 160-161.  
 Cass. crim 10 sept 2008 Dr pénal 2008 n° 158 obsVéron sous 432-14 n 16  
 Cass.crim 19 nov 2003 Dr. Pénal 2004. 32 obsVéron  
 cass.crim 25 oct 1945 bull crim 1945N0 98  
 Cass.crim 16 juill 1948 bull crim 1948 n°201  
 Cass.crim 11 oct 1994 Juris-Data n° 1994-002325  
 Cass.crim 26 nov 1991 Juris-data n°1991 – 004023  
 Cass.crim 26 fév 1990 dr pénal 1990 cm 248 obsVéron  
 casscrim 14fév 1846 bull crim 1846 n°50,

Cass.crim 20 avr 2005 juris-Data N° 2005-028291  
Cass. crim 28 juillet 1958 BC n° 584  
Cass. crim. 15 juin 1992 pourv. n° 92-81775  
Cass.crim 19 fév 1998 Juris-Data 1998-001044  
Cass. crim., 20 avril 2005 crim. 20 avril 2005 n° de pourvoi : 04-84917  
cass .crim 26 nov. 1991N° de pourvoi: 91-81795  
cass .crim 26 nov. 1991N° de pourvoi: 91-81795  
Cass.crim, 9 nov. 1998 – Drp. 1999 com 53  
Cass.crim 22 février 2017 N° de pourvoi : 15-87328  
Cass. crim 5 avr. 2018 n° 17-81-912 Dalloz. Actualité, Edition du 7 déc. 2018

### **Juridictions du fond**

Trib. Cor. De Béthune – 15 février 2000 – Jean-Luc Bécart et autres.  
*15 septembre 1999, n° 5159*  
CA Grenoble 17 nov. 1972 GP 1973 I som p. 155  
CA Riom, 17 janv 1888 ,journ Parquets 1888 1 P 90

## **Chapitre 2 : Les responsabilités spécifiques**

### **Section 1 : La responsabilité disciplinaire**

#### **Conseil d'Etat**

CE 15 janvier 1935, " Bouzanquet ", Rec. p. 44

#### **§1 Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire**

#### **Conseil d'Etat**

CE, 8 octobre 1990, ville de TOULOUSE c/Mirguet, rec. 270  
CE, 8 juin 1956, Dardenne  
CE 9 nov. 2015 N° 373321  
CE, 17 mars 2004, Provost, Rec.205436  
CE, 23 fév. 2005, Franchonna  
CE , 9 nov. 2015 N° 373321  
CE, 11 juill. 1988, Coiffier cité par Gustave PEIZIER la fonction publique p. 94  
CE, 31 mars 2008 N° 293348  
CE, 29 déc. 2004, Mme B. AJDA 2005, p. 510  
CE 27 janv. 1982, Pelletier  
CE 2 avril 2015 N° 370242  
CE, 14 oct. 2002, Min. intérieur, AJDA 2003, p. 198  
CE, 26 sept. 2008, Assistance publique –Hôpitaux de Paris, AJDA 2008, p. 1799

#### **Cour de cassation**

Cass.crim. 25 juin 2014 N° de pourvoi: 13-83072 .  
Cass. crim. 25 juin 2014 N° de pourvoi: 13-83072

### **Juridictions du fond**

CAA Bordeaux 13 oct. 1997 N°95BX00682

CAA Marseille 27 dec. 2001 N°98MA00087  
CAA Nantes 25 mars 2010 N° 09NT01205  
CAA Versailles 28 janvier 2008 N° 06VE00545  
CAA Paris 13 mai 2013 N° 11PA00078  
CAA de Douai 17 mars 2016 N°14DA00454  
CA Amiens 27 juillet 2016 N°713 précité  
CAA Marseille 27 sept. 2016 N° 15MA04102  
CAA Paris 10 avril 2018 N° 16PA03380,17PA01541  
CAA Bordeaux 29 sept. 2009N° 08BX03221  
CAA Marseille 27 septembre 2016 N° 15MA04102  
CAA Paris 13 mai 2013 N° 11PA00078  
CAA Paris 13 mai 2013 N° 11PA00078  
CAA Marseille 28 avril 2015 N° 14MA02628  
CAA Lyon 15 avr. 2010 N° 09LY00676

## **§2 Les sanctions disciplinaires**

### **Conseil d'Etat**

CE 16 déc. 2009, M. S., req. n° 320911  
CE 21 juin 1968, Barré, req. n° 64584  
CAA Bordeaux 11 janv. 2011, req. n° 09BX02903  
CE, 25 sept. 2015 n° 372624  
CE, 28 déc. 2005 n° 267646  
CE, 4 fév. 2011N° 335098  
CE 19 mai 1993, M Notin RFDA 1993 p 838  
CE 23 novembre 2009N° 316883  
CE 1er oct. 1976 Sourcasse  
CE, sect. 9 juin 1978, Lebon  
CE, Ass., 13 nov. 2013, M. B., req. n° 347704

### **Juridiction du fond**

CAA Marseille 18 janv. 2011, req. n° 08MA01385  
CAA Lyon 13 juin 2006, req. n° 02LY00964  
CAA Bordeaux 2 décembre 1997N° 95BX01084  
CAA de Bordeaux 19 juin 1997N° 94BX01382  
CAA de Lyon 11 mai 2017N° 15LY02230  
CAA Nancy, 27 janvier 2011, req. n° 10NC00406  
CAA de Paris du 7 octobre 2003, « M.M.I.X » req. n° 99PA01898  
CAA Paris, 16 juil. 2015 n° 14PA03692  
CAA Vers. 13 mai 2015 n° 13 VE02936  
CAA Nancy 24 octobre 1996 N° 94NC00508  
CAA de DOUAI 17 mars 2016 N°14DA00454

## **Section 2 : Les responsabilités financières du DSG**

### **§1 La responsabilité relative à la gestion budgétaire**

#### **Cour de discipline budgétaire et comptable**

CDBC 23 avril 2003 JO du 23 mai 2003

§2 La responsabilité personnelle et pécuniaire du DSG régisseur

**Conseil d'Etat**

CE 6 décembre 2017 N° 402474

CE 20 mars 2002 N° 219052

CE 28 février 1997 N° 104544

**Juridictions du fond**

CAA Marseille 9 avr. 2014 N° 12MA02854

CAA Paris 11 juillet 2006 N° 05PA00583

CAA Nancy 27 février 2012 N° 11NC01578

CAA de Marseille 9 avril 2014 N° 12MA02854

Trib. corr Tulle Extrait du journal de Corrèze annexe

## INDEX ALPHABETIQUE

### A

Abandon de poste : 395  
Accueil : 51, 58, 212, 213  
Acte d'avocat : 245, 446  
Acte de notoriété : 6, 10, 173, 181, 243  
Acte exécutoire européen : 204  
Action récursoire : 300, 301, 302, 303  
Administration : 9, 10, 14, 19, 20, 22, 96, 97, 100, 123, 124, 127, 129, 141, 148, 149, 166, 238, 239, 242, 246, 271, 284, 296, 299, 300, 301, 303, 304, 305, 379, 384, 387, 388, 390, 394, 395, 397, 398, 404, 407, 441, 444, 445, 447  
Aide juridictionnelle : 6, 200, 201, 202, 203, 446  
Approbation : 194, 196  
Assistance : 34, 47, 48, 49, 57, 193  
Attributions : 20, 129, 132, 133, 134, 138, 145, 147, 149, 150, 151, 156, 179, 202  
Audience : 38, 48  
Authenticateur : 37, 47, 50  
Autorité : 15, 33, 121, 123, 127, 128, 129, 130, 141, 148, 153, 156, 167, 170, 242, 445  
Avancement : 103, 104, 105

### B

Bureau de l'aide juridictionnelle : 6, 200, 201, 202, 203, 446  
Burn out : 315, 316

### C

Chantiers de la justice : 14, 100, 246  
Chef de cour : 14, 119, 127, 154, 155, 156, 322  
Chef de juridiction : 14, 119, 121, 127, 129, 322, 445  
Chef de service : 309, 310, 311, 313, 314, 316, 318, 319, 320, 321, 322, 331, 335, 336  
Certificat de nationalité française : 6, 21, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 237, 446  
Certification (AJ) : 210  
Commission administrative paritaire : 15, 69, 103, 104, 105, 391, 392, 393, 394  
Comptable : 251, 411, 412, 426  
Comptes de tutelles : 6, 21, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 237, 246  
Compétences : 6, 9, 11, 95, 100, 155, 165, 172, 183, 185, 197, 198, 210, 214  
Concours : 65, 66, 67, 68  
Concussion : 307, 338, 340, 341, 342, 377  
Corruption : 307, 338, 340, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349  
Conseil de discipline : 389, 391, 392, 393, 394  
Consentement à adoption : 6, 173, 179, 180  
Contrôle : 15, 121, 122, 126, 127, 132, 133, 136, 145, 149, 150, 151, 152, 217, 242, 405, 406, 407, 408, 409, 445  
Corps : 4, 5, 10, 11, 62, 69, 70, 85, 86, 101, 102, 111, 114

## **D**

Débet : 434, 435

Décharge de responsabilité : 436, 437

Déclaration de nationalité : 6, 173, 222, 223, 224, 225, 232, 444

Déclaration conjointe d'autorité parentale : 198, 199, 446

Délégation : 141, 147, 156, 324, 325, 326, 327

Directeur de greffe : 9, 15, 61, 90, 107, 111, 112, 116, 120, 121, 122, 126, 129, 130, 131, 132, 133, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 149, 150, 151, 152, 201, 203, 217, 238, 322, 323, 324, 328, 358, 365, 411, 420, 426, 444, 445

Directeur des services de greffe judiciaires : 7, 10, 12, 14, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 44, 61, 62, 63, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 92

Direction : 6, 19, 20, 114, 115, 119, 120, 125, 140, 164, 242, 348, 444

Direction des services judiciaires : 11, 61, 62

Directeur délégué à l'administration régionale judiciaire : 156, 157, 358

Directeur fonctionnel : 14, 27, 111, 112, 115

Détournement : 307, 338, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372

Dossier : 389, 390

Droit : 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90

Droit de grève : 89, 90

## **E**

Echelon : 11, 102, 103, 105, 106, 107

Ecole Nationale des greffes : 94, 96, 100, 112, 164, 165, 166

Ecole Nationale d'administration : 116

Elément matériel :

Elément moral : 355, 361, 368, 371,

Escroquerie : 80, 342,

Evaluation : 131, 309, 311, 316, 319

## **F**

Faute : 334, 335

Faute disciplinaire : 375, 377, 378, 379, 381, 382, 384, 385, 387

Faute de service : 248, 252, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 268, 270

Faute personnelle : 248, 252, 254, 255, 256, 263, 264, 265, 266, 268,

Favoritisme : 307, 338, 356, 357, 358, 359, 361

Formation : 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100

## **G**

Garde des Sceaux : 26, 27, 28, 29, 100, 127, 144, 272, 382, 393, 434

Gestion : 6, 10, 14, 15, 21, 22, 35, 54,61, 99,100, 116, 124, 125, 127, 130, 131, 136, 147  
157, 160, 162, 163, 239, 271  
Grade :102, 103, 104, 105, 106, 107,113  
Greffier : 2, 3, 4, 5, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31,32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40,41, 42,  
43, 44, 45, 46, 47,48, 49, 50, 51,52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61,  
Greffier fonctionnel : 58, 59, 234, 235, 236, 237  
Greffier juridictionnel : 9, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 241  
Greffier principal : 59  
Greffier en chef : 5, 6, 10, 12, 14, 62, 86, 94, 95, 96, 99, 102, 104, 115, 123, 126 , 171,  
173, 174, 176, 178, 180, 181, 182, 185, 189, 211, 213, 222, 226, 292, 379, 383, 395, 400,  
412, 416, 418  
Grève : 89, 90

## **H**

Harcèlement moral : 318, 272, 284  
Hygiène : 329, 333

## **I**

Imputabilité : 385, 386, 387  
Incompatibilités : 78  
Inaptitude : 387  
Indemnités : 84, 86, 87  
Indépendance : 126  
Infractions : 306, 307, 329, 331, 332,336, 337, 338, 340, 348, 349, 350, 352, 354, 362,  
363, 369, 371, 372, 373, 382  
Installation : 73, 75  
Instruction : 214, 215, 216  
Insuffisance professionnelle : 386

## **J**

Juge des tutelles : 185, 188, 191, 194, 195, 196, 198, 292  
Juge chargé de l'administration du tribunal d'instance : 322  
Justice : 10, 14, 15, 26, 70, 100, 205, 210, 233, 240,322

## **L**

Légalité interne : 407, 408, 409  
Légalité externe : 406  
Lien de causalité : 333  
Loi : 14, 15, 85, 126, 178, 180, 181, 183, 185, 189, 192, 200, 201, 209, 222, 233, 252,  
274, 277, 303, 309, 341, 403, 404, 412, 414

## **M**

Mandataire judiciaire à la protection des majeurs : 190  
Majeur protégé : 186, 187, 188, 189, 190

Manquement à une obligation professionnelle : 374, 377, 378, 379  
Magistrat :  
123, 125, 127, 136, 137, 141, 148, 151, 157, 164, 167, 174, 264, 322, 342, 445, 447  
Mesure administrative : 398, 399, 400  
Mineur : 186, 187, 188, 189  
Missions : 25, 31, 32, 33, 46, 159, 160, 162, 163, 165, 242, 243  
Motivation : 205, 220, 221, 225, 394

## **N**

Note d'audience : 48, 264

## **O**

Obligations : 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81  
Obligation de réserve : 79  
Ordonnance de taxe : 210, 446  
Ordre de versement : 432, 433  
Ordre illégal : 265

## **P**

Présentation (droit) : 27, 28  
Président : 34, 135, 167, 168, 169, 202, 203, 205, 322  
Prise illégale d'intérêts : 338, 351, 352, 353, 354, 355  
Probité : 80,  
338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 3  
56, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368  
Procuration de vote : 208  
Procureur de la République : 133, 167, 224, 322  
Projet

## **R**

Recours : 138, 174, 193, 205, 221, 225  
Rechtspfleger : 7, 210, 228, 241  
Recrutement : 29, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70  
Réforme : 5, 93, 94, 95, 96, 113, 143  
Registre du commerce et des sociétés : 41  
Registres : 41, 43, 114, 143  
Régisseur : 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434,  
435, 436, 437, 438, 439  
Remise gracieuse : 438  
Rémunération : 84, 85, 86, 87  
Réparation : 294  
Responsable de la gestion budgétaire chargé des marchés publics : 162, 356, 358  
Réorganisation : 319  
Responsabilités : 146, 147, 252, 253, 258, 259, 260, 261, 264, 265, 266, 267, 269, 270,  
283, 284, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 293, 298, 299, 302, 305, 306, 307,

309, 310, 314, 317, 318, 319, 320, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 331, 333, 334, 335,  
336, 373, 374, 375, 376, 379, 410, 411, 418, 420, 421, 422, 423, 425, 426, 427, 428, 429,  
431, 432, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443,  
Risques psychosociaux : 315, 316, 317, 318, 319  
Rôle : 15, 16, 17, 18, 20, 23, 37, 38, 51, 114, 133, 146, 154, 155, 167, 168, 195, 196

## S

Saisie des rémunérations : 209  
Sanction : 396, 397, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 435  
Santé : 309, 310, 311, 312, 313, 314  
Scellés : 145, 146, 147  
Sécurité : 309, 310, 311, 312, 313, 314  
Secret professionnel : 81  
Serment : 30, 73, 74  
Service administratif régional : 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 163  
Service d'accueil universel du justiciable : 58  
Souffrance : 189, 190, 272  
Suicide : 308, 315  
Stage : 29, 93, 94, 97  
Statuts : 19, 25, 62, 65, 68, 71, 88, 282  
Statut d'emploi : 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113  
Sursis de versement : 433  
Syndicat : 11, 125, 127, 138, 217, 318, 319

## T

Traitement : 85  
Tribunal de grande instance : 10, 14, 58, 112, 135, 141, 167, 169, 183, 185, 200, 201, 203,  
204, 232, 239  
Tribunal d'instance : 10, 14, 58,  
60, 122, 135, 173, 176, 177, 178, 180, 181, 182, 185, 208, 209, 226,  
232, 236, 237, 239, 240, 243  
Tutelles : 149, 153, 185, 186, 188  
Tentative de suicide : 315, 319

## V

Vérification : 42, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 197, 223, 237, 292  
Vice-président : 201, 202, 203, 232

## W

Warrant agricole : 290, 143

## TABLE DES MATIERES

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>2</b>
<b>LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS.....</b>	<b>4</b>
<b>RESUME.....</b>	<b>8</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>10</b>
§1-L'évolution du métier de greffier en chef .....	11
§2- Le rôle du directeur des services de greffe.....	16
<b>PREMIERE PARTIE : LE ROLE CENTRAL DU DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE DANS LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES.....</b>	<b>20</b>
Chapitre 1 : Un rôle central lié au statut du directeur des services de greffe.....	22
Section 1 : La distinction entre le directeur des services de greffe et le greffier	24
§1-Le greffier du tribunal de commerce.....	24
A- Le statut du greffier du tribunal de commerce.....	24
1- Le droit de présentation.....	24
2- Les modalités de recrutement et d'exercice des fonctions.....	26
B- Les missions du greffier du tribunal de commerce.....	27
1-Les missions traditionnelles du greffier du tribunal de commerce...	28
a- La direction du greffe et l'assistance du président dans les tâches administratives.....	28
b- Les attributions judiciaires.....	29
2- Les attributions à caractère économique.....	30
a- Le Registre du commerce et des sociétés (RCS).....	30
b- Le registre des sûretés mobilières.....	31
§2- Le greffier des services judiciaires.....	32
A- Missions du greffier avant la réforme du 13 octobre 2015.....	32
1-Les fonctions juridiques du greffier.....	32
a- La fonction d'assistance du juge.....	33
b-La fonction d'authentification des actes.....	34
2- Les fonctions administratives du greffier.....	35
B- L'évolution des missions du greffier depuis la réforme.....	36

1-Le renforcement des fonctions traditionnelles du greffier.....	36
2-Le renforcement des fonctions managériales.....	38
Section 2 : Le directeur des services de greffe, un fonctionnaire de catégorie A....	40
§-1 Les règles immuables du statut de DSG ancien greffier en chef.....	41
A-Le recrutement.....	41
1-Le recrutement par concours.....	41
2- Le recrutement au choix.....	43
B-Les droits et obligations.....	43
1- Les obligations.....	44
a- les règles relatives à l'entrée en fonction.....	44
b- les règles relatives à l'exercice des fonctions de directeur des services de Greffe (DSG).....	45
2- Les droits.....	50
a- Les droits liés à l'appartenance à une juridiction.....	50
b- La rémunération.....	51
c- Le droit de grève (article 10 de la loi du 13 juillet 1983).....	55
§ 2-Des règles statutaires fluctuantes axées sur la gestion et l'administration.....	56
A – Une évolution de la formation du DSG marquée par l'accentuation des apprentissages en administration et gestion.....	56
1- La formation initiale, le stage.....	56
a- L'évolution de la durée et du contenu du stage.....	57
b- Le contenu du programme.....	59
2- Une formation continue évoluant vers le renforcement des fonctions d'encadrement et de gestion.....	60
B- Une évolution du déroulement de carrière marquée par un renforcement des responsabilités en administration et gestion.....	62
1-La structure du corps des greffiers en chef : Les grades.....	62
2- L'avancement classique.....	63
a- L'accès au grade de directeur principal, reprise des anciennes modalités	64
b-L'accès au grade de directeur hors classe, nouveauté.....	65
3- L'accès au statut d'emploi de directeur fonctionnel.....	67
a - Le régime juridique du statut d'emploi.....	67
b- Les conditions d'accès au statut d'emploi.....	70

Conclusion du chapitre 1.....	71
Chapitre 2 : Un rôle central découlant des attributions multiples du directeur des services de greffe.....	72
Section 1 : Les attributions administratives et de direction encadrées par les magistrats	75
§1 Une autonomie relative dans les fonctions de direction et d'administration au sein des cours et tribunaux.....	75
A- L'ambiguïté des textes entre exercice sous autorité et exercice sous contrôle dans la direction et l'administration des greffes.....	76
1- L'analyse des articles R. 123-3 et suivants du code de l'organisation judiciaire.....	76
2 – Le problème posé par la direction et l'administration des juridictions, un problème ancien.....	78
a- La position du problème.....	78
b- La justification de l'exigence d'implication des magistrats dans l'administration des juridictions.....	82
B- Une tutelle variable des chefs de juridiction sur le directeur de greffe.....	87
1- Les fonctions administratives exercées sous autorité.....	87
a - Les attributions générales en matière d'administration du personnel R123-4 alinéa 2.....	87
b- La question de l'évaluation des fonctionnaires.....	88
2- Les attributions exercées sous le contrôle des chefs de juridiction.....	89
a- Les attributions sous contrôle relatives au personnel menacées.....	90
b- Les attributions sous contrôle relatives à la gestion des moyens matériels et gestion budgétaire menacées.....	92
c- Les fonctions exercées en qualité de dépositaire.....	98
d- La conservation des scellées judiciaires.....	101
C- La conclusion du débat administration sous autorité ou contrôle des chefs de juridictions.....	104
1- La divergence de position entre les magistrats et les directeurs des services de greffe.....	104
2- Le choix d'une répartition des pouvoirs reposant sur le contrôle.....	106
§2 Une mise sous tutelle du DSG plus forte en dehors des cours et tribunaux.....	108

A- Une direction sous l'autorité des chefs de cour d'appel à la tête d'un service administratif régional.....	108
1- Les chefs de cour responsables de l'administration et de la gestion avec un directeur de service de greffe sous autorité.....	108
a- Le rôle des chefs de cour.....	108
b- Le statut subordonné du directeur délégué à l'administration régionale Judiciaire.....	109
c- La description des missions des directeurs des services de greffe du SAR	110
B- Des fonctions de direction encadrées à L'Ecole Nationale des Greffes .....	112
C- Les fonctions de direction encadrées dans les organismes d'accès au droit.	113
1- Les maisons de Justice et du droit.....	113
2- Les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD).....	114
Section 2 : Des attributions particulières multiples en recul.....	115
§1 L'évolution en dent de scie des attributions spécifiques du greffier en chef....	120
A- Les compétences transférées de 1985 à 1995 et supprimées.....	120
1- Les compétences transférées et supprimées au tribunal d'instance.....	120
a- Du magistrat au greffier en chef et du greffier en chef à l'huissier- l'apposition des scellés .....	120
b- Les attributions transférées aux notaires.....	121
2- Les compétences transférées et supprimées au tribunal de grande instance : la déclaration de changement de nom d'un enfant .....	124
B- Les compétences transférées de 1985 à 1995 et maintenues.....	124
1- Les compétences transférées et maintenues au tribunal de grande instance et au tribunal d'instance : la vérification annuelle des comptes de gestion des mineurs et des majeurs protégés.....	125
a- Le rôle du directeur des services de greffe dans la vérification des comptes de gestions.....	126
b- Le rôle du juge des tutelles en matière de vérification des comptes de gestion.....	133
2- Les compétences transférées et maintenues au tribunal de grande instance.....	135
a- La déclaration conjointe d'autorité parentale.....	135
b- La vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle .....	136
3- La compétence pour la délivrance des titres exécutoires européens...	141

C-Les compétences transférées et maintenues au tribunal d'instance.....	142
1- compétences transférées entre 1985 et 1995.....	142
2- Les compétences transférées à partir de 1995.....	144
a- L'accueil en matière de nationalité .....	144
b-La délivrance des certificats de nationalité (1995) .....	146
c- La réception des déclarations de nationalité française.....	153
§2 L'avenir des attributions spécifiques du directeur des services de greffe...	158
A- Les propositions de transfert des compétences spécifiques au greffier juridictionnel.....	158
1- La diversité des attributions envisagées pour la greffière juridictionnelle	159
a- Le renforcement des compétences actuelles du greffier.....	159
b- Les compétences nouvelles à transférer.....	160
2 - Le transfert au greffier juridictionnel des actuelles compétences propres du greffier en chef dans le domaine para-juridictionnel (Proposition n° 52)	161
B- Le partage de compétence avec le greffier chef de greffe du tribunal d'instance.....	163
1- La notion de greffier fonctionnel .....	163
2- Les conditions d'exercice par le greffier chef de greffe du tribunal d'instance des attributions relevant du directeur des services de greffe .....	164
Conclusion du chapitre 2 .....	166
Conclusion de la première partie.....	168

<b>DEUXIEME PARTIE : UN ROLE EXPOSE SOURCE DE RESPONSABILITES MULTIPLES POUR LE DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE .....</b>	<b>171</b>
Chapitre 1 : Les responsabilités de droit commun .....	174
Section 1 : La responsabilité administrative du directeur des services de greffe judiciaires .....	175
§1 la nature de la faute susceptible d'engager la responsabilité du DSG.....	176
A-La distinction entre la faute personnelle et la faute de service.....	176
1-L'évolution des notions de faute personnelle et de faute de service.....	176
a -la conception extensive de la notion de faute de service.....	177
b - La faute personnelle cause de la responsabilité de l'agent public....	181
2- L'enjeu de la distinction : les droits de la victime.....	186
a- La théorie du cumul des fautes .....	186

b- La théorie du cumul de responsabilités .....	187
B- Les fautes liées aux différentes attributions du directeur des services de greffe	189
1 - Les fautes ayant pour origine les fonctions de gestion :	
le harcèlement moral.....	189
a- Les conditions de mise en jeu de la responsabilité pour harcèlement moral.....	190
b- L'encadrement de la notion de harcèlement moral .....	195
2- Les fautes ayant une origine autre que les fonctions de gestion.....	200
a- Les fautes résultant de la qualité de dépositaire.....	200
b- Les fautes liées aux attributions spécifiques .....	203
§2 Le débiteur des réparations .....	207
A- Les droits de la personne publique contre ses agents.....	207
1- L'action récursoire de l'administration contre ses agents .....	207
2-L'action directe de l'administration contre ses agents.....	209
B- Les droits de l'agent contre la personne publique .....	210
1-L'action récursoire en cas de faute personnelle et de faute de service ...	210
2- L'action récursoire en cas de faute de service .....	211
Section 2 : La responsabilité pénale du directeur des services de greffe .....	213
§1 La responsabilité en matière de santé et de sécurité au travail.....	213
A-La responsabilité pénale du chef de service pour violation des obligations en matière de santé et de sécurité .....	215
1-La violation par le chef de services des obligations relatives à l'hygiène et la sécurité.....	215
a-L'absence fautive de mesures de prévention .....	216
b-L'incidence de la faute de la victime sur la responsabilité du chef de service	218
2-L'absence de mesures entraînant la réalisation de risques psychosociaux...	219
a-Les risques liés à la surcharge de travail .....	220
b-Les risques liés aux relations professionnelles .....	221
c-Les risques liés à l'insécurité de la situation de travail .....	223
B-La mise en jeu de la responsabilité pénale du chef de service .....	224
1-Les personnes responsables .....	224
a-Le chef de service .....	224

b-Les délégations de compétence .....	226
2-Les infractions susceptibles d'être commises en matière d'hygiène et de sécurité	231
a-Les atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité physique des personnes	232
b- La mise en danger des personnes.....	235
§2- Les infractions relatives au comportement du DSG, le manquement au devoir de probité .....	238
A-Les infractions consistant à demander ou recevoir illégalement de l'utilisateur une chose ou une somme d'argent : la concussion et la corruption.....	239
1-La concussion.....	240
2- La corruption.....	242
B- Les infractions concernant la commande publique.....	245
1-La prise illégale d'intérêts.....	246
2-L'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité de traitement dans les marchés publics.....	249
a-Les conditions préalables.....	250
b-Les éléments constitutifs.....	251
C-Le détournement de fonds publics.....	255
1-La soustraction et le détournement de fonds, par le décideur public, infraction intentionnelle.....	255
a-L'élément matériel.....	255
b- L'élément moral.....	258
2-Le détournement par négligence du décideur public, infraction non intentionnelle.....	259
Conclusion du chapitre 1.....	263
Chapitre 2 : Les responsabilités spécifiques.....	264
Section 1 : La responsabilité disciplinaire.....	265
§1 Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire.....	265
A-La faute disciplinaire.....	265
1-Le manquement à une obligation professionnelle .....	266
a- La faute purement professionnelle.....	266
b- Les faits commis en dehors du service .....	271
2-L'imputabilité de la faute .....	272
a-Le comportement fautif et l'insuffisance professionnelle .....	273
b-La prise en compte de l'état physique et mental de l'agent.....	273

B - Les conditions de forme : la procédure disciplinaire.....	275
1-La communication du dossier.....	275
2- L'intervention à titre consultatif des conseils de discipline.....	276
3-L'abandon de poste et procédure disciplinaire .....	279
§2 Les sanctions disciplinaires.....	280
A-La distinction entre sanction administrative et mesure administrative.....	280
1-Les mesures administratives.....	281
a-Les décisions de refus.....	281
b-Les décisions d'affectation.....	282
2-Les sanctions disciplinaires déguisées.....	283
B-Les sanctions disciplinaires prévues par la loi.....	284
1 - L'échelle des sanctions.....	284
2- L'encadrement des sanctions, les contrôles du juge .....	285
Section 2 : Les responsabilités financières du directeur des services de greffe.....	288
§1 La responsabilité relative à la gestion budgétaire.....	288
A - La mauvaise tenue de la comptabilité.....	289
B -La gestion irrégulière des crédits.....	290
1- L'engagement des dépenses au-delà des crédits ouverts.....	290
2 -Le report irrégulier de dépenses d'un exercice sur l'autre.....	291
3- Les irrégularités relatives aux marchés et aux imputations.....	292
§2 La responsabilité personnelle et pécuniaire du directeur des services de greffe en qualité de régisseur.....	294
A-L'étendue de la responsabilité personnelle et pécuniaire du directeur des services de greffe en qualité de régisseur.....	294
1 -Les opérations sources de la responsabilité du DSG.....	294
2- Les personnes responsables.....	296
B-La mise en jeu de la responsabilité.....	297
1-Les conditions de fond de la responsabilité personnelle et pécuniaire.....	298
du régisseur.....	298
2-La procédure de mise en jeu de la responsabilité.....	299
a - L'ordre de versement.....	299
b- L'arrêté de débit et ses conséquences.....	300
c- Les mécanismes régulateurs de la responsabilité.....	301
Conclusion du chapitre 2.....	305

Conclusion de la deuxième partie.....	306
CONCLUSION GENERALE.....	308
BIBLIOGRAPHIE.....	311
PLAN DE LA JURISPRUDENCE ET NOTES .....	324
INDEX ALPHABETIQUE AVEC RENVOI AUX NUMEROS DE PARAGRAPHERS.....	334
TABLE DES MATIERES.....	339
ANNEXES.....	348

# ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES POSTE DES GREFFIERS FONCTIONNELS

# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Arrêté du 3 septembre 2018 modifiant l'arrêté du 28 janvier 2016 modifié fixant la liste des emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires

NOR : JUSB1823673A

La garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu le décret n° 2015-1276 du 13 octobre 2015 modifié relatif au statut d'emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires, notamment son article 3 ;

Vu l'arrêté du 25 janvier 2016 fixant le nombre des emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires ;

Vu l'arrêté du 28 janvier 2016 modifié fixant la liste des emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires,

Arrête :

**Art. 1<sup>er</sup>.** – L'arrêté du 28 janvier 2016 susvisé est modifié conformément aux dispositions des articles 2 et 3 du présent arrêté.

**Art. 2.** – L'article 1<sup>er</sup> est modifié ainsi qu'il suit :

1<sup>er</sup> Le tableau figurant au *a* est remplacé par le tableau suivant :

EMPLOIS DE CHEF DE GREFFE DU PREMIER GROUPE	
Ressort	Siège du tribunal d'instance
Cour d'appel d'Agen	Auch
Cour d'appel d'Aix-en-Provence	Antibes
Cour d'appel d'Amiens	Abbeville
	Compiègne
	Soissons
Cour d'appel d'Angers	Saumur
Cour d'appel de Basse-Terre	Basse-Terre
Cour d'appel de Bastia	Ajaccio
	Bastia
Cour d'appel de Besançon	Dole
	Montbéliard
	Vesoul
Cour d'appel de Bourges	Saint-Amand-Montrond
Cour d'appel de Caen	Avranches
	Coutances
	Lisieux
Cour d'appel de Cayenne	Cayenne

EMPLOIS DE CHEF DE GREFFE DU PREMIER GROUPE	
Ressort	Siège du tribunal d'instance
Cour d'appel de Chambéry	Albertville
	Annecy
	Annemasse
	Bonneville
Cour d'appel de Colmar	Guebwiller
	Molsheim
	Schiltigheim
	Thann
Cour d'appel de Douai	Boulogne-sur-Mer
	Cambrai
	Maubeuge
	Saint-Omer
Cour d'appel de Douai	Tourcoing
	Bourgoin-Jallieu
	Montélimar
	Vienne
Cour d'appel de Limoges	Brive-la-Gaillarde
	Guéret
	Tulle
Cour d'appel de Lyon	Bourg-en-Bresse
	Trévoux
	Villefranche-sur-Saône
Cour d'appel de Metz	Sarrebourg
Cour d'appel de Montpellier	Narbonne
	Rodez
Cour d'appel de Nancy	Verdun
Cour d'appel de Nîmes	Carpentras
	Uzès
Cour d'appel de Paris	Aubervilliers
	Montreuil
	Saint-Denis
	Saint-Maur-des-Fossés
	Sens
	Sucy-en-Brie
Cour d'appel de Pau	Mont-de-Marsan
Cour d'appel de Poitiers	Bressuire
	Châtelleraut

## ANNEXE 2 : PROFIL DE POSTE D'ATTACHE D'ADMINISTRATION

## Fiche de poste

### Responsable du service de la questure du palais de justice de Paris

Instituté du poste :	Responsable du service de la questure du palais de justice de Paris
Catégorie :	Attaché d'administration principal - Attaché d'administration
Affectation :	Ministère de la Justice - Direction des services judiciaires Cour d'appel de Paris - 4 boulevard du Palais - 75001
Situation du poste :	Vacant
Poste profilé :	Oui
Prise de poste :	1 <sup>er</sup> février 2017

#### I - Missions et organisation du service de la questure :

Le chef du service de la questure est directement rattaché au premier président et au procureur général près la cour d'appel de Paris. Il a pour mission d'administrer, pour leur compte et sur leur délégation, les questions relevant du fonctionnement courant de la juridiction d'appel et de ses annexes mais également et tout particulièrement les questions immobilières portant sur l'ensemble du site du Palais de justice de l'Île de la Cité. A ce titre, il assiste la première présidente, chef d'établissement du Palais de la Cité. Il est ainsi amené à proposer, dans le cadre du déménagement du tribunal de Paris, une expertise sur l'occupation des espaces libérés et également une organisation adaptée avec les occupants historiques maintenus sur site et les nouveaux services entrants. Ce dernier point est un enjeu majeur pour les chefs de cour et s'inscrit dans la ligne d'arbitrages interministériels.

Le service de la questure est composé d'un chef de service, assisté d'un adjoint, directeur des services de greffe judiciaires et de 15 personnes réparties entre le secteur technique de l'équipement et de l'immobilier, celui des marchés publics, le suivi budgétaire et comptable et enfin le service de l'économat. Le budget de fonctionnement de la cour d'appel de Paris représente environ 5 millions d'euros. Le service a vocation à superviser et développer les services de l'accueil et du standard aujourd'hui mutualisés entre le tribunal et la cour d'appel et rattachés au service administratif de la cour d'appel de Paris. Ces services vont connaître une profonde mutation avec le développement d'un service d'accueil unique du justiciable à horizon 2018.

A l'occasion de la restructuration du site du palais de justice de Paris, le chef de la questure suivra ce projet avec le service administratif régional et pour le compte de la première présidente, sous l'angle de l'organisation de l'occupation des locaux tout en assurant le suivi des travaux. Les missions du service de la questure sont ainsi destinées à être rationalisées et étendues aux questions de sécurité du site et également aux problématiques d'accueil et d'orientation des justiciables ainsi qu'à la gestion des grands procès médiatiques. Dans cette perspective, l'administrateur du site devra être en mesure, dans les premières semaines de son exercice de proposer un projet de développement du service à la hauteur de ces nouveaux enjeux.

#### II - Description du poste :

L'administrateur participe aux comités de direction, à l'occasion desquels il rend compte aux chefs de cour de sa gestion et de l'avancée des projets. Il assure ainsi le suivi de la gestion des marchés publics, de toutes les opérations de maintenance externalisées ainsi que des travaux budgétaires. Il travaille en liens étroits avec les secrétaires généraux des chefs de cour et le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire du ressort de la cour d'appel de Paris ainsi que le directeur de greffe de la juridiction d'appel. Il participe notamment aux réunions préparatoires aux grands procès, à celles relatives à la sûreté du palais de justice, à l'entretien immobilier de l'ensemble des sites, au fonctionnement de la cour d'appel et du palais de justice, aux projets de réaménagement et de réhabilitation du palais de justice, et enfin au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail départemental.

Le service de la questure entretient des relations régulières avec les responsables des services occupants du palais de la cité de la préfecture de police, de la cour de cassation, du centre des monuments nationaux, de l'administration pénitentiaire et du tribunal de grande instance. Il anime également des réunions et échange très régulièrement avec le chef du détachement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris délégué sur le site du palais de justice, avec le commandement militaire chargé de la sûreté du site mais également avec les correspondants de l'administration centrale référents sur ses domaines de compétences et relevant de la direction des services judiciaires, tête de réseau ainsi que des services déconcentrés du secrétariat général du ministère.

#### III - Qualités attendues :

- Très bonne capacité d'animation d'équipe,
- Expérience et goût pour la conduite de projet,
- Haut niveau de compétence en matières budgétaire et comptable,
- Très bonnes connaissances et expérience avérée en matière de marchés publics,
- Connaissances du fonctionnement de l'Etat et plus particulièrement des services judiciaires,
- Esprit de synthèse, capacités d'analyse et qualités rédactionnelles.

#### Renseignements et candidatures :

Les candidats devront adresser un curriculum vitae et une lettre de motivation à :

Monsieur Pascal Le Luong

Secrétaire général de la Première Présidence

Tel : 01.44.32.66.58 - courriel : pascal.le-luong@justice.gouv.fr

ANNEXE 3 : PROFIL DE POSTE DE DIRECTEUR DES SERVICES DE GREFFE  
CHARGE DE L'IMMOBLIER

## FICHE DE POSTE

### RESPONSABLE DE GESTION DE PATRIMOINE IMMOBILIER

#### COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

Nature du poste : domaine fonctionnel : Bâtiment - infrastructures

#### Définition synthétique

Intervenir dans la politique d'exploitation et d'entretien des bâtiments, ouvrages, équipements.

#### Positionnement de l'agent dans l'organigramme du Service

La mission est exercée sous l'autorité du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, en coordination avec le Responsable de la gestion budgétaire et le technicien immobilier avec lequel il est en relation constante.

Le RGPI est en lien avec le magistrat délégué à l'équipement (MDE), le département immobilier de la plateforme Interrégionale de TOULOUSE, l'ESIR d'Aix en Provence et les services de France Domaine

#### Activités principales

- Préparation, exécution et suivi budgétaire des crédits régionalisés d'entretien immobilier
- Préparation des procédures de marchés pour l'exploitation et la maintenance des bâtiments et les travaux.
- Suivi administratif de l'exécution desdits marchés
- Gestion des fluides
- Correspondant hygiène, sécurité et conditions de travail
- Gestion du parc immobilier et du parc du matériel
- Mise à jour des données dans les applications ministérielles (PATRIMMO) et interministérielles (CHORUS RE-FX)
- Gestion des actes et conventions relatives à l'immobilier (actes de mise à disposition, baux, conventions d'utilisation, conventions avec les tiers occupants)
- Suivi de la mise à jour des plans
- Organisation et conduite de réunions locales
- Participation à des groupes de travail institutionnels au niveau régional, interrégional et national
- Participation à la mise en place des plans de prévention
- Travail en réseau avec les directeurs de greffe, le service informatique du SAR, les départements immobiliers

(DI), informatiques (DIT), ressources humaines et action sociale DRHAS (conseiller de prévention) de la

Plate-forme interrégionale de TOULOUSE

- Participation aux travaux conduits par la mission du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) dans le cadre de la politique interministérielle des achats
- Veille juridique.
- Constitution de dossiers et gestion des archives du service immobilier

- rédaction de rapports, notes et courriers

### Conditions d'exercice

- L'emploi impose des déplacements sur le ressort de la cour d'appel de MONTPELLIER. Celle-ci compte quatre départements HÉRAULT/AUDE/PO/AVEYRON pour 29 tribunaux (1 CA + 6 TGI/ 1 chambre détachée + 8 TI + 8 CPH + 6 TC) répartis sur 15 sites judiciaires à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016 et 5 MJD
- mise à disposition du véhicule de service de la cour d'appel
- L'emploi emporte une maîtrise des outils de bureautique, informatique et de communication
- Les applicatifs métiers: Patrimmo, chorus formulaires, chorus RE-FX devront à terme être maîtrisés. Des formations seront mises en place pour acquérir la technicité sur les outils.
- Le RGPI est soumis à l'article 10 du décret du 25 août 2000 relatif à l'ARTT.

Niveau de responsabilité : 3

CONNAISSANCES	SAVOIR-FAIRE
Techniques du domaine d'activité	Innovier
Réglementation administrative, financière et logistique	Ecouter
Réglementation en matière de prévention et de sécurité	Travailler en réseau
Marchés publics	Recueillir les besoins
	Gérer un projet
	Rédiger des cahiers des charges en logique de résultats, réaliser des marchés

### Tendance d'évolution

Réforme de la gestion immobilière de l'Etat

Maîtrise des coûts de l'immobilier

**Attendu** : adaptation des compétences en lien avec les évolutions.

ANNEXE 4 : POSTE PROPOSE A UN DSG OU A UN ATTACHE  
D'ADMINISTRATION

## Fiche de poste

### Responsable de la gestion budgétaire RGB BOP 166 Service administratif régional de la cour d'appel de Paris

---

<b>Intitulé du poste :</b>	Responsable de la gestion budgétaire RGB BOP 166
<b>Catégorie :</b>	Catégorie A
<b>Corps :</b>	directeur des services de greffe judiciaires / attaché
<b>Affectation :</b>	Ministère de la Justice – Direction des services judiciaires Service administratif régional (SAR) de la cour d'appel de Paris
<b>Situation du poste :</b>	Vacant
<b>Poste profilé :</b>	Oui
<b>Localisation :</b>	1, rue des déchargeurs - 75001 PARIS - Sur le site du palais historique à compter du 1er trimestre 2019 - 34 quai des Orfèvres - 75001 PARIS

---

#### I - Missions et organisation :

Placé directement sous l'autorité des chefs de cour, le service administratif régional (SAR) a pour mission d'assister le premier président de la cour d'appel de Paris et le procureur général près cette cour dans l'exercice de leurs attributions en matière d'administration des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel dans les domaines suivants :

- o la gestion administrative de l'ensemble du personnel ;
- o la formation du personnel, à l'exception de celle des magistrats ;
- o la préparation et l'exécution des budgets opérationnels de programme et la passation des marchés ;
- o la gestion des équipements en matière de systèmes d'information ;
- o la gestion du patrimoine immobilier et le suivi des opérations d'investissement dans le ressort.

Le département budgétaire et comptable du SAR de Paris est composé d'un bureau de la gestion budgétaire, interlocuteur régional de l'ensemble des cellules budgétaires d'arrondissement et des services dépendant du ressort de la cour d'appel de Paris, ainsi que d'un bureau de l'exécution comptable (Pôle Chorus) chargé de l'exécution comptable, d'un bureau des marchés publics et d'un chargé de mission contrôle interne et financier.

#### II - Description du poste de RGB BOP166

Le bureau de la programmation et du suivi budgétaire est chargé de la prévision, de la programmation et du suivi de l'exécution des crédits délégués au BOP de la Ca de Paris.

L'équipe est composée d'un poste de SA RGB-A de catégorie B et d'un adjoint administratif.

Dans l'exercice de ses fonctions, le RGB BOP 166, placé sous l'autorité du responsable du département budgétaire et comptable est amené à travailler en collaboration avec les autres RGB de l'équipe budgétaire du SAR, les autres départements du SAR, les arrondissements judiciaires du ressort de la Cour d'appel de Paris, les Directeurs de greffe, les Régisseurs, la DGFIP, ainsi que les services de la Chancellerie.

En lien avec un autre RGB spécifiquement chargé du contrôle interne financier, le RGB est chargé de l'analyse et du suivi de l'ensemble des opérations budgétaires du BOP 166, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement courant que des dépenses de frais de justice.

Les enjeux financiers sont majeurs, s'agissant de la gestion budgétaire du premier BOP de France : 123 millions d'euros s'agissant des crédits de titre 3 délégués par le programme 166 destinés à couvrir les besoins de dix arrondissements judiciaires, un plan de soutien immobilier d'ampleur, près de 260 marchés publics en cours d'exécution, des problématiques d'équilibre financier difficile à garantir pour assurer le bon fonctionnement des juridictions et la continuité des services.

#### Attributions principales du département :

- o préparation et élaboration des demandes budgétaires : préparation des dialogues de gestion et tenue de conférences budgétaires d'arrondissement ;
- o analyse, préparation et élaboration du budget opérationnel de programme, y compris sa présentation au contrôleur budgétaire régional (CBR) ;
- o gestion des dotations dans CHORUS,
- o analyse de gestion des dépenses et tenue des tableaux de bord ;

- o élaboration des compte-rendus d'exécution trimestriels et annuels ;
- o soutien de l'ensemble des juridictions et services du ressort de la cour d'appel de Paris dans l'exécution budgétaire.

**Compétences requises**

Savoirs	Savoirs-faire	Savoirs-être
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Connaissances des procédures budgétaires et comptables</li> <li>- maîtrise des outils bureautiques et informatiques indispensables (Excel notamment)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rigueur</li> <li>- esprit d'initiative</li> <li>- sens de l'organisation</li> <li>- faculté d'adaptation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sens du travail en équipe</li> <li>- aptitude à la communication</li> </ul>

ANNEXE 5 : FICHES DE POSTE DE JURISTES ASSISTANTS

**Fiche de poste**  
**Ministère de la justice**  
**Direction des services judiciaires**

---

**Intitulé du poste : Juriste assistant ressort de la Cour d'appel de CAEN**

**Affectation : Ministère de la Justice**

**Direction des services judiciaires**

**Tribunal de Grande Instance de CAEN**

**Localisation : 11, rue Dumont d'Urville**

14052 CAEN CEDEX

**Poste profilé : Oui**

Le juriste assistant apporte son concours aux magistrats auprès desquels il est affecté. Il se voit confier des fonctions d'analyse de fond et d'étude des problèmes juridiques les plus complexes, qui exigent actuellement des magistrats qu'ils y consacrent un temps de travail important.

Il dispose d'un statut de contractuel de l'État. Le premier contrat sera conclu pour une durée de onze mois maximum. Ce contrat sera susceptible d'être renouvelé pour une durée maximale supplémentaire de trois années, sur le fondement de dispositions en cours d'élaboration (décret d'application de l'article 13ter du projet de loi de modernisation de la Justice du 21<sup>ème</sup> siècle en cours d'examen au Parlement).

Les personnes recrutées en qualité de juristes assistants pourront, sous condition d'âge et d'expérience professionnelle, bénéficier d'une voie d'accès à la magistrature dans le cadre d'un recrutement sur dossier (des dispositions modifiant à cet effet le statut de la magistrature sont en cours d'examen au Parlement).

**I – Missions et organisation :**

Le ressort de la Cour d'appel est composé de six tribunaux de grande instance (TGI), neuf tribunaux d'instance (TI) et sept conseils de prud'hommes (CPH), soit 143 magistrats professionnels et 402 fonctionnaires. Il se caractérise, notamment, par :

- une juridiction du groupe 2 (le TGI de Caen) ;
- cinq juridictions de groupe 4, peu attractives, régulièrement en sous effectif.

**Mission générale du juriste assistant :**

Le juriste assistant assiste le magistrat dans les dossiers d'une particulière technicité tant sur le fond du droit que sur l'analyse juridique et la rédaction de projets de décisions.

Sur le fond du droit et la cohérence de la motivation de la décision, il assure un travail de suivi et de coordination.

Il participe à la constitution concrète d'une véritable équipe autour du juge, en priorité dans des contentieux complexes et/ou dans les contentieux qui présentent des stocks importants, du fait d'une situation de retard ou de longs délais de traitement.

Il travaille en étroite collaboration avec les magistrats et les agents du greffe pour concourir directement à la préparation des audiences par des recherches juridiques, des analyses juridiques et des synthèses des dossiers, au suivi des audiences et à la rédaction des décisions par la rédaction soit de projets de décisions, soit de notes ou de recherches.

**II - Description du poste**

**II - 1 : Le contentieux spécifique à traiter :** *(nature, champs du droit concernés, nature des dossiers, difficultés techniques des dossiers...)*

Le juriste assistant sera principalement affecté au service civil du tribunal de grande instance de Caen et aura pour mission de moderniser la chaîne civile.

Il sera principalement affecté aux chambres civiles mais pourra, ponctuellement, intervenir dans le service des affaires familiales.

Il préparera des rapports avant l'audience ou des projets de décisions ou effectuera des notes de recherches selon les difficultés du dossier.

**II - 2 : Les volumes de contentieux concernés :** *(nombre de dossiers, description des stocks et des délais, objectifs de réduction des délais, apports et plus-values attendus du juriste assistant...)*

**-Mission principale : affectation à la Chambres civile :**

Aide à la réduction du stock des deux chambres civiles les plus anciens par la rédaction de fiches de synthèse pour le juge de la mise en état qui fera des audiences physiques spéciales avec les avocats, et préparation de projets et recherches jurisprudentielles ou doctrinales en vue de mettre en place le rapport à l'audience pour les audiences collégiales

Objectif : réduire l'âge moyen du stock.

**- Mission au service des affaires familiales:**

Préparation de la rédaction des divorces d'accord et réputés contradictoires pour raccourcir les délais de traitement

Aide à l'orientation et à la pré rédaction de certains dossiers lors de l'enrôlement en prévision de la création d'audiences d'homologation des accords pour les procédures enfants naturels et après divorce, dans le but de rendre les décisions sur le siège et de faire remettre les jugements directement à l'issue de l'audience par le greffe

La présence d'un juriste assistant permettra de moderniser la chaîne civile du tribunal et facilitera l'instauration de la pratique du rapport à l'audience .

**II - 3 : Localisation du poste et tâches à effectuer :**

Le juriste assistant sera affecté au tribunal de grande instance de Caen et aura comme magistrat référent la présidente du tribunal.

Rattaché fonctionnellement à la présidente du TGI, le juriste assistant relève administrativement du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire. Il se voit confier les missions suivantes, en lien avec les missions dévolues aux greffiers en positionnement d'assistance du magistrat :

- Etude des dossiers en amont des échéances décisionnelles ;
- Confection de notes de synthèse et d'analyse sur les dossiers les plus complexes : recherche de jurisprudence et de doctrine, résumé des faits, des moyens et des prétentions des parties, confection du rapport pour l'audience, repérage des points de droit en débat, proposition en amont de solutions, propositions des questions à poser au cours de l'audience ;
- Rédaction de projets de décisions ;
- Préparation des délibérés par la réalisation de dossiers synthétiques à destination des assesseurs ;
- **Dans les situations de stocks et de retards :** élaboration de décisions type, détermination, sous le contrôle du magistrat, des priorités de traitement des affaires, orientations des

**Fiche de poste**  
**Ministère de la justice**  
**Direction des services judiciaires**

---

**Intitulé du poste : Juriste assistant ressort de la Cour d'appel de CAEN**

**Affectation : Ministère de la Justice**

**Direction des services judiciaires**

**Cour d'appel de CAEN**

**Localisation : Place Gambetta**

14000 CAEN

**Poste profilé : Oui**

Le juriste assistant apporte son concours aux magistrats auprès desquels il est affecté. Il se voit confier des fonctions d'analyse de fond et d'étude des problèmes juridiques les plus complexes, qui exigent actuellement des magistrats qu'ils y consacrent un temps de travail important.

Il dispose d'un statut de contractuel de l'État. Le premier contrat sera conclu pour une durée de onze mois maximum. Ce contrat sera susceptible d'être renouvelé pour une durée maximale supplémentaire de trois années, sur le fondement de dispositions en cours d'élaboration (décret d'application de l'article 13ter du projet de loi de modernisation de la Justice du 21<sup>ème</sup> siècle en cours d'examen au Parlement).

Les personnes recrutées en qualité de juristes assistants pourront, sous condition d'âge et d'expérience professionnelle, bénéficier d'une voie d'accès à la magistrature dans le cadre d'un recrutement sur dossier (des dispositions modifiant à cet effet le statut de la magistrature sont en cours d'examen au Parlement).

**I – Missions et organisation :**

Le ressort de la Cour d'appel est composé de six tribunaux de grande instance (TGI), neuf tribunaux d'instance (TI) et sept conseils de prud'hommes (CPH), soit 143 magistrats professionnels et 402 fonctionnaires. Il se caractérise, notamment, par :

- une juridiction du groupe 2 (le TGI de Caen) ;
- cinq juridictions de groupe 4, peu attractives, régulièrement en sous effectif.

**Mission générale du juriste assistant :**

Le juriste assistant assiste le magistrat dans les dossiers d'une particulière technicité tant sur le fond du droit que sur l'analyse juridique et la rédaction de projets de décisions.

Sur le fond du droit et la cohérence de la motivation de la décision, il assure un travail de suivi et de coordination.

Il participe à la constitution concrète d'une véritable équipe autour du juge, en priorité dans des contentieux complexes et/ou dans les contentieux qui présentent des stocks importants, du fait d'une situation de retard ou de longs délais de traitement.

Il travaille en étroite collaboration avec les magistrats et les agents du greffe pour concourir directement à la préparation des audiences par des recherches juridiques, des analyses juridiques et des synthèses des dossiers, au suivi des audiences et à la rédaction des décisions par la rédaction soit de projets de décisions, soit de notes ou de recherches.

Le juriste assistant placé auprès du premier président de la Cour d'appel a vocation à être affecté dans toutes les juridictions du premier et du second degré du ressort de la Cour.

Le premier président l'affecte pour des missions ponctuelles (quelques semaines) ou longues (plusieurs mois) auprès des services des juridictions (chambres civiles ou pénales, juridictions spécialisées (instruction, mineurs, application des peines, TASS, assises...) selon les besoins et dans la limite des compétences pour lesquelles il est recruté.

## **II - Description du poste**

**II - 1 : Le contentieux spécifique à traiter :** *(nature, champs du droit concernés, nature des dossiers, difficultés techniques des dossiers...)*

Le juriste assistant sera affecté au service pénal de la cour d'appel.

Il interviendra aux côtés de la chambre des appels correctionnels, laquelle doit faire face à des dossiers de plus en plus complexes et a vu ses stocks augmenter ces derniers mois.

Il pourra également apporter son soutien aux juridictions du ressort en préparant des synthèses dans les dossiers pénaux complexes.

Il effectuera un travail de vérification des dossiers avant et après l'audience, d'élaboration des rapports. Il préparera des projets de décisions ou effectuera des notes de recherches selon les difficultés du dossier.

**II - 2 : Les volumes de contentieux concernés :** *(nombre de dossiers, description des stocks et des délais, objectifs de réduction des délais, apports et plus-values attendus du juriste assistant...)*

-Le stock de la chambre des appels correctionnels s'élevait à 544 dossiers au 31 décembre 2015.

La présence d'un juriste assistant permettra de limiter, voire de réduire les stocks .

Il sera également de nature à instaurer un suivi plus soutenu des relations entre la cour d'appel et les magistrats du premier ressort intervenant au pénal.

## **II - 3 : Localisation du poste et tâches à effectuer :**

Le juriste assistant aura comme magistrat référent le président de la chambre des appels correctionnels.

Rattaché fonctionnellement au premier président de la Cour d'appel, le juriste assistant relève administrativement du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire. Il se voit confier les missions suivantes, en lien avec les missions dévolues aux greffiers en positionnement d'assistance du magistrat :

- Etude des dossiers en amont des échéances décisionnelles ;
- Confection de notes de synthèse et d'analyse sur les dossiers les plus complexes : recherche de jurisprudence et de doctrine, résumé des faits, des moyens et des prétentions des parties, confection du rapport pour l'audience, repérage des points de droit en débat, proposition en amont de solutions, préparation du déroulé de l'audience et des questions à poser... ;
- Rédaction de projets de décisions ;
- Préparation des délibérés par la réalisation de dossiers synthétiques à destination des assesseurs ;
- **Dans les situations de stocks et de retards :** élaboration de décisions-type, détermination, sous le contrôle du magistrat, des priorités de traitement des affaires, orientations des dossiers, rédaction de projets de décisions.

dossiers, rédaction de projets de décisions.

### III - Compétences requises :

Le juriste assistant devra, au moment de son recrutement :

- soit être titulaire d'un doctorat en droit
- soit sanctionner une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat avec *deux années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique* et que leur compétence qualifie particulièrement pour exercer ces fonctions (*le temps passé comme assistant de justice pouvant être pris en compte*) : *travail en cabinet d'avocat, chargé TD à l'université, juriste d'entreprise...*

Savoirs	Savoir-faire	Savoir-être
- Maîtrise de l'organisation judiciaire	- Maîtrise de l'outil Internet ou Intranet	- Sens de l'organisation
- Excellent ou Très bon niveau en droit	- Qualité d'analyse, de rédaction et de synthèse	- Disponibilité notamment géographique
- Spécialisations recherchées : <b>droit civil</b>	- Gérer les délais, les priorités et les contraintes	- Discrétion
	- Sens du travail en équipe	- Adaptabilité, réactivité
		- Capacité à travailler en équipe
		- Sens de la communication
		- Capacité à rendre compte

les magistrats du premier ressort intervenant au pénal.

### II - 3 : Localisation du poste et tâches à effectuer :

Le juriste assistant aura comme magistrat référent le président de la chambre des appels correctionnels.

Rattaché fonctionnellement au premier président de la Cour d'appel, le juriste assistant relève administrativement du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire. Il se voit confier les missions suivantes, en lien avec les missions dévolues aux greffiers en positionnement d'assistance du magistrat :

- Etude des dossiers en amont des échéances décisionnelles ;
- Confection de notes de synthèse et d'analyse sur les dossiers les plus complexes : recherche de jurisprudence et de doctrine, résumé des faits, des moyens et des prétentions des parties, confection du rapport pour l'audience, repérage des points de droit en débat, proposition en amont de solutions, préparation du déroulé de l'audience et des questions à poser... ;
- Rédaction de projets de décisions ;
- Préparation des délibérés par la réalisation de dossiers synthétiques à destination des assesseurs ;
- **Dans les situations de stocks et de retards** : élaboration de décisions-type, détermination, sous le contrôle du magistrat, des priorités de traitement des affaires, orientations des dossiers, rédaction de projets de décisions.