



HAL
open science

Le service public de la justice judiciaire : Essai sur l'émergence du droit judiciaire public

Nathan Jourdain

► **To cite this version:**

Nathan Jourdain. Le service public de la justice judiciaire : Essai sur l'émergence du droit judiciaire public. Droit. Université Lumière - Lyon II, 2023. Français. NNT : 2023LYO20002 . tel-04104993

HAL Id: tel-04104993

<https://theses.hal.science/tel-04104993>

Submitted on 24 May 2023

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.



N° d'ordre NNT : 2023LYO20002

THÈSE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 492 Droit

Discipline : Droit public

Soutenue publiquement le 5 janvier 2023, par :

Nathan JOURDAINE

Le service public de la justice judiciaire.

Essai sur l'émergence du droit judiciaire public.

Devant le jury composé de :

Loïc CADIET, Professeur des Universités, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne, Président

Paul GIRAUD, Professeur des Universités, Université de Poitiers, Rapporteur

Alexandre CIAUDO, Professeur des Universités, Université de Franche-Comté, Rapporteur

Didier MAUS, Ancien conseiller d'État, Examineur

Hélène PAULIAT, Professeure des Universités, Université de Limoges, Examinatrice

Évelyne SERVERIN, Directrice de recherche émérite, CNRS, Examinatrice

Emmanuel JOANNARD-LARDANT, Professeur des Universités, Université Lumière Lyon 2,

Directeur de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité – pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer ni l'adapter.



Université Lumière Lyon 2

École doctorale de Droit « ED 492 »

Le service public de la justice judiciaire. Essai sur l'émergence du droit judiciaire public

Nathan Jourdain

Thèse de doctorat en droit

Mention droit public

Sous la direction de Monsieur le Professeur Emmanuel Joannard-Lardant

Présentée et soutenue publiquement le 5 janvier 2023

Composition du jury :

M. Loïc Cadiet, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

M. Alexandre Ciaudo, Professeur à l'Université Bourgogne-Franche-Comté

M. Paul Giraud, Professeur à l'Université de Poitiers

M. Emmanuel Joannard-Lardant, Professeur à l'Université Lumière Lyon 2

M. Didier Maus, Expert, Conseiller d'État honoraire

Mme Hélène Pauliat, Professeur à l'Université de Limoges

Mme Évelyne Serverin, Directeur de recherche émérite au CNRS

*« L'Université Lumière Lyon 2 n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ;
ces opinions doivent être considérées comme étant propres à leur auteur ».*

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier, dans un premier temps, les professeurs associés à l'Institut d'études politiques de Grenoble, Messieurs Jacques Dallest, procureur général honoraire près la Cour d'appel de Grenoble, et Gilles Jaillot, premier conseiller à la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, pour les savoirs juridiques, historiques, littéraires et sociaux, qu'ils ont librement mis à disposition dans le cadre de mon cursus de doctorat. L'accès à l'administration centrale de la justice, aux juridictions judiciaires, qu'ils ont facilité, m'a permis de prendre connaissance de documentation non publiée, ainsi que d'objets de recherche encore non étudiés par la doctrine. Outre le soutien personnel qu'ils m'ont témoigné tout au long de mon parcours universitaire, les mises en situations pratiques et les savoir-être dans la haute fonction publique d'État qu'ils m'ont enseignés ont contribué à la rédaction de ma thèse, par une méthodologie de la recherche respectueuse des pratiques des organisations professionnelles.

Aussi, je remercie l'ensemble des personnels judiciaires des cours et des tribunaux qui, en accueillant mes observations dans leur juridiction et en acceptant des entretiens semi-directifs, m'ont fait partager leur expérience et leurs compétences. Ils n'ont pas su répondre à toutes mes interrogations en droit ou en sociologie de l'autorité judiciaire, ce qui m'a en partie mené à formuler mes hypothèses de recherche, car selon les mots d'une ancienne présidente de section du Centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.), « *faire de la recherche, c'est répondre aux questions que l'on ne vous pose pas* ».

J'exprime à mon directeur de thèse, le Professeur Emmanuel Joannard-Lardant, ma reconnaissance pour ses conseils, sa disponibilité, ses encouragements, son perfectionnisme. J'adresse également mes remerciements aux chercheurs ainsi qu'aux enseignants-chercheurs rencontrés, pour la rigueur méthodologique qu'ils m'ont apportée et les lectures en lien avec mon sujet de thèse qu'ils m'ont conseillées.

Enfin, je souhaite remercier ma famille et mes amis pour leur soutien et leur patience. Ils ont donné du sens à mon investissement universitaire en l'inscrivant dans une histoire familiale, un parcours professionnel, une aventure personnelle. Parce que derrière la difficulté de l'exercice académique se cachent des réalités humaines et sociales, comme des secrets du destin.

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

A.F.H.J.	Association française pour l’histoire de la Justice
<i>AJ fam.</i>	Actualité Juridique Famille
<i>AJ pénal</i>	Actualité Juridique Pénal
<i>AJDA</i>	Actualité juridique. Droit administratif
<i>Arch. phil. dr.</i>	Archives de philosophie du droit
art.	Article
B.O.P.	Budget opérationnel de programme
<i>BICC</i>	Bulletin d’information de la Cour de cassation
<i>BOMJ</i>	Bulletin officiel du ministère de la Justice
Bull. ass. plén.	Bulletin des arrêts de l’Assemblée plénière de la Cour de cassation
Bull. civ.	Bulletin des arrêts d’une chambre civile de la Cour de cassation
Bull. crim.	Bulletin des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation
C. cass.	Cour de cassation
C. civ.	Code civil
C.A.R.P.A.	Caisse des règlements pécuniaires des avocats
C.D.A.D.	Conseil départemental d’accès au droit
C.E.D.H.	Cour européenne des droits de l’homme
C.E.P.E.J.	Commission européenne pour l’efficacité de la justice
C.I.C.	Code d’instruction criminelle
C.J.U.E.	Cour de justice de l’Union européenne
C.N.B.	Conseil national des barreaux
C.O.J.	Code de l’organisation judiciaire
C.P.C.	Code de procédure civile
C.P.P.	Code de procédure pénale
C.R.P.C.	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
C.S.M.	Conseil supérieur de la magistrature
<i>c/</i>	Contre
CA	Cour d’appel
CAA	Cour administrative d’appel
<i>Cahiers de la justice</i>	Revue trimestrielle de l’École nationale de la magistrature et des éditions Dalloz
Cass. ass. plén.	Assemblée plénière de la Cour de cassation
Cass. civ. 1ère	Première chambre civile de la Cour de cassation
Cass. civ. 2ème	Deuxième chambre civile de la Cour de cassation
Cass. civ. 3ème	Troisième chambre civile de la Cour de cassation
Cass. com.	Chambre commerciale, financière et économique de la Cour de cassation

Cass. crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
Cass. soc.	Chambre sociale de la Cour de cassation
Cassiopée	Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants ; de gestion des procédures pénales, d'assistance éducative, civiles et commerciales enregistrées par les parquets
CE	Conseil d'État
CE Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'État
CE, sect.	Section du contentieux du Conseil d'État
Ch. mixte	Chambre mixte de la Cour de cassation
ch. réun.	Chambres réunies
chap.	Chapitre
chron.	Chronique
coll.	Collection
comm.	Commentaire
<i>Comp.</i>	Comparer
concl.	Conclusions
conf.	Solution conforme
cons.	Considérant
Cons. Constit.	Conseil constitutionnel
<i>Constitutions</i>	Revue de droit constitutionnel appliqué
<i>Contra.</i>	En sens contraire
<i>Conv. E.D.H.</i>	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme
coord.	Coordonné par
<i>Crit.</i>	Critique
<i>D.</i>	Recueil Dalloz
<i>D. actu.</i>	Dalloz Actualité
D.A.C.G.	Direction des affaires criminelles et des grâces
D.A.C.S.	Direction des affaires civiles et du Sceau
D.A.G.E.	Direction de l'administration générale et de l'équipement
D.S.J.	Direction des services judiciaires
dir.	Sous la direction de
<i>DP</i>	Recueil Dalloz périodique
<i>Dr. adm.</i>	Revue LexisNexis. Droit administratif
<i>Dr. et proc.</i>	Revue Droit et procédures
<i>Dr. soc.</i>	Revue Droit social
E.N.A.	École nationale d'administration
E.N.M.	École nationale de la magistrature

E.T.P.T.	Équivalents temps pleins travaillés
éd.	Édition
<i>et al.</i>	Et alii
ex.	Exemple
f°	Feuille
Fasc.	Fascicule
G.I.P.	Groupement d'intérêt public
<i>Gaz. Pal.</i>	Gazette du Palais
<i>GDCC</i>	Les grandes décisions du Conseil constitutionnel
I.H.E.J.	Institut des Hautes Études sur la Justice
<i>Ibid.</i>	Même endroit
impr.	Impression
in	Dans
<i>infra</i>	Plus loin dans le texte
J.L.D.	Juge des libertés et de la détention
<i>JA</i>	Journal du Droit Administratif
<i>JCP A</i>	La Semaine Juridique. Administrations et collectivité territoriale
<i>JCP G</i>	La Semaine Juridique. Édition Générale
<i>JORF</i>	Journal officiel de la République française
<i>Just. & cass.</i>	Justice et cassation. Revue annuelle des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
L.O.L.F.	Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances
<i>Le Droit ouvrier</i>	Revue de droit ouvrier
<i>Légicom</i>	Revue thématique de droit de la communication
<i>Légipresse</i>	Revue de l'actualité du droit français et européen des médias, de la communication et des réseaux sociaux
<i>loc. cit.</i>	Loco citato (à l'endroit cité)
<i>LPA.</i>	Les Petites Affiches
M.A.C.J.	Magistrats à l'administration centrale de la justice
M.J.D.	Maison de la justice et du droit
n. p.	Non publié(e)
n.b.p.	Note de bas de page
n°	Numéro
<i>Nuance.</i>	Propos à nuancer
O.P.J.	Officier de police judiciaire
obs.	Observations

<i>op. cit.</i>	Opus citatum (ouvrage cité)
p.	Page
P.A.P.	Projet annuel de performance
p.o.	Pour ordre
P.U.F.	Presses Universitaires de France
Pharos	Pilotage Harmonisé pour l'Organisation des Services
<i>Pouvoirs</i>	Revue française d'études constitutionnelles et politiques
préc.	Précité
<i>Procédures</i>	Revue Procédures
R.A.P.	Rapport annuel de performance
R.G.	Répertoire général des affaires
<i>RDI</i>	Revue de Droit International et de droit comparé
<i>RDP</i>	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
<i>RDSS</i>	Revue de droit sanitaire et social
<i>RDT</i>	Revue de droit du travail
<i>Rec. Lebon</i>	Recueil des décisions du Conseil d'État
rééd.	Réédition
<i>Réf. Stat. Justice</i>	Collecte d'états statistiques du ministère de la Justice
<i>Rép.</i>	Encyclopédie Dalloz : Répertoire
req.	Requête
<i>Rev.</i>	Revue
<i>Rev. crit. DIP</i>	Revue critique de droit international privé
<i>RFAP</i>	Revue française d'administration publique
<i>RFDA</i>	Revue française de droit administratif
<i>RFDC</i>	Revue française de droit constitutionnel
<i>RFFP</i>	Revue française de finances publiques
<i>RFSP</i>	Revue française de science politique
<i>RIDC</i>	Revue internationale de droit comparé
<i>RSC</i>	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
<i>RTD civ.</i>	Revue trimestrielle de droit civil
<i>RTD eur.</i>	Revue de droit européen
s.	Et suivants
S.	Recueil Sirey
S.A.D.J.A.V.	Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes
S.A.R.	Service administratif régional
S.A.U.J.	Service d'accueil unique du justiciable
sous-sect. réun.	Sous-sections réunies
spéc.	Spécialement

<i>supra</i>	Plus haut dans le texte
t.	Tome
T. confl.	Tribunal des conflits
T.G.I.	Tribunal de grande instance
T.I.	Tribunal d'instance
T.J.	Tribunal judiciaire
T.T.R.	Traitement en temps réel des infractions pénales
Trad.	Traduction
U.O.	Unité opérationnelle de budget
Univ.	Université
V.	Voir la référence
v.	Volume
v°.	Verbo (au mot)

SOMMAIRE

PARTIE I. LES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE JUDICIAIRE

TITRE I. LE BASCULEMENT DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE JUDICIAIRE DU POUVOIR LÉGISLATIF VERS LE POUVOIR EXÉCUTIF

Chapitre I. Du pouvoir judiciaire à l'autorité judiciaire

Chapitre II. L'indépendance juridictionnelle de l'autorité judiciaire

TITRE II. LA RÉORGANISATION DES PERSONNELS JUDICIAIRES

Chapitre I. La fonctionnarisation de la magistrature et des greffes

Chapitre II. La gestion des carrières à l'épreuve de l'indépendance

PARTIE II. LE DROIT JUDICIAIRE PUBLIC, OU LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC DANS L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE JUDICIAIRE

TITRE I. L'ADMINISTRATION DU SERVICE PUBLIC ORGANIQUEMENT SÉPARÉE DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

Chapitre I. Les garanties institutionnelles du bon fonctionnement du service public

Chapitre II. L'alignement de l'administration de la justice judiciaire sur l'organisation
et la gestion d'un service public

TITRE II. L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DES USAGERS DEVANT LA JUSTICE

Chapitre I. L'égal accès au service public

Chapitre II. L'exigence de qualité du système judiciaire

Introduction

En France, la fonction de justice est « éclatée » dans l'État : il existe principalement deux ordres juridictionnels, une magistrature financière et un Conseil constitutionnel. Cette division ne doit pas être oubliée, car elle renvoie à des procédures et à des organisations spécifiques. Notre étude portera sur le seul service public de la justice judiciaire. La notion de service public doit être comprise comme « *une activité d'intérêt général prise en charge par une personne publique* »⁽¹⁾ et à laquelle s'appliquent des règles communes : « *les principes de continuité, d'égalité, du juste prix, de mutabilité* »⁽²⁾. Bien que « *l'unité du genre n'implique pas l'unicité des espèces [...], puisque selon qu'il s'agit de leur création ou de [leur] mode de fonctionnement, des régimes très différents s'appliquent aux activités d'intérêt général prises en charge par l'administration* »⁽³⁾, il convient d'établir des comparaisons avec les organisations des autres services publics de justice. D'une part, car la quête de performance des administrations incite les pouvoirs publics à modifier *uniformément* le contenu du droit, subordonnant son application par les tribunaux aux moyens financiers disponibles et aux capacités humaines de traitement des procédures⁽⁴⁾. D'autre part, car la magistrature judiciaire est en rapport avec la haute fonction publique d'État, en particulier les magistrats à l'administration centrale de la justice (M.A.C.J.), sélectionnés pour exercer des fonctions non juridictionnelles « *au sein d'une administration nationale* »⁽⁵⁾.

Le choix de notre sujet a été guidé par le constat du désintérêt académique à identifier et à nommer les règles de l'activité administrative des juridictions judiciaires, que nous

⁽¹⁾ Norbert FOULQUIER, « Le service public », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, t. II, Paris, éd. Dalloz, coll. Traités, 2011, p. 53. V. aussi, Didier TRUCHET, « Unité et diversité des "grands principes" du service public, *AJDA* 1997, p. 38.

⁽²⁾ Norbert FOULQUIER, *loc. cit.*

⁽³⁾ Norbert FOULQUIER, *loc. cit.*

⁽⁴⁾ V. Bartolomeo CAPPELLINA et Cécile VIGOUR, « Les changements des pratiques et instruments gestionnaires des magistrats. Retours européens et comparés », in *Magistrats : un corps saisi par les sciences sociales*, colloque organisé par la Mission de recherche Droit et Justice, le Laboratoire Printemps et l'École nationale de la magistrature, les 30 et 31 janv. 2020, Bordeaux, en ligne, consulté le 27 juill. 2022, p. 41-46. V. aussi, Anaïs COIGNAC, « Magistrature administrative : état des lieux », *D. actu.*, 7 sept. 2022 : « L'inflation et la complexification du droit [...], le durcissement du stock [des procédures] [...], l'augmentation de la taille des dossiers en lien avec la dématérialisation [...], des transferts de charge, tant du gestionnaire que du greffe mais également des avocats et des administrations [...], enfin, [...] la pression statistique et les désorganisations en cours d'année causées par la hausse des mobilités, [nourissent] la plus grande crainte [du corps des magistrats administratifs] [...] d'arriver un jour à la situation inextricable de l'ordre judiciaire ».

⁽⁵⁾ Ministère de la Justice, *Avant-projet de plan de modernisation*, Paris, n. p., sept. 1989, p. 6.

proposons de théoriser sous la notion de « droit judiciaire public ». Cet objet d'étude n'existe pas dans la doctrine. L'université fait une distinction entre le droit public et le droit privé qui ne correspond pas à l'objet de notre recherche, mais à l'organisation de l'enseignement supérieur en France. Alors que les juristes publicistes n'ont aucun problème à traiter de l'Administration du fait de la séparation légale des autorités⁽⁶⁾, les juristes privatistes et les praticiens du contentieux judiciaire, eux, hésitent à se saisir de cet objet si particulier. Le juriste privatiste a du mal à penser le système judiciaire en action, car il en écarte volontairement son administration, par manque de connaissances interdisciplinaires⁽⁷⁾ ou d'accès aux sources de la recherche. Or, l'administration est internalisée dans l'organisation judiciaire, avec un droit particulier.

Nous définissons le droit judiciaire public comme les normes et principes juridiques, de droit substantiel ou de droit souple, qui régissent ou guident l'administration de la justice judiciaire. Ses sources de droits interne et externe dépassent la *summa divisio*, droit public, droit privé. Ainsi, lorsque l'administration de la justice dysfonctionne, la responsabilité de l'État est recherchée devant le juge judiciaire, qui applique un droit administratif spécial. Appliqué à l'organisation et à la gestion du service public, le droit judiciaire public soutient, selon l'orientation politique des pouvoirs publics et la valeur accordée à l'autorité de l'État, son efficacité et son efficience, ou au contraire, déjudiciarise et délègue ses prérogatives régaliennes à des acteurs hétéronomes. Ses principes portent sur la *proximité* des usagers au service public, sa *gratuité*, la *qualité* de son organisation administrative, l'*impartialité* « communicationnelle » du juge, la *transparence* de l'action publique de la justice et sa *célérité*, comme des droits légaux, conventionnels, voire constitutionnels, de l'*égalité* de traitement des usagers devant l'institution judiciaire. Ces droits judiciaires publics, opposables à l'administration, ne font pas double-emploi avec la procédure du droit judiciaire privé au sens juridictionnel du terme, *i.e.* de l'indépendance du magistrat dans l'application des règles de droit formel. En effet, une séparation constitutionnelle existe entre l'organisation administrative, relevant du droit judiciaire public, et les exigences d'application des lois, dont l'exercice est indépendant de toute forme de hiérarchie⁽⁸⁾. Les principes du droit judiciaire public sont sanctionnés par les deux ordres juridictionnels, le Conseil constitutionnel et les

⁽⁶⁾ V. *Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire*, Recueil Duvergier, p. 361.

⁽⁷⁾ V. Benoit BASTARD et Christian MOUHANNA, « Comparer les tribunaux pour comprendre le fonctionnement de la justice », in *Magistrats : un corps saisi par les sciences sociales*, *op. cit.*, p. 10 : « Si l'on veut comprendre la justice, il faut non seulement étudier les écarts entre le droit en action et le droit des codes, mais aussi l'architecture et l'organisation des services, la manière dont interagissent les groupes professionnels en présence, les filières de traitement des affaires, les modes de direction des juridictions ».

⁽⁸⁾ V. art. 16 de la *D.D.H.C.* V. aussi, art. 20, 64 et 65 de la Constitution du 4 oct. 1958.

cours européennes. L'autorité judiciaire et les juristes processualistes ne peuvent donc voir le ministère de la Justice, investi par la Constitution du pouvoir réglementaire d'organiser le service public judiciaire⁽⁹⁾, comme un pouvoir exécutif concurrent, contraignant, mais comme un partenaire administratif venant au soutien de la fonction juridictionnelle de l'État.

La limite de notre sujet au service public *judiciaire* se justifie par les contraintes du temps du cycle doctoral. Si la magistrature judiciaire a fait l'objet de recherches avant 1968, essentiellement de nature historique, se développe à partir des années 1970 une nouvelle dynamique, avec la création, notamment au sein du ministère de la Justice, de structures de recherche spécifiques⁽¹⁰⁾. La problématique socio-judiciaire de la recherche s'attachait, au milieu des années 1970, à caractériser un principe de mutabilité de l'organisation judiciaire en fonction des attentes des citoyens⁽¹¹⁾. L'institution judiciaire ne se bornait plus à dire le droit dans un cas précis, mais contribuait également à l'égalité de traitement des usagers devant un service public, la justice judiciaire. Se posait alors la question de savoir dans quel contexte et pour qui est rendue la décision : l'État, la communauté des juristes, ou le justiciable ? Fallait-il considérer les citoyens dans leur ensemble, qu'ils aient ou non eu affaire aux tribunaux, en comparant le regard qu'ils portent sur la justice, ou s'intéresser seulement aux « usagers » du service public⁽¹²⁾ ? Prendre en compte les besoins de l'utilisateur dans un rapport institutionnel

⁽⁹⁾ V. art. 37 de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁽¹⁰⁾ Avant 1968, il existait déjà des centres de recherche, comme le Centre de recherche sur les pratiques judiciaires, le Centre de formation et de recherche de l'éducation surveillée, et le Centre national d'étude et de recherche sur l'administration pénitentiaire. En 1969, deux nouveaux centres étaient créés : le Service d'études pénales et criminologiques, rattaché à la direction des affaires criminelles et des grâces (D.A.C.G.), et le Service de coordination de la recherche, ancêtre de la Mission de recherche Droit et Justice, dont l'objectif initial était de coordonner le travail de ces différents centres et de développer la recherche en liaison avec les directions du ministère non pourvues en services de recherche : la direction des services judiciaires (D.S.J.), la direction des affaires civiles et du Sceau (D.A.C.S.), et la direction de l'administration générale et de l'équipement (D.A.G.E.). V. Anne BOIGEOL, « La magistrature saisie par les sciences sociales après 1968. Une rétrospective de la recherche sur le corps des magistrats », in *Magistrats : un corps saisi par les sciences sociales*, op. cit., spéc. p. 29.

⁽¹¹⁾ V. Syndicat de la magistrature et Jean-Marie BORZEIX, *Au nom du peuple français*, Paris, éd. Stock, coll. Lutter, 1974, 245 p. ; Nicolas HERPIN, *L'application de la loi : deux poids, deux mesures*, Paris, éd. du Seuil, coll. Sociologie, 1977, 177 p. *Rappr.* Camille MORIO, *L'administré : essai sur une légende du droit administratif*, thèse de doctorat, Droit public, Grenoble, 2018, éd. L.G.D.J., coll. Thèses, sous-coll. Bibliothèque de droit public, 2021, 700 p.

⁽¹²⁾ V. Catherine BALLÉ *et al.*, *Le Changement dans l'institution judiciaire*, Paris, éd. La Documentation française, 1981, 180 p. ; Erhard BLANKENBURG, « La mobilisation du droit : les conditions du recours et du non-recours à la justice », *Droit et société* 1994, n° 28, p. 691-703. V. par ex., l'indicateur « Transformation numérique de la justice », de l'objectif n° 3 « Adapter et moderniser la justice », du *Programme 166* « Justice judiciaire », de la « Mission Justice », qui est notamment mesuré via le *taux d'usagers accédant à leur dossier en ligne*. La mesure est partielle, car elle se fonde uniquement sur les justiciables ayant consenti à échanger par voie dématérialisée avec les juridictions judiciaires, et non pas sur l'ensemble des justiciables ayant une affaire en cours. V. Ministère de la Justice, *P.A.P. et Annexe au projet de loi de finances pour 2021, Programme 166* « Justice judiciaire », Paris, en ligne, avr. 2021, consulté le 10 juin 2022, spéc. p. 35.

revenait à considérer que « *le droit et le juge ne peuvent [pas] être un risque à éviter, mais bien des valeurs et institutions [...] à protéger* »⁽¹³⁾.

La gouvernance du service public de la justice par les chiffres de l'administration, la notion d'« usager » du service public sujet de droits⁽¹⁴⁾ ont émergé, en France, au début des années 1990, avec les études d'ingénieurs et de directeurs de recherche au C.N.R.S.⁽¹⁵⁾, progressivement rejoints par la doctrine universitaire⁽¹⁶⁾ et les magistrats ou les chercheurs en charge du développement des recherches sur la justice au Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions pénales (C.E.S.D.I.P.)⁽¹⁷⁾. Des rapports de recherche, subventionnés par le G.I.P. « Droit et Justice », puis par l'« Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice » (I.E.R.D.J.), sont désormais produits dans cette veine sur la justice judiciaire comme service public *sui generis* à organiser⁽¹⁸⁾.

L'entrée en vigueur de la *Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (L.O.L.F.)*⁽¹⁹⁾, a eu pour effet de compléter les sources existantes sur la performance des administrations publiques⁽²⁰⁾, par les rapports des institutions d'expertise et

⁽¹³⁾ Anne CARON-DÉGLISE, « Se faire entendre en justice », in Soraya AMRANI-MEKKI (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXIe siècle ?*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2019, p. 137.

⁽¹⁴⁾ L'usager se distingue ici du justiciable, plaideur dans le cadre du « fonctionnement » d'une instance en cours.

⁽¹⁵⁾ V. Jean-Luc BODIGUEL, *Les Magistrats, un corps sans âme ?*, Paris, éd. P.U.F., coll. Politique d'aujourd'hui, 1991, 316 p. ; Odile TIMBART et Évelyne SERVERIN, « Les condamnations pour infraction au droit social de 1990 à 1993 », *Infostat Justice* 1995, n° 40, 4 p. ; Laurence DUMOULIN et Thierry DELPEUCH, « La justice : émergence d'une rhétorique de l'usager », in Philippe WARIN (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, éd. La Découverte, coll. Recherches, 1997, p. 103-129.

⁽¹⁶⁾ V. Simone ROZÈS (dir.), *L'administration de la justice*, RFAP 1991, n° 57, 180 p. ; Thierry-Serge RENOUX et André ROUX, *L'administration de la justice en France*, Paris, éd. P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1994, 127 p.

⁽¹⁷⁾ V. Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *L'éthique des gens de justice*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, éd. Presses Universitaires de Limoges, 2001, 232 p. ; Jean-Paul JEAN et Denis SALAS (coord.), *Une administration pour la justice*, RFAP 2008, n° 125, 257 p.

⁽¹⁸⁾ V. Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (dir.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe (MAJICE). Analyse comparée France, Pays-Bas et Royaume-Uni*, Rapport de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Université de Limoges, Paris, en ligne, juin 2012, consulté le 3 juin 2022, 518 p. ; Yoann DEMOLI et Laurent WILLEMEZ, *L'âme du corps. La magistrature française dans les années 2010 : morphologie, mobilité et conditions de travail*, Rapport de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Conv. n° 16-11, Paris, en ligne, juin 2019, consulté le 10 juin 2022, 112 p. ; Isabelle SAYN *et al.* (dir.), *Les barèmes (et autres outils techniques d'aide à la décision) dans le fonctionnement de la justice*, Rapport final de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, Université de Lyon et Université Savoie Mont Blanc, Conv. n° 216.11.04.22, Paris, en ligne, mai 2019, consulté le 13 juin 2022, 705 p.

⁽¹⁹⁾ JORF 2 août 2001, n° 177, texte n° 1 ; NOR : ECOX0104681L.

⁽²⁰⁾ V. Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, Paris, éd. L.G.D.J., 2003, 226 p. ; Philippe BEZES et Alexandre SINÉ (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, éd. Les Presses de Sciences Po, 2011, 523 p.

d'audit de l'action publique⁽²¹⁾ ; des institutions de contrôle de l'action du Gouvernement (avis et rapports annuels des assemblées parlementaires⁽²²⁾) dans la réforme de l'État⁽²³⁾ ; enfin, des institutions européennes d'évaluation de la qualité des systèmes judiciaires (études, rapports et lettres d'information de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice⁽²⁴⁾ – C.E.P.E.J.) conçus comme des « *industries de service concernées par leur clientèle plutôt que comme des appareils constitutionnels de régulation publique* »⁽²⁵⁾. Ces dispositifs d'évaluation « *imposent aux [magistrats] des normes hétéronomes qui récuse la légitimité d'une autonomie qui s'argumenterait sur la seule qualité [juridictionnelle]* »⁽²⁶⁾. Elles les déposent partiellement de l'évaluation de leur activité professionnelle, qui s'autorégulait jusqu'à la fin du XXème siècle en fonction de critères endogènes au corps judiciaire. « [L'hétéronomisation d'un contrôle de performance a] *contraint [les magistrats] à partager le pouvoir au sein de systèmes d'action plus complexes* »⁽²⁷⁾.

⁽²¹⁾ V. Institut des Hautes Études sur la Justice (I.H.E.J.), *La prudence et l'autorité. L'office du juge au XXIe siècle*, Paris, mai 2013, en ligne, consulté le 11 juin 2019, 218 p. ; Cour des comptes, *Approche méthodologique des coûts de la justice. Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Paris, en ligne, déc. 2018, consultée le 9 déc. 2019, 128 p. ; Inspection générale de la justice (I.G.J.), *Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks*, Rapport intermédiaire 2, n° 085-21, 2021/00016, Paris, juill. 2021, en ligne, consulté le 2 juin 2022, 57 p. ; Rapport final, n° 109-21, 2021/00016, Paris, nov. 2021, consulté le 2 juin 2022, 57 p.

⁽²²⁾ Particulièrement, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux des commissions parlementaires des finances, qui se voient reconnaître par l'art. 24 de la Constitution du 4 oct. 1958 et l'art. 57 de la *L.O.L.F.*, cette mission de contrôle et les prérogatives pour y procéder.

⁽²³⁾ V. Christian COINTAT, *Rapport d'information n° 345 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Paris, déposé au Sénat le 3 juill. 2002, 548 p. ; Roland DU LUART, *Rapport d'information n° 478 fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur la mise en oeuvre de la LOLF dans la justice judiciaire*, déposé au Sénat le 13 juill. 2005, 91 p. ; Philippe BAS (dir.), *Rapport d'information n° 495 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par la mission d'information sur le redressement de la justice*, Paris, déposé au Sénat le 4 avr. 2017, 379 p.

⁽²⁴⁾ V. Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Résolution Res(2002)12 établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)*, Strasbourg, adoptée le 18 sept. 2002, en ligne, consultée le 27 juin 2022 : « La CEPEJ [...] a pour tâche : d'analyser les résultats obtenus par les divers systèmes judiciaires, [...] en ayant recours, entre autres, à des critères statistiques communs et à des moyens d'évaluation ».

⁽²⁵⁾ Dan KAMINSKI, « Trouble de la pénalité et ordre managérial », *Recherches sociologiques* 2002, n° 33, p. 96. V. C.E.P.E.J., *Enquêtes de satisfaction usagers : checklist pour la formation des tribunaux*, Strasbourg, déc. 2013, en ligne, consulté le 29 juill. 2022, p. 4 et 7 : « Pour évaluer la qualité d'un service, il faut mesurer l'écart entre l'importance accordée par le client à chaque attribut de service et la perception effective du service reçu par le client. [...] Il faudrait organiser [des enquêtes de satisfaction] chaque année ou tous les deux ans, pour suivre l'évolution de la perception des usagers et mesurer les réactions des citoyens aux réformes ou aux changements organisationnels intervenus dans un tribunal donné ». V. aussi, Philippe BOILLAT et Stéphane LEYENBERGER, « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe », *RFAP* 2008, n° 125, p. 55-66. V. encore, John W. RAINE et Michael J. WILLSON, « Beyond Managerialism in Criminal Justice », *The Howard Journal of Crime and Justice* 1997, n° 36, p. 80-95.

⁽²⁶⁾ Catherine PARADEISE, « Autonomie et régulation : retour sur deux notions clefs », in Thomas LE BIANIC et Antoine VION (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, éd. L.G.D.J., coll. Droit et société, 2008, p. 199.

⁽²⁷⁾ Catherine PARADEISE, « Autonomie et régulation : retour sur deux notions clefs », *op. cit.*, p. 200.

La « bonne administration » de la justice devient dès lors progressivement un impératif qui fait appel à des formes de *macro* ou de *micro management*⁽²⁸⁾. L'objectif est d'améliorer les résultats en matière de délais d'audiencement, d'accueil des victimes, d'accessibilité des décisions, de rationalisation des frais de justice⁽²⁹⁾... Le justiciable est appréhendé en tant qu'usager d'un service public qui exprime des attentes que l'institution doit prendre en compte⁽³⁰⁾. La qualité du service public est évaluée au moyen d'indicateurs statistiques introduits dans la politique publique de la justice⁽³¹⁾. « *Le nouveau management de la justice prend [notamment] sa source dans les recommandations du Conseil de l'Europe [...]. Le principe [du droit au procès équitable] ne s'opposerait pas [...] à la managérialisation, mais devrait l'accompagner. On observe que la managérialisation va de pair avec les droits de l'homme* »⁽³²⁾. Aussi, la qualité ne doit pas être saisie comme un outil de gestion globale des administrations publiques, mais ne peut s'expliquer dans la justice qu'en prenant en considération le contexte « *de l'application des règles de droit dans les contentieux* »⁽³³⁾.

Le contexte de l'application *indépendante et impartiale* des lois dans les affaires traitées par les tribunaux ne peut s'envisager qu'au regard de l'activité *juridictionnelle*. Le droit constitutionnel de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la magistrature, qui détermine la place et le fonctionnement de l'autorité judiciaire dans l'État de droit, s'oppose en principe à ce que des magistrats soient par exemple interrogés par une commission d'enquête parlementaire sur l'élaboration de leurs décisions juridictionnelles. Celles-ci ne

⁽²⁸⁾ V. *infra*, Introduction générale, §2, « Les finalités d'un service public pour la justice judiciaire ».

⁽²⁹⁾ Définis par le *Décret n° 2013-770 du 26 août 2013 relatif aux frais de justice*, JORF 28 août 2013, n° 199, texte n° 2 ; NOR : *JUSB1243698D*, comme « les dépenses de procédure, à la charge définitive ou provisoire de l'État, qui résultent d'une décision de l'autorité judiciaire ou de celle d'une personne agissant sous sa direction ou son contrôle » (art. R. 91, al. 1er, du C.P.P.). En pratique, les frais de justice recouvrent l'ensemble des dépenses prescrites par un magistrat ou sous son contrôle, dans le cadre d'une procédure judiciaire.

⁽³⁰⁾ V. Hélène JORRY, « Les enquêtes de satisfaction auprès des usagers des juridictions des pays membres du Conseil de l'Europe », *Les cahiers de la justice* 2013, p. 21-29 ; Marco FABRI *et al.* (dir.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, éd. L.G.D.J., coll. Grands colloques, 2005, 460 p.

⁽³¹⁾ V. Patrick HETZEL, « L'évaluation de la politique publique de la justice », in Jean-Baptiste JACOB (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, Paris, IRJS Éditions, coll. Bibliothèque de l'IRJS - André Tunc, t. 118, 2022, p. 207-214.

⁽³²⁾ Emmanuel JEULAND, « Le renouveau du principe du juge naturel et l'industrialisation de la justice », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2011, p. 96. V. aussi, Caroline BOYER-CAPELLE, *Le Service public et la garantie des droits et des libertés*, thèse de doctorat, Droit public, Limoges, 2009, 732 p.

⁽³³⁾ Alessandro STANZIANI, « Action économique et contentieux judiciaires. Le cas du plâtrage du vin en France, 1851-1905 », *Genèses* 2003, n° 50, p. 73. V. aussi, Nicolas D'HERVÉ, « La magistrature face au management judiciaire », *RSC* 2015, p. 49-66.

peuvent être remise en cause que par l'exercice des voies de recours. « *Les juges ne peuvent être contraints de s'en justifier autrement que par la motivation prescrite par la loi et, s'agissant des procureurs, selon les règles prévues par le code de procédure pénale* »⁽³⁴⁾. Les spécificités historiquement acquises de la fonction juridictionnelle de l'État, contenues dans la Constitution, des lois organiques, des codes de procédures, percent la bulle gestionnaire qui enfermerait la justice judiciaire dans un service public administratif « ordinaire »⁽³⁵⁾. Elles impliquent que les pouvoirs publics, s'ils organisent les modalités de recrutement, définissent les règles du statut et co-administrent avec le C.S.M. la carrière des magistrats, se gardent de toute ingérence dans l'acte de juger. De la juste répartition du ministère de Justice du souverain de l'Ancien régime, entre le pouvoir exécutif et la fonction juridictionnelle de l'État, dépend, au moins en partie, la santé du système judiciaire (§1).

L'administration du système judiciaire, sous la pression du nombre des procédures à traiter et des économies à réaliser, donne à la « qualité » du service public une acception singulièrement quantitative⁽³⁶⁾. « *Le rôle croissant du droit dans les rapports sociaux* »⁽³⁷⁾ a plus que jamais placé l'administration, qui gère l'organisation du service public, dans une mission de régulation de l'activité des tribunaux. Les chefs de cour, chefs d'un arrondissement de l'administration judiciaire déconcentrée, tendent de plus en plus à présenter des propriétés distinctes des fonctions d'unification et de contrôle de l'interprétation des lois qu'exercent les hauts magistrats du Quai de l'Horloge. L'attention portée aux indicateurs de performance de la « Mission Justice », à l'organisation professionnelle du service juridictionnel, au maillage territorial de l'accès au droit, s'accompagne de nouvelles responsabilités en matière de gestion budgétaire, du procès et des ressources humaines. L'importance croissante que prend l'activité administrative dans l'office des chefs de cour et de juridiction entre en concurrence avec leur fonction juridictionnelle pour la définition de « l'excellence » judiciaire (§2).

⁽³⁴⁾ C.S.M., *Avis à l'occasion de l'affaire dite d'Outreau. Rappel des principes fondamentaux de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire*, Paris, 16 févr. 2006, en ligne, consulté le 5 août 2022.

⁽³⁵⁾ V. Jean-Louis ROPERS, *Au service de la Pensée Judiciaire*, Melin, éd. de l'Union Fédérale des Magistrats, impr. administrative, 1971, p. 17 : autre qu'un pouvoir, la justice serait un « service public spécifique ».

⁽³⁶⁾ V. Cécile VIGOUR, *La justice à l'épreuve de la gestion publique. Sociologie de la gestionnarisation des organisations publiques*, Habilitation à diriger des recherches, Sciences Po Paris, 2019 ; Bartolomeo CAPPELLINA, *Quand la gestion s'empare de la Justice : de la fabrique européenne aux tribunaux*, thèse de doctorat, Science politique, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, 2018, en ligne, consultée le 10 juin 2022, 366 p.

⁽³⁷⁾ C.S.M., *Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature*, remis au président de la République, Paris, 24 sept. 2021, en ligne, consulté le 10 août 2022, p. 32.

§1 – L’administration régaliennne de la justice

La fonction juridictionnelle de la justice, a un fondement régalien qui perdure depuis l’Ancien régime. Les parlements ont nourri une pensée juridique qui anime encore notre conception de l’autorité judiciaire⁽³⁸⁾. La Justice n’était pas simplement vue comme une administration, mais comme une éthique et plus encore un idéal. Le personnel judiciaire servait une cause quasi-divine qui dépassait le pouvoir temporel de l’ordre politique. La règle insistait sur la dimension métaphysique et le caractère sacré de la Justice. Le Préambule de l’*Ordonnance de Blois de mars 1498 de réformation sur l’administration de la justice*, déclarait à ce titre : « *Justice est la première et plus digne des vertus cardinales, aussi est-elle la principale et plus nécessaire partie de toutes monarchies, royaumes et principautés bien conduites et ordonnées* »⁽³⁹⁾. Rendre justice (*justitiam reddere*) était un privilège divin qui liait le Souverain à ses sujets. Plus qu’un attribut propre, plus qu’un devoir du titulaire de la puissance publique, juger était une authentique dette⁽⁴⁰⁾. Le roi, ministre de Dieu sur Terre, formulait les règles générales, et la décision judiciaire⁽⁴¹⁾, retenue (le fameux « lit de justice »⁽⁴²⁾ en la Grand’Chambre du Parlement) ou déléguée⁽⁴³⁾ par le Prince dans un cas donné, était l’interprétation de cette règle impersonnelle⁽⁴⁴⁾. Dans les *Six Livres de la*

⁽³⁸⁾ Terme latin dérivé d’*auctor* (auteur) et d’*augeo* (augmenter), l’*auctoritas*, dans un emploi classique, correspondait à « l’acte de produire hors de son propre sein l’action créatrice qui fait surgir et qui est un privilège des dieux et des forces naturelles, non le fait des hommes » (Antoine COMPAGNON, « Avant-propos », in Antoine COMPAGNON (dir.), *De l’autorité. Colloque annuel du Collège de France*, Paris, éd. Odile Jacob, coll. Colloque annuel du Collège de France, 2008, p. 7).

⁽³⁹⁾ Cité par Athanase Jean Léger JOURDAN *et al.*, in *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis 420 jusqu’à la révolution de 1789*, Paris, éd. Belin-Leprieur et Verdière, t. XI, 1827, p. 332. V. aussi, Arlette LEBIGRE, *La Justice du roi. La vie judiciaire dans l’ancienne France*, Paris, éd. Albin Michel, 1988, spéc. p. 24-35.

⁽⁴⁰⁾ V. Jean-Claude BONNE *et al.*, *Le Sacre royal à l’époque de Saint Louis*, Paris, éd. Gallimard, coll. Le Temps des images, 2001, spéc. p. 47-48 ; Sophie DÉMARE-LAFONT, « Nouvelles données sur la royauté mésopotamienne », *Revue historique de droit français et étranger* 1995, n° 73, p. 473-500.

⁽⁴¹⁾ Du latin *decidere* (trancher par l’épée), la *decisio* est le résultat de l’action : une question de droit discutée, débattue et tranchée (v. « décision », C.N.R.T.L. en ligne).

⁽⁴²⁾ Le « lit de justice » désignait au XIV^{ème} siècle l’estrade drapée, garnie de coussins et surmontée d’un dais, qui trônait dans un angle de la Grand’Chambre quand le roi venait y tenir séance judiciaire (v. Jacques KRYNEN, *L’État de justice. France, XIII^e-XX^e siècles*, t. I. *L’idéologie de la magistrature ancienne*, Paris, éd. NRF, Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 2009, spéc. p. 26). Ce n’est qu’à partir du XVI^{ème} siècle que le « lit de justice » qualifie la venue en grande pompe du roi au parlement pour y faire enregistrer sur-le-champ un texte législatif (v. Sarah HANLEY, *Le Lit de justice des rois de France. L’idéologie constitutionnelle dans la légende, le rituel et le discours*, Paris, éd. Aubier, coll. Collection historique, 1991, 467 p.).

⁽⁴³⁾ V. Jules FLAMMERMONT, *Remontrances du Parlement de Paris au XVIII^{ème} siècle*, t. I, 1715-1753, Paris, Imprimerie Nationale, 1888, XXV, 9 janv. 1731, *Remontrances sur les évocations*, p. 234 : « Nos rois ont regardé dans tous les temps leur parlement comme le dépositaire immédiat et perpétuel de leur justice souveraine [...], bien le plus sûr, et le plus ferme appui de la fidélité et de l’obéissance des peuples envers les rois ».

⁽⁴⁴⁾ V. Otto KIRCHHEIMER, « Remarques sur la théorie de la souveraineté nationale en Allemagne et en France », *Arch. phil. dr.* 1934, t. 3-4, *La Crise de l’État*, p. 239-254.

République, Jean Bodin rappelait avec force que « *tout ainsi que le sujet doit obéissance, aide et connaissance à son seigneur, aussi le Prince doit au sujet justice, garde et protection* »⁽⁴⁵⁾. L'image du roi « débiteur de justice » (*debitor justitiae*) servait à justifier les récriminations et les revendications les plus diverses, y compris les plus extrêmes : « *Puisque le Prince est débiteur de justice, il s'ensuit qu'il la doit fournir et faire rendre gratuitement, et non pas faire acheter au peuple ce qui lui est dû* »⁽⁴⁶⁾.

À la fin du XVIII^{ème} siècle, au cours de la période révolutionnaire, la séparation des pouvoirs logeait la fonction de justice du Souverain dans une autorité constitutive de l'État⁽⁴⁷⁾. La magistrature continuait de représenter la permanence de la fonction de justice du roi à travers l'application de la loi au service de l'État. La codification de la loi, coup de force contre le pouvoir judiciaire de l'Ancien régime de poser sous sa propre autorité une règle de droit, rendait « *inavoué et inavouable* »⁽⁴⁸⁾ le culte du précédent⁽⁴⁹⁾. Par tradition royale et, plus récemment, statutairement, les magistrats ne sont pas liés aux changements de régime ou de Gouvernement, mais participent au culte des prérogatives immuables de l'État. « *La [...] magistrature a-t-elle ainsi vu le moyen de se doter [...] des plus lointaines et des plus nobles origines, de faire de celui qui [porte le costume judiciaire] un descendant des rois* »⁽⁵⁰⁾. Mieux, l'héritier d'une histoire de l'État à rendre jaloux les rois : « *Sous la pourpre ou sous*

⁽⁴⁵⁾ Jean BODIN, *Les Six livres de la République de J. Bodin Angevin. À Monseigneur du Faur, Seigneur de Pibrac, Conseiller du Roy en son Conseil privé*, Paris, éd. Jacques du Puis, 1576, livre IV, chap. VI, p. 149-150.

⁽⁴⁶⁾ Bernard DE LA ROCHE-FLAVIN, *Treize livres des parlemens de France*, Bordeaux, éd. Simon Millanges, 1617, livre II, chap. XXII, p. 192. *Histoire*. En 1579, avant d'assumer le pouvoir, Henri DE NAVARRE allait chercher conseil auprès du maire de Bordeaux, Michel Eyquem DE MONTAIGNE, réputé pour sa sagesse, sur l'une des premières mesures qu'il pourrait prendre une fois à la tête du royaume de France. Le maire lui répondit que les jugements devraient être gratuits pour les plaideurs. Dans un projet de « réformation de la justice » présenté par les syndics généraux du Béarn et à l'approbation du parlement de Pau, DE MONTAIGNE y avait inscrit à la marge ses commentaires : « N'y avoir qu'une justice » ; « [sur "les frais de justice en conseil"] Gratis » (d'après Alain PEYREFITTE, in *Les chevaux du lac Ladoga*, Paris, éd. Plon, 1981, p. 49). V. aussi, Raoul AUBIN, *L'organisation judiciaire d'après les cahiers de 1789*, thèse de doctorat, Droit, Sciences politiques et économiques, Paris, éd. Jouve et Cie, 1928, spéc. p. 7. V. encore, Jean-Étienne-Marie PORTALIS *et al.*, *Discours préliminaire sur le projet de Code civil*, présenté le 1^{er} pluviôse an IX (21 janv. 1801) par la Commission nommée par le Gouvernement consulaire, Paris, éd. Joubert, 1844, spéc. p. 12.

⁽⁴⁷⁾ V. Robert LECOURT, garde des Sceaux, cité par Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ, in *Justices*, Paris, éd. Atlas-Économica, 1986, p. 20 : « La justice [...] est [une] fonction séparée du pouvoir, une fonction séparée des autres, mais partie de l'État ».

⁽⁴⁸⁾ Olivier DUPEYROUX, « La doctrine française et le problème de la jurisprudence source du droit », in *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, Toulouse, éd. Université des sciences sociales de Toulouse, 1978, p. 475.

⁽⁴⁹⁾ V. Émile BOUTMY, « Des rapports et des limites des études juridiques et des études politiques », *Revue internationale de l'Enseignement* 1889, p. 222 : « Codifier, le mot est de grande conséquence. Il implique, en effet, une sorte de mise en disponibilité de l'histoire et des historiens. La codification est un acte tranchant du législateur, qui coupe en quelque sorte le droit de ses origines, le fonde en entier sur la raison, [...] l'intérêt public, l'accord et la dépendance mutuelle des différents articles, et [...] dispense [le juge] de chercher des précédents ou des titres en dehors d'un instant authentique, au-delà, du jour de la promulgation. À qui voudrait remonter plus haut, la loi elle-même semble répondre : À quoi bon ! Il y a eu liquidation de tout le passé et comme un nouveau départ ».

⁽⁵⁰⁾ Marcel ROUSSELET, *Histoire de la magistrature française. Des origines à nos jours*, t. I, Paris, éd. Plon, 1957, p. 1.

l'hermine de sa toge, on salue en [le magistrat] l'héritier de ces jurisconsultes fameux qui, après avoir illustré, à travers les âges, [le] trône lui-même, lui font une lignée [...] comme n'en a jamais rêvé l'ambition d'un roi »⁽⁵¹⁾. L'autorité de la chose jugée⁽⁵²⁾ ne peut dès lors être trouvée que dans le monopole de la contrainte par l'État⁽⁵³⁾.

La branche exécutive de l'État ne peut pas interférer dans la fonction juridictionnelle qui ordonne la contrainte en appliquant la loi⁽⁵⁴⁾. Le garde des Sceaux, ministre de la Justice, doit mettre en œuvre « *une politique à la définition de laquelle il participe*^[55], [...] *qui s'adresse essentiellement au citoyen [...] par des décisions de portée individuelle – les jugements et arrêts – à prendre par des agents publics – les juges – échappant dans l'exercice de cette fonction à son autorité hiérarchique* »⁽⁵⁶⁾. Cette séparation des autorités administrative et judiciaire⁽⁵⁷⁾ s'explique par l'hostilité du droit public français au concept de « pouvoir judiciaire », exprimant la souveraineté nationale au même titre que les pouvoirs exécutif et législatif. Ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel⁽⁵⁸⁾, les magistrats judiciaires, dont le statut est fixé par une loi organique⁽⁵⁹⁾, ne sont pas des représentants de la nation. Néanmoins, la « *séparation des pouvoirs* »⁽⁶⁰⁾ commande qu'ils jouissent d'une indépendance juridictionnelle, matérialisée, pour les juges, par le principe de l'inamovibilité prévu à l'article 64 de la Constitution.

⁽⁵¹⁾ BERHAUT, procureur général près la Cour de Nancy, discours prononcé en 1894, cité par Alain BANCAUD, in *La Haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou Le culte des vertus moyennes*, Vauresson, éd. Centre de recherche interdisciplinaire de Vauresson, 1991, p. 68.

⁽⁵²⁾ V. art. 1355 du Code civil (C. civ.) et 500 du Code de procédure civile (C.P.C.).

⁽⁵³⁾ V. C.E.D.H., ass. plén., 22 oct. 1984, *Sramek c/ Autriche*, req. n° 8790/79, §36 : les tribunaux sont les organes habilités par l'État à rendre des décisions contraignantes sur les causes dont ils sont saisis. V. aussi, Paul SCHOLTEN, « L'autorité de l'État », *Arch. phil. dr.* 1934, t. 3-4, p. 147 : « Dans la vie sociale, beaucoup d'autorités n'ont aucun moyen de contrainte à leur disposition ; dans le droit l'autorité [qui n'aurait pas les] moyen[s] d'exécuter ses jugements se perd[rait] et le droit qu'elle impose cesse[rait] d'être droit. C'est ce qu'on appelle la positivité du droit ».

⁽⁵⁴⁾ V. Charles EISENMANN, « L'Esprit des lois et la séparation des pouvoirs », in *Mélanges R. Carré de Malberg*, 1933, rééd. Librairie Duchemin, Paris, 1977, p. 163-192.

^[55] V. art. 20, al. 1er, de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁽⁵⁶⁾ Jean-Louis GILLET, « L'office du ministre de la Justice », *Les cahiers de la justice* 2020, p. 581.

⁽⁵⁷⁾ V. *Loi des 16-24 août 1790*.

⁽⁵⁸⁾ V. Cons. const., 9 juill. 1970, *Loi organique relative au statut des magistrats*, déc. n° 70-40 DC, §1, §2 et §4, *GDCC* n° 10, p. 320, comm. Favoreu et Philip.

⁽⁵⁹⁾ Emportant comme principale conséquence le contrôle obligatoire de constitutionnalité *a priori* de toutes les modifications du statut (v. art. 61 de la Constitution du 4 oct. 1958).

⁽⁶⁰⁾ Art. 16 de la *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (D.D.H.C.)* du 26 août 1789.

L'indépendance juridictionnelle recouvre l'examen d'une situation individuelle où « *chacun est en droit d'espérer que la règle de droit sera aménagée [par le juge] grâce à la prise en compte des caractéristiques atypiques de chaque cas* »⁽⁶¹⁾. Toutefois, « *en vertu du principe accusatoire, le juge [civil] attend les demandes des parties ; les faits qui ne sont ni allégués ni proposés ou qui ne sont pas révélés par des moyens de preuve rationnels ou irrationnels n'existent pas aux yeux du juge. Il recherche uniquement cette vérité relative qui peut être atteinte dans le cadre délimité par les actes de procédure des parties* »⁽⁶²⁾. Il s'agit de reconstruire la vérité objective, mais les faits s'enchaînent en une histoire, qui, seule porteuse de sens, est déformée par les catégories et concepts du droit positif... Cette histoire ne peut dès lors plus être certifiée vraie ou fausse, mais seulement plus vraisemblable, en comparaison de la version opposée par les prétentions de la partie adverse⁽⁶³⁾. Cette mise en état des faits sous le sens prédéterminé des qualifications juridiques « *n'a jamais fini de démêler avec certitude les fils de l'histoire dans laquelle le [justiciable] est impliqué ; et telle façon de lire l'enchaînement est déjà orienté par la présomption selon laquelle tel enchaînement place le cas considéré sous telle règle de droit* »⁽⁶⁴⁾... La recherche de la vérité n'est donc plus nécessaire : les rapports juridiques réglés par les lois positives contiennent en eux-mêmes les principes de l'extinction du litige et de la paix sociale, par l'effet de la « domination légale-rationnelle », ou de la « domination légale-bureaucratique » de l'État, dont le juge est un agent⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶¹⁾ Bernard FARRET, « L'irréductibilité de l'artisanat judiciaire en matière de décisions », *Le Nouveau Pouvoir Judiciaire* 1984, n° 300, p. 6.

⁽⁶²⁾ Max WEBER, *Sociologie du droit*, rééd. P.U.F., Paris, 1986, p. 165-166.

⁽⁶³⁾ V. art. 564 du C.P.C. *Contra. Littérature*. v. le Jugement du prophète-roi d'Israël, Salomon (-970 à -931 av. J.-C. selon la chronologie biblique), réputé pour sa sagesse et son sens de la Justice, dans l'affaire des deux prostituées se disputant l'enfant survivant, rapportée dans la *Bible hébraïque*, au *Premier Livre des rois* (3, 16-28). L'absurdité de la décision de trancher l'enfant comme une question de droit, provoquant une réaction instinctive de la mère, hissait la victime branchée sur la vie de son fils à une logique supérieure. « Le jugement interlocutoire (trancher l'enfant en deux) a provoqué la conciliation : l'une des deux femmes [a renoncé] à ses droits sur l'enfant, préférant qu'il vive, fût-ce avec l'autre » (Boris BERNABÉ, « Le jugement de Salomon, la vérité et la paix », *op. cit.*, p. 602). L'autorité de Salomon, à l'opposé de la domination de la Vérité par la règle, reposait sur « un acte de la raison qui, consciente de ses limites, [accordait] à d'autres une plus grande perspicacité » (Hans Georg GADAMER, *Vérité et méthode. Les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*, Tübingen, 1960, rééd. du Seuil, coll. L'Ordre philosophique, Paris, 1996, p. 300-301). Le jugement de Salomon est « capable de trancher le doute sans faire intervenir [aucune] divinité, et à défaut de rigueur mathématique, y apporte une approximation qui satisfait le bon sens paysan : avec [lui], on est assuré que, sous leurs deux visages indiscernables, le juste ne sera pas tout à fait dépouillé, l'injuste ne sera pas entièrement triomphant » (Jean CARBONNIER, *Flexible droit. Textes pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, 1969, rééd. L.G.D.J., 1983, p. 440 et 444).

⁽⁶⁴⁾ Paul RICŒUR, *Juger*, séminaire de Naples, 1993, Fonds Ricœur, III-1, n° 27403, cité par Bertrand MAZABRAUD, in « Phénoménologie du jugement judiciaire », *Les cahiers de la justice* 2020, p. 651.

⁽⁶⁵⁾ *Histoire. Contra.* v. ARISTOTE, *Organon*, livre V. *Topiques*, livre VI. *Réfutations sophistiques*, rééd. Garnier Flammarion, trad. Jacques Brunschwig et Myriam Hecquet, Paris, 2015, 450 p. : le statut de l'intellect humain est moins le *repos du savoir* qu'une recherche zététique, une *quête de la vérité*. Le cœur de l'opération commune de la recherche de la *Vérité vraie* ne réside pas dans l'argumentation personnelle de chaque partie (*mono-logue*), mais dans l'entrecroc de plusieurs thèses (*dia-logue*). Il ne s'agit pas d'un raisonnement *vertical*,

L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves auxquelles procède le juge pour la prise en compte des caractéristiques propres à chaque cas ne peuvent ainsi donner lieu à l'engagement de sa responsabilité civile ou disciplinaire « [qu']*en cas de malveillance et de négligence grossière* »⁽⁶⁶⁾. Le chef de l'État, assisté par le Conseil supérieur de la magistrature (C.S.M.), a pour mission constitutionnelle d'être le garant de cette indépendance juridictionnelle. Le fait de chercher à jeter le discrédit, publiquement, sur un acte ou une décision juridictionnelle, dans des conditions de nature à porter atteinte à l'autorité de la chose jugée ou à l'indépendance de la justice, est puni de l'emprisonnement⁽⁶⁷⁾, et ce bien que le verdict juridictionnel (*verum dicere*, dire le vrai) ne soit pas une déclaration de Vérité absolue, mais le prononcé d'une vérité sociale reconnue des lois de l'État⁽⁶⁸⁾. L'universalité du dispositif du jugement que la loi attribue à la chose jugée⁽⁶⁹⁾ n'est pas la reconnaissance objective de la nature, mais la « fiction »⁽⁷⁰⁾ juridique imposée par les hommes d'une société ordonnée à leurs semblables⁽⁷¹⁾. « *Le verdict ne signifie pas que la vérité est dite par le juge, mais au contraire que ce que dit le juge est toujours vrai* »⁽⁷²⁾. L'indépendance de la justice, en garantissant à chaque usager du service public une égalité de traitement devant les juges, fût-ce au prix de l'application des entorses logiques de la loi⁽⁷³⁾,

comme le serait le syllogisme qui procède des prémisses de la loi à leurs conséquences, mais d'une rencontre *horizontale* entre les opinions confrontées.

⁽⁶⁶⁾ Conseil de l'Europe, Comité européen de coopération juridique (C.D.C.J.), *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Recommandation CM/Rec(2010)12*, du 17 nov. 2010, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 2011, chap. VII, §66, p. 15.

⁽⁶⁷⁾ Art. 434-25, al. 1er, du Code pénal.

⁽⁶⁸⁾ V. Jacques ELLUL, « Essai sur la signification philosophique des réformes actuelles de l'Enseignement du droit », *Arch. phil. dr.* 1961, t. 6, *La réforme des études du droit. Le droit naturel*, p. 1-18 ; François TERRÉ, « La crise de la loi », *Arch. phil. dr.* 1980, t. 25, *La loi*, p. 17-28.

⁽⁶⁹⁾ Art. 1350, 3^o, anc., du C. civ.

⁽⁷⁰⁾ Alain BANCAUD, *La Haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou Le culte des vertus moyennes*, *op. cit.*, p. 3. V. aussi, Jean CARBONNIER, *Essai sur les lois*, Paris, éd. Répertoire du notariat Defrénois, 1979, spéc. p. 9.

⁽⁷¹⁾ V. *Digeste ou Des Pandectes de l'empereur Justinien*, 50, 17, 202 : « V. aussi, *Digeste*, 1, 5, 25 : « *Ingenuum accipere debemus etiam eum, de quo sententia lata est, quamvis fuerit libertinus : quia res iudicata pro veritate accipitur. [On doit regarder comme libre de naissance celui qui a été déclaré tel en jugement, quoiqu'il fût de la condition des affranchis ; parce que les choses jugées sont regardées comme vraies]* ».

⁽⁷²⁾ Boris BERNABÉ, « Le jugement de Salomon, la vérité et la paix », *Les cahiers de la justice* 2020, p. 604. V. aussi, Jean STAROBINSKI, *Trois fureurs*, Paris, éd. Gallimard, coll. Essais, 1974, p. 26 : « Fût-ce pour combattre une injuste décision du groupe, il n'est pas permis à l'individu de s'en excepter et de tenter de se rendre justice à la pointe de l'épée ».

⁽⁷³⁾ *Littérature. Crit.* v. Georges COURTELINE, *L'article 330*, 1893, rééd. Pierre-Victor Stock, Paris, 1901, p. 21 : « La Justice n'a rien à voir avec la Loi [positive], qui n'en est que la déformation, la charge et la parodie. Ce sont là deux demi-sœurs qui, sorties de deux pères, se crachent à la figure et se traitent de bâtardes et vivent à couteaux tirés. Gare si un jour les gens s'en mêlent, lassés de n'avoir pour les défendre contre les hommes sans

est destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général⁽⁷⁴⁾ : la paix civile, par la sécurité et la stabilité juridiques de l'État⁽⁷⁵⁾.

La magistrature judiciaire, autorité constitutionnelle⁽⁷⁶⁾ fonctionnarisée⁽⁷⁷⁾, ne peut ainsi « *faire prévaloir [ses] propres valeurs sur la loi écrite, qui, dans une démocratie, est réputée exprimer les valeurs auxquelles adhère le peuple* »⁽⁷⁸⁾. L'évaluation des magistrats, tous les deux ans, représente à ce titre une occasion privilégiée d'échange sur leurs pratiques professionnelles⁽⁷⁹⁾. Elle a pour effet de les placer dans une situation similaire à de nombreux corps de la fonction publique d'État, dont les membres occupant les postes les plus élevés sont soumis à une évaluation renforcée. Elle leur rappelle, si nécessaire, les principes déontologiques qui guident leur activité et engagent leur responsabilité disciplinaire dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle. Les chefs de cour et de juridiction, dans le cadre de leur pouvoir réglementaire d'ordre intérieur leur permettant de « *prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous [leur] autorité* »⁽⁸⁰⁾, effectuent toutes observations utiles au respect des devoirs de l'état de magistrat⁽⁸¹⁾. En effet, le magistrat ne dispose pas d'une autonomie politique qui ferait de lui « *le champion ou*

justice qu'une justice sans équité, éternellement préoccupée de ménager les vauriens et toujours prête à immoler le bon droit en holocauste au droit légal dont elle est la servante à gages ».

⁽⁷⁴⁾ V. Jean-François LACHAUME, « La définition du droit administratif », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, t. I, Paris, éd. Dalloz, coll. Traités, 2011, spéc. p. 115.

⁽⁷⁵⁾ *Rappr.* Maxime LETOURNEUR, « Quelques réflexions sur la codification du droit administratif », in *Études juridiques offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Paris, éd. Dalloz, 1964, p. 277 : « Le Droit [public] a pour objet essentiel de déterminer les rapports entre, d'une part, des collectivités publiques, qui, agissant dans un but d'intérêt général, sont, de ce fait, investies de pouvoirs spéciaux, et, d'autre part, des particuliers qui, n'étant mus que par des mobiles d'ordre privé, doivent s'incliner devant des impératifs plus puissants, mais qui, en leur qualité de citoyens, jouissent de droits comportant un minimum incompressible ».

⁽⁷⁶⁾ Art. 66 de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁽⁷⁷⁾ V. l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut [de la fonction publique d'État] de la magistrature, *JORF* 23 déc. 1958, n° 299, p. 11551. V. aussi, Nicola PICARDI, « Juge, État et Communauté », in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, Paris, éd. Dalloz, 1996, spéc. p. 357 s.

⁽⁷⁸⁾ Danièle LOCHAK, « Le juge doit-il appliquer une loi inique ? », *Le Genre humain* 1994, n° 1, vol. 28, p. 39. V. aussi, Aharon BARAK, ancien président de la Cour suprême israélienne, « L'exercice de la fonction juridictionnelle vu par un juge : le rôle de la Cour suprême dans une démocratie », *Revue française de droit constitutionnel* 2006, n° 66, spéc. p. 240 et 268.

⁽⁷⁹⁾ V. la Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, *JORF* 29 févr. 1992, n° 51, p. 3086 ; NOR : JUSX9100065L.

⁽⁸⁰⁾ CE, sect., 7 févr. 1936, *Jamart*, req. n° 43321, *Rec. Lebon*, p. 172 ; S. 1937, n° 3, p. 113, note Rivero.

⁽⁸¹⁾ V. CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 16 janv. 2006, *Barret*, req. n° 272313, *Rec. Lebon*, p. 23 ; *AJDA* 2006, p. 176, note De Montecler ; *D.* 2006, p. 323 ; *RFDA* 2006, p. 425 : ces observations ou rappels ne s'assimilent pas à un avertissement.

l'adversaire d'un parti, ayant appelé toutes les passions qui divisent le pays à prendre part à la lutte »⁽⁸²⁾. Les justiciables finiraient par perdre confiance en l'impartialité objective du juge, du fait de l'imprévisibilité des règles. Le devoir de réserve commande aux magistrats de se retenir de partir en guerre contre ce qui, demain, par une volonté qui n'est pas la leur, peut devenir loi⁽⁸³⁾. « *Après que le Parlement eût tranché, on [verrait] des magistrats, prisonniers de leurs attitudes, continuer à combattre la loi après avoir combattu le projet, et inviter leurs collègues à une sorte de rébellion – eux qui sont chargés de réprimer le délit de rébellion...* »⁽⁸⁴⁾. La procédure d'évaluation, par une intervision sur les manières d'être du magistrat, qui constituent une partie notable des griefs qui peuvent être formulés à l'encontre du corps judiciaire, contribue à l'amélioration de la qualité de la justice rendue⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸²⁾ Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, éd. Pagnerre, 1848, t. I, chap. VI, p. 167.

⁽⁸³⁾ V. art. 10 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958* : « Toute délibération politique est interdite au corps judiciaire. Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions. Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions ». *Nuance*. L'arrêt C.E.D.H., gr. ch., 12 févr. 2008, *Guja c/ Moldavie*, req. n° 14277/04, §77, *AJDA* 2008, p. 978, chron. Flauss ; *JCP* 2008, n° 1, p. 167, chron. Sudre, protège les agents publics qui alertent la presse de graves dysfonctionnements dans leur service, et admet le principe du non-respect des règles hiérarchiques au motif que le requérant « [agit] de bonne foi et avec la conviction que l'information [est] authentique ». La divulgation sert l'intérêt général lorsque l'agent public ne dispose pas de moyens plus discrets pour dénoncer les agissements illégaux. *Contra*. v. CE, 6ème et 1ère ch. réun., 11 mai 2016, req. n° 388152 : un magistrat à l'origine de dysfonctionnements dans le ressort de sa cour d'appel se qualifiait lui-même de lanceur d'alerte... Pour la haute juridiction administrative, « il appartient à tout magistrat, même lorsqu'il estime être un 'lanceur d'alerte', de respecter les obligations déontologiques inhérentes à son statut ». Dès lors, le C.S.M. a souverainement statué sur les faits en estimant qu'ils étaient constitutifs de « violations [...] des obligations de son état de magistrat et de son devoir de dignité, d'honneur, de réserve, de délicatesse, de loyauté à l'endroit des chefs de cour, de prudence, et qu'ils portaient atteinte à l'image de la justice et à son crédit, et étaient, par suite, de nature à justifier une sanction disciplinaire ».

⁽⁸⁴⁾ Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 214. *Nuance*. v. Henri François D'AGUESSEAU, *La vraie et la fausse justice*, XIème Mercuriale, prononcée à la Saint-Martin 1706, in *Œuvres complètes*, t. I, Paris, rééd. Fantin et Cie, H. Nicolle, De Lafole, 1819, p. 138 : « C'est en vain que les magistrats, pour déguiser leur révolte contre la règle, osent quelquefois combattre la justice sous le voile spécieux de l'équité. Premier objet du législateur, dépositaire de son esprit, compagne inséparable de la loi ; l'équité ne peut jamais être contraire à la loi même ».

⁽⁸⁵⁾ V. C.S.M., *Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature*, [...] 24 sept. 2021, *op. cit.*, spéc. p. 11-14.

§2 – Les finalités d’un service public pour la justice judiciaire

La justice judiciaire n’est plus « *un univers social relativement indépendant par rapport aux demandes externes* »⁽⁸⁶⁾. Sa « relation » aux usagers est moins inégalitaire et prend davantage en compte leurs intérêts, *i.e.* leurs droits publics subjectifs⁽⁸⁷⁾. La force publique déployée pour la garantie de ces droits⁽⁸⁸⁾ nécessite une « *contribution commune* »⁽⁸⁹⁾ également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. Elle « *implique que l’institution rende compte de son activité*^[90], ce qu’on appelle aussi l’*“accountability”*. À une éthique applicable à une magistrature “*jugeante*” [fondée sur des critères juridictionnels, tels que le respect des règles de procédure, de la hiérarchie des normes, de l’indépendance garantie par la Constitution] *doit s’ajouter une responsabilité accrue des hiérarchies “administrantes” soucieuses de la qualité et de l’effectivité des décisions* »⁽⁹¹⁾.

Dans cet objectif, la création d’un service public pour la justice recherche « *le mariage de quatre logiques estimables, mais par essence peu compatibles : la logique judiciaire du plaideur, la logique économique de l’auxiliaire de justice, la logique juridique du juge, et la*

⁽⁸⁶⁾ Pierre BOURDIEU, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1986, n° 64, p. 3. V. aussi, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « La citoyenneté administrative », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, t. II, *op. cit.*, spéc. p. 404. *Histoire*. Selon Michel Eyquem DE MONTAIGNE, la justice serait fondée sur des appréciations subjectives de juges qui interprètent les lois à leur façon et dissimulent cet arbitraire sous une mécanique rationnelle : un formalisme des règles et de la procédure qui, en réalité, servirait le pouvoir des juges (v. Julie ALLARD, « L’impartialité au cœur de l’autorité du juge. Approches philosophiques », *Les cahiers de la justice* 2020, p. 664). *Littérature*. v. PLATON, *Gorgias*, 454 env. av. J.-C., rééd. Garnier Flammarion, Paris, 1993, p. 141 : dans l’*Apologie de Socrate*, le juge et l’avocat exercent un pouvoir d’artifices dont la rhétorique est le principal instrument. Socrate y est dépeint comme un homme libre qui n’a pas cédé à la tentation du pouvoir et ne s’est pas rendu esclave de la rhétorique, cette argumentation creuse qui vide les idées de leur substance pour ne considérer que les apparences : « L’orateur n’est pas l’homme qui fait connaître aux tribunaux, ou à toute autre assemblée, ce qui est juste et ce qui est injuste ; en revanche, c’est l’homme qui fait croire que le juste, c’est ceci et l’injuste, c’est cela, rien de plus ».

⁽⁸⁷⁾ V. Fabrice MELLERAY, « Questionnaire », *JDA* 2017, n° 4, art. 147. Thémis ne se présente plus à l’usager de la justice les yeux bandés, car « le service public agit [...] dans l’intérêt général dont il a la charge » (Alexandre KOJÈVE, *Esquisse d’une phénoménologie du droit*, Paris, éd. Nrf, Gallimard, coll. Bibliothèque des idées, 1981, p. 229). V. aussi, Yves THÉREARD, « La justice, l’affaire de tous », *Le Figaro*, 21 févr. 2006. *Histoire*. v. CE, 26 juill. 1918, *Époux Lemonnier c/ Commune de Roquecourbe*, req. n° 49595 et n° 55240, *Rec. Lebon*, p. 761, concl. Blum ; *D.* 1918, n° 3, p. 9, concl. Blum ; *S.* 1918-1919, n° 3, p. 41, concl. Blum, note Hauriou ; *RDP* 1919, p. 41, concl. Blum, note Jèze, sur la considération d’un « peuple d’administrés », jusque-là dépourvu de moyens de se faire entendre.

⁽⁸⁸⁾ V. art. 12 de la *D.D.H.C.*

⁽⁸⁹⁾ Art. 13 de la *D.D.H.C.*

^[90] V. art. 15 de la *D.D.H.C.*

⁽⁹¹⁾ Jean-Paul JEAN et Denis SALAS, « Culture judiciaire et culture administrative », *RFAP* 2008, n° 125, p. 5-6. V. aussi, Chantal ARENS, Première présidente de la Cour de cassation, in Ugo BERNALICIS et Didier PARIS, *Rapport n° 3296 fait au nom de la Commission d’enquête sur les obstacles à l’indépendance du pouvoir judiciaire*, déposé à l’Assemblée nationale le 2 sept. 2020, spéc. p. 588.

logique d'administration judiciaire du gestionnaire »⁽⁹²⁾. En effet, selon la place occupée au sein de la justice judiciaire, la relation à la qualité du service public est différente : « Pour un juge judiciaire, une Justice de qualité est une Justice lisible, compréhensible et une décision exécutable. Pour un avocat, c'est une Justice avec des délais prévisibles. Et pour un justiciable, c'est une Justice rendue rapidement »⁽⁹³⁾.

L'objectif de l'État est alors d'assurer un niveau de qualité suffisant sur l'ensemble de ces prestations de service public, à savoir rendre effectif l'accès au droit et le droit d'accès au juge, la prévisibilité de la durée d'une affaire enrôlée et son coût total⁽⁹⁴⁾, l'accessibilité d'une décision rendue dans un délai raisonnable et à l'exécution acquise.

L'objectif de qualité génère de nouvelles règles de gestion⁽⁹⁵⁾. Le contexte de maîtrise de la dépense publique rend le pouvoir exécutif plus attentif au coût et aux délais de traitement des procédures. En effet, la durée excessive des procédures est susceptible de dégrader les performances économiques du pays⁽⁹⁶⁾. Le « délai raisonnable » de la procédure judiciaire n'est pas seulement un droit fondamental énoncé à l'article 6 § 1 de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (Conv. E.D.H.)*. Il est également considéré comme un levier de la croissance économique⁽⁹⁷⁾. L'hypothèse est qu'un système judiciaire

⁽⁹²⁾ Jean-Marie COULON, « Les solutions relatives à l'office du juge », in Jean-Marie COULON et Marie-Anne FRISON ROCHE (dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 1996, p. 59.

⁽⁹³⁾ Emmanuel JEULAND, in *Séminaire de travail sur la qualité de la Justice*, organisé par la Mission de recherche Droit et Justice, à Paris, le 8 avr. 2016, en ligne, consulté le 27 juin 2022.

⁽⁹⁴⁾ Au sein du Conseil de l'Europe, la C.E.P.E.J. a fait émerger la notion de « prévisibilité ». « Il s'agissait d'une préoccupation prioritaire [...] en matière de Droits de l'Homme et d'État de Droit [...] : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible ». La C.E.P.E.J. précisait que « les mesures préconisées [...] sont des suggestions, et n'engagent pas, à ce stade, les États membres. La liste de ces mesures n'est ni exhaustive, ni définitive » (*Les études de la CEPEJ 2004*, n° 1, *Systèmes judiciaires européens*, en ligne, consulté le 16 sept. 2019), mais les États adhérents à la *Conv. E.D.H.* étaient fortement incités à modifier leur législation nationale sans attendre un constat de violation par la Cour de Strasbourg (v. Cass. Ass. plén., 15 avr. 2011, n° 10-17.049, Bull. ass. plén., n° 1 ; *D.* 2011, p. 1128, note Roujou de Boubée, p. 1713, note Bernaud ; *D. actu.*, 19 avr. 2011, obs. Lavric ; *RSC* 2011, p. 410, note Giudicelli ; *RTD civ.* 2011, p. 725, obs. Marguénaud ; *Constitutions* 2011, p. 326, obs. Levade). Rien n'empêche en effet les États membres d'aller au-delà des prescriptions de l'art. 53 de la *Conv. E.D.H.*, qui prévoit que les droits consacrés constituent un minimum. *Addé.* Guy CANIVET, « Économie de la justice et procès équitable », *JCP G* 2001, n° 1, p. 2085 : « On peut [...] dire que, tels que dégagés par la Cour européenne, les principes du procès équitable sont [...] une incitation à une optimisation des moyens concédés par les États à la justice ».

⁽⁹⁵⁾ V. Christian ATIAS, « Justiciabilité », in Loïc CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Paris, éd. P.U.F., 2004, p. 800-801 : « La justice en tant [que service public], ensemble de personnels, de moyens, d'entités, de hiérarchies, de stocks et de flux de dossiers [...], est assurément à gérer aussi bien que possible ».

⁽⁹⁶⁾ V. Lydia Brashear TIEDE, « The rule of law, institutions, and economic development », in Christopher MAY et Adam WINCHESTER (eds.), *Handbook on the Rule of Law*, Cheltenham, éd. Edward Elgar, coll. Law, 2018, p. 405-418.

⁽⁹⁷⁾ V. Évelyne SERVERIN, « Des fonctions économiques des tribunaux », *Économie et institutions* 2004, n° 4, p. 97-127.

qui fonctionne bien contribue à renforcer la confiance des particuliers dans le secteur économique : il facilite l'octroi des crédits, donne de la stabilité financière et de la sécurité juridique aux transactions bancaires⁽⁹⁸⁾. Ces facteurs sont essentiels pour soutenir la croissance économique d'un État à long terme⁽⁹⁹⁾. Le « *délai moyen de délivrance de la grosse revêtue de la formule exécutoire* » est également un indicateur de l'objectif « *rendre une justice de qualité* », utilisé dans le projet annuel de performance (P.A.P.)⁽¹⁰⁰⁾ du ministère de la Justice. Ce document sert de base à la discussion budgétaire, à la fin de l'été, entre le ministère de la Justice et le ministère des Finances pour construire le projet de loi de finances que le ministre du Budget défendra en décembre devant les assemblées parlementaires.

Le contrôle interne budgétaire approfondit le « dialogue de gestion » entre le ministère de la Justice et l'autorité judiciaire, pour la répartition des effectifs entre les cours d'appel, et au niveau des cours d'appel pour la répartition des moyens entre les juridictions⁽¹⁰¹⁾. En effet, les cours ne reçoivent plus l'argent qu'elles demandent sur les *Programmes 101* et *166* de la « Mission Justice »⁽¹⁰²⁾, mais celui dont elles justifient avoir besoin. Dans un contexte de mise sous tension budgétaire et organisationnelle, la contractualisation de la justice, de l'accès au droit, l'informatisation du système judiciaire, recherchent une administration plus efficiente et plus efficace. La *L.O.L.F.* a fait de l'efficacité du système judiciaire⁽¹⁰³⁾ une preuve de la

⁽⁹⁸⁾ V. Jun QIAN et Philip E. STRAHAN, « How Laws and Institutions Shape Financial Contracts: The Case of Bank Loans », *Journal of Finance* 2007, vol. 62, p. 2803-2834. V. aussi, Luc LAEVEN et Giovanni MAJNONI, *Does Judicial Efficiency Lower the Cost of Credit?*, Policy Research Working Paper, n° 3159, World Bank, Washington, oct. 2003, en ligne, 35 p., consulté le 20 juill. 2022.

⁽⁹⁹⁾ V. Mario DRAGHI, *Considerazioni finali. Assemblea Ordinaria dei Partecipanti*, Banca d'Italia, Roma, 31 mai 2011, en ligne, 19 p., consultées le 20 juill. 2022. V. aussi, Matthieu CHEMIN, « Does Court Speed Shape Economic Activity? Evidence from a Court Reform in India », *Journal of Law, Economics, and Organization* 2010, vol. 28, p. 460-485 ; « Do Judiciaries Matter for Development? Evidence from India », *Journal of Comparative Economics* 2009, vol. 37, p. 230-250. V. encore, Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza [Plan National de Relance et de Résilience]*, mai 2021, en ligne, consulté le 21 juill. 2022, p. 56 : « Il est estimé qu'une diminution de 50% de la durée des procédures civiles augmentera la taille des entreprises de manufacture italiennes d'environ 10% [...]. Une réduction de 9 à 5 années de la durée des procédures de faillite augmentera la productivité économique italienne de 1,6% ».

⁽¹⁰⁰⁾ Encore appelé « bleu budgétaire », v. art. 51, 5°, de la *L.O.L.F.*

⁽¹⁰¹⁾ *Adde*. Un chef de juridiction dispose de peu de moyens pour répartir le travail, en dehors de l'ordonnance de roulement. « La carrière d'un [outil de *management*] se trouve constamment freinée et transformée en fonction de l'autonomie organisationnelle des unités composant la structure de sa mise en œuvre » (Jean-Pierre LE BOURHIS et Pierre LASCOUMES, « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », in Charlotte HALPERN, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation dans l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Paris, éd. Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2014, p. 512). Il ne choisit pas les magistrats affectés à son tribunal, de sorte que le *management* consiste souvent à « faire avec » (v. Cécile VIGOUR, *La justice à l'épreuve de la gestion publique. Sociologie de la gestionnarisation des organisations publiques, loc. cit.*).

⁽¹⁰²⁾ Les chefs de cour sont responsables des marchés publics, ordonnateurs secondaires des dépenses de fonctionnement des services judiciaires, des frais de justice, des dépenses de personnel, d'aide à l'accès au droit, aux victimes, à la médiation familiale et aux espaces de rencontre.

⁽¹⁰³⁾ Du latin *efficax, acis* (agissant), l'efficacité désigne « ce qui produit l'effet qu'on en attend » (*Le Robert. Dico en ligne*, v° « Efficacité », consulté le 5 juill. 2022). Elle compare « les résultats [d'une politique publique] aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre » (art. 1er du *Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif*

qualité du service public, évaluée au moyen d'outils du *new public management*⁽¹⁰⁴⁾ introduit dans les politiques publiques en matière de justice.

Les dictionnaires de gestion définissent le *management* comme « l'ensemble des méthodes employées pour diriger, gérer, une organisation ou un projet en vue de la réalisation d'un objectif et en optimisant la mise en œuvre des ressources matérielles »⁽¹⁰⁵⁾. Cet objectif implique deux formes d'actions : gérer les moyens et diriger les hommes. Les chefs de juridiction ayant intégré ces idéaux gestionnaires les mobilisent pour remodeler l'organisation et les pratiques du travail. Ils se comportent en « entrepreneurs » du changement dans les tribunaux où ils sont nommés. La valorisation et la diversité des compétences administratives qui leur sont majoritairement attribuées par le Code de l'organisation judiciaire (C.O.J.) accentuent l'hétérogénéité des systèmes de valeurs au sein de la magistrature⁽¹⁰⁶⁾, au point que certains juges accèdent rapidement à un poste hors juridiction, à la dimension juridique très marquée, plus en accord avec leur idéal professionnel⁽¹⁰⁷⁾. Les résistances aux instruments et réformes gestionnaires de l'État, comme la *L.O.L.F.*, reposent sur des actions politiques qui en contestent l'orientation par la performance ou la logique de domination, incitant par exemple des magistrats à verser leur prime modulable de rendement à une association⁽¹⁰⁸⁾. La prescription des actes d'administration déconcentrée de la justice judiciaire, assumée par les chefs de cour et de juridiction, change le cadre d'accomplissement des fonctions juridictionnelles, modifie la représentation professionnelle de la magistrature, et renouvelle les fondements de sa légitimité

à l'évaluation des politiques publiques, *JORF* 20 nov. 1998, n° 269, p. 17531). Lorsque l'impact de ce que fait la justice est inférieur à ce qui en est attendu, la demande de l'usager induit « une instrumentalisation des règles d'organisation et de fonctionnement [du système judiciaire] » (Loïc CADIET, « *Case management* judiciaire et déformalisation de la procédure », *RFAP* 2008, n° 125, p. 138). Elle conduit à l'éviction de l'instance au profit de modes alternatifs « déjudiciarisés » supposés plus souples, moins formels et plus économiques.

⁽¹⁰⁴⁾ V. Christopher POLLITT et Geert BOUCKAERT, *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 314 p.

⁽¹⁰⁵⁾ Alain BURLAUD (dir.), *Management. Manuel et applications corrigées*, Paris, éd. Sup'Foucher, 2019, p. 34.

⁽¹⁰⁶⁾ V. Cécile VIGOUR, *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion*, Louvain-La-Neuve, éd. De Boeck Supérieur, coll. Ouvertures sociologiques, 2018, 336 p.

⁽¹⁰⁷⁾ V. Cécile VIGOUR, « La réduction des fonctions juridictionnelles et l'accroissement des tâches administratives de gestion de la juridiction », in Nathan JOURDAINE et Cathie-Sophie PINAT (dir.), *Assises de l'administration de la justice*, colloque organisé par l'Université Lumière Lyon 2, en partenariat avec l'E.N.M. et l'École nationale des greffes (E.N.G.), Lyon, 4 avr. 2022, actes non (encore) publiés : « Ce[s] juge[s] [sont] très virulent[s] à l'égard de la "bible JAF" qui contraint à retenir des codes (du type B4, E5...) pour saisir les principaux textes juridiques à mettre en référence dans un jugement aux affaires familiales ; il[s] s'oppose[nt] à la généralisation des autres trames automatisées de jugement ; il[s] s'insurge[nt] contre le barème de pension alimentaire qui réduirait l'individualisation de la décision ».

⁽¹⁰⁸⁾ V. Élisabeth CHELLE, « Une politique de récompense dans la haute magistrature : le cas de la prime de rendement », *Droit et société* 2011, n° 78, spéc. p. 422. V. aussi, « Des magistrats refusent leurs primes », *Le Figaro*, 10 févr. 2005.

institutionnelle. L'objectif de performance est atteint lorsque l'organisation judiciaire aboutit à des décisions rendues dans un service public qui préserve l'indépendance juridictionnelle, la compétence et l'impartialité des magistrats⁽¹⁰⁹⁾.

Lors des débats parlementaires sur le *projet de Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, le Sénat introduisait la notion de « *service public de la justice* » pour traduire l'exigence d'un service public compatible avec les enjeux de l'égal accès au droit et au juge. La Commission des lois de l'Assemblée nationale supprimait cette référence au service public de la justice, car bien qu'elle figure dans plusieurs dispositions législatives, la notion ramenait trop à l'organisation et à l'administration de la justice en tant que service d'État, et non à l'autorité judiciaire en tant qu'institution d'un État de droit. Pourtant, environ 25 000 usagers franchissent chaque jour, en France, les portes d'un Palais de justice, toutes juridictions confondues⁽¹¹⁰⁾. La justice est la seconde administration la plus fréquentée, derrière les préfectures au titre des étrangers en situation irrégulière ou en régularisation de séjour⁽¹¹¹⁾. L'État l'assure à tout justiciable et en assume la responsabilité publique. « *L'indépendance des magistrats, que [les pouvoirs publics] respectent dans sa dimension juridictionnelle, n'est absolument pas mise en péril par le souci [d'une bonne administration] de l'institution judiciaire, d'un accès au droit facilité et d'un égal accès à la justice. [...] Le risque de voir l'autorité judiciaire banalisée parce qu'elle serait [...] appelée "service public de la justice" [...] n'existe pas ! [...] Alors que [le Gouvernement] a le souci de permettre à la justice de répondre aux attentes de la société, [nous ne croyons pas] que ce soit le moment de dénier à cette justice le caractère de service public* »⁽¹¹²⁾. Mais pour les députés, en deuxième lecture du *projet de Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016*, la justice ne devait toujours pas faire l'objet d'un *management* organisationnel, car il s'agissait d'une

⁽¹⁰⁹⁾ V. Hélène PAULIAT, « Justice, performance et qualité », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Le droit administratif : permanences et convergences*, Paris, éd. Dalloz, 2007, p. 823-845.

⁽¹¹⁰⁾ Chiffre donné par Jean-François BEYNEL, Inspecteur général, chef de l'Inspection générale de la justice, in « Le point de vue du juge judiciaire », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Gens de justice au XXI^e siècle*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, éd. Presses Universitaires de Limoges, 2017, p. 63.

⁽¹¹¹⁾ Sur la saturation de l'accès aux préfectures pour les étrangers en demande d'un titre de séjour, entraînant l'encombrement de la justice administrative, v. Jean-Noël BARROT et Stella DUPONT, *Rapport n° 4195 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020*, Annexe n° 28, *Immigration, asile et intégration*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 26 mai 2020, spéc. p. 52 et 63 ; *D. actu.*, 17 juin 2021, note Januel : en Seine-Maritime, des créneaux de rendez-vous sont réservés à l'avance par la préfecture en vue de recevoir les étrangers pour lesquels le tribunal administratif aura prononcé une injonction, ce qui réduit d'autant les plages de créneaux disponibles... Le tout pour un coût estimé à 1 575 € par contentieux (500 € pour le ministère de l'Intérieur hors coût de mobilisation des agents préfectoraux, 750 € de frais d'enregistrement et de traitement d'une requête, et 325 € de frais d'aide juridictionnelle).

⁽¹¹²⁾ Christina TAUBIRA, intervention au Sénat, séance du 4 nov. 2015, « Justice du XXI^e siècle. – Suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission », art. 1er, Amendements identiques n° 139 de Mme Cécile Cukierman et 190 de M. Jean-Pierre Sueur.

institution poursuivant des missions particulières de l'État. L'office juridictionnel n'était selon eux pas compatible avec les notions de tableaux de bord, de productivité, d'indicateurs de performance, de rationalité, propres à l'activité privée⁽¹¹³⁾. « *Mais [l'institution est] aussi fondamentalement engagé[e] dans l'accueil, le guidage, la réception de l'utilisateur, la discussion avec eux, pour un plein respect de l'utilisateur justiciable ; comment penser, comment accepter que le mot "service public" serait devenu inemployable alors que serait le bienvenu, le terme, économiste et partiellement réducteur, de concurrence ?* »⁽¹¹⁴⁾. En dernière lecture, l'Assemblée réintroduisait finalement la notion de service public de la justice : le Parlement était particulièrement sensible à l'idée que « *les justiciables doivent revenir au cœur des préoccupations démocratiques, afin de faire naître, renaître ou accentuer en eux et entre eux, le désir de justice* »⁽¹¹⁵⁾. Fallait-il s'émouvoir de ce que, dans la justice judiciaire, l'indépendance de la sphère juridictionnelle co-existe avec un service public contrôlé par le juge administratif, refusant toute organisation immuable et transcendante à la magistrature ? « *Lors[qu'un ancien Premier magistrat de France], à une haute réunion de l'E.N.M., [...] [disait] qu'il faut bien appeler "l'affaiblissement de l'autorité judiciaire dans le périmètre des pouvoirs publics, sa réduction à l'état d'administration, de service public de la justice" ... Le risque de contre-sens [était] proche : le mot service public deviendrait-il la*

⁽¹¹³⁾ V. Marc DOMINGO, « Droit et économie : les prémices d'une collaboration féconde », *Recherche Droit et justice* 2011, n° 36, Édito, p. 1 : « Il y avait au départ un obstacle culturel à vaincre : pendant des décennies, la formation des juristes et celle des économistes a suivi, à l'université, des voies résolument séparées. Les premiers, pour la plupart d'entre eux, considéraient avec une certaine condescendance les travaux des seconds susceptibles d'être appliqués à leur discipline ; la finalité en paraissait triviale ou inutile, les moyens mis en œuvre inappropriés ou incompréhensibles. Cette attitude a été, il faut s'en réjouir, très largement abandonnée ».

⁽¹¹⁴⁾ Christian VIGOUROUX, « Le point de vue du conseiller d'État », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Gens de justice au XXI^e siècle, op. cit.*, p. 160. *Adde.* Jean-Jacques URVOAS, intervention à l'Assemblée nationale, séance du 18 mai 2016, « Modernisation de la justice du XXI^e siècle », Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat : « À la relecture de la lettre de mission adressée en 1997 par le président Jacques Chirac au président Truche, à l'occasion de l'installation de la commission de réflexion sur la justice, [...] je trouve qu'il est difficile de retirer la qualification de service public attachée à la justice, même si j'étais [initialement] favorable à [son retrait]. Je considérais alors comme envisageable de retirer cette référence au service public, au regard de l'exigence d'indépendance de l'autorité judiciaire et de la spécificité de son statut et de ses règles. Après réflexion et relecture de certaines dispositions, notamment issues du code de l'organisation judiciaire, faisant explicitement référence à cette notion de service public, je pense que la retirer constituerait un curieux message. Avis de sagesse donc ».

⁽¹¹⁵⁾ Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Table ronde sur « L'administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, p. 90. V. pour un ex. récent, en procédure pénale, la mise en place de la *plainte en ligne* (v. Sophie SONTAG-KOENIG, « Déposer plainte en ligne : simplifier, renforcer mais aussi repenser la physionomie de la plainte », *AJ pénal* 2020, p. 14), avec l'introduction, par la *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, *JORF* 24 mars 2019, n° 71, texte n° 2 ; *NOR* : JUST1806695L, d'un nouvel art. 15-3-1 du Code de procédure pénale (C.P.P.). À l'époque de la « renaissance » du « désir de justice » des victimes, la loi allège un formalisme qui serait contre-productif toutes les fois qu'elles entendent se plaindre auprès de l'autorité judiciaire d'un comportement susceptible de revêtir une qualification pénale. Aussi, peu importe que le terme de « plainte » apparaisse ou non dans un courrier adressé au parquet. V. Cass. crim., 21 avr. 2022, n° 21-82.877, *D. actu.*, 31 mai 2022, obs. Engel ; *D.* 2022, p. 838 : il n'existe pas de formalisme particulier pour qu'une plainte soit qualifiée comme telle : il suffit que le contenu de la lettre laisse entendre que son objet est de « saisir le procureur de la République de faits constituant une infraction pénale ». L'objectif des art. 15-3 s. du C.P.P. est de laisser au ministère public l'opportunité des poursuites, sans imposer aux victimes de trop strictes conditions de recevabilité de leur plainte, qui constituerait une limitation in conventionnelle de leur droit d'accès au juge (*rapp.* C.E.D.H., ass. plén., 21 févr. 1975, *Golder c/ Royaume-Uni*, req. n° 4451/70, §34-36).

notion repoussoir, la non-référence face à la justice sur son Aventin ? »⁽¹¹⁶⁾. La réalisation institutionnelle des droits des usagers « *qui inspirait encore les concepteurs de la Vème République, a changé. Ce n'est pas parce que l'on travaille dans un secteur régalien que l'on doit avoir un[e] [organisation] régalien[ne] avec les usagers. Une institution régaliennne ne doit pas avoir un accueil régalien* »⁽¹¹⁷⁾.

L'indépendance juridictionnelle qu'accorde le Constituant à la justice judiciaire dans l'exercice de sa prérogative régaliennne⁽¹¹⁸⁾ n'interdit pas une réflexion sur son service public, notamment sur l'égalité d'accès au juge, la célérité de la procédure, les ressources financières de l'institution, sa performance, la transparence de son action publique, ou encore l'évaluation de la charge de travail des magistrats⁽¹¹⁹⁾. Comment s'est réalisée la mutation du contrôle législatif de l'activité juridictionnelle, vers celui, administratif, de l'organisation du service public judiciaire ? Pourquoi l'autorité judiciaire n'a-t-elle jamais été indépendante dans l'administration générale des tribunaux et de leur équipement ? Ces questions nous amènent à formuler la problématique de notre thèse, plus actuelle, qui est de savoir comment le pouvoir exécutif gère concrètement l'organisation judiciaire sans pénétrer l'indépendance dans l'acte de juger, et quels (nouveaux) principes du service public structurent l'activité administrative des juridictions judiciaires.

Héritiers d'une institution régaliennne, certains magistrats judiciaires ont pour mission d'administrer l'organisation générale interne des cours et tribunaux dans la continuité de la fonction juridictionnelle de l'État. La permanence du modèle régalien « *d'administration de la justice* » nécessite de faire le lien avec les travaux sur l'histoire de ses « *mutations institutionnelles* », qui portent pour l'essentiel sur les trois siècles passés. L'ordre judiciaire

⁽¹¹⁶⁾ Christian VIGOUROUX, « Le point de vue du conseiller d'État », *op. cit.*, p. 160.

⁽¹¹⁷⁾ Jean-Paul JEAN, « La qualité de la justice face aux attentes des justiciables », in *L'éthique des gens de justice*, *op. cit.*, p. 150. *Littérature*. v. Georges COURTELINE, *Un client sérieux*, Paris, éd. Flammarion, 1897, p. 151 : « Boissonnade [au gendarme] : Encore une fois, modérez-vous ; apportez à l'avenir moins de raideur militaire dans vos relations avec nos justiciables ».

⁽¹¹⁸⁾ V. Nicole QUESTIAUX, « Statut, carrière et indépendance du magistrat français », in Gérard DUPRAT (dir.), *Justice et politique*, Colmar, éd. Presses Universitaires d'Alsace, 1974, p. 19 : « Si l'indépendance [juridictionnelle] des agents qui assurent ce service est recherchée, c'est parce qu'elle est la condition du bon fonctionnement du service ». *Comp.* avec l'art. 92 de la *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949*, rédigé dans les mêmes termes que l'art. 112 de l'ancienne *Constitution soviétique de 5 décembre 1936* : « Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi ». Quelle différence, pourtant, entre un pays où l'indépendance de la magistrature est incontestable, et l'ex-Yougoslavie, où les procureurs de districts – nommés et aux ordres des procureurs des Républiques autonomes, eux-mêmes nommés par le procureur de l'U.R.S.S. – détenaient le pouvoir : le juge définissait une peine en fonction du réquisitoire...

⁽¹¹⁹⁾ V. Jean-Marc SAUVÉ (dir.), *Rendre justice aux citoyens*, Rapport du comité des États généraux de la justice (Octobre 2021-avril 2022), remis au président de la République, Paris, en ligne, 2022, 250 p., consulté le 5 août 2022.

fonctionnarisé par les nominations de l'Empereur a posé au début du XVIIIème siècle les jalons de la magistrature comme fonction publique *sui generis* d'État. L'indépendance du corps, qui portait traditionnellement sur l'application du droit aux litiges et aux infractions pénales, a été étendue par la loi puis par la Constitution à la conduite de l'action publique et à la défense de la liberté individuelle. Les règles du statut de la magistrature de « carrière » ont été adaptées par la loi organique aux spécificités de l'activité juridictionnelle, sans écarter l'application du droit commun de la fonction publique à ce qui ne relève pas de l'indépendance dans l'acte de juger. Les modes d'intervention historique des pouvoirs publics dans la justice se sont alors progressivement renouvelés : ils ne portent plus aujourd'hui sur le contrôle de l'activité *juridictionnelle* des tribunaux, de leur composition, des affaires jugées sensibles, mais sur l'administration de leurs moyens financiers, sur la valorisation des compétences des magistrats en matière de gestion des ressources humaines, d'organisation et de planification de leur activité professionnelle⁽¹²⁰⁾. Ainsi, dans la gestion des carrières des magistrats (nomination, avancement, traitement), en lien avec l'évaluation ou la vérification de certaines aptitudes juridictionnelles, le pouvoir exécutif partage sa compétence avec le C.S.M. En revanche, dans la gestion des crédits de fonctionnement et des opérations d'investissement des juridictions, le C.S.M. est écarté et le magistrat judiciaire en rend hiérarchiquement compte au ministère de la Justice (**Partie I**).

En effet, les chefs de cour et de juridiction ne peuvent pas se prévaloir de leur indépendance juridictionnelle dans l'exercice de leur activité administrative. De même, les magistrats doivent se soumettre aux mesures de gestion des crédits de fonctionnement, d'organisation des services, des opérations d'investissement qui ont été arrêtées par le pouvoir exécutif dans l'intérêt de « rendre compte de leur activité » aux usagers des tribunaux. Ces règles de « *droit judiciaire public* » n'orientent pas notre recherche vers l'analyse des procédés d'évitement du tribunal ou des réformes paramétriques de la justice⁽¹²¹⁾, mais s'inscrivent au contraire dans la mise en œuvre des textes conventionnels et européens, qui poussent de manière continue le système judiciaire étatique vers plus d'accessibilité, d'efficacité et d'égalité de traitement entre ses usagers. Au sein de « *l'administration du système judiciaire* » existent ainsi différents « *principes du service public* » que nous avons

⁽¹²⁰⁾ V. Philip LANGBROEK, « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *RFAP* 2008, n° 125, p. 67-79. V. aussi, Bartolomeo CAPPELLINA et Cécile VIGOUR, « Les changements des pratiques et instruments gestionnaires des magistrats. Retours européens et comparés », in *Magistrats : un corps saisi par les sciences sociales*, *op. cit.*, spéc. p. 46.

⁽¹²¹⁾ V. Pierre MAYEUR, « ‘Reconstruire la confiance’ dans le système des retraites : les leçons de la réforme interrompue », *Regards* 2020, n° 58, p. 73-83 : les réformes dites paramétriques ne changent pas un système institutionnel, mais font bouger uniquement ses paramètres, de manière à réduire le déficit public et à trouver des financements complémentaires.

énoncés, qui se déclinent et se répondent. Les leviers de sa réforme par l'économie, la procédure, ou encore la carte judiciaire, ne doivent pas avoir pour conséquence de restreindre l'accès au juge, « [car] *le droit [étatique] est parfois la seule reconnaissance qui reste à un individu, sa seule marque de citoyenneté, [et] le jugement produit cette reconnaissance, car le juge incarne [l'État]. [...] On peut même faire l'hypothèse que plus les moyens augmenteront, [...] plus l'institution judiciaire deviendra performante et plus elle suscitera des demandes. Des réformes de structures s'imposeront donc pour renforcer la qualification de la justice comme un service public* »⁽¹²²⁾. Le « *droit judiciaire public* » réfute l'idée d'un commerce de la fonction juridictionnelle de l'État, *i.e.* de l'indépendance, de l'impartialité et de la compétence du magistrat qui l'exerce. Ce « *dumping juridique et judiciaire* »⁽¹²³⁾ reviendrait à aligner la justice sur le droit de la concurrence, dans un schéma où l'intervention du service public ne se justifierait plus dès lors que l'initiative privée pourrait prendre le relais⁽¹²⁴⁾. Cette forme de résistance sociale au droit étatique, dont les manifestations sont principalement recherchées dans les justices informelles, délègue des prérogatives régaliennes (en l'espèce, l'indépendance, l'impartialité, la force exécutoire, dans le fonctionnement de juridictions dématérialisées ou de contentieux déjudiciarisés) à des organismes privés qui défendent le plus souvent une réduction de la dépense publique⁽¹²⁵⁾. Ces derniers affaiblissent les ressources de la justice judiciaire. Ils organisent de ce fait sa dépendance à leur égard, rompant avec le principe d'égalité de traitement des usagers devant les services publics qu'ils ont contribué à fermer (**Partie II**).

⁽¹²²⁾ Jean-Jacques URVOAS, intervention à l'Assemblée nationale, séance du 18 mai 2016, « Modernisation de la justice du XXI^e siècle », *op. cit.*

⁽¹²³⁾ Loïc CADIET, « *Case management* judiciaire et déformalisation de la procédure », *op. cit.*, p. 138.

⁽¹²⁴⁾ V. Thierry PFISTER, « Une magistrature de 3^eme type », *Revue politique et parlementaire* 1985, n° 919, p. 63-66.

⁽¹²⁵⁾ V. Frédéric PIERRU, « Audition sur la stratégie d'influence des cabinets de conseil, véhiculant une certaine vision de l'action publique », in Arnaud BAZIN et Éliane ASSASSI, *Rapport n° 578 fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques sur « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques »*, Paris, déposé au Sénat le 16 mars 2022, spéc. p. 159.

Partie I. Les mutations institutionnelles de l'administration de la justice judiciaire

Pour ordonner et pacifier la société, l'État revendique le monopole de l'application et de l'exécution des lois, forcée le cas échéant, contre la justice privée. Son droit dit « positif » le charge d'un intérêt général de rendre justice à ceux qui le saisissent, sans distinction de position sociale ou de condition matérielle⁽¹²⁶⁾. Au XIII^{ème} siècle, alors que l'administration de la justice consistait encore, pour le pouvoir royal, à la rendre *in personam* aux sujets du royaume, au nom de la divinité⁽¹²⁷⁾, des tribunaux supérieurs et des cours souveraines (*curia regis*) sont progressivement confiés à des juristes diplômés en droit civil et romain⁽¹²⁸⁾. La justice royale se professionnalise. Elle n'est plus uniquement pensée en termes religieux et moraux, mais est rendue avec les outils de la *scientia juris* (édits, ordonnances, *pandectes*...) par un corps d'officiers royaux experts en droit (*jurisperiti*)⁽¹²⁹⁾. Le monarque absolu perd alors la maîtrise de sa prérogative de justice, qui passe sous la coupe d'un pouvoir judiciaire autonome. Quoiqu'il ordonne, quoiqu'il revendique, le roi ne pourra pas empêcher le déplacement du centre de gravité de sa souveraineté. Affranchi des commandements légaux, le pouvoir judiciaire s'autorise à prendre des « arrêts de règlement », allant jusqu'à donner des instructions aux agents du roi et à contrôler l'action administrative du royaume à l'échelle de son ressort⁽¹³⁰⁾. Il précipite la chute de la monarchie absolue, qui l'entraîne avec elle⁽¹³¹⁾. En

⁽¹²⁶⁾ V. Catherine LECOMTE, « Droits régaliens », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, éd. P.U.F., Lamy, coll. Dictionnaires Quadrige, disc. Droit et Science politique, 2003, non paginé ; Norberto BOBBIO, « Sur le positivisme juridique », in *Essais de théorie du droit*, Bruxelles, Paris, éd. Bruylant, L.G.D.J., coll. La pensée juridique, 1998, spéc. p. 23.

⁽¹²⁷⁾ V. Robert JACOB, *Images de la Justice. Essai sur l'iconographie judiciaire du Moyen Âge à l'âge classique*, Paris, éd. Le Léopard d'Or, 1994, 256 p.

⁽¹²⁸⁾ V. Jean-Louis HALPÉRIN, *Le Tribunal de Cassation sous la Révolution (1790-1799)*, thèse de doctorat, Histoire du droit, Paris, 1985, éd. L.G.D.J., 1987, 294 p.

⁽¹²⁹⁾ V. Marie-France RENOUX-ZAGAMÉ, « La méthode du droit commun : réflexions sur la logique des droits non codifiés », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique* 1990, n° 10-11, p. 133-152.

⁽¹³⁰⁾ V. Jean HILAIRE, *Histoire du droit*, Paris, rééd. Dalloz, coll. Mémentos, 2017, spéc. p. 144.

⁽¹³¹⁾ V. Michel TROPER, *La Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, thèse de doctorat, Droit, Paris, 1967, éd. L.G.D.J., coll. Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politique, 1980, 251 p.

1790, la réorganisation constituante du pouvoir judiciaire, en fonction de l'État, maintient la magistrature dans ses strictes missions juridictionnelles, imperméables à l'action administrative⁽¹³²⁾. Le pouvoir législatif se dote d'institutions de contrôle de l'activité des tribunaux (un code unique de lois civiles communes à tout le royaume, une procédure de « référé législatif », une juridiction régulatrice de cassation, un « décret déclaratoire de la loi »), tandis que le pouvoir exécutif, neuf ans plus tard, synchronise la carrière de ses membres avec le mouvement des régimes politiques. Ce basculement de la fonction judiciaire dans le pouvoir d'administration générale du Gouvernement, incompatible avec les principes d'indépendance et d'impartialité du juge dans son office, conduit les magistrats (du parquet d'abord) à revendiquer une sphère de compétences juridictionnelles propre (la conduite autonome de l'action pour l'application des peines, la défense de la « *liberté individuelle* »⁽¹³³⁾), avant que le Constituant de 1958 ne consacre cette indépendance juridictionnelle séparément de l'administration du corps judiciaire⁽¹³⁴⁾. La conception unitaire de l'État, maintenue à travers le pouvoir du président de la République de « *nommer aux emplois civils et militaires [du pays]* »⁽¹³⁵⁾, parmi lesquels « *les magistrats de l'ordre judiciaire* »⁽¹³⁶⁾, ne saurait exclure de l'administration de la justice judiciaire les grands principes de la fonction publique d'État, notamment la (co)gestion ministérielle (avec le C.S.M.) de son corps, de son équilibre démographique, de l'identité de recrutement social, de la formation intellectuelle dans une grande école du service public (**Titre I**).

À la fin du XX^{ème} siècle, la loi a donné un cadre général à la réorganisation statutaire des personnels judiciaires, en transférant le pouvoir de gestion des juridictions judiciaires des collectivités territoriales vers l'État. Le président du tribunal, le procureur de la République et le directeur de greffe ont été chargés d'administrer leur juridiction (depuis 2014, sous la forme d'un « comité de gestion ») et de la faire fonctionner sur les fonds propres de l'État⁽¹³⁷⁾. La priorité ayant été donnée par la *L.O.L.F.*, à la performance des administrations publiques et à la rationalisation de la dépense, le pouvoir exécutif a recentré la gestion des juridictions à

⁽¹³²⁾ V. art. 13, du Titre II, de la *Loi des 16-24 août 1790*. V. aussi, Jacques CHEVALLIER, « Du principe de séparation au principe de dualité », *RFDA* 1990, n° 5, p. 712-723 ; Georges VEDEL, « La loi des 16-24 août 1790 : texte ? Prétexte ? Contexte ? », *RFDA* 1990, n° 2, p. 698-711.

⁽¹³³⁾ V. art. 66, al. 2, de la Constitution du 4 oct. 1958

⁽¹³⁴⁾ V. art. 64 et 65 de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁽¹³⁵⁾ Art. 13, al. 2, de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁽¹³⁶⁾ Art. 2, al. 3, de l'*Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État*, *JORF* 19 nov. 1958, n° 279, p. 10687.

⁽¹³⁷⁾ V. la *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, *JORF* 9 janv. 1983, n° 7, p. 215.

l'arrondissement judiciaire de la cour d'appel d'abord, à l'échelon administratif interrégional ensuite. L'ordonnancement des dépenses de fonctionnement des tribunaux, d'accès au droit, d'aide aux victimes, à la médiation familiale et aux espaces de rencontre (actions des *Programme 166* et *Programme 101* de la « Mission Justice ») continuent d'appartenir aux chefs de cour⁽¹³⁸⁾, conjointement avec le préfet de région, ordonnateur secondaire des dépenses des services déconcentrés de l'État⁽¹³⁹⁾. L'autorité judiciaire n'ayant pas la qualité d'un pouvoir public, le ministère de la Justice a pu légalement substituer aux greffiers assurant le suivi de la commande publique et la gestion informatique des frais de justice, des agents publics interministériels de l'État.

Dans un statut dérogatoire de la fonction publique d'État, la liaison organique du grade administratif des magistrats à un office juridictionnel⁽¹⁴⁰⁾ a nui à la célérité du traitement des procédures. En effet, l'avancement de grade est conditionné, le plus souvent, à une mobilité géographique qui génère un *turn over* des fonctions désorganisant les juridictions⁽¹⁴¹⁾. La Chancellerie conserve une place historiquement importante dans l'administration des carrières de la magistrature, tempérée par l'action d'une commission d'avancement indépendante du pouvoir exécutif et/ou du C.S.M. La notation analytique des magistrats, renouvelée par le législateur organique en 1992 sous le vocable d'« *évaluation de l'activité professionnelle* »⁽¹⁴²⁾, a mis en tension le modèle de la gestion des compétences et des emplois par la performance dans la magistrature judiciaire⁽¹⁴³⁾. L'outil des ressources humaines, à disposition du chef de service, ne peut évaluer le contenu de la « production » juridictionnelle des magistrats, sous peine de rompre la séparation légale des autorités administrative et judiciaire. Le rôle du fléchage des postes selon des critères de « bonnes pratiques » de gestion des juridictions revient en définitive au C.S.M., qui, de par sa compétence constitutionnelle et

⁽¹³⁸⁾ V. le *Décret n° 2004-435 du 24 mai 2004 relatif aux compétences en qualité d'ordonnateurs secondaires des premiers présidents et procureurs généraux de cour d'appel*, JORF 25 mai 2004, n° 120, texte n° 5 ; NOR : JUSX0400052D.

⁽¹³⁹⁾ Art. 20, 20-1 et 21, IV, V, du *Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements*, JORF 30 avr. 2004, n° 102, texte n° 6 ; NOR : INTX0400040D.

⁽¹⁴⁰⁾ V. Chap. Ier, IV, V et VIII, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽¹⁴¹⁾ V. Jean DANET, *Mouvements et mobilités d'un corps. Une étude des « transparences », au siège et au parquet (années 2015 et 2016)*, Rapport p.o. du C.S.M., 2017, en ligne, 238 p., consulté le 26 juill. 2022. V. aussi, Yoann DEMOLI et Laurent WILLEMEZ, *loc. cit.*

⁽¹⁴²⁾ V. la *Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992*.

⁽¹⁴³⁾ V. Élixa CHELLE, « Une politique de récompense dans la haute magistrature : le cas de la prime de rendement », *op. cit.*, p. 407-427.

sa composition, concilie la culture administrative avec l'indissociable indépendance juridictionnelle (**Titre II**).

Titre I. Le basculement de l'administration de la justice judiciaire du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif

À la fin de l'Ancien régime, un Gouvernement des juges est incompatible avec le principe comme la pratique démocratique, qui exige l'inclusion du pouvoir judiciaire dans l'État. Le corps judiciaire n'a, depuis la révolution, jamais retrouvé son auto-administration. Il a d'abord été maintenu dans un état de dépendance à la loi qui seule dispose de la compétence d'étendre son savoir positif. L'Assemblée constituante a institué en 1790 le juge comme spécialiste de l'efficacité d'un énoncé produit *ailleurs* ; un expert de la lettre de la loi plutôt que de l'esprit du législateur qui l'anime. Le corps judiciaire a ensuite été soumis au pouvoir exécutif dans le choix des nominations et de son capital financier. Longtemps resté sensible aux conjonctures politiques, sa « *familiarité avec l'élite politique* » était au XIX^{ème} siècle un critère d'excellence judiciaire⁽¹⁴⁴⁾. Les magistrats pouvaient accéder après quelques années de pratique seulement à la Cour de cassation, les avancements accélérés et les fonctions étrangères à la justice venant au soutien de la carrière. Condamnée à « *flott[er] péniblement* » au gré des évolutions « *incertaine[s]* »⁽¹⁴⁵⁾, le Constituant de 1958 a travaillé à représenter l'autorité judiciaire au service de l'État et de la loi, et non plus directement d'un Gouvernement, d'un régime. Ce dessein, son nouvel esprit de corps, doit à chaque fois se gagner contre la prédisposition des magistrats à reproduire les modes de pensée de leurs milieux d'origine ou à imiter les attitudes des représentants élus de la nation (**Chapitre I**).

À partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, se mettent progressivement en place des procédures constitutionnelles et législatives qui tendent à limiter l'immixtion du pouvoir exécutif dans la fonction juridictionnelle, à faire de l'autorité judiciaire un pouvoir indépendant dans le suivi des affaires pénales individuelles et la défense de la sûreté des personnes. Gardiens de la liberté individuelle, les magistrats du siège, indépendants et inamovibles, contrôlent la légalité des motifs des arrestations et des détentions. Les magistrats

⁽¹⁴⁴⁾ V. Alain BANCAUD, *La Haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou Le culte des vertus moyennes*, *op. cit.*, p. 103 : « [Le pouvoir exécutif] a aménagé, de manière insidieuse, la pénurie des décorations, ces insignes de l'honorabilité civique auxquels les magistrats se sont toujours montrés très attachés. On connaît le mot célèbre de Clémenceau, selon lequel il ne connaît qu'un magistrat indépendant, le premier président de la Cour de cassation, et encore à la condition qu'il ait la légion d'honneur ».

⁽¹⁴⁵⁾ Jean-Étienne-Marie PORTALIS, discours prononcé le 4 juill. 1845 à la Chambre des pairs, cité par Marcel ROUSSELET, in *Les cas de conscience du magistrat*, Paris, éd. Librairie académique Perrin, 1967, p. 294.

du parquet, bien qu'ils ne soient pas protégés dans leur carrière car non couverts par le principe de l'inamovibilité, et obéissent à la maxime « *La plume est servie mais la parole est libre* [dans les réquisitions] », ne sont pas les représentants du garde des Sceaux lorsqu'ils exercent en opportunité l'action publique. Leur indépendance est cependant « cautionnée » par leur chef de parquet, le seul à disposer du pouvoir propre d'action publique. Pour que cette indépendance ne les pénalise pas dans leur carrière, défense légale est faite au ministre de la Justice d'adresser aux magistrats du parquet des instructions dans les affaires individuelles. Cette règle garantit leur indépendance dans l'application de la loi pénale. La vérité judiciaire, pour se former, exige d'être hors d'atteinte d'une autorité hiérarchique qui l'étreint (**Chapitre II**).

Chapitre I. Du pouvoir judiciaire à l'autorité judiciaire

Jusqu'au XIII^{ème} siècle, la personnification de l'idée morale de Justice à travers l'office du Prince n'admettait aucun recours juridictionnel extra régalien. Sous la dynastie capétienne, l'extension territoriale du royaume de France l'équipait en tribunaux (bailliages et sénéchaussées pour la justice civile) dont la fonction était de juger les causes au nom du roi. La dissociation du besoin de justice, du recours obligé à la personne royale, conservait toutefois le fondement régalien *absolu* des arrêts, rendus même en dehors des normes en vigueur, car le roi n'avait de comptes à rendre qu'à Dieu. La consubstantialité du roi et de sa « cour de Parlement » formait un seul et même (grand) corps immuable (de l'État). Progressivement dépossédé par ses officiers royaux de sa mission divine de juger en premier et dernier ressort, le roi perdit l'exclusivité de sa prérogative. Les justiciables finissaient par confondre les cours souveraines avec la Divinité que représentait le monarque absolu, et la justice humaine n'en fut que plus mal comprise (doléances sur son coût élevé, sa lenteur, sa partialité, sa malice). En 1790, l'Assemblée constituante évinçait le « Juge-Dieu » du piédestal où les siècles l'avaient placé, en réorganisant sa place au sein de l'État. La magistrature se présentait désormais aux citoyens sous la forme d'une organisation fonctionnarisée, celle « *non plus d'un pouvoir mais d'une fonction* »⁽¹⁴⁶⁾, dotée d'un pouvoir *juridictionnel* régalien (**Section I**).

Elle n'agissait plus en « contre-pouvoir » aux deux autres, mais bénéficiait de prérogatives de puissance publique⁽¹⁴⁷⁾ pour l'application – qui se voulait uniforme – des lois écrites sur l'ensemble du territoire. La Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) et les sénatus-consultes qui suivirent instituèrent la nomination des juges par le pouvoir exécutif. Le principe de l'inamovibilité de ces « officiers » de l'« ordre » judiciaire était pensé comme une garantie juridique de leur indépendance d'esprit. Mais le système administratif de la carrière, ponctué de grades et d'avancements, couplé à la faiblesse des traitements, ne les rendit que plus dévoués à la défense du régime politique en place, jusqu'à l'abandon de l'inamovibilité, augurant les grandes épurations que connut la magistrature au cours du XIX^{ème} siècle. La création d'un Conseil supérieur de la magistrature, à l'avis consultatif sur le déplacement des

⁽¹⁴⁶⁾ Pierre-Henri TEITGEN, Intervention du 1er juin 1958 devant la Commission du suffrage universel de l'Assemblée nationale, cité par Jean-Pierre ROYER, in *Histoire de la justice en France du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, 3^{ème} éd., P.U.F., coll. Droit fondamental, 2001, 1296 p.

⁽¹⁴⁷⁾ V. Clément SCHOULER, vice-président au T.J. de Perpignan, « Quand les juges s'avancent masqués », *D. actu.*, 23 oct. 2020 : l'*imperium* désigne « l'ensemble des pouvoirs qui tirent leur origine de la détention d'une fraction de puissance publique en dehors de celui qui consiste à trancher un litige ».

magistrats du siège, n’y changea rien. Pour contrer le rôle politique que jouait la magistrature dans l’application des lois du régime de Vichy, le Constituant d’octobre 1958 la dotait d’un rôle de gardienne de la liberté individuelle (article 66 de la Constitution), par renvoi aux lois de l’État. Le lien de l’esprit des lois à l’unité administrative de l’État se rencontrait dans la création, par un statut organique, d’un Centre national d’études judiciaires (C.N.E.J.). Sa contemporaine, l’École nationale de la magistrature (E.N.M.), promouvait la situation administrative du magistrat, dans une perspective de grand corps de la fonction publique d’État, en s’appuyant notamment sur la formation des auditeurs de justice aux politiques publiques et sur la diffusion d’une culture générale commune et homogène (**Section II**).

Section I. Le transfert au législateur du pouvoir politique de définir la Justice (1790)

« *Le désarroi de l’étudiant en droit à qui l’on explique pour la première fois que la France, par tradition, a toujours nié, refusé, rejeté le ‘pouvoir judiciaire’ peut faire penser à l’incrédulité de l’enfant qui, découvrant le tableau de Magritte, se demande bien pourquoi il y est inscrit : ‘Ceci n’est pas une pipe’, alors que cet objet est si parfaitement dessiné en surplomb...* »⁽¹⁴⁸⁾. En effet, la justice ne constitue plus l’un de ces sièges détenant et exerçant un pouvoir de domination politique, bien qu’elle ait gardé l’apparat des symboles du pouvoir régalien de l’Ancien régime. L’histoire du pouvoir temporel et spirituel de l’*auctoritas* de la justice, rappelle, en -461/-462 avant notre ère, le vote de l’Assemblée des citoyens d’Athènes réformant en profondeur leur institution judiciaire, à la fois humaine et divine, fondée sur la colline de l’Aréopage⁽¹⁴⁹⁾. Ce conseil, qui regroupait d’anciens archontes (magistrats), tous issus des couches sociales les plus élevées, était devenu une autorité aristocratique de gouvernement, limitant les pouvoirs de l’Assemblée populaire (§1).

À l’origine, Athéna aurait assigné à l’Aéropage une fonction de tribunal criminel, mais les aristocrates qui y siégeaient lui avaient progressivement adjoint des pouvoirs politiques. Pour retrouver sa souveraineté, l’Assemblée a supprimé ces pouvoirs ajoutés, l’Aréopage redevenant une juridiction d’application des lois de la cité. L’Assemblée constituante de novembre 1789, après avoir prononcé la mise en vacances des parlements, ne laissait à l’administration de la justice de l’Ancien régime qu’une autorité empruntée à la loi, et la

⁽¹⁴⁸⁾ Arnaud LE PILLOUER, « Ceci n’est pas un pouvoir. Le débat autour de la place de l’autorité judiciaire en France », *Pouvoirs* 2021, n° 178, p. 7.

⁽¹⁴⁹⁾ V. Pierre JUDET DE LA COMBE, « La critique du jugement dans l’Orestie d’Eschyle », *Les cahiers de la justice* 2020, spéc. p. 752.

soumettait au principe d'une séparation des pouvoirs. Les tribunaux de district ne jouaient plus de rôle actif dans la maturation des libertés publiques ou la limitation de l'absolutisme royal. Le « pouvoir » judiciaire n'était plus le représentant de l'opinion populaire. La *Loi des 16-24 août 1790*, faisait défense aux juges d'interpréter seuls l'esprit des lois. Elle les soumettait à l'exercice d'un syllogisme judiciaire dont l'automaticité du raisonnement devait les réduire à l'état de « bouche » passive et muette de la loi (§2).

§1 – La négation de l'*auctoritas* de la justice d'Ancien régime

Sous l'Ancien régime, la Justice était conçue dans l'imaginaire collectif comme un absolu, confondue avec la vertu divine dont elle est l'un des attributs. « *Les mots sont la forme des choses, [...], la désignation d'une réalité ou d'un rêve. [...] Ces [mots] nous apprennent ce qu'elles sont ou disent ce que nous souhaiterions qu'elles soient. Parfois, ils s'identifient avec elles. Et parfois, nous ne [les] comprenons plus, tant est grand l'écart entre la réalité et le rêve, pourquoi on les a appelées ainsi. Le mot de justice est de ceux-ci* »⁽¹⁵⁰⁾. La magistrature représentait classiquement la prérogative régaliennne de justice. Elle déçut ses usagers lorsqu'elle se sépara séculièrement du corps du roi pour revendiquer, dans les années 1750-1789, la représentation de ses intérêts. Les justiciables lui reprocheront éternellement de n'être qu'humaine, pour sa plus grande perte (A). À l'aube de la Révolution française, de la Justice comme vertu cardinale ou comme fin morale de la communauté⁽¹⁵¹⁾, il n'était plus question. La négation de l'autorité spirituelle de la Justice signait l'assomption de la loi. La *potestas* judiciaire enterrait Thémis. La réorganisation du système judiciaire de l'État s'opposait à toute idée d'auto-administration professionnelle de la justice⁽¹⁵²⁾. La justice dans l'État proclamait au contraire la prépondérance de l'unité administrative. L'État absorbait avec vigueur le contre-pouvoir qu'exerçait sous l'Ancien régime les corporations judiciaires pour le redistribuer dans une structure organique uniforme (B).

A. Une *potestas* dépourvue d'*auctoritas*

⁽¹⁵⁰⁾ Maurice ROLLAND, « La justice pour quoi faire ? », *La Nouvelle Équipe Française*, janv.-mars 1970, n° 39, p. 129.

⁽¹⁵¹⁾ Étymologiquement, la communauté est un groupe de personnes (*cum* signifie en latin « avec ») qui jouissent de manière indivise d'un bien, d'une ressource, d'une fonction, ou au contraire d'une charge, d'une obligation, d'une dette (*munus*). V. Claude JACQUIER, « Qu'est-ce qu'une communauté ? En quoi cette notion peut-elle être utile aujourd'hui ? », *Vie sociale* 2011, n° 2, spéc. p. 36.

⁽¹⁵²⁾ V. Jean FOYER, « La justice : histoire d'un pouvoir refusé », *Pouvoirs* 1981, n° 16, p. 17-29.

Les rois de France ont bâti leur administration judiciaire par de grandes ordonnances motivées sur le registre de la dette⁽¹⁵³⁾. La « majesté divine » consistait à se faire révéler de ses sujets, tandis que la « civile humanité » était une courtoisie gracieuse envers ceux qui suppliaient en leurs détresses et oppressions. La « civile humanité » se montrait dans une bonne administration de la justice par Sa Majesté, de donner audience aux sujets, de leur faire en personne au Palais droit et justice⁽¹⁵⁴⁾. « *J'aime la rendre à tous, à toute heure, en tout lieu ; C'est par elle qu'un roi se fait un demi-Dieu* »⁽¹⁵⁵⁾. Jusque sous les Bourbons, la royauté était soucieuse de ne pas abandonner sa mission de Justice à une administration d'officiers⁽¹⁵⁶⁾. L'union des sujets au roi, leur reconnaissance, leur communion, se perdaient lorsque celui-ci ne faisait rien que par officiers. Son dédain était alors ressenti plus gravement par ses sujets que son déni de justice.

Loi vive, le Prince pouvait, par-dessus tous les règlements civils de forme et de procédure (procès immortels, épices à verser aux juges, corruption par ces mêmes présents...), faire bonne et brève justice, ou suivre le vice et contrefaire la vertu⁽¹⁵⁷⁾. « [Saint Louis] *aimait à rendre la justice lui-même. Souvent, il allait s'asseoir au bois de Vincennes, sous un chêne, et là, tous avaient accès auprès de lui : "Y a-t-il une partie prête à plaider ?" demandait le roi. Et ceux qui voulaient se levaient ; il les accordait tous* »⁽¹⁵⁸⁾. L'arbre de justice est un

⁽¹⁵³⁾ V. Jean-Marie CARBASSE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, Paris, 3ème éd., P.U.F., coll. Droit fondamental, 2014, chap. I, « Le roi et les juridictions pénales », spéc. n° 73, p. 151-152 ; Laurie FRÉGER, « Les parlements de Louis XIV à travers la réforme de la justice : l'exemple de la réglementation des épices », in Gauthier AUBERT et Olivier CHALINE (dir.), *Les Parlements de Louis XIV. Opposition, coopération, autonomisation ?*, Rennes, éd. Presses universitaires de Rennes, coll. Histoire, 2010, p. 161-172 ; Philippe HAMON, « Les dettes du roi de France (fin du Moyen Âge-XVIe siècle) : une dette "publique" ? », in Jean ANDREAU, Gérard BÉAUR et Jean-Yves GRENIER (dir.), *La dette publique dans l'histoire*, Paris, éd. de l'Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. Histoire économique et financière - XIXe-XXe, 2006, spéc. p. 95 ; du même auteur, *L'Argent du roi. Les finances sous François Ier*, Paris, éd. du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. Ancien Régime, 1994, spéc. p. 181-183 ; Arlette LEBIGRE, *La Justice du roi. La vie judiciaire dans l'ancienne France*, op. cit., spéc. p. 28 ; Louis DORLÉANS, *Les ouvertures des parlements faites par les Roys de France, tenant leur lict de Justice. Auxquelles sont ajoutées cinq remontrances, autrefois faites en icelles au Parlement de Paris*, Paris, éd. Chez Guillaume des Rues, 1607, Seconde remontrance (« le temple éternel de la justice française »), f° 24.

⁽¹⁵⁴⁾ V. Jacques KRYNEN, *L'État de justice. France, XIIIe-XXe siècles*, t. I, op. cit., spéc. p. 28.

⁽¹⁵⁵⁾ Pierre CORNEILLE, *Horace*, 1640, rééd. Augustin Courbé, Paris, 1641, Acte V, Scène II, p. 89.

⁽¹⁵⁶⁾ Bernard DE LA ROCHE-FLAVIN, in *Treize livres des parlemens de France*, op. cit., livre IV, chap. I, p. 283, énumère les rois qui ont rendu la Justice en personne.

⁽¹⁵⁷⁾ V. Jean BODIN, *Les Six livres de la République de J. Bodin Angevin. À Monseigneur du Faur, Seigneur de Pibrac, Conseiller du Roy en son Conseil privé*, op. cit., livre IV, chap. V, p. 438 : « Les jugements des magistrats sont corrigés les uns par les autres, en vertu des appellations, et si le Prince se mêle de juger, qui sera celui qui corrigera ses arrêts ? Car la partie qui n'a pas bien donné à entendre son fait au juge, qui n'a pas assez produit, a toujours espérance de supplier en cause d'appel : mais si le roi se fait juge, la porte lui est close après la sentence ».

⁽¹⁵⁸⁾ Page d'un *Précis d'histoire de France*, début XXème, à l'usage des écoles primaires, ayant fait rêvé des générations sur Louis IX, le « Salomon français », cité par Alain PEYREFITTE, in *Les chevaux du lac Ladoga*, op. cit., p. 11.

symbole qui relie la Terre au Ciel. Ses racines plongent dans les abîmes souterrains, son tronc perce la surface terrestre, et ses branchent le portent jusqu'à la voûte céleste. Juger sous un chêne n'avait donc rien de bucolique mais bien tout du sacré. Louis IX en son bois acquittait la dette de la royauté capétienne en Majesté Divine⁽¹⁵⁹⁾. Les « placets » (*plaidis de la porte*) désignaient les requêtes directement portées au roi par les intéressés eux-mêmes. L'article 89 de l'*Ordonnance de Blois* (1579) disposait ainsi : « *Par le désir et affection que nous avons de soulager nos sujets, et les relever d'oppressions : déclarons, notre vouloir et intention être, es jours où nos affaires le pourront permettre, donner audience ouverte et publique à ceux de nos sujets qui se voudront présenter pour nous faire leurs plaintes, et d'y pourvoir, et de leur faire administrer justice* ».

Que devenait la dette du roi justicier s'il s'abstenait de juger ? Au XIII^{ème} siècle, à une époque éloignée de toute idée de séparation des pouvoirs, les Capétiens équipèrent le territoire de tribunaux représentatifs de leur puissance politique et de leur intention pacifique. Comment faire accepter pour décision de justice une sentence décidée et prononcée sans le roi ? Baillis et sénéchaux commencèrent à tenir des audiences régulières au nom du roi au chef-lieu de leur circonscription. Le besoin de justice personnelle du Souverain cessait avec la création d'officiers royaux chargés de la mission de juger. Dès 1276, le greffier faisait parler le roi dans leurs arrêts : « *Judicatum fuit per nostra curia* »⁽¹⁶⁰⁾. « Notre cour » entretenait la fiction de l'indispensable prérogative régaliennne, écartant la tentation des plaideurs de contester l'autonomie fonctionnelle du roi, la professionnalisation des juges et les contraintes de la procédure. Parce qu'ils estimaient faire corps avec le roi, les magistrats, « *omnia jura in scrinio pectoris* »⁽¹⁶¹⁾, se déclaraient eux aussi affranchis, si besoin, des normes en vigueur. L'absence de motivation des arrêts aurait ainsi un fondement régalien : « *Parce que les conseillers du Prince sont pars corporis ejus [...], comme les membres du corps ne parlent, mais laissent parler la bouche, aussi ne doivent-ils pas découvrir, ni publier les conseils, et délibérations du Prince, laissant cela à la bouche et à la langue du Prince* »⁽¹⁶²⁾ ... La cour de

⁽¹⁵⁹⁾ V. Robert JACOB, *Images de la Justice. Essai sur l'iconographie judiciaire du Moyen Âge à l'âge classique*, op. cit., spéc. p. 39 et 48.

⁽¹⁶⁰⁾ Jean HILAIRE, « Le "roi" et "Nous" ». Procédure et genèse de l'État aux XIII^e et XIV^e siècles », *Histoire de la justice* 1992, n° 5, p. 3-18.

⁽¹⁶¹⁾ Bernard DE LA ROCHE-FLAVIN, *Treize livres des parlemens de France*, op. cit., livre XIII, chap. XLIX, p. 791.

⁽¹⁶²⁾ Bernard DE LA ROCHE-FLAVIN, *Treize livres des parlemens de France*, op. cit., livre VIII, chap. XXV, p. 482-483. V. aussi, Serge DAUCHY et Véronique DEMARS-SION, « La non-motivation des décisions judiciaires dans l'ancien droit : principe ou usage », *Revue historique de droit français et étranger* 2004, n° 2, p. 223-239.

Parlement empruntait à la *curia regis*⁽¹⁶³⁾, ce pourquoi apparaissait dans ses ordonnances l'affirmation selon laquelle le Parlement « représente le roi ».

La consubstantialité du roi et de la cour dédoublait l'autorité du Souverain dans le pouvoir judiciaire. « *Le costume judiciaire des cours d'appel est taillé sur le patron du costume royal, ce que manifeste aussi la robe du Premier Président de la Cour de cassation qui est copiée sur celui du vêtement que portait le roi le jour du sacre. Il a la même forme et la même couleur que le costume des rois de France lors du sacre, avec la double hermine et la dalmate. [...] Lors de la cérémonie d'installation d'un nouveau parlement sous l'Ancien régime, le roi se défaisait de son costume d'apparat dont il revêtait le Premier Président, qui allait ensuite juger en son nom. Cette transmission se lit toujours sur la toque du Premier Président, l'avatar du 'mortier', qui reproduit symboliquement la couronne. Ainsi, le juge participe de la même incorporation que celle du souverain. Il n'en est pas le délégué, mais le substitut* »⁽¹⁶⁴⁾. Les gens du Parlement formaient avec le monarque un seul et même corps⁽¹⁶⁵⁾. Le caractère perpétuel de ce grand corps de l'État s'exprimait dès le XIV^{ème} siècle, à travers le cérémonial des funérailles royales. Aux obsèques de Jean II, dit Le Bon, en 1364, les membres du Parlement de Paris portaient la dépouille du roi dans le cortège, « *pour qu'ils représentent sa personne au fait de sa justice* »⁽¹⁶⁶⁾. Les quatre présidents marchant aux coins du drap mortuaire portaient leur robe rouge de fonction et non un habit de deuil. « *Justice jamais ne bouge* »⁽¹⁶⁷⁾. Alors qu'en droit commun de la procuration, la mort du représentant éteint la délégation, à l'inverse, l'existence perpétuelle du Parlement infirme toute idée de mandat ou de sa confirmation par le nouveau Souverain.

Les lettres de noblesse données en 1339 au Premier président du Parlement de Paris, Simon De Bucy, par le roi Philippe VI, dit De Valois, mentionnent les privilèges que méritaient les gens de cette cour, qui, « *pour la bonne administration de la chose publique, de nos affaires*

⁽¹⁶³⁾ V. Simone GOYARD-FABRE, *Jean Bodin et le droit de la république*, Paris, éd. P.U.F., coll. Léviathan, disc. Philosophie, 1989, spéc. p. 236.

⁽¹⁶⁴⁾ Antoine GARAPON, « Le nouvel âge de l'Autorité », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *L'éthique des gens de justice, op. cit.*, p. 14.

⁽¹⁶⁵⁾ V. Ernst KANTOROWICZ, *Les Deux Corps du roi*, Princeton, 1957, rééd. Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, Paris, 1989, spéc. p. 618 ; Françoise AUTRAND, « Offices et officiers royaux en France sous Charles VI », *Revue historique* 1969, n° 242, p. 306 : en 1393, dans la Grand'Chambre, un plaideur blessait d'un coup de couteau un conseiller. Il fût condamné pour crime de lèse-majesté, « parce que les seigneurs du Parlement par-dessus tout lorsqu'ils exercent leur office sont *pars corporis regis* ».

⁽¹⁶⁶⁾ Ralph E. GIESEY, *Le roi ne meurt jamais. Les obsèques royales dans la France de la Renaissance*, Paris, éd. Flammarion, 1987, p. 94.

⁽¹⁶⁷⁾ Ralph E. GIESEY, *loc. cit.*

et de celles de notre royaume, sont par nécessité constitués et ordonnés et en cela représentent notre personne »⁽¹⁶⁸⁾. Les rois de France, directement ou par leurs porte-parole, pouvaient se targuer d'honorer au premier rang leur ministère de Justice⁽¹⁶⁹⁾.

Source de toute Justice, le roi pouvait suspendre, interrompre ou reprendre la « délégation » faite à ses cours et tribunaux de juger une affaire en son nom, ou en attribuer l'examen à son Conseil privé. En réalité, si le procureur du roi (*procurator, actor, nuncius, syndic*) était bel et bien désigné par mandat, qui précisait l'objet de la délégation, sa durée, les lieu et date de sa rédaction, il n'y eut en revanche qu'un Parlement, celui de Toulouse, à avoir été institué selon la procédure de délégation, le 11 octobre 1443, par *mandatum speciale* de l'édit de Saumur. « *La royauté a-t-elle voulu [...] marquer les limites de l'institution parlementaire ? Force est en tous cas de croire que la doctrine des gens de justice a tôt fait d'envisager [...] autrement les choses* »⁽¹⁷⁰⁾. La remise en cause séculaire de la justice personnelle du roi par la magistrature, qui prenait en charge cette dette régaliennne, dépossédait sa Majesté de l'exercice souverain de sa prérogative.

En Angleterre comme sur le Continent, le roi se trouvait régulièrement partie dans des causes, réglées par des juges qui statuaient en son nom. « [Le roi pouvait] être jugé, débouté, condamné ; ses actes [pouvaient] se voir infirmés. Le corps judiciaire [était] ainsi habilité jusqu'à un certain point à censurer le corps politique. L'empereur de Rome n'a jamais plaidé devant ses préfets, le calife devant ses cadis. Et si, dans l'Europe médiévale, [...] cette innovation surprenante ne fai[sait] l'objet d'aucune controverse, c'est que les juges [tenaient] leur pouvoir d'une délégation double : du roi comme autorité suprême, mais aussi de Dieu devant qui il expos[aient] leur conscience »⁽¹⁷¹⁾. En 1489, dans des remontrances explicites, Charles VIII, dit L'affable, était prévenu : « *Tant qu'il a plu aux rois de France entretenir leur sénat et cour de Parlement en autorité, le royaume a toujours fleuri et prospéré en toutes choses, pour la grande justice qui y est faite, sans acception de personnes, au nom du roi et de par lui. [...] En autorité de sénateur représentant la personne du roi, [le Parlement] est le*

⁽¹⁶⁸⁾ Citées par Françoise AUTRAND, in *Naissance d'un grand corps de l'État. Les gens du Parlement de Paris, 1345-1454*, Paris, éd. Publications de la Sorbonne, 1981, p. 241.

⁽¹⁶⁹⁾ V. Michel REULOS, « La notion de justice et l'activité administrative du roi en France (XV^e-VII^e siècle) », in Werner PARAVICINI et Karl Ferdinand WERNER (dir.), *Histoire comparée de l'administration (IV^e-XVIII^e siècles)*, Munich, Zurich, 1980, p. 33-46.

⁽¹⁷⁰⁾ Jacques KRYNEN, *L'État de justice. France, XIII^e-XX^e siècles*, t. I, *op. cit.*, p. 68.

⁽¹⁷¹⁾ Robert JACOB, « L'Europe : une culture judiciaire commune ? », *Les Cahiers de l'IHEJ* 1994, n° 2, p. 9.

dernier ressort et la souveraine justice du royaume de France, le vrai siège, autorité, magnificence et majesté du roi »⁽¹⁷²⁾.

Les justiciables finissaient par confondre le Parlement, ministre de la justice distributive sur Terre, avec la Divinité⁽¹⁷³⁾. « *Au-dessus des appétits qui se galvaudent à ses pieds, la magistrature lève la tête vers les grands espaces de lumière où, affranchi des brouillards qui l'oppriment, l'œil humain reconquiert sa vision. Elle y verra la beauté de sa tâche. Tout lui parle de son origine ; instituée au berceau des sociétés pour remplacer la force par le droit, la barbarie par la lumière, la passion par la raison, l'arbitraire par l'équité, il semble qu'on a voulu lui confier un sacerdoce, et on l'a vêtue en prêtresse. En se couchant dans le sépulcre des institutions disparues, le vieux César romain lui a légué sa pourpre ; et cette pourpre, ni la poigne du soldat, ni le geste du philosophe, ni la secousse du railleur n'ont pu les lui arracher... Le juge, sur son épaule, a gardé le manteau des Dieux* »⁽¹⁷⁴⁾.

La perception de la Justice apparaissait comme la vision révoltée d'un idéal toujours trahi par ses dépositaires⁽¹⁷⁵⁾ : coût élevé, lenteur, partialité ou compromission des juges, cupidité des avocats, malice des procureurs... Ces plaintes ont régulièrement rempli les nombreux canaux

⁽¹⁷²⁾ Citées par Édouard MAUGIS, in *Histoire du Parlement de Paris. De l'avènement des rois Valois à la mort d'Henri IV*, t. I. *Période des rois Valois, 1345-1610*, Paris, éd. Auguste Picard, 1913, p. 374-375.

⁽¹⁷³⁾ *Comp.* Dans les pays de droit anglo-saxon, la justice comme pouvoir ou institution se traduit par *judges*, *judiciary courts*, ou *court administration*, mais jamais par *justice*, terme réservé à la vertu.

⁽¹⁷⁴⁾ Émile DE SAINT-AUBAN, *La justice sous la IIIe République*, éd. NRF Gallimard, coll. Sous la Troisième, 1931, p. 13. V. aussi, Grégoire DE ROULHAC, procureur général à la Cour de Limoges, *La dignité de la magistrature en général et de celle de la Cour en particulier*, discours prononcé le 9 nov. 1812, Limoges, *Annales de la Haute-Vienne*, 20 nov. 1812, cité par Jean-Claude FARCY, in *Magistrats en majesté. Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel (XIXe-XXe siècles)*, Paris, CNRS Éditions, coll. CNRS Droit, 1998, p. 150 : « Quelle condition [...] que celle du Magistrat ! De quelle haute mission il se trouve revêtu ! Placé par la loi au milieu de la société, comme sur un siège élevé, pour pouvoir mieux découvrir les désordres qui en troublent l'harmonie [...], ne participe-t-il pas [...] à la puissance souveraine, dont le plus bel apanage, comme le devoir le plus sacré, est de distribuer la justice aux peuples réunis sous ses lois ? Et si ce pouvoir n'est qu'une image, une émanation du créateur lui-même, dont la mission invisible gouverne l'Univers, le magistrat n'est-il pas, pour ainsi dire, d'une nature plus qu'humaine ? ». V. encore, Henri-François D'AGUESSEAU, alors avocat général au Parlement de Paris, s'adresser à ses nobles collègues en 1702 ; cité par CASAMAYOR, in *Les juges*, Paris, éd. du Seuil, coll. Microcosme. Le temps qui court, 1957, p. 7 : « À la vue de cet auguste sénat, au milieu de ce temple sacré où le premier ordre de la magistrature s'assemble en ce jour pour exercer sur lui non le jugement de l'homme mais la censure de Dieu même, par où pouvons-nous mieux commencer les fonctions de notre ministère qu'en vous adressant ces nobles et sublimes paroles que l'Écriture consacre à la gloire et à l'instruction des magistrats : juges de la Terre, vous êtes des Dieux et les enfants du Très-Haut ». V. toujours, Henri FOURCHY, avocat général à la Cour de Paris, *La rentrée au Parlement de Paris*, discours prononcé le 4 nov. 1878, Paris, impr. E. Donnaud, 1878, 41 p.

⁽¹⁷⁵⁾ *Littérature.* v. Blaise PASCAL, *Pensées sur la religion et sur quelques autres sujets*, t. I, 1670, rééd. Chez Ant. Aug. Renouard, Paris, 1812, p. 232-233 : « Nos magistrats ont bien connu ce mystère [de la puissance de l'imagination]. Leurs robes rouges, leurs hermines, dont ils s'emmailotent en chats fourrés, les palais où ils jugent, les fleurs de lys ; tout cet appareil auguste était nécessaire : [...] si les magistrats avaient la véritable justice [...], ils n'auraient que faire des bonnets carrés. [...] Mais, n'ayant que des sciences imaginaires, il faut qu'ils prennent ces vains ornements qui frappent l'imagination, à laquelle ils ont affaire ; et par-là en effet ils s'attirent le respect ». *Humour.* v. Boris VIAN, *Traité de civisme*, 1950, rééd. Le Livre de Poche, Paris, 2015, 200 p. : « Avez-vous remarqué qu'on dit rendre la justice ? Ils l'ont donc prise ? Alors on nous fait juger par des voleurs ? ».

d'expression populaire (enquêtes, doléances des assemblées d'État, littérature, presse, théâtre). Aussi, pour désigner la justice, le terme de « pouvoir » n'était plus utilisé que trois fois depuis la fin de l'Ancien régime.

Les Constituants révolutionnaires ont imparfaitement voulu signifier qu'elle n'en avait aucun, vouée à l'application stricte et littérale de la loi : au Titre III de la Constitution du 3 septembre 1791, au Titre VIII de la Constitution du 22 août 1795, et au Chapitre VIII de la Constitution du 4 novembre 1848. L'évolution organique de la justice évinçait le « Juge-Dieu » du piédestal où les siècles l'avaient placé. La remise en cause de son sacerdoce séparait son pouvoir temporel de l'idéal religieux. « *Les constituants ont préféré [...] qualifier [la justice] de pouvoir plutôt que d'évoquer l'autorité : un mot qui renvoie à l'auctoritas du Sénat romain, située bien au-dessus de la potestas des [édiles] inférieurs dépourvus d'imperium ; qui rappelle aussi l'auctoritas du pape jadis opposée à la potestas des rois pour mieux les soumettre* »⁽¹⁷⁶⁾. La comparaison entre le Parlement et le Sénat romain rappelait la prétention de la Pourpre à participer collégalement à l'exercice du pouvoir absolu.

B. La liquidation du contre-pouvoir judiciaire

Sous l'Ancien régime, l'investissement du parlement comme une arène, un lieu de débat destiné à remettre en cause la norme royale et à diffuser des protestations, avait des conséquences considérables sur la stratégie des acteurs politiques locaux, allant bien au-delà de la cause du justiciable⁽¹⁷⁷⁾. La volonté du roi législateur ne pouvait devenir loi qu'après avoir été « vérifiée » et « autorisée » par ses cours supérieures de justice. Le juge exerçait alors une fonction sacerdotale : « *Attentif aux paroles prononcées devant lui, la main droite qui ordonne, la main gauche qui apaise, rétablissant la concorde, publique comme privée, en*

⁽¹⁷⁶⁾ Jacques BOUVERESSE, « Lieux de pouvoir, lieux d'autorité », in Jean FOYER, Gilles LEBRETON et Catherine PUIGELIER (dir.), *L'autorité*, Paris, éd. P.U.F., coll. Cahiers des sciences morales et politiques, 2008, p. 99. V. aussi, Bertrand DE JOUVENEL, *De la politique pure*, 1963, rééd. Calmann-Lévy, coll. Liberté de l'esprit, Paris, 1994, 310 p. V. encore, Jean-Pierre ROYER, *Histoire de la justice en France du XVIIIe siècle à nos jours*, op. cit., p. 258 : « En connaisseurs de l'Antiquité [où il était dit à Rome : "Potestas in populo, auctoritas in senatu"] et en élèves des bons pères d'une Église qui avait jadis opposé à des fins politiques l'auctoritas du pape à la potestas des rois pour mieux les soumettre, les Constituants, tout à leur désir d'abaisser le judiciaire, ont naturellement préféré le terme de "pouvoir" à celui d'"autorité", mais ils ont entraîné à leur suite et chez leurs successeurs, en même temps que se perdait l'histoire, un affaiblissement et une confusion des valeurs et des sens ».

⁽¹⁷⁷⁾ *Rappr.* Denis SALAS, « Édito », *JCP G* 2019, n° 42, p. 1829 : « [Le procès politisé] a une histoire spécifique. Dans sa lettre à Stassova et aux camarades emprisonnés de 1905, Lénine soulignait la nécessité pour les accusés par le régime tsariste d'utiliser l'audience comme une tribune politique. C'est cette indispensable politisation des débats que l'avocat communiste Marcel Willard reprendra en 1938 pour caractériser le rôle de l'avocat révolutionnaire. Il s'agit de faire des militants non pas des prévenus mais des combattants qui dénoncent l'illégitimité de la justice bourgeoise. "La défense accuse..." est le titre de l'ouvrage de Marcel Willard avant que Jacques Vergès ne popularise la formule "défense de rupture" ».

punissant, en condamnant, en pardonnant, en oubliant »⁽¹⁷⁸⁾. Dans l'application des règles, « *le fait éclips[ait] le droit : le résultat matériel prim[ait] le jeu du droit réputé formel* »⁽¹⁷⁹⁾.

Pour sanctionner le non-respect par ses juges des ordonnances royales, le Conseil du roi avait laissé se développer devant lui dès le XVI^{ème} siècle des « recours en cassation »⁽¹⁸⁰⁾. Les requêtes étaient au préalable examinées par les maîtres des requêtes de l'Hôtel avant de parvenir au Conseil du roi⁽¹⁸¹⁾. Les parlements n'avaient cessé de s'insurger contre cette voie de recours extraordinaire⁽¹⁸²⁾. Certains de leurs arrêts étaient même rendus en dehors de tout litige, après une « sollicitation d'arrêt » émanant d'une autorité locale. L'arrêt était alors destiné à produire un résultat socio-économique désirable et non à conduire à une solution juridiquement exacte. En cas de vide législatif, il découlait de la nature même de l'office des « magistrats souverains » de statuer par « arrêt de règlement ». L'arrêt de règlement, acte normatif d'un parlement qui consistait en un arrêt solennel, de principe, établi au cours d'un procès, obligeait pour l'avenir la population d'un ressort. Le domaine d'intervention de ce pouvoir réglementaire dans les affaires locales était extrêmement vaste : ordre et tranquillité publiques, voirie, lutte contre les incendies, hygiène et salubrité, approvisionnement, réglementation des professions⁽¹⁸³⁾... « *Les parlementaires [dirigeaient] des provinces, en 'magistrats' au sens romain du terme, pas seulement en tant que juges suprêmes des litiges privés* »⁽¹⁸⁴⁾. Le pouvoir judiciaire, entré dans le champ d'une politique qui exploitait le décalage inévitable entre l'aspiration à la Justice et l'imperfection de la réalité temporelle, permettait à bon nombre de plaideurs de projeter un problème dans l'espace public. Ce contact direct entre le parlement et le peuple se nourrissait du discrédit de l'absolutisme royal, mais la prise de position publique du juge contre l'expression de la législation royale « [le]

⁽¹⁷⁸⁾ Boris BERNABÉ, « Le jugement de Salomon, la vérité et la paix », *op. cit.*, p. 607. Les magistrats professaient une idée de la Justice qui les autorisait à utiliser leur office pour transformer la société. *Rappr. Syndicat de la magistrature et Jean-Marie BORZEIX, Au nom du peuple français, op. cit.*, spéc. p. 24-25.

⁽¹⁷⁹⁾ Bruno OPPETIT, *Philosophie du droit*, préf. François Terré, Paris, éd., Dalloz, coll. Précis Dalloz, 1999, p. 107.

⁽¹⁸⁰⁾ V. Xavier GODIN, « La procédure de cassation au XVIII^e siècle », *Histoire, économie & société* 2010, n° 3, p. 19-36.

⁽¹⁸¹⁾ *Règlement du 28 juin 1738 concernant la Procédure que Sa Majesté veut être observée en son Conseil*, Paris, Imprimerie Royale, 8 p.

⁽¹⁸²⁾ V. Jean-Louis HALPÉRIN, *Le Tribunal de Cassation sous la Révolution (1790-1799)*, *op. cit.*, spéc. p. 23-43 ; André VIALA, *Le Parlement de Toulouse et l'administration royale laïque, 1420-1525 environ*, t. II, Albi, impr. reliure des orphelins apprentis, 1953, spéc. p. 426-462.

⁽¹⁸³⁾ V. Philippe PAYEN, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIII^e siècle. Dimension et doctrine*, préf. Jean Imbert, Paris, éd. P.U.F., 1997, spéc. p. 84 et 478.

⁽¹⁸⁴⁾ Jacques KRYNEN, *L'État de justice. France, XIII^e-XX^e siècles*, t. II. *L'emprise contemporaine des juges*, Paris, éd. NRF, Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 2012, p. 36.

priv[ait] de ce capital irremplaçable d'impartialité et de neutralité qui [faisait] sa force. Lorsque le plaideur se présente [...], il doit être assuré que la loi sera appliquée, pour lui ou contre lui, mais sans restrictions ni arrière-pensée. [Quand] le juge proclam[ait] son hostilité à la loi, le plaideur [était] tenté de le récuser. Alors, [c'était] la fin de la justice »⁽¹⁸⁵⁾.

Le 24 mars 1790, décidant que le pouvoir judiciaire devait être reconstitué « *en son entier* », l'Assemblée constituante orientait la discussion sur la réformation de la justice. Outre un *Rapport préliminaire sur l'organisation du pouvoir judiciaire*, de Nicolas Bergasse, député du Tiers-État de la sénéchaussée de Lyon, le débat se structurait autour de trois projets principaux : celui de l'abbé Emmanuel-Joseph Sieyès, original et savant député du Tiers-État de Paris⁽¹⁸⁶⁾, le texte d'Adrien Duport, magistrat et député de la noblesse de Paris qui se voulait modéré, et le projet de Jacques-Guillaume Thouret, avocat, député du Tiers-État de la ville de Rouen, homme de la division de la France en départements.

Hantés par la myriade de cours royales (parlements, conseils souverains, conseils supérieurs, cours des aides, des monnaies, chambres des comptes...) et de juridictions de droit commun (baillages et sénéchaussées, présidiaux, Châtelet de Paris) qui témoignaient d'un véritable pouvoir judiciaire, les Constituants leur substituaient une organisation judiciaire uniforme sur l'ensemble du territoire et exempt de toute hiérarchie. Les communes accueillait les tribunaux de police ; les 6000 cantons la justice de paix ; les 553 districts les tribunaux de droit commun dotés des compétences civile et commerciale ; les 83 départements les tribunaux criminels. Plus de justice spécialisée (en dehors des tribunaux de commerce et d'une haute cour nationale pour les crimes politiques) ni de cours souveraines (sauf un Tribunal de cassation). « *Nos yeux ont vu s'effriter les derniers vestiges de ces puissantes familles qui, de génération en génération, venait apporter aux cours souveraines [...] l'éclat et le relief qu'elles avaient emprunté dans l'origine. Le niveau de l'égalité s'est abaissé sur tous les rangs ; la condition du juge s'est confondue avec celle du justiciable ; le livre des lois, jadis fermé au vulgaire, s'est ouvert à toutes les intelligences, et [le pouvoir judiciaire],*

⁽¹⁸⁵⁾ Maurice AYDALOT, premier président de la Cour de cassation, *Discours du premier président de la Cour de cassation*, prononcé le 2 oct. 1973, Paris, en ligne, consulté le 29 nov. 2021.

⁽¹⁸⁶⁾ L'un des rares personnages de l'époque à traverser la Révolution sans encombre. Il vécut sous la Terreur, fut élu plus tard Directeur de la République, fit le coup d'État du 18 Brumaire (9 nov. 1799) avec Napoléon BONAPARTE pour qui il tailla sur mesure la Constitution du 22 frimaire an VIII, connut la gloire sous l'Empire avant l'exil en 1815 comme régicide, et mourut dans l'indifférence générale en 1836. V. Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga, op. cit.*, p. 175 : « Le juge [...] doit être à l'écart des modes intellectuels qui, s'il les suivait, lui feraient justifier demain ce qu'elles lui demandent de condamner aujourd'hui. Il ne doit pas se soumettre à l'ère du temps. Il finirait par ressembler à l'abbé Sieyès, qui changea cent fois d'avis au fil des vicissitudes révolutionnaires et qui reniait ses propres idées pour conserver leur père en vie ».

strictement défini, est contenu dans ses étroites limites par l'opinion toujours en éveil »⁽¹⁸⁷⁾. L'État se présentait désormais aux citoyens comme l'unique représentant judiciaire de l'intérêt général et de l'ordre de la société⁽¹⁸⁸⁾.

Le Titre III de la *Loi des 16-24 août 1790*, adoptée à la majorité de 503 voix contre 450, renvoyait à la volonté révolutionnaire de déprofessionnaliser la magistrature et de déjudiciariser les litiges, les citoyens devant prioritairement s'orienter vers la conciliation. Les procès engagés devant les tribunaux civils devenaient une menace pour l'intégrité de la loi, une complication inutile susceptible d'en obscurcir le sens et d'empêcher le dénouement rapide des affaires. « *C'est par les tribunaux que la justice s'altère et perd sa simplicité* », déclarait Adrien Duport à la tribune de l'Assemblée constituante⁽¹⁸⁹⁾. L'accès à la justice civile était rendu plus difficile que l'accès à l'arbitrage et au juge de paix, cet « homme de bien » qu'assistaient deux à quatre « prud'hommes » élus dans les mêmes conditions⁽¹⁹⁰⁾. La magistrature, empêchée d'exercer un contre-pouvoir au législateur, était maintenue à distance du juge de paix programmé pour une société pure, simple, qu'il fallait tenir éloignée des stratégies judiciaires.

La bonne administration de la justice commandait de « *retirer des campagnes tous les agents, tous les éléments de l'ordre judiciaire et les renfermer dans les villes* »⁽¹⁹¹⁾. Les juges de paix

⁽¹⁸⁷⁾ COMPANS, avocat général à la Cour de Bordeaux, *La conscience du magistrat*, discours prononcé le 13 nov. 1837, Bordeaux, coll. Discours de la Bibliothèque de la cour d'appel, 23 p.

⁽¹⁸⁸⁾ V. Ulrike SEIF, « Droit et Justice retenue. Sur les origines du "juge naturel" en dehors des théories de la séparation des pouvoirs du XVIIe au XIXe siècle, *Revue historique de droit français et étranger* 2005, n° 83, p. 215-245.

⁽¹⁸⁹⁾ Cité par Jérôme MAVIDAL et Émile LAURENT (dir.), in *Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, Paris, impr. par ordre du Sénat et de la Chambre des députés, 1ère série (1787-1799), t. XII (du 2 mars au 14 avril 1790), séance du 29 mars 1790, *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire*, par M. Duport, député de Paris, p. 421 : « L'on ne saurait trop favoriser la décision des procès par arbitrage, et tous ces jugements qui conviennent à des hommes libres, puisqu'ils n'ont de force sur eux que par l'effet de leur confiance et de leur volonté ; ils engagent les hommes à préférer à l'exercice d'un droit équivoque, le bonheur certain de conserver la paix et la fraternité avec son semblable ».

⁽¹⁹⁰⁾ V. Marie HOULLEMARE et Diane ROUSSEL (dir.), *Les justices locales et les justiciables. La proximité judiciaire en France du Moyen Âge à l'époque moderne*, Rennes, éd. P.U.R., coll. Histoire, 2015, 278 p. Les juges de paix devaient avoir, plus que de l'érudition, « un sens droit et juste, des connaissances réduites, surtout un grand amour de la vérité et de la justice » (Jean-Pierre ROYER, *La société judiciaire depuis le XVIIIe siècle*, Paris, éd. P.U.F., 1979, p. 214). *Littérature*. v. François RABELAIS, *Le Tiers Livre*, 1546, rééd. du Seuil, Paris, 1997, p. 385 : « Un nommé Perrin Dandin, homme honorable, bon laboureur, bien chantant au lutrin, homme de crédit, [...] conciliait plus de procès qu'il n'en était vidé dans tout le palais de Poitiers. [...] Tous les débats, procès et différends, étaient vidés par son avis comme juge souverain, quoiqu'il ne fut pas juge, mais homme de bien. [...] Jamais il ne réconciliait les parties sans les avoir fait boire ensemble, en symbole d'accord parfait et de joie renouvelée ».

⁽¹⁹¹⁾ Proposition d'Adrien DUPORT, cité par Jérôme MAVIDAL et Émile LAURENT (dir.), in *Archives parlementaires de 1787 à 1860, op. cit.*, 1ère série (1787-1799), t. XII (du 2 mars au 14 avril 1790), séance du 29 mars 1790, *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire*, p. 422).

formaient alors une véritable juridiction de proximité : leur étaient réservés le petit contentieux jusqu'à la valeur de cinquante livres, les dettes, les actions pour injures verbales, rixes et voies de fait pour lesquelles les parties ne se pourvoyaient par la voie criminelle, le respect des règlements sur la salubrité publique, sur la saine circulation des denrées alimentaires, les rapports de voisinage ou les incidents survenus dans les milieux ruraux (dommages causés aux récoltes, déplacements de bornes, usurpations de terres), les réparations locatives des maisons et des fermes, le paiement des salaires des gens de travail, ainsi que l'exercice de la conciliation, préalable obligatoire dans toutes les affaires civiles de la compétence du tribunal de district⁽¹⁹²⁾. Un « bureau de paix et de conciliation » se réunissait dans les matières excédant sa compétence, afin de trouver une issue favorable au litige avant toute saisine de la justice civile. « *Aucune action principale ne sera reçue au civil dans le tribunal de district [...] si le demandeur n'a pas donné copie du certificat du bureau de paix* »⁽¹⁹³⁾.

Ainsi, les révolutionnaires de la Constituante pensaient pouvoir contenir les procès en imposant aux parties une conciliation qui devait les dissuader de saisir le tribunal de district pour aller « batailler » devant les juges. L'autorité du législateur, souverain « populaire », lui permettait d'affirmer avec force sa mission d'intérêt général, et justifiait son opposition à tout corps intermédiaire susceptible de lui faire obstacle. « *La grande liquidation des contre-pouvoirs à laquelle la Monarchie avait travaillé était réalisée, même si le bénéfice en revenait à la République* »⁽¹⁹⁴⁾.

§2 – Le projet de l'Assemblée constituante de soumettre la justice au principe d'une séparation des pouvoirs

L'annulation du pouvoir de décision politique de la magistrature s'organisait par la séparation pratique du pouvoir législatif d'administrer la nation, de la fonction juridictionnelle. À l'avenir, plus d'inscription possible de la justice dans le processus de création de la loi, ni d'obstacle à son entrée en vigueur (A). Face à la volonté nationale (le pouvoir législatif) qui seule vote et décrète la loi, il n'y avait de place que pour son exécution

⁽¹⁹²⁾ Art. 10 du Titre III de la *Loi des 16-24 août 1790*.

⁽¹⁹³⁾ Art. 2 du Titre X de la *Loi des 16-24 août 1790*.

⁽¹⁹⁴⁾ Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ, *Justices, op. cit.*, p. 9.

par le roi et ses ministres. La « bouche de la loi » était, quant à elle, réduite à une fonction de pure application (B).

A. Séparer en *res publica* le pouvoir judiciaire du pouvoir d'administrer

Jacques-Guillaume Thouret, rapporteur de la *Loi des 16-24 août 1790*, insistait sur l'urgence de « détruire constitutionnellement » le pouvoir judiciaire d'Ancien régime, ennemi de la régénération de l'ordre politique⁽¹⁹⁵⁾, et de le soumettre au principe d'une séparation des pouvoirs proclamé à l'article 16 de la *D.D.H.C.* « *Le second abus qui a dénaturé le pouvoir judiciaire en France était la confusion, établie dans les mains de ses dépositaires, des fonctions qui lui sont propres, avec les fonctions incompatibles et incommunicables des autres pouvoirs publics. Émule de la puissance législative, il révisait, modifiait ou rejetait les lois ; rival du pouvoir administratif, il en troublait les opérations, en arrêtait le mouvement et en inquiétait les agents [...]. Disons enfin que, quand cette nation élit ses administrateurs, les ministres de la justice distributive ne doivent point se mêler de l'administration, dont le soin ne leur est pas confié. Le comité a consigné ces principes dans les articles du titre 1er de son projet. Ils établissent l'entière subordination des Cours de justice à la puissance législative et séparent très explicitement le pouvoir judiciaire du pouvoir d'administrer* »⁽¹⁹⁶⁾. Les Constituants ne voyaient, dans l'intervention des parlements, que l'obstruction faite par un pouvoir au seul Pouvoir.

L'article 10 du Titre II de la *Loi des 16-24 août 1790*, visait de manière prohibitive leur droit d'enregistrement et de remontrance, caractéristique de la justice d'Ancien régime : « *Les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du corps législatif, sanctionnés par le roi, à peine de forfaiture* ». L'article 13 du Titre II, mettait par la même occasion fin à plusieurs siècles d'intervention des parlements dans la « police » du royaume (l'action administrative générale à l'échelle de leur ressort) : « *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne*

⁽¹⁹⁵⁾ V. aussi, Adrien DUPORT, cité par Jérôme MAVIDAL et Émile LAURENT (dir.), in *Archives parlementaires de 1787 à 1860, op. cit.*, 1ère série (1787-1799), t. XII (du 2 mars au 14 avril 1790), séance du 29 mars 1790, *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire*, p. 410 : « Cette fonction [l'application des lois] [...] forme proprement l'objet de ce que l'on appelle improprement pouvoir judiciaire ».

⁽¹⁹⁶⁾ Jacques-Guillaume THOURET, cité par Jérôme MAVIDAL et Émile LAURENT (dir.), in *Archives parlementaires de 1787 à 1860, op. cit.*, 1ère série (1787-1799), t. XII (du 2 mars au 14 avril 1790), séance du 24 mars 1790, *Discours* [22 p.] *sur la réorganisation du pouvoir judiciaire*, par M. Thouret, député de Rouen, p. 347.

pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour répondre à raison de leurs fonctions »⁽¹⁹⁷⁾. L'amertume était déjà grande pour la magistrature, lorsque, le 3 novembre 1789, l'Assemblée constituante, convaincue du péril parlementaire et alors que son ordre du jour ne l'appelait pas en discussion, prononçait par décret la « *mise en vacances des parlements pour une durée illimitée* »⁽¹⁹⁸⁾. Elle signait tacitement l'acte de décès de l'ancien système. Le principe de l'élection des juges donnait congé à l'ensemble de la magistrature. Il investissait le nouveau personnel judiciaire d'une légitimité qui renouait avec l'exemple de la Cité antique, et dissipait toute crainte d'un retour à l'esprit de corps.

La monarchie constitutionnelle, bénéficiaire de la chute de la monarchie absolue affaiblie par l'action de la magistrature, oubliait que les parlements jouèrent un rôle dans la maturation des Lumières, telles que la défense de la liberté de pensée, la liberté de suffrage politique, la limitation de l'absolutisme royal par le développement de la théorie de l'État souverain, régulateur et protecteur de certains droits individuels, qui accouchèrent de la Révolution⁽¹⁹⁹⁾. « *Toutes nos libertés modernes ont, quoi qu'on puisse dire, leur racine dans les remontrances des parlements, qui se faisaient toujours entendre, comme la voix de la conscience, ne se lassant pas de rappeler le souverain à la raison et à la justice. Ce serait une profonde ingratitude de ne pas reconnaître cette participation directe, immense, à tous les bienfaits de nos institutions actuelles, au triomphe des trois principes essentiels de 89 [...] [qui sont] le programme de la vie : l'égalité civile, la liberté de conscience, la liberté politique* »⁽²⁰⁰⁾. Le pouvoir judiciaire était le défenseur du bien public et de l'inviolabilité de la justice, fonction politique fondamentale pour la survie de l'ordre social ; un organe du parti

⁽¹⁹⁷⁾ Crit. v. Antoine SAINT-GIRONS, *Droit public français. Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire*, Paris, éd. Larose, 1881, p. 451-452 : « Au nom du principe nouveau de la séparation des pouvoirs, la Constituante arrivait à reproduire complètement les pratiques de l'Ancien Régime, qui attribuait le contentieux aux agents de l'administration active. [...] La Constituante organisait la séparation unilatérale des deux autorités : le despotisme administratif était fortifié, les individus n'avaient aucune garantie ».

⁽¹⁹⁸⁾ Albert CARRÉ, « L'Assemblée constituante et la "Mise en vacances" des Parlements (Novembre 1789-Janvier 1790) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 1907, n° 4, t. IX, p. 241-258.

⁽¹⁹⁹⁾ V. Émile DUPRÉ-LASALE, avocat général à la Cour de Paris, *Les Parlements*, discours prononcé le 3 nov. 1863, Paris, impr. E. Donnaud, 1863, 41 p. : « Après avoir fondé le pouvoir monarchique, qui est le premier besoin de la France, [les parlements] ont voulu le limiter et, s'ils n'ont pas réussi à rétablir un système régulier de libertés publiques, ils ont du moins entretenu l'esprit de liberté, ils ont animé le mouvement de l'opinion [...]. Ils ont donné ce droit civil si équitable, si chrétien qui est l'une des principales gloires de notre pays. Voilà leurs titres [de] reconnaissance et [d']admiration ; voilà les imposants souvenirs qu'ils nous ont légués avec l'exemple de leurs mœurs austères, de leur science profonde, de leur dévouement patriotique. Leurs vertus seront à jamais le modèle des magistratures ; efforçons-nous de les imiter. Leurs erreurs et leurs fautes venaient de leur situation politique et, s'il nous est facile de les éviter, gardons-nous de leur en faire un trop sévère reproche ».

⁽²⁰⁰⁾ Charles-Émile CAMOIN DE VENCE, avocat général à la Cour de Poitiers, *L'opinion publique et les Parlements*, discours prononcé le 3 nov. 1864, à l'audience d'installation du premier président FORTOUL, Poitiers, impr. A. Dupré, 1864, 52 p.

modéré entre les extrêmes : « *La France doit à ses Parlements de ne pas avoir vécu sous la verge du despotisme, et de trouver dans les temps passés quelques simulacres du gouvernement représentatif. N'oublions pas [...] qu'ils furent le bouclier de notre pays contre les entreprises sans cesse renaissantes des prétentions ultramontaines* »⁽²⁰¹⁾. À travers leur caractère temporel, procédural et collégial, la co-existence non violente entre les sujets était en partie garantie. « *Soyons justes, Messieurs, ayons le courage de blâmer les actes que la raison et le sentiment des devoirs nous indiquent comme coupables dans la conduite des Parlements ; mais louons aussi, louons sans réserve les services immenses qu'ils ont rendus à l'État, au Souverain, à la justice, à la paix publique* »⁽²⁰²⁾.

En dépit de ces considérations « démocratiques », marquée de façon indélébile du sceau de la méfiance de l'État à l'égard de son institution qui, non contrôlée, risquait de le défier dans l'avenir comme elle l'avait fait par le passé, l'Assemblée constituante définissait de nouvelles structures pour la justice.

B. Effacer le rapport du juge au pouvoir : la Constituante lègue la « bouche de la loi »

Après avoir servi pendant des siècles la Justice, Dieu seul devant les yeux, l'Assemblée constituante voulait faire que dans leurs jugements, les magistrats ne soient plus que des « automates » impassibles de la loi « *dans [lesquels] on insère, en haut, le fait et ses coûts, afin qu'il[s] recrache[nt] en bas le verdict et les motifs* »⁽²⁰³⁾. La justice, en charge de l'application mécanique des lois dans les litiges « *d'intérêt particulier* »⁽²⁰⁴⁾ et les procès pénaux, était cantonnée à sa stricte fonction juridictionnelle. « *Nous les avons enterrés tout vivants* », disait en 1791 Alexandre-Théodore-Victor De Lameth⁽²⁰⁵⁾, député du Jura à

⁽²⁰¹⁾ NADAUD, avocat général à la Cour de Lyon, *Les attributions de l'ancienne magistrature et les pouvoirs qui ont été conservés à la magistrature judiciaire moderne*, discours prononcé le 17 nov. 1834, Lyon, impr. P. Rusand, 1834, 56 p.

⁽²⁰²⁾ NADAUD, *loc. cit.*

⁽²⁰³⁾ Max WEBER, *Économie et Société*, Paris, éd. Plon, 1971, p. 507 et 565.

⁽²⁰⁴⁾ Bertrand DE JOUVENEL, *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, 1945, rééd. Hachette, Paris, 1972, p. 322 : « Le vocable même d'intérêt particulier est alors devenu et demeuré une manière d'injure, évolution du langage qui reflète, pour peu qu'on y réfléchisse, la perpétuelle mobilisation de l'opinion sociale contre les fractions constituantes de la communauté ».

⁽²⁰⁵⁾ L'un des plus persuasifs pour précipiter la chute de la magistrature, la dénonçant comme un corps rival de la Constituante dont il fallait se défier sans cesse et en présence de laquelle rien de nouveau ne pouvait s'établir avec succès (v. Jérôme MAVIDAL et Émile LAURENT (dir.), *Archives parlementaires de 1787 à 1860, op. cit.*, 1ère série (1787-1799), t. IX (du 16 sept. au 11 nov. 1789), p. 664).

l'Assemblée législative, dans son oraison funèbre en écho à celle du *Père Duchesne*⁽²⁰⁶⁾ : « Les voilà rasés !. On n'est plus dupes de leurs singeries ! Il n'est plus le temps où ils allaient traîner à Versailles leurs jaquettes rouges et où nous avons la bêtise de les appeler nos pères tandis que les bougres n'agissaient que dans leur intérêt personnel »⁽²⁰⁷⁾.

« Bouches de la loi », les jugements devenaient le résultat d'un syllogisme qui répondait au souhait de Charles Louis De Secondat, baron La Brède et de Montesquieu, de rendre les juges interchangeable entre eux⁽²⁰⁸⁾. La décision judiciaire, *per curiam*, devait être la même quel que soit le magistrat qui la rend. L'automatisme du raisonnement dont le texte de loi constitue la prémisse majeure, le fait la mineure, et le jugement la conclusion, effaçait le rapport du juge au pouvoir et gommait la dépendance de sa décision à ses convictions⁽²⁰⁹⁾. « Si le juge est contraint de faire ou fait volontairement un second syllogisme, tout n'est plus qu'incertitude [...]. Là où les lois sont claires et précises, l'office du juge ne consiste qu'à préciser les faits »⁽²¹⁰⁾.

À l'uniformité du syllogisme judiciaire répondait l'uniforme de travail et d'apparat. Signe distinctif de la magistrature depuis ses origines, la robe, qui rappelait l'habit du roi, « témoign[ait] [désormais] d'une certaine parenté intellectuelle entre tous ceux qui [la] portent. [...] [Elle] offre [...] l'avantage d'effacer entre tous ceux qui en sont revêtus toutes

⁽²⁰⁶⁾ Ce journal connaissait un certain nombre d'homonymes en 1791 et jusqu'en 1793, avant de devenir « l'unique et véritable » *Père Duchesne*. Canard de Jacques-René HÉBERT, né d'une famille de moyenne bourgeoisie artisanale, son nom reste associé à la Terreur, mais évoque toujours « cette République populaire de l'An II qui se voulut fraternelle et sut l'être parfois » (Albert SOBOUL, « Jacques-René Hébert et le Père Duchesne en l'An II », Portraits de révolutionnaires, in Albert MATHIEZ, *La vie chère et le mouvement social sous la Terreur*, t. II, Paris, éd. Payot, 1973, p. 160). Son titre évoque un personnage familier, bon enfant, donneur de conseils, « situé en quelque sorte entre Polichinelle et Arlequin » (Frédéric BRAESCH, *Sur le père Duchesne d'Hébert*, t. I, Paris, éd. Rieder, 1923, p. 121), ne mâchant pas ses mots en dénonçant les abus, les injustices et donnant au juron une vertu décapante destinée à marquer les ruptures.

⁽²⁰⁷⁾ Cité par Jean-Pierre ROYER, in « L'Assemblée au travail », in Philippe BOUCHER (dir.), *La Révolution de la justice. Des lois du roi au droit moderne*, Paris, éd. Jean-Pierre De Monza, 1989, p. 139.

⁽²⁰⁸⁾ V. Charles-Louis DE SECONDAT, *De l'esprit des lois*, livre XI, chap. VI, 1748, rééd. Garnier frères, Paris, 1871, p. 113, 114 et 116 : « Les juges de la nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi ; des êtres inanimés, qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur. [...] Si les tribunaux ne doivent pas être fixes, les jugements doivent l'être à un tel point, qu'ils ne soient jamais qu'un texte précis de la loi. S'ils étaient une opinion particulière du juge, on vivrait dans la société, sans savoir précisément les engagements que l'on y contracte ». Après avoir donné une belle et forte définition de la sécurité juridique, il conclut avec vigueur que : « Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque sorte nulle ».

⁽²⁰⁹⁾ V. Philippe RAYNAUD, « La loi et la jurisprudence des lumières à la Révolution française », *Arch. phil. dr.* 1985, t. 30, *La jurisprudence*, p. 61-72 ; Jacques POUMARÈDE, « Montesquieu, Voltaire, Beccaria », in *La Révolution de la justice. Des lois du roi au droit moderne*, op. cit., p. 103-126.

⁽²¹⁰⁾ Cesare BECCARIA, *Des délits et des peines*, 1764, rééd. J.F. Bastien, Paris, 1773, chap. IV, p. 30, 31 et 74. *Contra*. v. Jean-Étienne-Marie PORTALIS *et al.*, *Discours préliminaire sur le projet de Code civil*, op. cit., p. 24 : « Le jugement, dans le plus grand nombre des cas, est moins l'application d'un texte précis, que la combinaison de plusieurs textes qui conduisent à la décision plus qu'ils ne la renferment ». *Découvrir* le droit, l'appliquer et le dire, implique forcément de *le constituer*, de le construire en lecture combinée d'articles de lois, sans toutefois le créer.

les différences de condition matérielle et de situation sociale et d'imprimer aux compagnies judiciaires, siégeant en corps et en public, en même temps que l'unité et la cohésion, un caractère de belle et stricte égalité »⁽²¹¹⁾.

Section II. La formation d'une autorité constituée de l'État (1791-1970)

L'autorité judiciaire, en raison du « *pouvoir juridictionnel* »⁽²¹²⁾ qu'elle exerce, devait être strictement encadrée et limitée dans ses ambitions politiques. L'égalité civile et juridique des citoyens a donné corps à l'unité administrative de l'organisation judiciaire, ainsi qu'au maintien de l'interprétation du juge dans les limites des codes émanant de la souveraineté populaire. Les règles de procédure étaient alors destinées à s'assurer que la fonction juridictionnelle ne régit que les litiges et la répression des infractions, sans statuer par voie générale et réglementaire. Le Tribunal de cassation, juridiction régulatrice, observait en dernier ressort les formes de la loi. La hiérarchie administrante de la justice s'étendait à l'application des lois, par la nomination retenue des « fonctionnaires » de l'ordre judiciaire et leur surveillance disciplinaire par le « grand juge », ministre de la Justice (§1).

L'indépendance juridictionnelle du magistrat dans sa hiérarchie et sa stabilité administrative dans l'État a revêtu différentes formes au cours des régimes politiques. L'immovibilité des juges, leur devoir de réserve, se sont révélés impuissants à assurer seuls l'application de la loi par des magistrats indépendants. Le pouvoir exécutif réorganisait constamment l'administration de la justice, la réduisant à un rôle passif de branche judiciaire du pouvoir de Gouvernement. Sous la Vème République, l'indépendance des juges liés à la loi, leur recrutement démocratique, un corps constitué par une formation judiciaire et idéologique commune, le réaménagement de leur carrière, ont concouru à l'affirmation d'un ordre juridictionnel distinct des autres grands corps de la fonction publique d'État (§2).

⁽²¹¹⁾ Léon LYON-CAEN, avocat général à la Cour de cassation, *Le costume de la magistrature (considérations historiques et critiques)*, discours prononcé le 16 oct. 1936, Paris, impr. du Palais, 1936, 48 p. V. en ce sens, CA Douai, 9 juill. 2020, RG n° 19/05808, *D. actu.*, 21 juill. 2020, obs. Deharo ; 22 mars 2022, obs. Caseau-Roche ; *D. avocats* 2020, p. 422, étude Avril ; *Bull. Joly trav.* 2020, n° 9, p. 13, note Loiseau ; *Gaz. Pal.* 2020, n° 386, p. 14, note Lartigue : « Afin de protéger les droits et libertés [...] du justiciable que l'avocat, [auxiliaire de justice qui concourt au service public de la justice], représente ou assiste, chaque avocat dans l'exercice de ses fonctions de défense et de représentation se doit d'effacer ce qui lui est personnel au profit de la défense de son client et du droit, le port de la robe sans aucun signe distinctif étant nécessaire afin de témoigner de cette disponibilité à tout justiciable ». V. aussi, Harry WOOLF, *Access to Justice: Final Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales*, Londres, éd. Her Majesty's Stationery Office, 1996, p. 10 : « Le contentieux doit être mené, non pas dans l'intérêt des avocats, mais dans l'intérêt des parties ».

⁽²¹²⁾ Fabrice HOURQUEBIE, *Le pouvoir juridictionnel en France*, Paris, éd. L.G.D.J., coll. Systèmes, 2010, p. 47.

§1 – Le déclassement du pouvoir judiciaire en fonction particulière de l'État

À l'unité de l'État répond l'unité de son droit. « *La justice, dans tous les États démocratiques, ne peut se concevoir que dans l'entité juridique de l'État dont elle est l'une des principales fonctions régaliennes* »⁽²¹³⁾. En 1791, le travail de l'Assemblée constituante consistait à donner un cadre institutionnel⁽²¹⁴⁾ à la nouvelle fonction juridictionnelle de l'État. Ces constructions régaliennes permettaient de maintenir le pouvoir d'interprétation du juge dans une fonction rationnelle, raisonnée, contrôlée par des juristes savants du droit positif (A). La compatibilité d'une fonction judiciaire avec l'idéologie démocratique et le principe de la séparation des pouvoirs *dans* l'État, révélait la volonté des révolutionnaires d'abord, des directeurs, des consuls, puis de l'Empereur, ensuite, de s'assurer que l'application de la loi le serait par un « ordre » judiciaire administré (B).

A. La volonté nationale d'un contrôle de l'application uniforme de la loi

Les structures napoléoniennes ont achevé de briser l'ordre ancien du pouvoir judiciaire. La codification et la réorganisation judiciaire ont traversé les régimes successifs des XIX^e et XX^e siècles, devenant le socle juridique de la France moderne⁽²¹⁵⁾. « *Ma vraie gloire, ce n'est pas d'avoir gagné quarante batailles : Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires. Ce que rien n'effacera, ce qui vivra éternellement, c'est mon Code civil* »⁽²¹⁶⁾. Le champ d'intervention de l'Empereur était infiniment plus grand que celui d'un roi absolu de l'Ancien régime, étant donné qu'il n'était pas un monarque régnant sur un pays, mais l'agent d'une nation, sa personne fonctionnalisée dans l'expression de la volonté générale : « *Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi. Le [Souverain] ne*

⁽²¹³⁾ François MOLINS, « L'indépendance », in Robert SALIS (dir.), *Rendre la justice*, Paris, éd. Calmann-Lévy, coll. Documents, Actualités, Société, 2021, p. 29.

⁽²¹⁴⁾ Un code général de lois civiles simples, claires ; un référé législatif ; un Tribunal de cassation ; un décret déclaratoire de la loi ; une interdiction faite aux juges de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif...

⁽²¹⁵⁾ V. Thierry LENTZ (dir.), *Napoléon et le droit*, Paris, éd. CNRS, coll. Histoire, 2017, 300 p.

⁽²¹⁶⁾ Napoléon BONAPARTE, cité par Jean CARBONNIER, in « Le Code civil », in Pierre NORA (dir.), *Les lieux de mémoire. III. La Nation, 2. Le territoire, l'État, le patrimoine*, Paris, éd. Gallimard, coll. Bibliothèque illustrée des histoires, 1986, p. 293-315. *Contra.* v. Jacques BAINVILLE, *Histoire de France*, t. I, chap. XIX, 1924, rééd. Plon, Paris, 1933, p. 164 : « Une des plus grandes illusions qu'on puisse avoir en politique, c'est de croire qu'on a bâti pour l'éternité ». Effectivement, si le temps n'a effacé ni le Code civil, ni les principes de l'organisation judiciaire du Consulat et de l'Empire, c'est au prix de plus de deux siècles d'adaptation aux transformations de l'économie, de la société et des mœurs.

« règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance »⁽²¹⁷⁾. Considérant que le développement ordonné d'une société n'a jamais été réalisé par un « Gouvernement des juges », l'Empereur sortait la justice de l'Administration et s'arrogeait le pouvoir exécutif d'administrer la justice⁽²¹⁸⁾.

La codification napoléonienne a répondu à la nécessité d'unifier les droits écrit du Nord et coutumier du Sud de la France. La pluralité des normes juridiques (ordonnances et édits royaux, coutumes provinciales et locales, droits romain et canon), cause d'une jurisprudence éparse, n'était plus toléré. La demande d'unité se trouvait formulée dans les cahiers de doléances (un « état des lieux » du royaume dressé à 50 000 exemplaires environ) remplis au moment de la convocation des États généraux à Versailles, le 4 mai 1789⁽²¹⁹⁾.

L'article 19 du Titre II de la *Loi des 16-24 août 1790*, proclamait qu'un Code unique de lois civiles communes à tout le royaume serait fait : « *Les lois civiles seront revues et réformées par les législatures ; et il sera fait un code général de lois simples, claires, et appropriées à la constitution* ». L'Assemblée législative le décrétait le 2 septembre 1792. Or, les désillusions des révolutionnaires tenaient plus au fonctionnement de la justice qu'à la complexité du droit. Les griefs que des générations de justiciables ont adressés aux magistrats concernaient la vénalité des offices et leur façon de rendre la justice : des fonctions régaliennes occupées par des particuliers aux affinités et aux aptitudes incertaines pour l'emploi, dangereuses pour le pouvoir et ruineuses pour le justiciable ; l'absence de motivation des décisions des parlements⁽²²⁰⁾ ; des voies de recours interminables ; la difficulté des règles de procédure que l'Histoire avaient rendues incompréhensibles au commun des plaideurs ; le style rédactionnel ésothérique des jugements ; une procédure criminelle discréditée par les supplices inhumains et arbitraires (interrogatoire sur la sellette ; question préparatoire, torture imposée aux accusés chargés de fortes présomptions dans le but d'obtenir un aveu).

⁽²¹⁷⁾ Titre III, chap. II, sect. 1, art. 3, de la Constitution du 3 septembre 1791.

⁽²¹⁸⁾ V. Prosper DUVERGIER DE HAURANNE, *De l'ordre légal en France et des abus de l'autorité*, t. I, Paris, éd. Baudouin frères, 1826, p. 291 : « L'idée de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire a fait fortune ; mais le profit a été pour l'administration et la perte pour les citoyens ».

⁽²¹⁹⁾ V. les nombreuses écritures relevées en ce sens par Paolo ALVAZZI DEL FRATE, in *Giurisprudenza e 'référé législatif' in Francia nel periodo rivoluzionario e napoleonico*, Turin, éd. Giappichelli, 2005, p. 16-17 : « La France éprouve le besoin d'un Code clair, simple, d'une application facile... Et qui rende le juge à sa seule fonction, celle, non d'interprète, mais d'exécuteur de la Loi » (Cahier de la paroisse de Clamart-sous-Meudon).

⁽²²⁰⁾ La brièveté de leur rédaction était le moyen d'en asseoir l'autorité : « L'art de l'autorité ne cherche pas à séduire mais à imposer avec quelque force, avec quelque rudesse même » (Alain BANCAUD, *La Haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou Le culte des vertus moyennes*, op. cit., p. 180). Un commandement péremptoire fondé sur l'*imperium*.

Le Code civil devait être, selon le Premier consul, l'une des « masses de granit » jetées sur une France formée d'une « poussière de grains de sable » depuis l'abolition des privilèges individuels et de la vénalité des offices, lors de la nuit du 4 août 1789. D'individus isolés, dispersés, l'égalité des conditions faisait des citoyens, et de l'égalité juridique, un Code. « *Au milieu de cet ébranlement général de toutes les doctrines, la seule croyance restée debout, est le culte de la loi. C'est la planche de salut, c'est l'unique base à laquelle adhère la société penchante* »⁽²²¹⁾. Construit avec de nombreux emprunts au droit romain et à la doctrine de l'Ancien régime, le Code s'inspirait à la fois de l'ancien droit et du nouveau, opérant une « *transaction entre le droit écrit et les coutumes* », « *ménag[eant] les habitudes, quand ces habitudes ne sont pas des vices* »⁽²²²⁾. Le goût des quatre légistes, chargés le 12 août 1800 de rédiger le *projet de Code civil* (un provençal, Jean-Étienne-Marie Portalis, un périgourdin, Jacques De Maleville, un parisien, François Denis Tronchet, et un breton, Félix Julien Jean Bigot De Préameneu), pour la rigueur et l'attachement aux formes, portait naturellement la pratique du droit à préférer l'ordre établi à l'aventure⁽²²³⁾. Le Code civil réglait un processus autoritaire d'intégration à la société. Le Code pénal en fixait les modalités de contrôle. L'un comprimait, l'autre réprimait. L'autorité de la magistrature ne reposait plus sur l'arbitraire d'avant 1789, mais sur « *l'égalité des droits, la liberté de la presse, la tribune, la publicité des débats judiciaires [...] : toutes ces précieuses conquêtes de [l']époque [qui] ont développé ce besoin de connaître, dans tous ses détails, l'admirable ensemble de nos lois civiles et politiques* »⁽²²⁴⁾.

⁽²²¹⁾ Jules BLANC, substitut à la Cour de Besançon, *La fermeté du magistrat*, discours prononcé le 5 nov. 1845, Besançon, impr. de Bintot, 1845, 28 p.

⁽²²²⁾ Jean-Étienne-Marie PORTALIS *et al.*, *Discours préliminaire sur le projet de Code civil*, *op. cit.*, p. 28. *Rappr.* du Code pénal de 1810, code de la rigueur mais néanmoins d'égalité. Comme le Code civil, il ignorait tout ce qui pouvait rappeler les privilèges et traitait uniformément tous les citoyens. Il ne connaissait qu'un délinquant abstrait, qui apparaissait comme l'auteur d'une infraction : le Code pénal « juge[ait] le crime plus que le criminel » (Adhémar ESMEIN, *Histoire de la procédure criminelle en France et singulièrement de la procédure inquisitoire depuis le XIIIe siècle jusqu'à nos jours*, Paris, éd. L. Larose et Forcel, 1882, p. 486).

⁽²²³⁾ Ces quatre commissaires modérés ne rejetaient pas les principes démocratiques de 1789, mais avaient longtemps nourri des sentiments royalistes : « Tronchet a été le défenseur de Louis XVI devant la Convention et Portalis a dû se réfugier en Allemagne après le coup d'État du 18 fructidor an V contre le renouveau royaliste. Des trajectoires politiques assez voisines ainsi qu'une réputation de compétence et d'intégrité rapprochent ces quatre "sages" » (Jean-Louis HALPÉRIN, « L'Empire hérite et lègue », in Philippe BOUCHER (dir.), *La Révolution de la justice. Des lois du roi au droit moderne*, *op. cit.*, p. 224).

⁽²²⁴⁾ GARNIER, avocat général à la Cour de Nancy, *De l'étude des lois et de leur application*, discours prononcé le 4 nov. 1847, Nancy, impr. de Veuve Raybois et Comp., 1847, 20 p.

Le formalisme du Code faisait interdiction aux magistrats d'apprécier le contenu des lois, leur justice, leur utilité⁽²²⁵⁾. « *Le modèle napoléonien assimilait [...] la profession judiciaire à la profession militaire, le modèle hiérarchique étant beaucoup plus adapté à la transmission d'un ordre qu'au développement d'un raisonnement* »⁽²²⁶⁾. Le législateur révolutionnaire venait d'abattre les parlements qui s'arrogeaient la part belle dans l'élaboration de la loi⁽²²⁷⁾. Les juges du fond ne pouvaient plus se dérober à la nécessité de statuer malgré le silence ou l'obscurité du texte, sous peine de contravention à l'esprit de la loi⁽²²⁸⁾. La logique des conceptions nouvelles s'opposait à l'interprétation d'une loi qui se voulait claire, simple et précise ; peu abondante pour ne pas en obscurcir la signification, universelle et applicable à tous, puisque chacun était à même d'en comprendre le sens et la portée⁽²²⁹⁾. Pourquoi vouloir reconstituer « *tous ces commentaires de la loi, tous ces recueils de jurisprudence et d'arrêts qui [formaient] l'arsenal commun où chaque partie [venait] prendre les armes pour se combattre* », interrogeait Adrien Duport à la tribune de l'Assemblée constituante. À ces formules euphoriques répondait le fameux « *rien que la Loi, point de jurisprudence* » de Maximilien De Robespierre⁽²³⁰⁾. L'article 5 du Code civil interdisait avec force les arrêts de

⁽²²⁵⁾ Nuance. L'avant-projet de Code civil, prêt en janvier 1801, était envoyé pour observations au Tribunal de cassation ainsi qu'aux tribunaux d'appel. Démarche nouvelle et heureuse du Premier consul, qui associait les magistrats à l'élaboration du Code tout en canalisant l'expression des particularismes provinciaux.

⁽²²⁶⁾ Salvatore SENESE, « L'indépendance est-elle aussi une valeur pour le changement ? », in Jean-Pierre ROYER (coord.), *Être juge demain. Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal et R.F.A.*, Arras, éd. Presses Universitaires de Lille, 1983, p. 43. *Contra*. v. Michel JÉOL, *Discours de Monsieur le Premier avocat général près la Cour de cassation*, prononcé le 6 janv. 1995, Paris, en ligne, consulté le 2 déc. 2021 : « Un auteur du siècle dernier nous comparait à des militaires : il avait quand même la délicatesse de faire de nous des généraux ! En réalité, avec le temps, sans éclat, sans que les médias s'en préoccupassent, une lecture libérale de notre statut s'est tranquillement imposée... Parce qu'elle correspondait à la nature de notre rôle [*le parquet de cassation*] ! Dans l'exercice quotidien de leurs fonctions, les avocats généraux sont libres : libres de leurs recherches, libres de leurs mouvements, libres de leurs conclusions, écrites ou orales. S'il est en désaccord avec eux sur un problème grave, le chef de notre parquet peut seulement reprendre le dossier et aller lui-même à l'audience. La pratique s'en est un peu perdue : il est des modes plus "urbains", au sein d'une petite communauté de travail, de résoudre les conflits... ».

⁽²²⁷⁾ V. Marcel PLANIOL, « Inutilité d'une révision générale du Code civil », in Jean-Louis HALPÉRIN (prés.), *Le Code civil 1804-1904. Livre du centenaire*, Paris, éd. Dalloz, coll. Bibliothèque Dalloz, 2004, spéc. p. 955 : les obstacles à la codification du droit sous l'Ancien régime provenaient des traditions locales et de l'esprit de résistance des provinces qui, à défaut d'indépendance et de liberté politique, tenaient à leurs coutumes comme à des privilèges. Les parlements, gardiens naturels de ce droit local, repoussaient avec énergie toute innovation.

⁽²²⁸⁾ Art. 4 du C. civ.

⁽²²⁹⁾ V. Cesare BECCARIA, *Des délits et des peines*, op. cit., chap. IV, p. 31-32 : laisser libre cours à l'interprétation de l'esprit des lois « serait [...] le résultat de la bonne ou de la mauvaise logique d'un juge, d'une digestion facile ou pénible, de la faiblesse de l'accusé, de la violence des passions du magistrat, de ses relations avec l'offensé, enfin de toutes ces petites causes qui changent l'apparence des objets dans l'esprit inconstant de l'homme. [Ainsi] nous verrions le sort d'un citoyen changer de face comme de tribunaux, et la vie des malheureux dépendrait des faux raisonnements à la merci d'un faux raisonnement et de la fermentation actuelle des humeurs d'un juge ».

⁽²³⁰⁾ Cité par Jean-Pierre ROYER, in « L'Assemblée au travail », *La Révolution de la justice. Des lois du roi au droit moderne*, op. cit., p. 147. V. aussi, Frédéric ZÉNATI, *La jurisprudence*, Paris, éd. Dalloz, coll. Méthodes du droit, 1991, p. 199-200 : « La loi se dit, elle se ne justifie pas ». Son autorité suffit à lui donner raison. Aussi « la jurisprudence ne brille[-t-elle] que d'une autorité empruntée à la loi » (Georges KALINOWSKI, « L'interprétation du droit : ses règles juridiques et logiques », *Arch. phil. dr.* 1985, t. 30, p. 171).

règlement par lesquels les tribunaux prétendaient, non seulement résoudre un litige, mais aussi régir des situations. L'article 127 du Code pénal de 1791 qualifiait de forfaiture et punissait de la dégradation civique les juges « *qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif* », précisant les modalités de cet empiètement : par « *règlements* », « *suspension* » ou « *inexécution de la loi* ». La Cour de cassation fait toujours défense aux juges de motiver leurs décisions par simple renvoi aux arrêts de la juridiction supérieure⁽²³¹⁾.

L'appel nouveau des décisions de justice était organisé conformément aux idéaux de l'époque, sous la forme d'un « appel circulaire », qui consistait à porter les jugements d'un tribunal de district devant un second, choisi par les plaideurs parmi les sept tribunaux territorialement les plus proches de celui qui avait rendu la décision. Quant aux appels des sentences des juges de paix, ils étaient portés devant le tribunal de district⁽²³²⁾. Toutefois, la faiblesse des garanties données au justiciable, du fait que les juges d'appel se trouvaient être de même degré et donc de même capacité que les juges de première instance, faisait ressentir le besoin d'une harmonisation jurisprudentielle et, partant, d'une juridiction suprême.

Une « sentinelle » régulatrice, placée à la tête de l'ordre judiciaire par une *Loi du 27 novembre-1er décembre 1790 instituant un Tribunal de cassation et réglant sa composition, son organisation et ses attributions*⁽²³³⁾, était érigée « *auprès du Corps législatif* »⁽²³⁴⁾ pour le maintien des lois. Composé de quarante-deux juges élus pour quatre ans, à raison d'un juge pour deux départements parmi les citoyens qui pouvaient attester de dix années de pratique judiciaire professionnelle, le Tribunal de cassation était établi avec la mission exclusive d'être « *non le tribunal des parties mais celui de la Loi* »⁽²³⁵⁾. De fait, l'article 24 de la *Loi du 27 novembre-1er décembre 1790*, lui enjoignait chaque année « *[d']envoyer à la barre de l'assemblée du Corps législatif une députation de huit de ses membres, qui lui présenteront l'état des jugements rendus, à côté de chacun desquels sera la notice abrégée de l'affaire, et*

⁽²³¹⁾ V. par ex., Cass. soc., 27 févr. 1991, n° 88-42.705, Bull. civ. V, n° 301 ; *Jurisp. soc.* 1991, n° 539, p. 225 ; *RJS* 1991, n° 452, p. 240 ; *D. IR.* 1992, p. 87 : « La référence à une décision rendue dans un litige différent de celui soumis à une juridiction ne saurait en toute hypothèse servir de fondement à la décision de cette dernière » ; Cass. crim., 18 juill. 1991, n° 90-82.208, Bull. crim., n° 301, p. 758 ; *Gaz. Pal.* 1991, n° 2, p. 23 : « Il est fait défense aux juges de se prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ; [...] tout jugement ou arrêt doit contenir les motifs propres à justifier la décision ».

⁽²³²⁾ Titre V de la *Loi des 16-24 août 1790*.

⁽²³³⁾ *Recueil Duvergier*, p. 65.

⁽²³⁴⁾ Titre III, chap. V, art. 19, de la Constitution du 3 sept. 1791.

⁽²³⁵⁾ Louis-Pierre-Joseph PRUGNON, in *Archives parlementaires de 1787 à 1860, op. cit.*, 1ère série (1787-1799), t. XX (du 23 oct. au 26 nov. 1790), séance du 9 nov. 1790, *Discussion sur la formation du tribunal de cassation*, p. 330-338.

le texte de loi qui aura décidé la cassation ». De ce Tribunal régulateur, le Corps législatif attendait que « sans cesse auprès la loi, [il] en rapproche constamment chaque décision contestée, et déclare, au nom de cette même loi, si son vœu a été suivi »⁽²³⁶⁾.

Le Tribunal se découvrait un nouveau rôle, celui « non plus de censurer l'insurrection des juges du fond contre la volonté du législateur, mais de faire régner et maintenir l'unité du droit »⁽²³⁷⁾. L'article 12 du Titre II de la *Loi des 16-24 août 1790*, invitait les juges, « toutes les fois qu'ils croiront nécessaire, soit d'interpréter une loi, soit d'en faire une nouvelle », à s'adresser au corps légiférant par un « référé législatif », hommage symbolique à la primauté du pouvoir d'Assemblée⁽²³⁸⁾. Les juges devaient attendre que l'Assemblée légifère avant de rendre leur décision. « On ne saurait trop répéter aux juges qu'ils ne sont que les organes de la loi, et qu'ils doivent se taire tant qu'elle n'a pas parlé »⁽²³⁹⁾. Les Constituants avaient néanmoins conscience des limites de l'homme et de sa bonne volonté : la modestie du juge, indispensable pour en appeler au référé législatif, était une valeur aussi incertaine que rare⁽²⁴⁰⁾. Lui défendre d'interpréter *in abstracto* la loi, le contraindre à un rôle purement passif, ne le mettait pas à l'abri de l'appliquer de façon incorrecte⁽²⁴¹⁾. Il fallait donc qu'une autorité s'exerçât *a posteriori* sur ses décisions. Jean-Denis Lanjuinais, député de la sénéchaussée de Rennes, dans son *Rapport et projet de loi concernant le tribunal de cassation*, d'octobre 1795, faisait comprendre que les moyens de cassation ne s'attachaient qu'à « sanctionner les fautes grossières du juge [...], erreurs tellement énormes qu'elles pourraient se comparer à

⁽²³⁶⁾ Stanislas Marie Adélaïde DE CLERMONT-TONNERRE, in *Archives parlementaires de 1787 à 1860, op. cit.*, 1ère série (1787-1799), t. XV (du 21 avr. au 30 mai 1790), séance du 25 mai 1790, *Suite de la discussion sur l'ordre judiciaire, sur la question de savoir si le tribunal de cassation sera sédentaire ou ambulante*, p. 673.

⁽²³⁷⁾ Catherine PUIGELIER et Jerry SAINTE-ROSE, « Tribunal de Cassation, Cour de cassation et autorité », in Jean FOYER, Gilles LEBRETON et Catherine PUIGELIER (dir.), *L'autorité, op. cit.*, p. 152. V. en ce sens, Maximilien DE ROBESPIERRE, in *Archives parlementaires de 1787 à 1860, op. cit.*, 1ère série (1787-1799), t. XX (du 23 oct. au 26 nov. 1790), séance du 18 nov. 1790, *Suite de la discussion sur le tribunal de cassation*, p. 516 : « Ce mot de jurisprudence des tribunaux, dans l'acception qu'il avait dans l'Ancien régime, ne signifie plus rien dans le nouveau ; il doit être effacé de notre langue. Dans un État qui a une Constitution, une législation, la jurisprudence [...] n'est autre chose que la loi ; alors il y a toujours unité de jurisprudence ».

⁽²³⁸⁾ *Rappr. Code Justinien* 1, 15, 11 : « Si enim in praesenti leges condere soli imperatori coucessum est, et leges interpretari solo dignum imperio esse oportet [S'il appartient maintenant à l'empereur seul de faire des lois, il doit aussi n'appartenir qu'à lui de les interpréter] ».

⁽²³⁹⁾ Pierre-Paul-Alexandre BOUCHOTTE, in *Archives parlementaires de 1787 à 1860, op. cit.*, 1ère série (1787-1799), t. XVI (du 31 mai au 8 juill. 1790), séance du 5 juill. 1790, *Discussion de l'article 12 du nouveau projet sur l'ordre judiciaire*, p. 704. V. en ce sens, Paolo ALVAZZI DEL FRATE, *Giurisprudenza e "référé législatif" in Francia nel periodo rivoluzionario e napoleonico, op. cit.*, spéc. p. 43-46.

⁽²⁴⁰⁾ *Contra. v.* Claudine BLOCH et Jean HILAIRE, « Interpréter la loi. Les limites d'un grand débat révolutionnaire », in *Miscellanea Forensia Historica. Études offertes au professeur J. Th. De Schmidt*, Amsterdam, 1988, p. 29-48 : sous la Convention thermidorienne, à la lecture de la correspondance des tribunaux avec le Comité de législation, il est constaté une forte retenue interprétative des juges, attitude estimée « très excessive » par ce même Comité.

⁽²⁴¹⁾ V. Jean-Louis HALPÉRIN, *Le Tribunal de Cassation sous la Révolution (1790-1799), op. cit.*, spéc. p. 62.

un dol ». La fonction du Tribunal de cassation devait se borner à ne sanctionner que les décisions entachées d'une inobservation *in concreto* des formes de la loi, « *la jurisprudence relevant de l'office du juge dans l'application du droit* »⁽²⁴²⁾. En cas de résistance des juges de district : deux cassations, deux renvois, le troisième tribunal partageant l'avis des deux premiers, le pouvoir législatif, seul et dernier maître du sens de la loi, le faisait connaître par un « *décret déclaratoire* »⁽²⁴³⁾.

Au cours de l'audience solennelle du 16 octobre 1900 qui le voyait prendre possession du siège de Premier président près la Cour de cassation, Alexis Ballot-Beaupré se félicitait de voir les magistrats de la haute juridiction « *se maintenir dans des régions sereines, en dehors et au-dessus de disputes ardentes et d'agitations passionnées* ». Il concluait, de façon définitive et toujours actuelle, que « *ce qui fait précisément la grandeur de notre institution, c'est qu'en thèse générale, nous avons à juger, non les plaideurs, mais seulement, sans acception de personnes, les arrêts intervenus entre elles, afin d'assurer, sur le territoire de la France, l'uniforme application de la loi* »⁽²⁴⁴⁾. Les bornes de la loi empêchaient le magistrat de confondre interprétation et arbitraire, lui laissant la qualité de juge et non plus celle de justicier⁽²⁴⁵⁾. « *De fait, le juge était contraint de taire son sentiment du juste, pour faire prévaloir un sentiment de droit à fondement rationnel, d'où l'héritage d'une justice sécuritaire à base de raison, beaucoup plus qu'une justice d'équité à base de sentiment* »⁽²⁴⁶⁾.

B. Un ordre professionnel fonctionnarisé par les nominations de l'Empereur

⁽²⁴²⁾ Cass. civ. 1ère, 21 mars 2000, n° 98-11.982, Bull. civ. I, n° 97, p. 65 ; D. 2000, p. 593, note Atias ; *RTD civ.* 2000, p. 592, obs. Gautier, p. 666, obs. Molfessis ; *RTD com.* 2000, p. 707, obs. Bouloc. *Nuance*. v. C.E.D.H., 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*, req. n° 6833/74, §58, *AFDI* 1980, p. 43 ; *RTD civ.* 1997, p. 542, obs. Marguénaud : « Les conséquences pratiques de toute décision juridictionnelle doivent être pesées avec soin [...]. Eu égard à [un] ensemble de circonstances, le principe de sécurité juridique, nécessairement inhérent au droit de la Convention [...], dispense l'État [...] de remettre en cause des actes ou situations juridiques antérieurs au prononcé du présent arrêt ».

⁽²⁴³⁾ Art. 21 de la *Loi du 27 novembre-1er décembre 1790*.

⁽²⁴⁴⁾ Alexis BALLOT-BEAUPRÉ, Premier président de la Cour de cassation, *Discours du premier président de la Cour de cassation*, prononcé le 16 oct. 1900, cité par Pierre DRAI, in *Discours d'audience solennelle de début d'année judiciaire*, prononcé le 12 janv. 1996, Paris, en ligne, consulté le 22 nov. 2021.

⁽²⁴⁵⁾ *Nuance*. v. Jean-Étienne-Marie PORTALIS, *Discours préliminaire sur le projet de Code civil, op. cit.*, p. 28 : « [Si] l'essentiel est d'imprimer aux institutions nouvelles ce caractère de permanence et de stabilité qui puisse leur garantir le droit de devenir anciennes », un Code, « quelque complet qu'il puisse paraître, n'est pas plutôt achevé, que mille questions inattendues viennent s'offrir au magistrat. Car les lois, une fois rédigées, demeurent telles qu'elles ont été écrites. Les hommes, au contraire, ne se reposent jamais ; ils agissent toujours : et ce mouvement, qui ne s'arrête pas, et dont les effets sont diversement modifiés par les circonstances, produit, à chaque instant, quelque combinaison nouvelle, quelque nouveau fait, quelque résultat nouveau ».

⁽²⁴⁶⁾ Roger PERROT, Bernard BEIGNIER et Lionel MINIATO, *Institutions judiciaires*, Paris, 17ème éd., L.G.D.J., coll. Précis Domat, sous-coll. Droit privé, 2018, 528 p.

La Constitution du 22 frimaire an VIII ne faisait plus référence au « pouvoir judiciaire ». Son Titre V, « Des tribunaux », dotait la France moderne d'une magistrature d'État. Un ordre dévoué d'officiers qui devait être « *le plus grand moyen d'un gouvernement* »⁽²⁴⁷⁾, avec la compétence, les honneurs, mais surtout les obligations afférentes à la fonction régaliennne de justice. L'expression « ordre judiciaire » ne désignait plus comme au Moyen-Âge les règles inviolables du procès et du fonctionnement légal des juridictions (*ordo judicarius*). Elle désignait désormais un corps de fonctionnaires spécialisés, nommés par le pouvoir exécutif pour rendre la justice, et astreints à une discipline hiérarchique de la base au sommet. « *La justice se rend, au nom de l'Empereur, par les officiers qu'il institue* »⁽²⁴⁸⁾. Il ne s'agissait pas de rendre à la magistrature son indépendance dont la monarchie avait intensément pâti.

« *La seule récompense que demande le magistrat pour ses longs travaux, est de déposer la pourpre, et d'en revêtir l'héritier de son nom. Privilège de la magistrature aussi doux que glorieux, qui seul a survécu au milieu de la ruine de tous les autres, de se recruter elle-même, et de présenter au choix du monarque les fils pour remplacer les pères ! Puisse-t-elle en faire toujours un noble usage ! Penser qu'il lui a été accordé non pour elle, mais pour le bien de la société, et que s'il est juste que les services des pères soient récompensés dans leurs enfants, les enfants doivent eux-mêmes se rendre dignes de cette faveur* »⁽²⁴⁹⁾. Le privilège, concédé à la magistrature, de transmettre ses fonctions, n'avait plus cours que sous la Restauration. Depuis 1799, le Premier consul nommait tous les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation⁽²⁵⁰⁾. Il ne pouvait les révoquer, « *à moins qu'ils ne soient condamnés pour forfaiture, ou qu'ils ne soient pas maintenus sur les listes d'éligibles* »⁽²⁵¹⁾, mais disposait à son gré des règles d'avancement de leur carrière.

L'abandon du principe révolutionnaire de l'élection des juges était l'œuvre d'Emmanuel-Joseph Sieyès, oracle constitutionnel qui considérait que « *la confiance vient*

⁽²⁴⁷⁾ Napoléon BONAPARTE, cité par Jacques KRYNEN, in *L'État de justice. France, XIIIe-XXe siècles*, t. II, *op. cit.*, p. 43.

⁽²⁴⁸⁾ Art. 1er du *Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII* (18 mai 1804).

⁽²⁴⁹⁾ Henri DE BASTARD D'ESTANG, avocat général à la Cour de Riom, *Les devoirs du magistrats*, discours prononcé le 5 nov. 1828, Riom, impr. Thibaud, 1828, 21 p.

⁽²⁵⁰⁾ Art. 41 du Titre IV de la Constitution du 22 frimaire an VIII.

⁽²⁵¹⁾ Art. 68 de la même Constitution.

d'en bas, mais l'autorité vient d'en haut »⁽²⁵²⁾. Des « listes de confiance »⁽²⁵³⁾ réduisaient le pouvoir des électeurs à un simple droit de présentation : elles servaient de vivier pour le choix des agents de l'État par le pouvoir exécutif. « *Les magistrats, une fois assimilés aux autres fonctionnaires, participent inévitablement de la situation que les événements politiques font à ces derniers. Comment des fonctionnaires de Bonaparte n'auraient-ils pas été suspects à la Restauration ; des fonctionnaires de la Restauration au gouvernement de Juillet, et ainsi de suite ? [...] En faisant des magistrats des fonctionnaires comme les autres, on a porté une atteinte grave à leur indépendance et surtout à la foi qu'on avait en eux* »⁽²⁵⁴⁾. Si la justice ne formait plus un « *Tiers pouvoir* »⁽²⁵⁵⁾, elle n'en était pas pour autant réduite à une branche d'administration comme les autres⁽²⁵⁶⁾. À l'intérieur de l'État existait une spécificité de l'ordre judiciaire, « *de défendre l'ordre public et la liberté civile contre l'administration, contre le militaire, contre les hommes puissants* ». Une « *autorité* » qui, « *dans l'État* », devait avoir « *une influence proportionnée à ce qu'elle est appelée à faire* »⁽²⁵⁷⁾. La branche judiciaire du pouvoir exécutif justifiait un statut spécifique pour l'indépendance juridictionnelle. Distincte des autorités administratives, elle n'excluait pas pour autant la gestion de l'ensemble du corps par l'Empereur et la subordination hiérarchique du ministère public.

⁽²⁵²⁾ Emmanuel-Joseph SIEYÈS, cité par Jacques BOUVERESSE, in *Histoire des institutions, de la vie politique et de la société françaises de 1789 à 1945*, Mont-Saint-Aignan, éd. Publications de l'Université de Rouen et du Havre, coll. Cours, sous-coll. Histoire du droit, 2012, p. 95.

⁽²⁵³⁾ V. Guillaume MÉTAIRIE, « L'électivité des magistrats judiciaires en France, entre Révolution et monarchies (1789-1814) », in Jacques KRYNEN (dir.), *L'Élection des juges. Étude historique française et contemporaine*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 1999, p. 20-65 : les « listes de confiances » et les « listes d'éligibles » aux fonctions judiciaires étaient établies par les assemblées d'arrondissement et de département. Elles liaient l'ordre judiciaire au pouvoir exécutif tout en gardant un souvenir de l'élection.

⁽²⁵⁴⁾ Camille-Joseph BOUCHEZ, avocat général à la Cour de Paris, *La suppression de la hiérarchie judiciaire et l'avancement des magistrats*, discours prononcé le 3 nov. 1881, Paris, impr. Boudet, 1881, 58 p.

⁽²⁵⁵⁾ Denis SALAS, *Le tiers pouvoir, vers une autre justice*, Paris, éd. Hachette Littératures, coll. Forum, 1998, 297 p.

⁽²⁵⁶⁾ V. PARÈS, avocat général à la Cour de Montpellier, *L'amour de la patrie*, discours prononcé le 7 nov. 1832, Montpellier, impr. Chez Mme Veuve Picot, 1832, 7 p. : « Quel terrible pouvoir que le nôtre, et combien nous devons trembler en l'envisageant ! Tenir entre ses mains la vie des citoyens et leur honneur, nous ne parlons même pas de leur fortune ; être maître de la sécurité de tous, parce que cette sécurité repose sur les lois, et que les lois sont une arme que nous dirigeons à notre gré ; pouvoir selon nos caprices anéantir l'œuvre du législateur sous prétexte de l'interpréter, ou usurper sa puissance en paraissant [lui] obéir ; être libre de prévenir les désordres en punissant, ou de les encourager par une molle condescendance, et de déchaîner ainsi sur la société ces tempêtes qui la troublent jusqu'à sa base ; ne trouver devant nous aucun obstacle, et avoir le droit de fixer au Gouvernement lui-même la limite qu'il ne doit pas franchir, au péril de nous laisser influencer par une situation si orgueilleuse : en un mot sous la couleur d'une humble application de la loi pouvoir nous mettre à l'abri de ce principe salutaire qui voit la vérité dans nos décisions, et suppose la conscience dans tout ce qui sort de nos mains ».

⁽²⁵⁷⁾ Napoléon BONAPARTE, cité par Georges LEVASSEUR, in « Napoléon et l'élaboration des codes répressifs », in Jean-Louis HARUEL (dir.), *Histoire du droit social : Mélanges en hommage à Jean Imbert*, Paris, éd. P.U.F., 1989, p. 371.

La fonctionnarisation de grands corps reliés et soumis par degrés au pouvoir exécutif⁽²⁵⁸⁾ recomposait l'ordre judiciaire à travers un nouveau statut, et réaménageait l'organisation hiérarchique des tribunaux. Une telle transformation n'était toutefois pas sans contrepartie pour les « officiers » de « l'ordre » judiciaire. À la fois pour satisfaire les juristes nostalgiques de l'Ancien ordre et donner à la magistrature une dignité de corps en rapport avec sa fonction au service de l'État, l'*Arrêté des consuls du 2 nivôse an XI* (23 décembre 1802), rendait aux membres des tribunaux leurs costumes et titres traditionnels. Les magistrats au sommet de la hiérarchie judiciaire reprenaient la robe rouge et la toque pour les audiences solennelles. L'article 136 du *Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII* (18 mai 1804), réintroduisait les termes de « cour » et d'« arrêt » pour les juridictions d'appel et de cassation. Les commissaires du Gouvernement étaient rebaptisés « procureurs impériaux ». Dans un ordre judiciaire professionnalisé, les trois mille juges de paix du Consulat puis de l'Empire apparaissaient quelque peu marginalisés. D'abord élus pour trois ans dans chaque canton⁽²⁵⁹⁾, ils étaient, à partir de l'an X, nommés pour dix ans par l'Empereur sur présentation de deux candidats par l'assemblée cantonale, et ne bénéficiaient pas de l'inamovibilité. « *La Révolution voulait rapprocher la justice des citoyens, la rendre pour ainsi dire familière ; l'Empire [a exalté] une magistrature redevenue sacerdoce et élevée, par sa compétence et son rang, bien au-dessus du justiciable* »⁽²⁶⁰⁾.

Lui aussi nommé et révocable, le ministre de la Justice, chef de la magistrature, témoignait de la subordination des juges au pouvoir exécutif. Il portait l'image de la fonction juridictionnelle de l'État, occultant la couleur politique que le peuple lui prêtait, ou le retentissement que pouvait avoir son comportement, son style ou son langage, dans l'opinion publique. Décoré du titre de « grand-juge » à partir du *Sénatus-consulte du 16 thermidor an X* (4 août 1802), il incarnait la surveillance pyramidale du pouvoir exécutif sur l'activité des tribunaux et l'ensemble des magistrats : « *LXXIX. Il y a un grand juge ministre de la justice. LXXX. Il a une place distinguée au sénat et au conseil d'État. LXXXI. Il préside le tribunal de cassation et les tribunaux d'appel, quand le Gouvernement le juge convenable. LXXXII. Il a sur les tribunaux, les justices de paix et les membres qui les composent, le droit de les*

⁽²⁵⁸⁾ V. Manuel-Achille BAUDOUIN, Procureur général près la Cour de cassation, *M. le procureur général Édouard Lafferrière (1841-1901)*, éloge funèbre prononcé le 16 oct. 1902, Paris, Imprimerie nationale, 1902, 96 p. : « Associant, dans un ensemble homogène et continu, la réputation et l'intérêt de tous, [l'esprit de corps] oblige l'ordre tout entier à une sévère surveillance sur chacun de ses membres : il élève les âmes, stimule les consciences et devient le mobile de belles et grandes actions, le ressort des plus nobles vertus ; il ajoute à notre force, à notre respect de nous-mêmes et il épure jusqu'à notre orgueil en y mêlant la passion généreuse de l'honneur du grand corps auquel tous ici nous sommes fiers d'appartenir ».

⁽²⁵⁹⁾ Art. 60 du Titre IV de la Constitution du 22 frimaire an VIII.

⁽²⁶⁰⁾ Jean-Louis HALPÉRIN, « L'Empire hérite et lègue », in *La Révolution de la justice. Des lois du roi au droit moderne*, op. cit., p. 239.

surveiller et de les reprendre. LXXXIII. Le tribunal de cassation, présidé par lui, a droit de censure et de discipline sur les tribunaux d'appel et les tribunaux criminels ; il peut, pour cause grave, suspendre les juges de leurs fonctions, les mander près du grand-juge pour y rendre compte de leur conduite ». Le parquet n'échappait pas à cette surveillance générale : « *LXXXIV. Le commissaire du gouvernement près le tribunal de cassation surveille les commissaires près les tribunaux d'appel et les tribunaux criminels, les commissaires près les tribunaux d'appel ont le même rôle à l'égard de ceux des tribunaux de première instance »*⁽²⁶¹⁾.

Le mode de désignation des hauts magistrats du Tribunal de cassation subissait les mêmes conséquences du renforcement du pouvoir exécutif : le « Sénat conservateur » en choisissait les membres entre trois candidats présentés par le Premier consul⁽²⁶²⁾. Le Sénat réglait harmonieusement la composition du Tribunal de cassation. Il maintenait en place treize juges et deux substituts sortants, rappelait quinze anciens juges de la période révolutionnaire, et nommait dix-huit nouveaux juges, comme le célèbre juriconsulte Pierre Paul Nicolas Henrion De Pansey. « *À la tête de la Cour, Tronchet fut remplacé comme président en 1801 par Muraire tandis qu'après Bigot de Préameneu, Merlin de Douai fut procureur général impérial jusqu'en 1814. Les plus hauts magistrats de l'Empire, comblés d'honneurs, pouvaient à ce prix oublier les rancunes et les haines de la Révolution. Muraire, ex-royaliste, avait été déporté à l'île d'Oléron au lendemain du coup d'État du 18 fructidor an V [4 septembre 1797] qui avait fait entrer Merlin de Douai au Directoire ! Ils se retrouvèrent d'accord pour accepter tous deux la dignité de comte d'Empire... »*⁽²⁶³⁾. Composée de quarante-huit juges⁽²⁶⁴⁾ qui prenaient en 1810 le titre de conseillers, la Cour de cassation était la vitrine de la magistrature impériale, le symbole de la réconciliation entre les juristes fidèles aux traditions de l'Ancien régime et ceux qui avaient participé à la Révolution. Un avocat général vantait les mérites de la Haute juridiction, flattant cet esprit de corps qui n'était plus autant décrié qu'il ne l'avait été au lendemain de la Révolution : « *Vous avez formé une grande compagnie [...]. Vous avez été animés de l'esprit de corps [...], et il n'a servi qu'à vous faire plus dévoués à votre œuvre »*⁽²⁶⁵⁾. Le référé législatif obligatoire après deux

⁽²⁶¹⁾ Titre X de la Constitution du 22 frimaire an VIII.

⁽²⁶²⁾ Art. 20 du Titre II de la même Constitution.

⁽²⁶³⁾ Jean-Louis HALPÉRIN, « L'Empire hérite et lègue », in *La Révolution de la justice. Des lois du roi au droit moderne, op. cit.*, p. 241.

⁽²⁶⁴⁾ Art. 85 du *Sénatus-consulte du 16 thermidor an X*.

⁽²⁶⁵⁾ Georges REYNAUD, avocat général à la Cour de cassation, *La Constituante et le Tribunal de cassation*, discours prononcé le 16 oct. 1891, Paris, impr. Marchal et Billard, 1891, 95 p.

cassations était supprimé. La décision, en cas de second pourvoi dans une même affaire, revenait aux chambres réunies de la Cour de cassation⁽²⁶⁶⁾. La *Loi du 16 septembre 1807 relative à l'interprétation des lois*⁽²⁶⁷⁾, déférait l'interprétation par voie d'autorité à l'Empereur, qui ne pouvait, en tout autre cas, interpréter la loi de son propre mouvement.

§2 – Une autorité encadrée par le pouvoir exécutif

La double fonction des magistrats : maintenir l'ordre civil et faire respecter l'ordre public, réclamait des garanties d'inamovibilité et d'indépendance du juge dans sa hiérarchie⁽²⁶⁸⁾. L'inamovibilité des juges était instituée comme le complément nécessaire de leur nomination par le pouvoir exécutif⁽²⁶⁹⁾. Garantie de leur indépendance d'esprit, l'inamovibilité assure, par leur fixité, l'égalité des citoyens devant la loi, la stabilité administrative dans un régime politique où la mobilité des positions sociales et des opinions est grande⁽²⁷⁰⁾. Or, du premier Empire jusqu'à l'aube de la Vème République, le pouvoir exécutif usait facilement de promesses d'avancement pour entretenir la fidélité et stimuler le zèle de magistrats même inamovibles. Sous la IIIème République, le Gouvernement rendait hommage à l'indépendance de la justice, en même temps qu'il la dotait de règles de fonctionnement dérogatoires qui répondaient à une finalité partisane... (A). Sous la Vème République, la finalité de l'indépendance juridictionnelle de l'autorité judiciaire a réorienté la

⁽²⁶⁶⁾ Art. 1er de la *Loi du 1er avril 1837 relative à l'autorité des arrêts rendus par la Cour de cassation après deux pourvois*, *Bulletin des lois* 490, n° 6769, p. 340. *Adde.* Pour une bonne administration de la justice, le pourvoi contre un arrêt de la cour d'appel qui se conforme à la décision de la Cour de cassation n'est pas recevable (Cass. Ch. mixte, 30 avr. 1971, n° 61-11.829, Bull. ch. mixte, n° 8, p. 9 ; *JCP* 1971, n° 2, p. 16800, concl. Lindon ; *RTD civ.* 1971, p. 691, note Hébraud), sauf lorsqu'est en cause « l'effectivité de l'accès au juge » dû à une évolution jurisprudentielle favorable, et ce quand bien même la Cour de cassation aurait antérieurement statué dans un sens contraire, tant qu'une décision définitive n'est pas intervenue dans l'affaire en cours (Cass. ass. plén., 2 avr. 2021, n° 19-18.814, *D. actu.*, 9 avr. 2021, note Hélaïne, 13 avr. 2021, note Kieffer, 15 avr. 2021, note Lagrault ; *D. actu. étu.*, 23 avr. 2021, note Hervieu, 7 juin 2021, billet Guiomard ; *AJ fam.* 2021, p. 312, note Houssier ; *D.* 2021, p. 881, note Beaussonie).

⁽²⁶⁷⁾ *Bulletin des lois* 644, n° 16014, p. 158.

⁽²⁶⁸⁾ V. Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, Introduction, p. 18 : « La justice ne [pouvait] équilibrer la société que si elle [trouvait] elle-même son équilibre [statutaire] ».

⁽²⁶⁹⁾ V. Jouslin DE NORAY, avocat général à la Cour de Bourges, *L'inamovibilité du magistrat*, discours prononcé le 3 nov. 1818, Bourges, *Le journal de Bourges*, 4 nov. 1818, cité par Jean-Claude FARCY, in *Magistrats en majesté. Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel (XIXe-XXe siècles)*, *op. cit.*, p. 157 : « Point d'indépendance pour le juge ni dans [un Gouvernement populaire ni dans un État despotique], dès lors que sa conservation ou sa révocation dépend du caprice d'un démagogue ou d'un tyran, qu'il ne peut flatter sans outrager ses devoirs, ni contredire sans s'exposer à [sa] vengeance ».

⁽²⁷⁰⁾ V. LOISEAU, procureur général à la Cour de Besançon, *Procès-verbal de l'installation de la Cour d'appel de Besançon et de la magistrature du ressort*, discours prononcé le 10 nov. 1849, Besançon, impr. J. Jacquin, 1849, 16 p. : « On a reproché [...] aux démocraties [...] une mobilité incessante dans les idées comme dans les esprits. Il était bon de laisser une autorité permanente au milieu de ces fluctuations politiques. Les pouvoirs se succèdent et se renouvellent ; il n'y a qu'une puissance qui se survive en quelques sortes à elle-même : c'est la justice ».

formation initiale des magistrats. Idéologiquement séparée de l'action administrative du pouvoir exécutif, la formation professionnelle du corps au C.N.E.J. a toutefois dérivé sur les questions sociales qui guident l'action des pouvoirs publics et non la protection des intérêts individuels. La culture judiciaire de la magistrature tend à faire corps avec les intérêts diffus revendiqués par les différents groupes de pression politique (B).

A. L'abaissement de la fonction judiciaire dans le pouvoir de Gouvernement (1883-1958)

Dès l'époque révolutionnaire, la souveraineté parlementaire ne pouvait consentir que l'ordre qui applique la loi ne soit autre chose qu'un loyal instrument au service de la réalisation de ses projets dominants⁽²⁷¹⁾. « Plus d'un magistrat, [...] oserai-je dire plus d'un tribunal s'est laissé entraîner, à son insu, dans la voie d'une opposition trop peu mystérieuse aux institutions qui nous régissent, et le spectacle de cette résistance, qui semblait s'abriter derrière l'inamovibilité, a soulevé des rancunes contre le corps tout entier »⁽²⁷²⁾. L'article 11 de la *Loi du 30 août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire*⁽²⁷³⁾, organisait la vengeance des républicains au serment d'allégeance des magistrats du Second Empire, en prévoyant une atteinte « temporaire » à la règle de l'inamovibilité des juges : une suspension de trois mois, le temps de mettre au pas la magistrature, qui conduisait à « l'épuration du siècle »⁽²⁷⁴⁾.

La loi nouvelle réduisait les effectifs des cours et tribunaux de 614 magistrats. De la sorte, la revalorisation importante des traitements des magistrats maintenus en poste n'était pas perçue comme une charge pour le budget de l'État, mais semblait au contraire amortie par la baisse des effectifs qui s'ensuivait⁽²⁷⁵⁾... La loi créait un « *Conseil supérieur de la magistrature* »⁽²⁷⁶⁾

⁽²⁷¹⁾ V. Jean-Pierre MACHELON, « La question du pouvoir judiciaire dans les débuts de la III^e République », in *Justice et État*, actes du XXIII^e colloque de l'Association française d'histoire des idées politiques, Aix-en-Provence, 12 et 13 sept. 2013, éd. Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2014, p. 369-377 : « La souveraineté parlementaire ne peut tolérer l'existence d'un pouvoir concurrent. Tout se passait comme si l'institution judiciaire, exclue du cercle de la légitimité, devait se tenir à la disposition des pouvoirs en place ».

⁽²⁷²⁾ Albert DAUPHIN, procureur général à la Cour de Paris, *Les réformes dans l'administration de la justice*, discours prononcé le 3 nov. 1880, Paris, impr. E. Donnaud, 1880, 60 p.

⁽²⁷³⁾ *JORF* 31 août 1883, n° 237, p. 4569.

⁽²⁷⁴⁾ Jean-Pierre ROYER, Renée MARTINAGE et Pierre LECOCQ, *Juges et notables au XIX^e siècle*, Paris, éd. P.U.F., 1982, p. 365.

⁽²⁷⁵⁾ V. Euphémie COLIN, Maxime GOYON et Alexandre ROUSSEAU, « L'évolution du budget de la Justice en France. Approche historique », in Jean-Baptiste JACOB (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, op. cit., spéc. p. 109.

⁽²⁷⁶⁾ Art. 13 à 17 de la *Loi du 30 août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire*.

destiné à se prononcer sur le déplacement de tout magistrat du siège, mais uniquement au terme de « *la période de réorganisation prévue à l'article 11* »⁽²⁷⁷⁾ ... Elle interdisait, en son article 14, toute délibération politique au corps judiciaire : « *Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats. L'infraction aux dispositions qui précèdent constitue une faute disciplinaire* ». La loi leur imposait une obligation de réserve « *sui generis, faite tout à la fois d'abstention et d'action, une neutralité mise au service d'une idéologie partisane, un loyalisme républicain qui [allait] croissant au fur et à mesure que la République se [faisait] combattante* »⁽²⁷⁸⁾, ou qui, ajouté aux refus des mutations induites, permettait d'éliminer les magistrats hostiles à la République... « [La Loi du 30 août 1883] a ce précieux avantage de donner à ceux qui sont maintenus dans leurs fonctions une sorte d'investiture depuis longtemps réclamée par l'opinion publique [sic]. On peut dire que les magistrats maintenus prennent l'engagement de respecter et même de défendre les institutions établies par les représentants autorisés de la nation [...]. Aucun d'eux ne voudra certainement faire d'opposition à un Gouvernement fondé par la volonté nationale clairement exprimée, depuis treize ans, dans toutes les élections »⁽²⁷⁹⁾. Les républicains, héritiers de 1789, échouaient à promouvoir la distinction entre les citoyens également admissibles aux emplois judiciaires « *par les vertus et les talents* »⁽²⁸⁰⁾.

La suprématie du pouvoir exécutif dans l'organisation et les rapports des pouvoirs publics se traduisait par la primauté de l'État-bureaucratie (non plus de la Nation, du Peuple ou de l'Individu). Elle s'exprimait pour la première fois au XIX^{ème} siècle dans la science juridique allemande. Le pouvoir exécutif n'était pas conçu comme un organe collégial, mais d'abord comme un homme, le « chef de Gouvernement », assisté de collaborateurs techniques et amovibles, ses ministres⁽²⁸¹⁾. Dans un État libéral et hétérogène qui ne peut fonctionner sans

⁽²⁷⁷⁾ Art. 15, al. 1er, de la *Loi du 30 août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire*.

⁽²⁷⁸⁾ V. par ex., les efforts de Paul-Isidore-Louis PRADINES, avocat général à la Cour de Paris, in *L'autorité morale du magistrat et la démocratie*, discours prononcé le 3 nov. 1883, Paris, impr. Boudet, 1883, 50 p., pour minimiser la portée de l'épuration : « [Il est] excessif de conclure d'une simple diminution de personnel à une sorte de ruine du corps judiciaire tout entier. [...] La magistrature reste la même, aucun homme nouveau n'y a été introduit ».

⁽²⁷⁹⁾ *Procès-verbal d'installation de la Cour d'appel de Pau*, 1883, cité par Jean-Claude FARCY, in *Magistrats en majesté. Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel (XIXe-XXe siècles)*, op. cit., p. 164.

⁽²⁸⁰⁾ V. Jean-Jacques CLÈRE, « Malheurs et malaises de la magistrature française au début de la III^e République (1870-1914) », in Jean-Jacques CLÈRE, Françoise FORTUNET et Philippe JOBERT (dir.), *Le bonheur est une idée neuve. Hommage à Jean Bart*, éd. univ. de Dijon, coll. du Centre Georges Chevrier, 2000, p. 65-110.

⁽²⁸¹⁾ V. Sergio PANNUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Rome, éd. Libreria del Littorio, 1929, spéc. p. 12. *Contra*. v. Paul LABAND, *Le droit public de l'Empire allemand*, t. I, Paris, rééd. V. Giard et E. Brière, 1900, p. 158 : « Tout ce que l'on a pu obtenir par la personnification de l'État pour la construction juridique et le développement scientifique du droit public, on le sacrifie de nouveau en désignant le monarque, le peuple ou, qui

l'intervention quotidienne des pouvoirs publics dans le domaine économique et social, la régulation n'est pas obtenue par la législation générale, mais par son exécution prenant la forme de décisions individuelles. « *Le pouvoir exécutif [était] mis au premier rang [des pouvoirs de l'État] [...] parce [qu'il] est le pouvoir omniprésent et opérant dans la vie nationale ; c'est lui qui, à chaque instant, se trouve placé devant le problème qu'il doit résoudre, qui décrète les actes les plus importants qui puissent se manifester dans la vie d'un peuple, qui déclare la guerre, qui conclut la paix. Ce pouvoir dispose de toutes les forces armées de l'État, il fait marcher quotidiennement la machine compliquée de l'administration, il ne peut être réduit à un rôle de second ordre* »⁽²⁸²⁾. Georg Wilhelm Friedrich Hegel incluait les autorités judiciaire et de police dans le pouvoir de Gouvernement⁽²⁸³⁾. « *La tripartition des pouvoirs était résolue dans la bipartition législation-administration. La juridiction finissait par être déclassée à une "tâche" particulière de l'État, à laquelle est préposée une structure spécifique, l'administration de la justice* »⁽²⁸⁴⁾. L'abaissement du rang de la fonction judiciaire

que ce soit comme étant le sujet de la puissance d'État, le souverain proprement dit. On enlève en effet ainsi à l'État ce qui précisément fait de lui une personne au sens juridique, à savoir la propriété d'être sujet de droits ; [...] on le dissout en un agrégat de droits revenant à un homme ou à une pluralité d'hommes. On n'a qu'à se rappeler les personnes juridiques [morales] du droit privé pour comprendre aussitôt que, si l'on regarde comme le sujet de ses droits pécuniaires non pas la personne [morale] elle-même, mais par exemple son directeur, ou bien l'assemblée générale, ou bien les destinataires auxquels profite la fortune, on détruit le concept de la [personne morale] et qu'il ne reste plus de personnalité indépendante créée par abstraction logique. Ainsi disparaît la personnalité de l'État, sujet de droits autoritaires, si l'on attribue l'ensemble de tous ces droits [la puissance d'État] non pas à l'État, à la "communauté organique" elle-même, mais au prince ou au parlement, ou aux deux ensemble, ou à quelque autre sujet essentiellement différent de l'État lui-même ».

⁽²⁸²⁾ Benito MUSSOLINI, *Discours au Congrès du Parti National fasciste*, prononcé le 3 janv. 1925, Rome, en ligne, consulté le 18 août 2022. *Adde.* : « Il n'est pas important pour la pensée juridique moderne que la juridiction constitue un pouvoir autonome à l'égard de l'État, puisqu'elle doit aussi se conformer aux directives prises par l'Exécutif pour l'exercice de toutes les fonctions publiques ». V. en ce sens, Paul SÈNEBIER, procureur général à la Cour de Lyon, *Nécrologies*, discours prononcé le 2 sept. 1941, Lyon, impr. de Noireclerc et Fénétrier, 1941, 31 p. : « Vous serez également unanimes avec moi, Messieurs, pour que j'adresse au nom de la Cour et des magistrats de ce ressort [...], à M. le Maréchal Pétain, chef de l'État, qui incarne la France victorieuse de 1918 et qui a sauvé la France vaincue de 1940, un respectueux hommage de loyalisme, de fidélité à sa personne, de reconnaissance infinie, de ferveur et de foi dans l'œuvre de rénovation nationale entreprise et qui s'accomplit chaque jour avec une continuité, une force et une justice sociale qui font l'admiration du monde. Nous avons accepté d'un cœur ferme et résolu les disciplines nouvelles qu'il nous a imposées. Quand on sait où est le devoir, tout devient facile ici-bas. [...] La situation de la France est telle, et la force de l'homme qui l'a sauvée et a dirigé ses pas vers la rénovation est si providentielle que nous ne pouvons plus nous contenter à l'égard du Maréchal d'une fidélité conditionnelle. C'est une fidélité absolue que l'on doit exiger et que doivent lui vouer tous ceux, petits et grands, qui ont l'honneur de servir sous ses ordres [...]. Il faut se compromettre avec le Maréchal. Nous ne pouvons plus nous payer le luxe d'avoir une politique intérieure réticente ou divisée. Il n'est plus permis à aucun interprète de la volonté du Maréchal Pétain d'exécuter ses ordres avec faiblesse ».

⁽²⁸³⁾ V. Georg Wilhelm Friedrich HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse [Principes de la philosophie du droit]*, 1821, rééd. Karl-Maria Guth, Berlin, 2017, 276 p. : la société est un système atomistique, un « royaume zoologique spirituel » (p. 262) où ne combattent que des intérêts isolés. Il faut une force idéale, extraordinaire et extérieure à la société, pour dompter ce royaume : la grandeur immuable de l'État, préposée à une fonction sociale et dont le pouvoir exécutif remplit la mission d'unification qui lui est confiée. *Contra.* v. Paul SCHOLTEN, « L'autorité de l'État », *op. cit.*, p. 154-155 : « La vie active suit maintenant une autre direction : elle veut nier le droit, le réduire encore une fois aux désirs de quelques personnes, d'un pouvoir. [...] Il y a là une erreur de principe du même ordre que celle des défenseurs de la souveraineté du droit : on donne trop de poids à l'un des deux éléments de la vie politique, qui doivent se tenir en équilibre. En pratique [...] celui qui s'empare du pouvoir sans se reconnaître dépendant du droit va toujours plus loin et, en se voyant libre de tout lien, tombe presque nécessairement dans les excès. [...] Toute synthèse, comme celle de la théorie hégélienne, me paraît prématurée et sans fondement suffisant ».

⁽²⁸⁴⁾ Albert HÄNEL, *Studien zum deutschen staatsrechte [Études sur le droit de l'État allemand]*, Leipzig, éd. H. Haessel, 1873, 290 p. V. Paul-Henri ROUSSELLIER, substitut à la Cour de Nîmes, *De l'indépendance du pouvoir judiciaire et de son rôle dans une société démocratique*, discours prononcé le 3 nov. 1871, Nîmes, éd. Clavel-Ballivet et Cie, 1871, 59 p. : « Selon que [les Constitutions depuis l'an VIII] ont été autocratiques ou

dans le code des honneurs publics, en France, dans les années 1870-1880, symbolisait par exemple la tutelle du pouvoir exécutif sur la justice : « *Pour compléter l'assimilation des magistrats [...] aux autres fonctionnaires, on les confond avec eux dans le règlement des rangs et préséances : les premiers présidents ont place entre les généraux de divisions et les archevêques ; les présidents de tribunaux viennent après les conseillers de préfecture et les sous-préfets* »⁽²⁸⁵⁾. Le *Décret du 16 juin 1907 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires dans la métropole*⁽²⁸⁶⁾, plaçait devant les chefs de la cour d'appel de Paris, le préfet de police, le préfet de la Seine, les présidents du conseil municipal et du conseil général de la Seine, et, dans les départements, le préfet, les sénateurs et députés, les présidents de conseils généraux, prenaient rang avant le premier président de la cour d'appel.

Dans un discours du 28 octobre 1900, Pierre Waldeck-Rousseau, ministre de l'Intérieur et des Cultes, rappelait « *tous les fonctionnaires et magistrats à leurs obligations de dévouement, à la neutralité partisane et à la collaboration des uns et des autres, pour faire triompher la République* »⁽²⁸⁷⁾. Devenu président du Conseil des ministres, ce dernier n'eut aucune difficulté à faire nommer son neveu conseiller à la Cour d'appel de Paris, bien que ce dernier n'eût que trente-trois ans et cinq années d'ancienneté dans la magistrature⁽²⁸⁸⁾... Quelques années plus tôt, le 31 janvier 1886, une instruction officielle invitait, dans chaque parquet, le procureur général à se concerter avec le préfet : « *L'absolue indépendance de la magistrature est une garantie essentielle de sécurité pour l'État. Il est bon cependant que les magistrats entretiennent avec les préfets un accord permanent et une réciprocité de tous*

républicaines, elles ont toujours assuré la prépondérance au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif [...]. Le pouvoir judiciaire [...] a toujours été considéré comme une simple dépendance, alternativement soumis soit à celui des autres pouvoirs qui dominait, soit à tous les deux à la fois ».

⁽²⁸⁵⁾ Camille-Joseph BOUCHEZ, *La suppression de la hiérarchie judiciaire et l'avancement des magistrats*, loc. cit.

⁽²⁸⁶⁾ *JORF* 20 juin 1907, n° 165, p. 4275.

⁽²⁸⁷⁾ V. *Le Monde*, 22 avr. 1976 : « On feint de nous [magistrats] reprocher nos engagements politiques. En réalité, sous prétexte de neutralité, on veut nous inciter à choisir la majorité ». *Contra.* v. Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, op. cit., p. 198 : « Si l'on est proche de l'opposition, on considère désormais que les décisions de justice reflètent la volonté des formations politiques de la majorité. Si l'on est proche de la majorité, on se persuade que les sentences sont inspirées par des magistrats qu'intoxique l'idéologie marxiste ».

⁽²⁸⁸⁾ *Littérature.* v. Pierre-Augustin CARON DE BEAUMARCHAIS, *La Folle Journée, ou le Mariage de Figaro*, 1778, rééd. Société d'édition d'enseignement supérieur, Paris, 1966, p. 30 : « Aux vertus que l'on exige des jeunes, connaît-on beaucoup de leurs aïeux qui soient dignes d'être débutants ? ». *Histoire.* L'absence de limite d'âge dans la magistrature permettait également de douter des aptitudes réelles de certains juges, comme ce magistrat ainsi recommandé au ministre : « Notre délicatesse doit vous avouer cependant qu'il a l'ouïe dure, mais il y supplée tout à fait avec un cornet ; et du reste peu d'hommes entendent mieux dans le sens de l'intelligence » (François MONNIER, « Magistrature », in Jean TULARD (dir.), *Dictionnaire Napoléon*, Paris, éd. Fayard, 1989, p. 1110-1112). *Littérature.* v. Victor HUGO, *Notre-Dame de Paris*, 1831, rééd. Charpentier, Paris, 1850, t. I, p. 284 : « [Le juge Florian Barbedienne] était sourd : léger défaut pour un [juge]. [Il] n'en jugeait pas moins sans appel et très congrûment. [...] Il suffit qu'un juge ait l'air d'écouter ; et le vénérable [...] remplissait d'autant mieux cette condition [...], que son attention ne pouvait être distraite par aucun bruit ».

rapports indispensables à la marche des affaires ». Le magistrat, particulièrement le parquetier, était d'abord un agent du pouvoir exécutif chargé d'appliquer sa politique. « *La magistrature française a perdu, grâce au rôle politique que le gouvernement lui a fait jouer, une partie de sa considération, de son autorité morale. On ne peut nier que beaucoup de faits ne soient venus autoriser contre la magistrature des soupçons de faiblesse ou de complaisance envers le pouvoir ; on ne peut nier que plus d'une fois, ses arrêts ont eu le malheur de ressembler à des services...* »⁽²⁸⁹⁾.

Rouages du pouvoir de Gouvernement, les juges qui, en particulier sous le régime de Vichy, entre 1940 et 1944, avaient eu le courage de s'opposer aux lois contraires aux principes fondateurs de la République, ont été arrêtés et déportés. Un « Gouvernement des juges » n'est jamais que de courte durée, tant il est rare qu'il puisse compter sur le soutien de la force armée pour l'exercer. Au contraire, les exemples offerts par l'histoire indiquent que les juges ont plutôt eu le réflexe de s'abriter derrière le positivisme pour mettre « *la formidable machine à banaliser* » qu'est la justice au service du pouvoir exécutif, fut-il totalitaire, puisque la justice, sous tous les régimes, « *commande l'exercice de la violence légitime et représente le lieu de l'affirmation solennelle de l'ordre établi* »⁽²⁹⁰⁾. Grâce à elle, « *l'acceptation de l'extraordinaire* » peut s'accomplir « *au nom de l'obéissance de la loi* »⁽²⁹¹⁾. « *En fait, tous les gouvernements ont été animés du même esprit et ont travaillé à faire que la justice, au lieu d'être un pouvoir indépendant, organe suprême de la loi, libre de toute pression et de toute influence, ne fût qu'un rouage de la machine administrative, un moyen d'action politique, un 'instrumentum regni', quelquefois une arme pour frapper leurs adversaires. Pour cela, ils l'ont peu à peu diminuée, abaissée, subordonnée. Ils l'ont composée à leur guise ; ils se sont efforcés de la discipliner et de l'assouplir, s'inspirant le plus souvent, dans le choix des hommes et la distribution des faveurs, bien plus de leur intérêt et de leurs calculs du moment que du mérite et de l'indépendance du caractère* »⁽²⁹²⁾. Le pouvoir exécutif, directement à travers le garde des Sceaux ou indirectement à travers l'organisation hiérarchique interne des tribunaux, disposait d'un contrôle permanent de leur activité juridictionnelle.

⁽²⁸⁹⁾ Eugène POITOU, *La liberté civile et le pouvoir administratif en France*, Paris, éd. Charpentier, 1869, p. 280.

⁽²⁹⁰⁾ Alain BANCAUD, *Une exception ordinaire. La magistrature en France 1930-1950*, Paris, éd. Gallimard, coll. NRF Essais, 2002, p. 19.

⁽²⁹¹⁾ Alain BANCAUD, *Une exception ordinaire. La magistrature en France 1930-1950, op. cit.*, p. 441.

⁽²⁹²⁾ Eugène POITOU, *loc. cit.*

B. L'esprit de corps à l'École Nationale de la Magistrature (1958-1970)

Le Constituant du 4 octobre 1958, en faisant de la justice une « *autorité* » dans l'État (Titre VIII de la Constitution), se déclarait favorable à un noviciat judiciaire professionnel qui comblerait les insuffisances de la formation par le biais du barreau⁽²⁹³⁾. La création d'une école préparatoire aux fonctions de juge et de procureur signifiait l'alignement du recrutement de la magistrature sur celui des grands corps de l'État, et sa formation, à l'origine essentiellement pratiquée « sur le tas », dans un établissement spécifique⁽²⁹⁴⁾.

Dans son intervention du 22 décembre 2008 à l'E.N.M., Jean-Louis Debré rappelait l'intention du Comité consultatif constitutionnel de 1958, de faire de l'autorité judiciaire une autorité constitutionnelle gardienne de la liberté individuelle⁽²⁹⁵⁾. Contrairement à l'*Habeas corpus Act* de 1679 devenu l'un des piliers des libertés publiques anglaises, il revient à la loi française seule de définir les contours et la portée de l'intervention judiciaire. Le principe suppose une conception spécifique de la loi : le pouvoir exécutif ne doit pas s'immiscer selon son caprice dans la sphère de la liberté individuelle. La protection de cette liberté publique passe par le contrôle de légalité de l'action administrative et l'indépendance des juges liés à la loi. Or, « *l'octroi d'un statut [législatif] et le réaménagement de la carrière pouvant bien soutenir l'indépendance de la magistrature, la valeur du corps dépend avant tout de son recrutement* »⁽²⁹⁶⁾. « *L'identité de recrutement [...] dev[ait] maintenir une certaine similitude [entre les magistrats du siège et le ministère public], qui concrétiserait l'unité corportative de [l'autorité judiciaire] et contribuerait à maintenir, dans son ensemble, son indépendance* »⁽²⁹⁷⁾.

⁽²⁹³⁾ *Histoire*. v. DAGUENET, procureur général à la Cour de Montpellier, *Les moyens de parvenir à la meilleure composition des tribunaux*, discours prononcé le 8 nov. 1841, Montpellier, impr. Jean Martel aîné, 1841, 31 p. : « Nous ne proposons, Dieu merci, ni succession des charges dans les familles, ni inféodation du pouvoir judiciaire en faveur d'une classe privilégiée, mais simplement une école pratique pour former les jeunes gens aux mœurs et aux habitudes de leur ordre. On demande qu'il soit créé pour la Magistrature une école préparatoire comme pour l'armée, la marine, le conseil d'État [...]. Toutes les branches sans exception de nos services publics en France ».

⁽²⁹⁴⁾ V. Anne BOIGEOL, « Histoire d'une revendication : l'École de la magistrature, 1945-1958 », *Cahiers du Centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson* 1989, n° 7, p. 9-80.

⁽²⁹⁵⁾ Art. 66 de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁽²⁹⁶⁾ Pierre HÉBRAUD, *D.* 1959, chron., p. 77.

⁽²⁹⁷⁾ Pierre HÉBRAUD, *RTD civ.* 1954, p. 146.

Le vaste mouvement de recomposition de la fonction publique dont les principes cardinaux étaient la compétence et le recrutement démocratique suscitait l'engouement pour l'École Nationale d'Administration (E.N.A.)⁽²⁹⁸⁾. Les magistrats eurent l'idée de s'y faire admettre dans une section particulière, car une même unité déontologique n'était pas concevable en France pour un corps de milliers de magistrats recrutés « méritocratiquement » par concours anonyme⁽²⁹⁹⁾. Les disparités sociales, idéologiques, économiques et géographiques étaient trop fortes⁽³⁰⁰⁾. Toute magistrature « s'affaiblit, comme le gouvernement, par la multiplication de ses membres »⁽³⁰¹⁾. Quand l'homogénéité (équilibre démographique, identité de recrutement social, de formation intellectuelle) fait défaut, le corps judiciaire devient d'autant plus incontrôlable qu'il fait face à un environnement qui se transforme. Un corps respecté a besoin d'une culture commune et homogène. L'union du corps et de l'esprit « ne contribu[e] pas seulement à adoucir les peines de la vie [...] ; [elle] concour[t] à la bonne administration de la justice et à la considération de la magistrature »⁽³⁰²⁾. Dans une République perçue comme matérialiste, où triomphe l'individualisme, les grands corps de l'État réussissent à préserver leur identité en marginalisant les intrus⁽³⁰³⁾. « 'L'enracinement dans la réalité du quotidien', 'le rôle social du juge', [...] 'la dimension humaine incontestable fondée sur l'écoute et la disponibilité', 'l'exercice des responsabilités au coeur de la cité', telles sont les motivations qui, année après année et avec une remarquable constance, animent les auditeurs de justice interrogés sur les raisons pour lesquelles ils ont choisi le métier de magistrat. À la différence de nombre de ses voisins européens, la France a en effet conservé l'unité du corps des magistrats »⁽³⁰⁴⁾.

⁽²⁹⁸⁾ V. Anne BOIGEOL, « Quel droit pour quel magistrat ? Évolution de la place du droit dans la formation des magistrats français, 1958-2005 », *Droit et société* 2013, n° 83, p. 17-31.

⁽²⁹⁹⁾ V. art. 6 de la *D.D.H.C.* : « Tous les citoyens [...] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

⁽³⁰⁰⁾ V. Henri DUHAUT, substitut à la Cour de Nancy, *L'individualisme et l'esprit de corps*, discours prononcé le 16 oct. 1899, Nancy, impr. Vagner, 1899, 47 p. : « Le corps constitué c'est le groupe au milieu de l'émiettement de l'individualisme. L'esprit de corps, c'est à travers la contradiction des caprices individuels qui passent, la permanence des vues fortes, éprouvées et réfléchies de l'être moral qui dure. Et comme ces corps constitués n'ont pas été créés pour languir dans la contemplation d'eux-mêmes, mais pour répandre autour d'eux leur influence [...], ils empêchent de s'obscurcir les principes nécessaires à l'existence de toute société et maintiennent la cohésion et la vie là où l'individualisme tend à introduire la désagrégation et la mort ».

⁽³⁰¹⁾ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, Amsterdam, 1762, rééd. Gallimard, Paris, 1964, p. 277.

⁽³⁰²⁾ LAVAUR, avocat général à la Cour de Poitiers, *L'esprit de corps de la magistrature*, discours prononcé le 7 nov. 1843, Poitiers, impr. de F.-A. Saurin, n. d., 14 p.

⁽³⁰³⁾ V. Jean-Luc BODIGUEL, *Les Magistrats, un corps sans âme ?*, op. cit., p. 14 : « De cette façon seulement, le corps conserve la maîtrise de ses fonctions, se retire d'un domaine, en investit un autre, comme un seul homme ; [les magistrats] ne sont-ils pas tous interchangeables ? ».

⁽³⁰⁴⁾ Aurélia SCHAFF, « La justice fragmentée », *Pouvoirs* 2021, n° 178, p. 116. L'E.N.M., où le Syndicat de la magistrature occupe une position importante tant parmi les auditeurs de justice que parmi la direction et les formateurs, revendique de former les magistrats aux questions sociales. L'École perpétue ainsi la tradition d'un corps, marqué par l'endogamie, qui aura été « le berceau des juges rouges qui défrayèrent la chronique dans les

Le bâtonnier de l'Ordre des avocats de Paris avait interpellé le garde des Sceaux, Michel Debré, « *sur l'opportunité [de la] réforme [d'un vaste mouvement de recomposition de la fonction publique] qui risqu[ait] de donner à la magistrature cet esprit homogène dont les anciens élèves d'une grande école ne se prétendent pas dépourvus. [...] Nul ne contestera en tout cas la part d'administratif qui a présidé à la réforme dans cette nouvelle organisation de l'enseignement professionnel du magistrat. Souhaitons que celui-ci demeure un juge en devenant un haut fonctionnaire* »⁽³⁰⁵⁾. En retirant à la justice ses caractères propres qui la distinguent des autres institutions de l'État, il devient possible pour le pouvoir exécutif d'en faire un service public administratif « ordinaire »⁽³⁰⁶⁾ participant à la mise en œuvre de son projet politique. La diminution des sciences juridiques dans la formation initiale des magistrats tempère la spécificité de leurs fonctions juridictionnelles, au travers d'une approche technocratique qui finirait par remettre en cause les éléments sur lesquels se fonde leur indépendance dans l'acte de juger⁽³⁰⁷⁾.

Plutôt qu'une *école nationale* de la magistrature, un *centre* (national) d'études judiciaires, avec la création d'un corps de magistrats-enseignants affectés à temps plein à l'établissement⁽³⁰⁸⁾, vit le jour à l'article 14 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, fondant également le statut moderne du magistrat. « *Il faut un organe de formation distinct de l'E.N.A. pour donner à la formation des magistrats, à leur formation morale, un sens qui sans être complètement opposé à celui des fonctionnaires est quand même très particulier [...]. Le magistrat ne va pas à l'école, le magistrat va dans un Centre qui est destiné à placer haut sa fonction de magistrat en même temps qu'à développer ses connaissances théoriques et pratiques* »⁽³⁰⁹⁾:

années 1970 » (Jean-Pierre ROYER, *Histoire de la justice en France du XVIII^e siècle à nos jours*, cité par Bertrand MATHIEU, in « Une justice politisée ? », *Pouvoirs* 2021, n° 178, p. 55).

⁽³⁰⁵⁾ René-William THORP, *Vues sur la justice*, Paris, éd. Julliard, 1962, p. 185.

⁽³⁰⁶⁾ V. Daniel COHEN et Antoine GARAPON, « Préface », in Emmanuel BREEN (dir.), *Évaluer la justice*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 2002, spéc. p. 17. V. aussi, Bartolomeo CAPPELLINA et Cécile VIGOUR, « Les changements des pratiques et instruments gestionnaires des magistrats. Retours européens et comparés », in *Magistrats : un corps saisi par les sciences sociales*, *op. cit.*, spéc. p. 44 et 46.

⁽³⁰⁷⁾ V. Jean-Paul BERAUDO, « La justice est-elle une administration comme une autre ? », *Le Nouveau Pouvoir Judiciaire*, journal de l'Union Syndicale des Magistrats (U.S.M.), nov.-déc. 1980, n° 291, p. 25.

⁽³⁰⁸⁾ V. Anne BOIGEOL, « La magistrature saisie par les sciences sociales après 1968. Une rétrospective de la recherche sur le corps des magistrats », *op. cit.*, spéc. p. 30.

⁽³⁰⁹⁾ Michel DEBRÉ, cité par Anne BOIGEOL, in « La formation des magistrats : de l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1989, n° 76-77, p. 63.

des magistrats professionnels à l'éthique basée sur l'impartialité, la neutralité⁽³¹⁰⁾, la culture générale plus que la technique juridique⁽³¹¹⁾, l'idéal de l'État de droit et la défense de la liberté individuelle⁽³¹²⁾.

À l'issue de sa scolarité à l'X, un polytechnicien ne sort pas nécessairement officier d'artillerie, un normalien professeur agrégé du secondaire à sa sortie de l'École Normale Supérieure (E.N.S), ou un élève de l'E.N.A., sous-préfet. Leurs écoles donnent accès à une grande variété de corps. L'auditeur de justice, lui, devient obligatoirement magistrat. Si l'E.N.A. exalte le sens de l'État, de l'intérêt *général*, dont le service constitue déjà une fin en soi, les intérêts individuels y prennent par contre-coup une connotation péjorative. Le magistrat judiciaire, garant de la liberté *individuelle*, ne peut qu'avoir une vision très différente de son office. Dans un pays où l'Administration prédomine, il était important d'éviter que le corps judiciaire ne perde sa spécificité juridictionnelle qui lui garantit sa place particulière, sa fonction distincte dans l'État⁽³¹³⁾.

Néanmoins, en 1958, le ministre de la Justice étendait le processus de rationalisation de la fonction publique à l'ensemble de la magistrature. Il s'attachait à promouvoir la fonction de magistrat dans une perspective de grand corps, en s'appuyant sur la formation et l'accélération des carrières des plus brillants⁽³¹⁴⁾. « *Le corps judiciaire est un des rares corps*

⁽³¹⁰⁾ Nuance. v. METTAS, procureur général à la Cour de Poitiers, *Des réformes judiciaires de 1926, 1930 et 1931, de leurs conséquences pour les justiciables et pour les magistrats*, discours prononcé le 2 oct. 1931, Poitiers, impr. Lib. Labouygue, 1931, 20 p. : « Je suis le serviteur de la loi ; la soumission que je lui dois et dont je n'ai nullement l'intention de m'affranchir, me permet-elle de formuler publiquement des critiques ? [...] La loi n'est pas un dogme, puisqu'elle n'a rien d'immuable. La discuter ne constitue pas une hérésie ».

⁽³¹¹⁾ V. Jean-Claude FARCY, *Magistrats en majesté. Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel (XIXe-XXe siècles)*, op. cit., p. 202-203 : « [Le cercle des connaissances du magistrat, bien au-delà des seules études juridiques] a tendance à mettre l'accent moins sur les matières spéciales ou techniques, liées à l'objet des litiges, que sur une culture générale considérée comme indispensable pour la maîtrise de situations inédites et complexes liées à l'essor de la civilisation, car elle seule permet de retrouver la permanence de [la magistrature], quelles que soient les transformations du monde ».

⁽³¹²⁾ V. Violaine ROUSSEL, « Les changements d'ethos des magistrats », in Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, éd. La Découverte/PACTE, coll. Recherches/Territoires du politique, 2007, p. 25-46.

⁽³¹³⁾ V. Blandine BARRET-KRIEGEL, *L'État et les esclaves*, Paris, éd. Payot, coll. Petite bibliothèque Payot, 1989, p. 128, d'après laquelle l'État de droit, en France, fut l'œuvre de l'Administration, alors qu'en Angleterre, il fut le fruit de l'action unificatrice des juges itinérants : « L'Angleterre est un État de droit 'pur', la France n'est qu'un État de droit approché. La centralisation chez nous s'est effectuée tardivement par la voie administrative des commissaires royaux et des intendants des finances, contre le personnel de justice devenu un corps intermédiaire rebelle à l'autorité centrale ; la centralisation en Angleterre s'est opérée précocement par la voie juridique au moyen des juges royaux, agents zélés de l'autorité monarchique. Aussi bien ce n'est pas le juge qui détient, chez nous, l'autorité, c'est le fonctionnaire et parmi tous les fonctionnaires, c'est le percepteur ».

⁽³¹⁴⁾ Serge FUSTER, de son nom de plume CASAMAYOR, magistrat critique et désenchanté, le notait admirablement à la fin des années 1960 : « La crise, foyer chaleureux qu'entoure une jeunesse pleine de zèle, consiste dans l'affrontement de fonctionnaires convaincus avec les préjugés d'une société sceptique. Sceptique mais inquiète, et qui se défie de ceux-là seuls qui peuvent la sauver, en la renouvelant. Il n'y a pas d'autre cause, à l'effort des pouvoirs publics pour étouffer les jeunes magistrats » (v° « Magistrature », in *Encyclopaedia*

de l'État qui ne connaît pas la pratique des commissions paritaires [...]. La liste des postes vacants est dans la magistrature tenue secrète [...]. Enfin, un magistrat qui reçoit un avancement n'est jamais réellement informé des raisons pour lesquelles il a été nommé à l'un des postes mentionnés en seconde ligne dans ses desiderata, plutôt qu'à un autre qui avait sa préférence et qui pourtant était libre »⁽³¹⁵⁾ ... Un hiatus existait entre la façon dont était géré le C.N.E.J. et celle dont l'était le corps judiciaire. Malgré la volonté de distinguer le C.N.E.J. de l'E.N.A., la véritable nature de l'institution finissait par transparaître à l'article 3 de la *Loi organique n° 70-642 du 17 juillet 1970 relative au statut des magistrats*⁽³¹⁶⁾, lui donnant sa nouvelle dénomination : « *École Nationale de la Magistrature* ». Le changement n'était pas seulement symbolique, mais renforçait l'impression que la création de l'E.N.M. répondait au désir de former les magistrats aux politiques publiques, afin d'assurer la continuité du service public dans une dépendance organique⁽³¹⁷⁾.

Bien que les magistrats judiciaires bénéficient d'un statut particulier exorbitant du droit commun de la fonction publique, « *il doit être [...] entendu que l'autorité individuelle de l'État est confiée toute entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui* »⁽³¹⁸⁾. L'article 64 de la Constitution de 1958 présente le président de la République comme le « *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* », signifiant que la fonction de juger relève de l'autorité indivisible de l'État, laquelle relève aussi de la responsabilité du président : « *Le peuple ne crée que deux pouvoirs : le pouvoir exécutif par l'élection du président, le pouvoir législatif par l'élection du parlement. Il n'élit pas les juges. Les juges sont nommés par le président, selon des modalités qui garantissent leur indépendance, et ils appliquent la loi qui a été votée par le parlement. Ils exercent leur autorité en toute liberté,*

universalis. Universalis 1974 : les événements, les hommes, les problèmes en 1973, Paris, éd. Encyclopaedia universalis, 1974, p. 397).

⁽³¹⁵⁾ MARC, substitut général à la Cour de Reims, « L'ENM ou l'école de la magistrature en l'an 2000 », discours prononcé le 3 janv. 1979, in Cour d'appel de Reims, *Audiences solennelles des années 1978 et 1979. Discours prononcés*, Melin, impr. administrative, 1979, 71 p.

⁽³¹⁶⁾ *JORF* 19 juill. 1970, n° 166, p. 6747.

⁽³¹⁷⁾ V. Michel TROPER, « Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ? », *Pouvoirs* 1981, n° 16, p. 5-15.

⁽³¹⁸⁾ Conférence du général DE GAULLE, le 31 janv. 1964, cité par Jean VINCENT, André VARINARD et Gabriel MONTAGNIER, in *La justice et ses institutions*, Paris, éd. Dalloz, coll. Précis Dalloz, 1982, p. 78. V. aussi, Hugo SINZHEIMER, « L'État et la société à notre époque », *Arch. phil. dr.* 1934, t. 3-4, p. 130 : « L'État prétend à la "souveraineté" [en supprimant les] unités indépendantes au-dessus de lui ou [en] son sein. La spécificité de l'État ne découle [...] pas d'une essence supérieure, dotée d'une origine propre et qui aurait pénétré [...] l'activité commune. Elle résulte simplement de nouvelles manifestations sociales, engendrant un besoin d'unité nouveau ».

mais cette autorité est subordonnée à la loi. Voilà pourquoi on parle d'autorité et non pas de pouvoir à propos des juges. Ce n'est qu'une nuance, mais elle a un sens »⁽³¹⁹⁾.

La formule d'« autorité judiciaire » revêt dès lors une signification précise : « *elle vise à marquer, par l'emploi d'une terminologie administrative, que la justice n'a pas dans l'État la qualité d'un pouvoir au même titre que le législatif et l'exécutif* »⁽³²⁰⁾. Elle s'inscrit dans le droit fil de la doctrine exprimée dès les fondations de la République, selon laquelle « *dans toute société politique, il n'y a que deux pouvoirs : celui qui fait la loi et celui qui la fait exécuter. Le pouvoir judiciaire, quoi qu'en aient dit les publicistes, n'est qu'une simple fonction puisqu'il consiste dans l'application pure et simple de la loi* »⁽³²¹⁾. Le juge exerce une fonction d'exécution de la loi, en l'appliquant comme s'il était une autorité constitutionnelle indépendante dans le traitement des litiges et des infractions. La fonction juridictionnelle, exclusive de toute subordination au moment de la prise de décision, ne s'oppose pas à la situation administrative du magistrat, fonctionnaire au sein de l'État. L'autorité judiciaire exerce la fonction juridictionnelle, mais ne la possède pas.

⁽³¹⁹⁾ Charles DE GAULLE, cité par Alain PEYREFITTE, in *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 158.

⁽³²⁰⁾ Pierre LECOCQ, « Pouvoir et autorité judiciaires dans les Constitutions françaises », in Jean-Pierre ROYER (coord.), *Être juge demain. Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal et R.F.A.*, *op. cit.*, p. 135.

⁽³²¹⁾ Jacques Antoine Marie DE CAZALÈS, cité par Jérôme MAVIDAL et Émile LAURENT (dir.), in *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, *op. cit.*, 1^{ère} série (1787-1799), t. XV (du 21 avril au 30 mai 1790), séance du 5 mai 1790, *Suite de la discussion sur l'ordre judiciaire, sur le point de savoir si les juges seront institués par le roi*, p. 390-400. V. aussi, Laurent DEPUSSAY, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des pouvoirs », *RDP* 2007, n° 2, spéc. p. 421.

Conclusion du Chapitre I

La Révolution française croyait en la possibilité d'un État de justice régénéré par le seul Gouvernement de la loi. Dans cette perspective, elle avait réorganisé le « pouvoir judiciaire » entre 1789 et 1791, afin que la puissance de juger soit « *en quelque sorte nulle* »⁽³²²⁾. Plus besoin de gens de justice ni de commissaires royaux dans une société de citoyens libres et égaux. « *La Révolution française, [c'était] le rêve d'un bonheur collectif sans justice médiatrice. [...] Les juges, [qui] ne [devaient] être sollicités qu'in extremis, [étaient] des citoyens, élus au suffrage populaire, renouvelables, modestes, fidèles et fraternels exécutants des lois, non plus des sortes de prêtres* »⁽³²³⁾. Malmenée sous l'Empire par l'appropriation de la fonction juridictionnelle au soutien d'un pouvoir personnel, puis par les épurations du XIX^{ème} siècle, la magistrature ne pouvait plus seulement compter sur la force des symboles séculiers pour remplir sa mission régaliennne de traitement des litiges et des infractions. Il n'était pas question de faire renaître une aristocratie thémistique. Le juge n'était plus l'enfant du Très-Haut, sauf dans la rhétorique historique de certains discours d'audiences solennelles de rentrée judiciaire (**Section I**).

La France contemporaine, en partie fille de la Révolution et de l'Empire, demeure attachée à la domination légale-bureaucratique de l'État, dont le juge est un agent, non point l'organe de Thémis. Après la Révolution, la magistrature n'était plus qu'une « bouche de la loi » dépendante du pouvoir d'Assemblée. Depuis l'Empire, la dépendance semble avoir basculé du côté du pouvoir exécutif. Formé depuis 1958 dans une grande École du service public adaptée à la spécificité de la fonction juridictionnelle, le magistrat judiciaire de carrière s'impose par ses « vertus » et ses « talents ». Dans une société démocratique qui regarde plus le mérite personnel que l'apparat de la fonction, l'autorité judiciaire doit compter uniquement sur sa compétence professionnelle pour assurer la considération de l'*imperium* juridictionnel de l'État (**Section II**).

⁽³²²⁾ Charles-Louis DE SECONDAT, *De l'esprit des lois*, op. cit., livre XI, chap. VI, p. 116.

⁽³²³⁾ Jacques KRYNEN, *L'État de justice. France, XIII^e-XX^e siècles*, t. II, op. cit., p.57.

Chapitre II. L'indépendance juridictionnelle de l'autorité judiciaire

La fonction juridictionnelle consiste à appliquer la loi, mais l'autorité judiciaire qui l'exerce doit rester indépendante des pouvoirs publics comme de fait, puisqu'à défaut, ces derniers finiraient par se l'approprier. Dans la mise en mouvement de l'action pour l'application des peines, le ministère public a conquis son indépendance dans le suivi des affaires individuelles, mais partage sa compétence régaliennne de constatation des infractions avec d'autres autorités administratives. Il forme au sein de l'autorité judiciaire un ordre intégré et à part. Intégré, parce qu'il fait vivre au côté de la magistrature du siège les Codes pénal et de procédure pénale. À part, car il rend compte au pouvoir exécutif de son action dans l'application de la politique pénale déterminée et conduite par le Gouvernement (article 20, alinéa 1er, de la Constitution). À ce titre, les parquets généraux sont en correspondance avec la direction des affaires criminelles et des grâces (D.A.C.G.), du ministère de la Justice, qui les informe sur des aspects pratiques de droit pénal ou de procédure pénale, par des lettres de cadrage général. La discipline hiérarchique des magistrats du parquet s'entend dans le même sens depuis l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, puisqu'elle vise le principe de sécurité juridique, *i.e.* que le pouvoir d'appréciation et de décision du procureur de la République en matière de poursuites ne conduise pas à une application distincte de la loi selon les juridictions (**Section I**).

En procédure pénale, l'indépendance juridictionnelle de l'autorité judiciaire est partagée entre les autorités de poursuite et de jugement afin d'assurer la sauvegarde de la liberté individuelle. Cette indépendance constitutionnelle (article 66 de la Constitution) est un garde-fou qui borne les actions de police dans l'État. Elle permet à l'autorité judiciaire de contrôler en légalité – mais non pas en *constitutionnalité* et encore moins en *opportunité* – les mesures attentatoires à la sûreté de la personne. Le juge judiciaire assure, en plus de cet office constitutionnel, la défense conventionnelle et légale des droits et libertés fondamentaux des justiciables, communément avec le juge administratif et le juge constitutionnel. L'absence de compétence exclusive de son ordre juridictionnel dans la défense des libertés répond à l'objectif de contrôler en toute indépendance et avec célérité les formes variées de l'atteinte portée à ces libertés. Toutefois, aucun principe constitutionnel n'interdit au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre principalement saisi dans un contentieux particulier, afin notamment d'éviter des divergences jurisprudentielles dans l'application du droit (**Section II**).

Section I. L'indépendance du ministère public dans le suivi des affaires pénales individuelles

En 1985, le rapport remis au Premier ministre sur « *La modernisation de la justice* », constatait que « *les services des parquets sont des lieux de réception et de traitement des procès-verbaux avant d'être des lieux d'impulsion d'une politique pénale* »⁽³²⁴⁾. En effet, la marge de manœuvre dont dispose un parquet pour définir et conduire une politique pénale dépend du rapport de subordination hiérarchique qui le gouverne. « *L'intervention du gouvernement [par des instructions générales adressées aux parquets] se justifie en ce que les décisions de justice peuvent avoir une influence sur la réalisation de la politique que la Nation a choisi en choisissant le gouvernement* »⁽³²⁵⁾. C'est ainsi qu'une répression plus ou moins sévère des infractions économiques, des infractions contre la famille, des infractions à la législation du travail peut soit favoriser, soit, au contraire, entraver la politique économique, familiale ou sociale du gouvernement »⁽³²⁶⁾. Le ministre de la Justice, chargé de conduire la politique pénale déterminée par le Gouvernement⁽³²⁷⁾, ne peut pas être réduit à « *l'impuissance politique* »⁽³²⁸⁾. Il doit disposer d'une information fiable et complète sur le fonctionnement de la justice, afin d'assumer ses responsabilités devant le Parlement, de garantir l'unité du droit et l'égalité des citoyens devant la loi sur l'ensemble du territoire de la République⁽³²⁹⁾ (§1).

⁽³²⁴⁾ Edgar TAILHADES, *La modernisation de la justice*, Rapport remis au Premier ministre, Paris, éd. La Documentation française, 1985, p. 53.

⁽³²⁵⁾ *Contra.* v. Didier BOCCON-GIBOD, « Le Conseil supérieur de la magistrature confronté à l'exigence d'indépendance de l'autorité judiciaire », in François ROUSSEAU, Sylvie GRUNVALD et Gildas ROUSSEL (coord.), *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet*, Paris, éd. Dalloz, 2020, p. 245 : « L'argument selon lequel le garde des Sceaux doit pouvoir choisir les procureurs qui vont mettre en œuvre 'sa' politique est bien peu convaincant, dès lors qu'il n'existe aucun lien entre la durée d'un mandat ministériel et celles des fonctions de chef de parquet ». Les hommes politiques changent, les fonctionnaires demeurent.

⁽³²⁶⁾ Michèle-Laure RASSAT, *Droit pénal général*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit fondamental, 1987, 683 p. V. aussi Michel JÉOL, « Le Garde des Sceaux et l'action publique », *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération* 1974, t. 28, n° 4, p. 275-284 : « Sur le plan politique, il est important pour le gouvernement, qui dispose par ailleurs du droit de saisir le parlement de projets de réformes législatives, de pouvoir infléchir l'application de la loi pénale en fonction des orientations de la politique qu'il entend suivre dans tel ou tel secteur de l'activité nationale ».

⁽³²⁷⁾ Art. 30, al. 1er, du C.P.P.

⁽³²⁸⁾ Christophe JAMIN, « Contre le garde des Sceaux Éric Dupont-Moretti, les magistrats font de la politique », *Tribune, Le Journal du dimanche*, 3 oct. 2020.

⁽³²⁹⁾ V. Cons. const., 8 déc. 2017, *Union syndicale des magistrats [Indépendance des magistrats du parquet]*, déc. n° 2017-680 QPC, §14, *D.* 2017, p. 2485 ; 2018, p. 1, note Cassia, p. 953, art. Renoux ; *Constitutions* 2017, p. 657 ; *AJ pénal* 2018, p. 83, note Taleb-Karlsson, p. 216, note Léna ; *AJDA* 2017, p. 2440 ; 2018, p. 391, note Perrier, p. 509, note Roux ; *RSC* 2018, p. 163, note De Lamy. V. aussi, Cons. const., 14 sept. 2021, *Ligue des*

Cette déclinaison de l'article 20, alinéa 1er, de la Constitution de 1958 : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* », illustre le statut dual du parquet. Le garde des Sceaux porte la politique pénale de la nation. Il dispose à cet effet « *de l'administration et de la force armée* », mais ne peut adresser aucune instruction aux magistrats dans des affaires individuelles⁽³³⁰⁾. L'indépendance juridictionnelle du parquet⁽³³¹⁾, garantie par l'article 64 de la Constitution, n'entre dans aucune des catégories dont le Gouvernement peut disposer (§2).

§1 – L'émancipation progressive des magistrats du parquet dans la conduite de l'action publique

La qualité d'agent du pouvoir exécutif qui faisait depuis l'« ordre » judiciaire napoléonien le trait essentiel du ministère public, s'incarnait dans l'indivisible unité de direction et de subordination hiérarchique au garde des Sceaux⁽³³²⁾. Les procureurs généraux et impériaux avaient la charge d'assurer la recherche et la poursuite des crimes et des délits. Ils veillaient également à la bonne tenue du personnel judiciaire : commissaires de police, officiers de gendarmerie, juges de paix, maires, agents publics, qui participaient au maintien de l'ordre public. Ils agissaient en concertation avec les préfets, qui servaient eux aussi d'informateurs du pouvoir exécutif (A). À la différence des magistrats du siège, les magistrats du parquet ne bénéficient pas de l'inamovibilité et sont soumis dans l'exercice de leurs prérogatives juridictionnelles à la discipline hiérarchique. Ils peuvent se voir contraints d'engager des poursuites, sous peine de sanction disciplinaire (B).

A. Le statut dual du parquet : un partage de pouvoir régalién entre autorités publiques

Au XIX^{ème} siècle, le parquet recevait les dénonciations d'infractions et coordonnait l'action de la police judiciaire⁽³³³⁾. Parce que la séparation des pouvoirs n'était encore qu'une

droits de l'homme [Transmission de rapports particuliers par les procureurs à leur autorité hiérarchique], déc. n° 2021-927 QPC, §15, *D. actu.*, 20 sept. 2021, obs. Goetz.

⁽³³⁰⁾ Art. 30, al. 3, du C.P.P.

⁽³³¹⁾ V. Paul CASSIA, « L'article 20 de la Constitution, marqueur de la dépendance des magistrats du parquet ? », *D.* 2018, p. 1.

⁽³³²⁾ V. Maurice ROLLAND, « Le Ministère public, agent non seulement de répression mais de prévention », *JCP* 1957, n° 11, p. 134 s.

⁽³³³⁾ Art. 9 et 22 du Code d'instruction criminelle (C.I.C.) de 1808.

chimère, le procureur général pouvait être concurrencé dans ses attributions par le préfet, investi du pouvoir de faire constater les infractions, d'ordonner les perquisitions et les arrestations⁽³³⁴⁾. Les conclusions du *Rapport sur la réorganisation des services de police et leurs rapports avec la justice*, déposé en 1966 par Léon Noël, premier président du Conseil constitutionnel, étaient lucides : « *Il est malheureusement de notoriété que ces dispositions [faisant obligation à l'officier de policier judiciaire (O.P.J.) de transmettre directement l'original des procès-verbaux dressés à l'autorité judiciaire] sont trop fréquemment négligées, les officiers de police judiciaire communiquant par priorité, sinon exclusivement à leurs chefs directs ou aux préfets les renseignements recueillis par eux sur des infractions à la loi pénale* »⁽³³⁵⁾. La carrière de tout policier, fut-il O.P.J., se déroulait et se déroule toujours sous les auspices du ministère de l'Intérieur, qui pourvoit à son avancement et exerce le pouvoir disciplinaire. Théoriquement, le procureur général peut lui retirer son habilitation d'O.P.J.⁽³³⁶⁾ et ce dernier faire paradoxalement l'objet d'une promotion par son ministre... Le Professeur de sciences criminelles, Émile Garçon, s'inquiétait en 1908 de ce que la police judiciaire, organe essentiel de la justice répressive, « *est institué[e] sous la dépendance du plus politique des ministères et que l'administration sera ainsi plus intimement mêlée à l'œuvre de la justice criminelle* »⁽³³⁷⁾.

Un procureur impérial pouvait par exemple faire droit à la requête d'un préfet sollicitant la remise en liberté de réclusionnaires libérés, assujettis à la surveillance de la haute police, mais interdits de séjour dans la ville de leur ressort, où ils logeaient manifestement : « *Ces individus ont donné à la police plusieurs indications à l'aide desquelles il sera peut-être possible de découvrir quelques malfaiteurs qui exploitent depuis quelques temps la ville [...]. M. le Maire désirerait donc que l'on pût fermer les yeux sur la présence de ces individus qui doivent être mis à votre disposition. Je ne puis, M. le Procureur, qu'appuyer la demande de M. le Maire, s'il est vrai que ces individus puissent rendre des services à la police* »⁽³³⁸⁾. Les

⁽³³⁴⁾ Art. 10 du C.I.C. V. Christian BRUSCHI (dir.), *Parquet et politique pénale depuis le XIXe siècle*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 2002, spéc. p. 74-78.

⁽³³⁵⁾ Cité par Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ, in *Justices, op. cit.*, p. 92.

⁽³³⁶⁾ L'art. 13 du C.P.P. prévoit la mission de surveillance exercée par le procureur général sur la police judiciaire. Dans le cadre de cette mission, lorsqu'un O.P.J. a commis une faute, le procureur général a le pouvoir de prendre à son encontre un arrêté prononçant le retrait ou la suspension de l'habilitation à exercer ces fonctions (art. R. 15-2, R. 15-6 et 16-1 du C.P.P.).

⁽³³⁷⁾ Cité par Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ, *loc. cit.*, p. 93.

⁽³³⁸⁾ Lettre du préfet du Rhône adressée au procureur du roi, le 21 déc. 1837, en vertu de l'art. 624 du C.I.C. : « Le procureur du roi provoque des attestations des maires des communes où le condamné a résidé [...]. Il prend, en outre, l'avis des juges de paix des cantons et celui des sous-préfets des arrondissements où le condamné a résidé ». *Histoire*. v. l'arrêt de la cour d'assises d'Anvers acquittant en 1811 le maire Jean-Étienne WERBROUCK accusé de concussion, annulé à la demande expresse de l'Empereur. La sûreté de l'État passait avant la sûreté du sujet. V. encore, la déclaration radiodiffusée du 11 mai 1968, dans laquelle le premier ministre

réclusionnaires en rupture de ban étaient libérés, sans qu'aucune poursuite n'ait été engagée à leur encontre. La connivence entre le ministère public et le préfet était cordiale, l'un comme l'autre étant des représentants du pouvoir exécutif qui s'en servait comme « sentinelles de l'ordre public »⁽³³⁹⁾. Le parquet, dans sa fonction de renseignement du pouvoir politique et d'exécution des diligences gouvernementales, n'était pas plus indépendant que le préfet, à qui le législateur maintenait un pouvoir de police judiciaire de 1808 jusqu'en 1933⁽³⁴⁰⁾.

Le Décret n° 66-716 du 28 septembre 1966 portant règlement d'administration publique modifiant et complétant le Code de procédure pénale (2ème partie) en ce qui concerne la police judiciaire⁽³⁴¹⁾, posait timidement la règle suivant laquelle « les officiers de police judiciaire, à l'occasion d'une enquête ou d'une commission rogatoire, ne peuvent [...] solliciter ou recevoir des ordres ou des instructions que de l'autorité judiciaire dont ils dépendent. [...] [Ils] doivent rendre compte de leurs diverses opérations à [cette] autorité [...] sans attendre la fin de leur mission ». Le préfet de police, haut fonctionnaire à l'origine chargé des fonctions de secrétaire général de l'administration de la police, s'est bien vite trouvé investi d'animer l'action policière dans sa circonscription. Application d'un principe typiquement napoléonien : les rivalités de compétence entre autorités publiques devaient stimuler les intéressés à agir rapidement en matière policière. La généralisation progressive du préfet de police a permis au ministère de l'Intérieur d'avoir un droit de regard sur les

de l'époque, Georges POMPIDOU, annonçait avoir fait libérer des manifestants étudiants arrêtés en flagrant délit, avant que le procureur de la République ne se soit prononcé. Replacée dans son contexte insurrectionnel, la déclaration stupéfiante incite plus à la réflexion qu'à l'indignation, mais force est de constater que le pouvoir exécutif touchait aux limites de l'État de droit : l'autorité judiciaire était niée par sa subordination aux revendications politiques qui la transcendaient. « La raison d'État donne l'affaire Dreyfus, l'intérêt supérieur de l'État les sections spéciales, et l'une comme l'autre ont toujours et partout anéanti la justice » (Pierre ARPAILLANGE, *La simple justice*, Paris, éd. Julliard, 1980, p. 98).

⁽³³⁹⁾ V. Pierre LOEWEL, avocat, s'adressant à un avocat général, cité par André DAMIEN, in *Les Avocats du temps passé : essai sur la vie quotidienne des avocats au cours des âges*, Versailles, éd. Henri Lefèbre, 1973, p. 470 : « Dans cette affaire, le Ministère public, c'est le ministère tout court [...]. L'on a pu se demander de nos jours pour qui se levait le Ministère public, pour la défense du gouvernement, de la société, de la loi ? ». *Littérature*. v. Honoré DE BALZAC, *Le Curé de village*, Bruxelles, éd. Meline, Cans et Compagnie, 1839, p. 96, brossant la scène naïve du baron de Grandville, avocat général, poursuivant un assassin. Le criminel sut gagner la sympathie de Madame Graslin, dont le baron est amoureux. Pour sauver le malfaiteur, elle propose à l'avocat général un marché : « Laissez-vous battre par l'avocat ! Allons, faites-moi présent de cette vie ? [...] Vous aurez la mienne ! [...] Allez ! Vous ne m'aimez pas ? » ; l'avocat général ne put que répondre : « Puis-je réformer le code ? ». « Dans cette journée, l'accusé, d'après la déclaration du jury, fut condamné à mort ».

⁽³⁴⁰⁾ V. art. 10 du C.I.C. : « Les préfets des départements, et le préfet de police à Paris, pourront faire personnellement, ou requérir les officiers de police judiciaire chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ».

⁽³⁴¹⁾ *JORF* 29 sept. 1966, n° 226, p. 8547.

infractions commises et lui a conféré, au désavantage de l'autorité judiciaire, un certain pouvoir dans le choix de la politique pénale⁽³⁴²⁾.

Le pouvoir exécutif nommait et révoquait *ad nutum* les magistrats du ministère public, collaborateurs des autres fonctionnaires de l'Administration. « *Il nous semble impossible de ne pas être frappé de ce que peut souvent présenter de choquant la situation de magistrats [du parquet] qui participent si activement dans la mesure de leurs lumières à la distribution de la justice, et qui, après avoir consumé leur vie dans les luttes laborieuses, peuvent après 29 ans de travaux, être dépouillés, ou par une oscillation politique, ou par un caprice peut-être, ou par suite d'une faute légère si l'on veut, de toute compensation de leurs longues veilles, de tout fruit d'une existence consacrée en entier à la défense des intérêts sociaux. Ne serait-il pas possible de tout concilier, en créant pour ces soldats de la magistrature militante, quelque chose de semblable au cadre de la disponibilité qui existe déjà pour les officiers des armées de terre et de mer* »⁽³⁴³⁾. La comparaison avec l'armée soulignait une fois de plus le caractère militant de la fonction de parquetier, qui variait suivant la vigueur du régime en place⁽³⁴⁴⁾. L'indépendance aboutissait, lorsque ce magistrat était persuadé de trahir la loi s'il se conformait aux injonctions, à une démission lancée comme un soufflet à la face du pouvoir exécutif. Mais devant le prestige de la fonction publique et la qualité de notable qu'elle lui conférait, au concept d'indépendance dont entendait se parer le jeune auditeur de parquet, se substituait la prégnance des contingences matérielles lui imposant la complaisance à l'égard de la Chancellerie.

B. La discipline hiérarchique des magistrats du parquet

L'avantage d'une subordination dans la conduite de l'action publique est de lui conférer une unité, évitant que chaque procureur de la République ne mène sa propre politique pénale dans son ressort. Le procureur général peut en ce sens enjoindre aux procureurs de la

⁽³⁴²⁾ Comp. Aujourd'hui, *Le guide du manifestant arrêté*, du Syndicat de la magistrature, Paris, éd. Le passager clandestin, 2020, 72 p., constitue, dans une logique de rivalité ministérielle, un manuel judiciaire de résistance aux forces de police, qui sont pourtant le bras armé de l'État...

⁽³⁴³⁾ Michel-Charles CHÉGARAY, procureur général à la Cour d'Orléans, *De l'état présent des institutions judiciaires et de quelques réformes à y introduire*, discours prononcé le 8 nov. 1836, Orléans, impr. A. Jacob, 1836, 23 p.

⁽³⁴⁴⁾ V. Jean-Claude FARCY, *Magistrats en majesté. Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel (XIXe-XXe siècles)*, op. cit., p. 346-348 : « Au XIXe siècle, même après l'instauration de la Troisième République, ce magistrat se dit et est véritablement un militant [...]. Militant au service de l'ordre public, [il] est également au service du régime qui l'a nommé [...]. Ce rôle "militant" et "politique" implique des servitudes. On se défend parfois d'être un agent servile du pouvoir, notamment à la fin du Second Empire lorsque l'opposition met en question le rôle du parquet dans la période autoritaire du régime. On réplique rarement, sauf à dire qu'il y a confusion entre maintien de l'ordre et soutien au régime, mais la défense est sans conviction, tant on sait avoir lié son sort au régime en place ».

République, « *par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager [...] des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites [qu'il] juge opportunes* »⁽³⁴⁵⁾. L'insubordination hiérarchique conduirait infailliblement à une application distincte de la loi selon les juridictions et donc à la violation du principe d'égalité des citoyens devant elle⁽³⁴⁶⁾. « [Si] *les procureurs de la République [étaient] élus sur la base d'un programme de politique pénale adapté aux spécificités de leur circonscription et aux attentes de leur électeurat, [...] quel serait le rôle du garde des Sceaux, membre d'un gouvernement chargé de "déterminer et de conduire la politique de la nation" dès lors qu'il ne pourrait plus déterminer et conduire la politique dans son propre secteur [?]* »⁽³⁴⁷⁾. Le procureur général se réserve donc toujours la possibilité de sanctionner disciplinairement les abus qu'un procureur de la République ferait de son pouvoir d'appréciation et de décision en matière de poursuites⁽³⁴⁸⁾. L'article 43, alinéa 3, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, dispose que « *tout manquement [d'un magistrat du parquet] au devoir de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire, [...] [qui] s'apprécie compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique* »⁽³⁴⁹⁾.

Le cadre disciplinaire des magistrats du parquet diffère profondément de celui des juges. L'autorité commune investie du pouvoir disciplinaire est le garde des Sceaux, mais la formation compétente du C.S.M. n'émet, au terme d'une procédure analogue à celle conduite au siège, qu'un avis sur l'existence d'une faute disciplinaire et le cas échéant, sur la sanction à appliquer⁽³⁵⁰⁾. La *Loi organique n° 94-101 du 5 février 1994*⁽³⁵¹⁾, a abrogé les dispositions de

⁽³⁴⁵⁾ Art. 36 du C.P.P. *Histoire*. v. art. 274 du C.I.C. : « Le procureur général, soit d'office, soit par les ordres du ministre de la justice, charge le procureur du roi de poursuivre les délits dont il a connaissance ».

⁽³⁴⁶⁾ V. art. 6 de la *D.D.H.C.*

⁽³⁴⁷⁾ Brigitte ANGIBAUD, *Le Parquet*, Paris, éd. P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1999, p. 14.

⁽³⁴⁸⁾ *Add. Nuance*. CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 12 juin 2013, *Courroye*, req. n° 361698, *Rec. Lebon ; D. actu.*, 18 juin 2013, obs. Pigaglio ; *AJDA* 2013, p. 1249 ; *AJFP* 2013, p. 275 ; *Gaz. Pal.* 2013, n° 206, note Guyomar : « Aucune disposition ni aucun principe général du droit n'interdisent au Président de la République, chargé par l'article 28 [du statut de la magistrature] de prendre les décrets portant nomination aux fonctions exercées par les magistrats, de muter d'office dans l'intérêt du service les magistrats qui ne bénéficient pas de l'inamovibilité ». Le Conseil d'État vérifie que la décision de mutation, motivée par l'*intérêt du service*, ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée (v. CE, 1ère et 4ème sous-sect. réun., 27 juill. 1979, *Jeol*, req. n° 03748, *Rec. Lebon*, p. 338). Ainsi, une mutation d'office dans l'intérêt du service, destinée à « rétablir le fonctionnement serein » dans un tribunal, ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée (CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 12 juin 2013, *Courroye*, req. n° 361698, *loc. cit.*).

⁽³⁴⁹⁾ V. par ex., CE, 28 avr. 2021, req. n° 441537, *D. actu.*, 5 mai 2021, obs. Bigot, sur l'avertissement donné à une substitue du procureur de la République du fait d'initiatives contraires, dans la réquisition des peines, aux orientations de politique pénale définies par sa hiérarchie, conduisant à des incohérences dans l'action du parquet.

⁽³⁵⁰⁾ Art. 65, al. 7, de la Constitution. *Nuance*. v. CE, 6ème et 4ème sous-sect. réun., 12 janv. 2004, *Cazals*, req. n° 248702, *Rec. Lebon*, p. 757 ; *AJDA* 2004, p. 1207 ; *D.* 2004, p. 997 : à l'époque de la tragique affaire dite « des disparues de l'Yonne », un magistrat du parquet d'Auxerre avait fait l'objet d'une sanction de déplacement d'office. Le Conseil d'État retenait deux motifs d'annulation de la décision : une erreur manifeste dans

l'ancien article 65-1 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, qui disposait que lorsque la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet était d'avis qu'il n'y avait pas de faute dans l'exercice des fonctions, le garde des Sceaux ne pouvait prononcer de sanction contre le magistrat intéressé « *sans avoir préalablement soumis cette question à une commission spéciale instituée auprès de la Cour de cassation* », composée du Premier président, de trois conseillers et de trois avocats généraux désignés annuellement par l'assemblée générale de la Cour. Le pouvoir de la commission spéciale était d'autant plus important que ses décisions s'imposaient au garde des Sceaux et à la formation disciplinaire du C.S.M.⁽³⁵²⁾, mais également au Conseil d'État statuant au contentieux⁽³⁵³⁾. Lorsqu'elle n'avait pas été saisie, le Conseil d'État, préalablement à toute décision, devait saisir la commission spéciale pour qu'elle statue sur la question préjudicielle d'une faute dans l'exercice des fonctions⁽³⁵⁴⁾. Le législateur organique n'a plus attribué de pouvoir comparable à une institution constitutionnelle telle que le C.S.M. statuant au disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet.

Le régime disciplinaire des parquetiers est exclu des dispositions de l'article 6 § 1 de la *Conv. E.D.H.*, en ce que le C.S.M. n'intervient pas en tant que juridiction⁽³⁵⁵⁾. Si la procédure suivie n'est pas soumise à l'article 6 § 1, elle doit en revanche respecter le principe d'impartialité et les droits de la défense⁽³⁵⁶⁾. L'audience est publique et l'instance devant

l'appréciation de la gravité des faits conduisant à retenir une sanction disproportionnée ; une erreur de droit, considérant que le que le garde des Sceaux, qui a infligé la sanction disciplinaire, avait annoncé *publiquement* qu'il se conformerait à la recommandation du C.S.M. quelle qu'elle soit, et qu'il ressortait des termes mêmes de la décision attaquée que le ministre s'était entièrement approprié les motifs et la portée de l'avis du C.S.M., méconnaissant ainsi sa compétence. Le garde des Sceaux avait implicitement renoncé à exercer son pouvoir d'appréciation en application de la Constitution et de l'art. 66 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958* : s'il envisage de prononcer une sanction plus grave que celle initialement proposée par le C.S.M., le garde des Sceaux doit à nouveau saisir la commission de discipline du parquet d'un projet de décision motivée. Le nouvel avis, qui ne lie pas davantage le ministre, est versé au dossier du magistrat concerné pour servir de support à un éventuel recours contentieux.

⁽³⁵¹⁾ *JORF* 8 févr. 1994, n° 32, p. 2150 ; *NOR* : JUSX9300123L.

⁽³⁵²⁾ Art. 65-1, al. 4, anc., de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽³⁵³⁾ Art. 66-1, al. 1er, anc., de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽³⁵⁴⁾ Art. 66-1, al. 2, anc., de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽³⁵⁵⁾ V. aussi, CE, 6ème et 4ème sous-sect. réun., 18 oct. 2000, *Terrail*, req. n° 208168, *Rec. Lebon*, p. 430 ; *AJDA* 2001, p. 288, note Rouault ; obs. *D.* 2000, p. 280. *Adde.* CE, 5 avr. 1991, *Valentie*, req. n° 92776, *Rec. Lebon* ; *RFDA* 1992, p. 510, chron. Berger : la décision par laquelle le jury de l'E.N.M. décide de ne pas inscrire un auditeur de justice sur la liste de classement à la sortie de l'école, en raison de son inaptitude aux fonctions judiciaires, n'est pas une décision juridictionnelle et n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 6 § 1 de la *Conv. E.D.H.* Elle n'a pas un caractère disciplinaire et n'a pas à être prise à la suite d'une procédure contradictoire.

⁽³⁵⁶⁾ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 27 nov. 2009, *Hontang*, req. n° 310493, *Rec. Lebon*, p. 207 ; *AJDA* 2009, p. 1070, note Brondel. *Adde.* Aucun texte à valeur constitutionnelle ne protège expressément les droits de la défense, mais ils constituent un principe fondamental reconnu par les lois de la République (P.F.R.L.R. ; v.

laquelle est portée le recours contre la décision disciplinaire nécessite la tenue d'une audience « portant sur les éléments factuels décisifs »⁽³⁵⁷⁾.

§2 – La plume est serve mais la parole est libre

Le combat institutionnel pour l'indépendance des magistrats du parquet dans l'exercice de l'action publique en a fait une autorité judiciaire au sens de la Constitution. Seuls quelques fonctionnaires de la D.A.C.G. suivent au ministère de la Justice les affaires en cours dans les parquets. Ils ne disposent plus de moyens légaux ni du principe de la subordination hiérarchique pour téléguider le travail des procureurs de la République ou exercer à leur place l'action publique. Si la plume des magistrats du parquet est serve, la parole de ceux qui disposent du pouvoir propre d'action publique est libre (A). La D.A.C.G. répond le plus souvent aux demandes d'informations des parquets par des indications générales, adressées sous la forme de circulaires à l'ensemble des procureurs généraux et des procureurs, afin d'harmoniser l'application uniforme de la loi sur l'ensemble du territoire. Le ministère public participe ainsi, comme le juge judiciaire, à la sauvegarde de la liberté individuelle de l'article 66 de la Constitution. De ce long combat pour l'exercice des poursuites décentralisées dans le cadre de la loi, la jurisprudence européenne retient que le parquet français, en plus d'assumer personnellement le rôle de partie poursuivante, ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par l'article 5 § 3 de la *Conv. E.D.H.*, et lui refuse la qualité d'autorité judiciaire (B).

A. Le combat institutionnel pour l'indépendance dans l'action publique

Au XIX^{ème} siècle, lorsqu'il s'agissait de traiter de l'ordre de ne pas poursuivre, la doctrine et la jurisprudence refusaient de concert de reconnaître au ministre de la Justice le droit d'interdire l'exercice de l'action publique : « *L'action publique n'appartient pas au ministre [...], il peut bien prescrire de l'intenter ; mais la loi ne l'autorise pas à en interdire l'exercice* »⁽³⁵⁸⁾. En pratique, le garde des Sceaux, chef et garant de l'unité des parquets, allait

Cons. const., 2 déc. 1976, *Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail*, déc. n° 76-70 DC, §2, *JORF* 7 déc. 1976, n° 94, p. 7052 ; *RDP* 1978, p. 817, comm. Favoreu).

⁽³⁵⁷⁾ C.E.D.H., gr. ch., 6 nov. 2018, *Ramos Nunes De Carvalho e Sá c/ Portugal*, req. n° 55391/13, 57728/13 et 74041/13, §213, *AJDA* 2019, p. 169, chron. Burgorgue-Larsen ; *Les cahiers de la justice* 2021, p. 127, art. Lapouble.

⁽³⁵⁸⁾ Jean-Henri-Claude MANGIN, *Traité de l'action publique et de l'action civile en matière criminelle*, t. II, Paris, 3^{ème} éd., L. Larose, 1876, p. 73. V. aussi, Cass. crim., 22 déc. 1827, Bull. crim., n° 218 : « C'est une erreur manifeste de prétendre que le ministre de la Justice a la suprême direction de l'action publique pour la

au-delà de son rôle d'impulsion en interdisant à certains parquetiers d'intenter des poursuites sans en avoir préalablement référé à leur supérieur hiérarchique. « *L'influence de plus en plus grande de considérations d'ordre politique sur l'administration de la Justice est, en effet, un vice tel que, l'on a pu rechercher, dans l'inamovibilité du Ministère public, un appui pour son indépendance. Mais ne nous illusionnons pas : l'indépendance tient au caractère plus qu'aux institutions* »⁽³⁵⁹⁾. Affirmer que l'indépendance réside dans le caractère et la personnalité relevait du tour de passe-passe, car si l'inamovibilité dans une haute magistrature est un gage d'indépendance juridictionnelle, lorsque plus de la moitié des postes du ministère public est située au bas de la hiérarchie, le principe s'inverse : de garantie d'indépendance à l'égard du garde des Sceaux, il devient pour ce même pouvoir exécutif une ressource dans l'application de sa politique... En réalité, même s'il ne l'était que partiellement, le magistrat du parquet était plus indépendant que ne le croyait la doctrine, pour peu qu'il ait du caractère et de l'indépendance d'esprit⁽³⁶⁰⁾.

Au cours de la première moitié du XX^{ème} siècle, la faculté de gommer le principe de subordination hiérarchique par un exercice plein et audacieux de l'action publique, devint un devoir moral des magistrats du parquet : « *Les dépositaires de l'action publique ne sont pas tenus à une obéissance plus absolue que les autres agents du pouvoir exécutif [...]. Il faut qu'ils obéissent aux lois plutôt qu'à ceux qui leur prescriraient de les violer [...]. C'est donc*

punition des crimes et des délits ; que cette direction est expressément confiée aux cours royales par l'article 9 du Code d'instruction criminelle ».

⁽³⁵⁹⁾ René GARRAUD, *Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale*, vol. III, Paris, éd. L. Larose et L. Tenin, Sirey, 1912, p. 173. *Contra.* v. Pierre TRUCHE, *Juger, être jugé. Le magistrat face aux autres et à lui-même*, Paris, éd. Fayard, coll. Documents, témoignages, 2001, p. 28 : « On ne saurait s'en sortir par la pirouette habituelle : "L'indépendance est une affaire de caractère", ce qui se traduit par : "Moi j'en ai, mais d'autres..." [...] Il ne sert à rien de proclamer son indépendance si l'on n'est pas lucide sur ses liens de dépendance. [Les dépendances enrichissent la profession et rendent la décision moins mauvaise]. Ce n'est qu'après cette prise de conscience que l'on peut atteindre à l'impartialité en n'ayant aucun parti pris pour une partie. Au risque, toujours présent, de se tromper ».

⁽³⁶⁰⁾ V. le récit de Georges BOYER CHAMMARD, in *Les Magistrats*, Paris, éd. P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1985, p. 53-54 : « [Dans les années 1950], un magistrat, P. M., qui a terminé sa carrière comme conseiller à la Chambre criminelle de la Cour de cassation, était alors substitut du procureur de la République dans un des plus importants tribunaux de province. Il y avait à l'instruction une affaire concernant une femme qui avait pratiqué une série d'avortement dont certains s'étaient fort mal terminés. L'enquête durait depuis plusieurs mois. L'avorteuse, professionnelle, était détenue. Elle avait pour conseil un avocat connu qui était également député. Périodiquement, le défenseur demandait la mise en liberté de sa cliente. À chaque refus du juge d'instruction, il venait se plaindre énergiquement auprès de celui-ci qui, pour s'en débarrasser, lui dit : "Vous savez bien que, même si je rendais une ordonnance de mise en liberté de votre cliente, cela ne servirait pas à grand-chose car le parquet ferait immédiatement appel de ma décision. [...] Furieux, l'avocat, dont chacun savait combien il était impulsif et violent dans son expression, vint trouver le substitut M. et lui exposa avec fougue ses arguments pour une mise en liberté. M. les réfuta un à un, opiniâtement. L'irritation du conseil s'accrut et finalement, à bout d'arguments, il lança à M. : "Vous, quand je serai garde des Sceaux, je vous ferai sauter !" M. répondit à la menace en disant : "Vous me rendrez un grand service. Je n'aurai aucun mal à trouver dans le privé une situation aussi intéressante que celle de substitut avec un traitement très supérieur". Manifestement l'avocat ne s'attendait pas à une réponse semblable car il éclata de rire et sortit en disant simplement : "Vous alors !" ». L'histoire a un épilogue... « Un an plus tard, l'avocat en question devenait garde des Sceaux. Au premier tableau d'avancement, P. M. était proposé pour un poste supérieur auquel il était nommé rapidement. Tocqueville avait raison de dire "qu'un régime meurt lorsqu'il ne choisit ses fonctionnaires que parmi ses partisans !" ».

une obligation pour eux de résister si on leur prescrit d'exécuter des mesures qu'ils trouveraient en opposition avec les droits qu'ils sont chargés de défendre, car des ministres responsables ne doivent être obéis que lorsqu'ils donnent des ordres conformes aux lois et à la Constitution de l'État »⁽³⁶¹⁾.

Les réquisitions écrites du procureur de la République passant outre les ordres du procureur général restent valides. Le tribunal saisi par un magistrat du parquet en dépit de l'ordre reçu de ne pas poursuivre l'est valablement, de même que le tribunal n'est pas saisi si, malgré les instructions qu'il tient de son supérieur hiérarchique, le parquetier s'abstient de déclencher des poursuites. Cette option, qui suppose une grande détermination dans l'indépendance d'esprit revendiquée, n'a été ouverte par la loi qu'aux procureurs de la République et aux procureurs généraux, les seuls à disposer d'un « pouvoir propre » d'action publique dans leur ressort⁽³⁶²⁾. « *Le "pouvoir propre" des chefs de parquet [...] [a] limit[é] l'intrusion de la politique* »⁽³⁶³⁾.

Bien que qualifiés de « *substituts du procureur général* » par la *Loi du 20 avril 1810 relative à l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice*⁽³⁶⁴⁾, les procureurs de la République n'ont besoin d'aucune délégation de sa part pour enclencher l'action de la justice criminelle. À l'inverse, aux termes de l'article 33 du C.P.P., les substituts du procureur ne peuvent agir sans délégation expresse ou tacite de sa part, et sont tenus de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions données par le procureur général et le procureur de la République. Ils ne détiennent pas de pouvoir propre d'action publique⁽³⁶⁵⁾.

B. Des poursuites décentralisées dans le cadre de la loi

⁽³⁶¹⁾ Jean-Henri-Claude MANGIN, *Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale*, op. cit., t. I, n° 91.

⁽³⁶²⁾ V. art. 22 du C.I.C.

⁽³⁶³⁾ Henri DONNEDIEU DE VABRES, *La justice pénale d'aujourd'hui*, Paris, éd. Armand Colin, 1929, p. 108.

⁽³⁶⁴⁾ *Recueil Duvergier*, p. 78.

⁽³⁶⁵⁾ V. Jean Guillaume LOCRÉ DE ROISSY, *La Législation civile, commerciale et criminelle de la France, ou commentaire et complément des Codes français*, vol. XXIV, Paris, éd. Treuttel et Würtz, 1827-1832, p. 459 : la réforme de l'instruction criminelle de 1808 entendait donner « toute l'efficacité possible au Ministère public. Dans cette vue, le pouvoir de poursuivre les délits était confié au procureur impérial et au procureur général ; les autres fonctionnaires ne l'exerçaient que sous leurs ordres, et pour faire apercevoir cette subordination et mieux fixer le système, on a cru devoir employer la dénomination de "substituts". Dès lors, le procureur qui se heurtait à un substitut récalcitrant, pouvait tout à fait se substituer à lui pour engager des poursuites ou requérir, ou encore le faire remplacer par un autre substitut plus docile à ses injonctions ».

À compter de 1930, les services de la Chancellerie encourageaient la décentralisation des décisions sur l'action publique, afin que les parquets généraux n'abritent plus leurs réquisitions derrière l'avis du ministre, en sollicitant des instructions dans les affaires délicates où leur responsabilité était engagée : « *Que le ministère de la Justice soit consulté sur les questions de droit, sur l'application de lois nouvelles, sur des mesures d'administration générale et tenu exactement au courant des faits importants qui se produisent dans leur ressort, rien de plus normal et de plus nécessaire. Mais [...] en matière de poursuite pénale, quelles que soient les personnes en cause, les chefs de parquet se décident d'après les seules aspirations de leur conscience, dans le cadre des prescriptions de la Loi [...]. Cette mesure est destinée, en développant le sentiment de responsabilité chez les représentants du Ministère public, à élever encore leur conscience professionnelle et à fortifier l'indépendance de la magistrature, garantie essentielle de notre droit public* »⁽³⁶⁶⁾.

Dans une lettre adressée le 22 mars 1819 au garde des Sceaux, Pierre-François-Hercule De Serre, le procureur général près la Cour royale de Paris, Nicolas François Bellart, défendait déjà l'idée d'un pouvoir propre face à l'immixtion du Gouvernement dans l'action publique : « *Le Ministère public s'honore d'obéir aux ordres du gouvernement dans tout ce qui est de pure administration ; mais le fonctionnaire qui est investi de ce ministère, n'est pas administrateur seulement ; il est magistrat aussi. Comme magistrat et pour les poursuites, il agit ; il doit agir spontanément et en toute liberté et sans qu'il ait besoin de recevoir l'autorisation de personne. Ministre de la Loi, c'est de la Loi seule qu'il tient sa mission* »⁽³⁶⁷⁾. Cette tempérance à la hiérarchie administrative se vit consacrer l'adage « si la plume est servie, la parole est libre » : les magistrats du ministère public, partie à la procédure, sont tenus de suivre les ordres de leur supérieur hiérarchique dans les actes écrits (réquisitoires, citations), mais lorsqu'ils prennent la parole devant une juridiction répressive, leurs réquisitions orales sont libres et ne relèvent que de leur conscience⁽³⁶⁸⁾. Ainsi, le procureur de la République qui estime qu'un classement sans suite aurait constitué la solution

⁽³⁶⁶⁾ Note de Louis CARTOU, « Le pouvoir judiciaire », sous CE Ass., 26 juin 1953, *Dorly*, req. n° 517, *Rec. Lebon*, p. 326 ; *JCP* 1953, n° 1, p. 1132, note Gazier et Long ; *S.* 1954, n° 3, p. 1, note De Laubadère ; *RDP* 1954, p. 173, chron. Gazier et Long. *Contra. Histoire*. v. Paul WATEAU, avocat général à la Cour d'Amiens, *De l'initiative d'indépendance du ministère public*, discours prononcé le 4 nov. 1861, Amiens, impr. Lemer aîné, 1861, 30 p. : « Si la prudence et le devoir obligent quelquefois [le magistrat du ministère public] à solliciter des conseils ou à attendre des ordres, c'est que, dans certaines circonstances, le Gouvernement seul peut, par l'examen d'une situation générale dont il a le secret, juger de l'opportunité de la réserve ou de l'action. [La vertu de l'indépendance est facile à rechercher] en portant nos regards vers le trône, nous y trouvons, comme un exemple pour tous, l'expression la plus parfaite de [la noblesse de caractère et de la droiture du cœur], ces deux conditions vitales de toute autorité ».

⁽³⁶⁷⁾ Cité par Marcel ROUSSELET, in *Histoire de la magistrature française. Des origines à nos jours*, op. cit., t. I, p. 212.

⁽³⁶⁸⁾ Cass. crim., 4 févr. 1804, *RPD Instruction criminelle*, n° 129, accordant cette liberté prétorienne au procureur général et au procureur impérial.

la plus adaptée, mais qui, pour se conformer aux ordres reçus, engage des poursuites, peut requérir la relaxe à l'audience.

« *Le prince, [s'il est libre] de se réserver le commandement militaire et le pouvoir administratif, [...] doit déléguer l'autorité [juridictionnelle], parce qu'il ne pourrait l'exercer sans danger pour la liberté civile. Ainsi la justice émane du roi, mais il n'en est pas l'organe ; elle s'administre en son nom, mais il n'en est pas l'administrateur ; il en est la source, mais les justiciables ne la reçoivent pas immédiatement* »⁽³⁶⁹⁾.

Le Conseil constitutionnel a appliqué le principe de l'indépendance juridictionnelle au ministère public, en l'intégrant à l'autorité judiciaire. La *Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI*⁽³⁷⁰⁾, a amorcé une première démarche en ce sens, en donnant pour la première fois compétence au C.S.M. pour formuler des propositions de nominations tant à l'égard des magistrats du siège que du parquet, laissant clairement entendre que le Constituant de 1958 avait été guidé par le souci de réaffirmer l'unité de la magistrature et, partant, que le procureur de la République faisait partie intégrante de l'autorité judiciaire. François Luchaire l'exprimait en ces termes : « *Est une autorité judiciaire tout magistrat relevant de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature. Avant la réforme constitutionnelle [du 27 juillet 1993], seuls les magistrats du siège correspondaient à cette définition* »⁽³⁷¹⁾. Ainsi, dans sa décision n° 93-326 DC, du 11 août 1993, *Loi modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale*⁽³⁷²⁾, le Conseil a estimé que les parquetiers étaient garants, comme leurs collègues du siège, de la liberté individuelle : « *L'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet* ». Il en fit pour la première fois application à propos de la prolongation de la garde à vue par un magistrat du parquet à la fin des vingt-quatre premières heures, répondant à un moyen qui soutenait qu'une

⁽³⁶⁹⁾ Pierre Paul Nicolas HENRION DE PANSEY, président de chambre à la Cour de cassation en 1818, cité par Marc ROBERT, in « L'autorité judiciaire, la Constitution française et la Convention européenne des droits de l'homme », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* 2011, n° 32, p. 29-43.

⁽³⁷⁰⁾ *JORF* 28 juill. 1993, n° 172 ; *NOR* : JUSX9300025L.

⁽³⁷¹⁾ François LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, t. 2, Paris, éd. Economica, 1998, p. 58.

⁽³⁷²⁾ Cons. const., 11 août 1993, *Loi modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale*, déc. n° 93-326 DC, §5 et §9, *D.* 1993, p. 299, note Pradel ; *JCP* 1993, n° 1, p. 3720, obs. Le Gunehec ; *LPA* 5 janv. 1994, p. 20, chron. Mathieu et Verpeaux ; *RFDC* 1993, p. 848, note Renoux ; *Le Figaro*, 13 août 1993, art. Favoreu.

telle décision ne pouvait relever que du juge. Les Sages rejetèrent le grief aux motifs que « l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet ».

Dans la conception européenne de l'autorité judiciaire, l'organe doit posséder « l'indépendance à l'égard de l'exécutif » et « l'impartialité à l'égard des parties »⁽³⁷³⁾. Pour que le ministère public puisse être considéré comme une juridiction au sens de la *Conv. E.D.H.*, la Cour du Luxembourg tient compte d'éléments « tels que l'origine légale de cet organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de sa procédure, l'application, par l'organe, des règles de droit ainsi que son indépendance »⁽³⁷⁴⁾. En raison de l'indépendance de ses prérogatives juridictionnelles dans l'application de la loi pénale, le principe de la soumission sans borne du parquet au pouvoir exécutif n'est pas admissible⁽³⁷⁵⁾. D'autre part, si poursuivre et juger sont des fonctions juridictionnelles distinctes, elles poursuivent un objectif commun : appliquer la loi⁽³⁷⁶⁾. La fonction de parquetier est donc nécessaire à la loi et à la Chancellerie. « Il faut admettre la naissance simultanée [d'un ministère] et de ses organes puisqu'aussi bien, celui-là ne saurait exister sans eux et réciproquement »⁽³⁷⁷⁾. Dans son film *Répétition d'orchestre* (1978), Federico Fellini montre comment la partition est à la musique ce que le parquet est à la loi :

⁽³⁷³⁾ C.E.D.H., 4 déc. 1979, *Schiesser c/ Suisse*, req. n° 7710/76, §31, *CDE* 1980, p. 467, obs. Cohen-Jonathan ; *AFDI* 1980, p. 325, obs. Pelloux ; *JDI* 1982, p. 195, obs. Rolland : le procureur suisse peut revendiquer la qualification d'« autorité judiciaire » car il ne reçoit aucune instruction du ministre de la Justice.

⁽³⁷⁴⁾ C.J.U.E., gr. ch., 21 janv. 2020, *Banco de Santander*, aff. C-274/14, §51, *D.* 2020, p. 2432 ; *RFDA* 2020, p. 871, chron. Bouveresse, Martucci et Mayeur-Carpentier ; *RTD eur.* 2020, p. 639, note Serena Rossi ; *D. actu.*, 17 sept. 2021, obs. Nicaud. *Adde.* C.J.U.E., gr. ch., 24 nov. 2020, *Openbaar Ministerie*, aff. C-510/19, §42, §49 et §54, *D.* 2020, p. 2347 ; *D. actu.*, 18 nov. 2021, obs. Nicaud ; *RTD eur.* 2021, p. 987, obs. Benoît-Rohmer ; *AJ pénal* 2021, p. 23, art. Molins et Taleb-Karlsson : si la notion « d'autorité judiciaire d'exécution » (d'un mandat d'arrêt européen) peut englober un parquet remplissant les conditions d'indépendance et d'impartialité, elle ne saurait intégrer les services de police d'un État membre. Ces services, qui sont amenés à porter assistance aux autorités judiciaires, ne peuvent se substituer à elles, s'agissant, en l'espèce, de constater la force majeure sans faire intervenir l'autorité judiciaire d'exécution.

⁽³⁷⁵⁾ *Contra.* v. C.E.D.H., 5ème sect., 29 mars 2010, *Medvedyev c/ France*, req. n° 3394/03, §61, *AJDA* 2010, p. 648 ; *D.* 2010, p. 898, obs. Lavric, p. 952, entretien Spinosi, p. 970, obs. Rebut, p. 1386, obs. Lavric, note Renucci, p. 1390, note Hennion-Jacquet ; *RSC* 2010, p. 685, obs. Marguénaud ; *JCP* 2010, p. 454, note Sudre : le procureur de la République n'est pas membre de l'« autorité judiciaire », les qualités d'indépendance et d'impartialité lui faisant défaut. V. aussi, C.E.D.H., 5ème sect., 23 nov. 2010, *Moulin c/ France*, n° 37104/06, §57, *D.* 2010, p. 26, point de vue Fourment, p. 2761, édito Rome, p. 2776, obs. Lavric ; 2011, p. 277, note Renucci, p. 338, obs. Lavric, note Pradel ; *JCP* 2010, veille 1206, n° 49, obs. Sudre ; *Procédures* 2011, comm. n° 30, obs. Chavent-Leclère ; *Dr. pénal* 2011, comm. n° 26, obs. Maron et Haas ; *AJDA* 2011, p. 889, chron. Burgorgue-Larsen ; *RFDA* 2011, p. 208, obs. Roets, p. 987, chron. Labayle et Sudre : le procureur de la République n'est pas une « autorité judiciaire » au sens conventionnel du terme. « Du fait de leur statut [...], les membres du ministère public, en France, ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif, qui, selon une jurisprudence constante, compte, au même titre que l'impartialité, parmi les garanties inhérentes à la notion autonome de "magistrat" au sens de l'article 5 § 3 ». V. encore, Cass. crim., 15 déc. 2010, n° 10-83.674, *D.* 2011, p. 277, note Renucci, p. 338, obs. Lavric, note Pradel ; *RSC* 2011, p. 142, obs. Giudicelli ; *AJ pénal* 2011, p. 112, note Soulez-Larivière, p. 115, note Robert ; *Constitutions* 2011, p. 281, art. Raysséguier.

⁽³⁷⁶⁾ V. Isabelle BOUCOBZA, « Un concept erroné, celui de l'existence d'un pouvoir judiciaire », *Pouvoirs* 2012, n° 143, spéc. p. 82-83.

⁽³⁷⁷⁾ Marcel PRÉLOT, « Les principes du gouvernement fasciste », *Arch. phil. dr.* 1934, t. 3-4, p. 115.

sans orchestre, la partition reste lettre morte, comme la loi pénale sans le parquet. « À partir du moment où des cliquets de protection sont installés, notamment pour les membres du parquet (pas d'instruction individuelle, opportunité d'engager des poursuites, liberté de parole à l'audience), la cohérence même du système parlementaire s'articule parfaitement avec l'indépendance de la justice »⁽³⁷⁸⁾. Ne conduit véritablement l'action publique et n'est une autorité judiciaire que le parquetier qui requiert dans le respect de cet équilibre. L'autorité judiciaire de l'article 66 de la Constitution est un système d'équilibre (la balance de Thémis) dans lequel aucune fonction juridictionnelle n'abuse ni ne l'emporte sur l'autre.

Section II. L'autorité judiciaire indépendante dans son rôle de défense de la sûreté

La mission constitutionnelle de l'autorité judiciaire exige qu'un tiers neutre jugeant, qui bénéficie des garanties d'indépendance et d'impartialité, protège le citoyen contre les décisions arbitraires de le priver de sa liberté individuelle. En 1789, dans la conception libérale de l'État, la défense de la liberté individuelle et la protection de la propriété privée⁽³⁷⁹⁾ étaient assurées par la loi⁽³⁸⁰⁾, contre le pouvoir exécutif, par l'intermédiaire de sa « bouche », le (seul) juge judiciaire (existant)⁽³⁸¹⁾. En 1958, le juge naturel continuait d'offrir ces garanties aux yeux du Constituant : « Dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont toujours exclusivement compétents »⁽³⁸²⁾. L'article 66 de la Constitution, qui répond à l'objectif « d'affirmer la légitimité libérale de la France »⁽³⁸³⁾, énonce que « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ». Parce que la défense de la société implique un minimum de coercition, la liberté individuelle doit être limitée, mais aussi prudemment que possible. Comme tous les hommes ne peuvent demeurer libres, le plus grand

⁽³⁷⁸⁾ Nicole BELLOUBET, « Ministre de la justice, un oxymore ? », *Pouvoirs* 2021, n° 178, p. 141.

⁽³⁷⁹⁾ Art. 3 de la *D.D.H.C.*

⁽³⁸⁰⁾ Art. 7 de la *D.D.H.C.*

⁽³⁸¹⁾ V. la consécration du principe par la jurisprudence, T. confl., 18 déc. 1947, *Hilaire c/ Kiger*, req. n° 1010, *Rec. Lebon*, p. 516 ; *D.* 1948, p. 62, note Fréjaville ; *JCP* 1948, n° 2, p. 4087, note Vedel.

⁽³⁸²⁾ Art. 136, al. 3, du C.P.P.

⁽³⁸³⁾ Discours de Michel DEBRÉ, garde des Sceaux, prononcé le 27 août 1958 devant l'Assemblée générale du Conseil d'État ; cité par Thierry-Serge RENOUX, « L'autorité judiciaire », in Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (dir.), *L'Écriture de la Constitution de 1958*, Aix-en-Provence, éd. Presses universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1992, p. 667.

nombre d'entre eux (la majorité en démocratie) doit le rester⁽³⁸⁴⁾. L'article 66 a pour objet de faire du juge judiciaire un rempart contre la détention arbitraire : un *Habeas corpus* à la française⁽³⁸⁵⁾ (§1).

Le Conseil constitutionnel répartit la compétence de la protection des libertés « personnelles » relevant des articles 2 et 4 et de la *D.D.H.C.* entre l'autorité judiciaire et la justice administrative, en tenant compte de leurs prérogatives organiques et de leurs moyens de contrôle respectifs. Leur complémentarité dans les procédures de contrôle assure harmonieusement la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux : l'autorité judiciaire a été dotée d'un juge spécialisé, le juge des libertés et de la détention, dont les attributions se sont progressivement accrues, tandis que la justice administrative dispose de procédures d'urgence appropriées à ses nouvelles missions (§2).

§1 – Le juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle

Le *Bill d'habeas corpus* (« ton corps t'appartient ») que la *common law* a institué dès le XIIIème siècle, permet à tout citoyen britannique qui s'estime arbitrairement détenu d'obtenir un ordre écrit (*writ*) de le libérer, ou de le conduire devant un juge pour vérifier le motif de son arrestation. L'article 7 de notre *D.D.H.C.* en a fait un droit fondamental : « *Nul [...] ne peut être accusé, arrêté ni détenu [que selon les formes prévues par la loi]* », avant que la Constitution de la Vème République ne fasse de l'autorité judiciaire la garante de la liberté individuelle (A). Le *projet de Pacte international relatif aux droits de l'homme*, lancé en 1949 par l'Assemblée générale des Nations-Unies, marquait la volonté d'encadrer judiciairement, sinon l'enquête de police elle-même, du moins l'arrestation et la détention provisoire. En effet, « *tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* »⁽³⁸⁶⁾. Pour la première fois au plan international était proposée la distinction des rôles des autorités de poursuites de celle de

⁽³⁸⁴⁾ V. Hans KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie [La Démocratie : sa nature, sa valeur]*, Tübingen, 2ème éd., J. C. B. Mohr, 1929, spéc. p. 9-10. *Histoire*. v. SALVAN, avocat général à la Cour d'Agen, *Des pouvoirs du juge d'instruction et des garanties des inculpés*, discours prononcé le 16 oct. 1897, Agen, impr. Veuve L. Amade et fils, 1897, 48 p. : « Le prévenu a droit à tous les égards, mais il faut se garder de sacrifier, par une sensiblerie exagérée, les intérêts supérieurs de la société. Il faut songer à notre pays, qui deviendrait peut-être, avec une pareille loi, le refuge des malfaiteurs de toutes les nations. Nous ne voudrions pas qu'ont put accuser nos institutions démocratiques de favoriser les coquins au détriment des honnêtes gens. Nous repoussons les innovations trop hardies et trop périlleuses, sous le double intérêt de la Patrie et de la République ».

⁽³⁸⁵⁾ V. Floran VADILLO, « Liberté individuelle vs liberté personnelle : l'article 66 de la Constitution dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou la progressive reconnaissance d'un habeas corpus à la française », *LPA* 22 avr. 2015, n° 80, p. 4.

⁽³⁸⁶⁾ Art. 9 de la *D.D.H.C.*

jugement, en consacrant le droit que « toute personne arrêtée ou détenue sur l'accusation d'une infraction ou d'une tentative d'infraction pénale [aura d'être] immédiatement traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires » ; libellé repris à l'article 9 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* du 16 décembre 1966, ainsi qu'à l'article 5 § 3 de la *Conv. E.D.H.* La notion d'autorité « habilité[e] par la loi à exercer des fonctions judiciaires » renvoyait alors à la réalité de chaque système judiciaire et recouvrait des réalités diverses : juge professionnel, échevin, magistrat du parquet. L'important était d'assurer un contrôle effectif des mesures coercitives. La jurisprudence constitutionnelle sur l'autorité judiciaire, gardienne française de la liberté individuelle, consacrée par l'article 66 de la Constitution, a précisé les qualités institutionnelles requises et les critères exigés pour un contrôle en légalité, effectif et rapide, des mesures attentatoires à la sûreté de la personne (B).

A. L'unification du contentieux des privations de liberté au profit de l'autorité judiciaire

L'article unique, 4°, de la *Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution et prévoyant un référendum*⁽³⁸⁷⁾, posait le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire, qui « doit [le] demeurer pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'homme à laquelle il se réfère ». L'initiative d'une mesure restrictive de la liberté individuelle venant du parquet devait être contrôlée par un juge dans le plus bref délai possible⁽³⁸⁸⁾. La séparation des autorités de poursuites et de jugement concourrait à la sauvegarde de la liberté individuelle en matière de crimes et de délits⁽³⁸⁹⁾. Dans l'esprit du Constituant originaire, la réforme constitutionnelle devait garantir l'indépendance des magistrats ; non l'affirmation du monopole d'un ordre juridictionnel dans la garantie des libertés publiques, ou d'un bloc de compétences réservé au juge judiciaire.

⁽³⁸⁷⁾ *JORF* 4 juin 1958, n° 130.

⁽³⁸⁸⁾ V. Cons. const., 11 août 1993, *Loi modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale*, déc. n° 93-326 DC, *op. cit.*, §3.

⁽³⁸⁹⁾ Cons. const., 2 févr. 1995, *Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, déc. n° 95-360 DC, §5 et §6, *D.* 1995, p. 171, *chron. Pradel* ; 1997, p. 130, *obs. Renoux*, p. 137, *note Roux* ; *RFDC* 1995, p. 405, *note Renoux* ; Cons. const., 20 nov. 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, déc. n° 2003-484 DC, §74, §88 et §89, *JCP* 2003, n° 4, p. 2169, *note Guimezanes*, p. 2249, *obs. Zarka* ; *LPA* 20 et 21 janv. 2004, *note Schoettl*, 27 déc. 2004, *note Mathieu et Janicot* ; *RFDC* 2004, p. 96, *note Domingo* ; *RDP* 2004, p. 275, *note Ferran* ; *AJDA* 2004, p. 599, *note Lecucq* ; *D.* 2004, p. 1278, *obs. Domingo*, p. 1405, *note Lecucq* ; *RTD civ.* 2004, p. 65, *obs. Hauser*.

Au début de l'été 1958, Michel Debré, garde des Sceaux, ministre de la Justice, demandait à Alexandre Parodi, vice-président du Conseil d'État, si la Haute assemblée souhaitait bénéficier de la protection constitutionnelle de l'indépendance dont le Titre VIII doterait l'autorité judiciaire. Fallait-il étendre la garantie de l'inamovibilité aux membres du Conseil d'État, ainsi qu'à ceux des tribunaux administratifs ? La Constitution d'octobre, pas plus que celles qui la précédaient, ne prenaient en considération l'existence des juridictions administratives. Selon la conception développée par l'ancien ministre devant le Comité consultatif constitutionnel, « *la magistrature administrative n'existe pas. Il y a seulement des fonctionnaires administratifs qui occupent des fonctions de juge* »⁽³⁹⁰⁾. La Haute juridiction répondait qu'elle n'avait nul besoin de l'inamovibilité, car la tradition d'indépendance d'esprit des magistrats administratifs « n'était plus à prouver ». Il devenait inutile de leur étendre organiquement l'inamovibilité des magistrats judiciaires du siège, ainsi que d'autres protections statutaires que l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958* s'apprêtait à offrir à l'autorité judiciaire. En réalité, le Conseil d'État n'était guère favorable à un statut législatif, et préférait que les règles relatives à sa structure, à ses attributions et au recrutement de ses membres restent fixées par voie réglementaire. Il espérait ainsi « *mieux maîtriser le processus normatif [...] car il assure le contrôle des mesures prévues en amont (non seulement en donnant un avis sur le projet de décret, mais aussi en suivant les étapes de sa préparation dans les ministères et au Secrétariat général du gouvernement) et, en aval, au contentieux* »⁽³⁹¹⁾. Le Conseil d'État ne semble pas avoir à se repentir de sa haute opinion : les règles relatives à son organisation sont soustraites au contrôle du Conseil constitutionnel, et la moitié de ses membres procède d'une nomination au « tour extérieur » du Gouvernement. « *Tous peuvent, auprès des ministres, [...] obtenir du jour au lendemain des nominations flatteuses : que de moyens pour briser l'indépendance du jugement ! [...] Et aucun ne sort de leurs rangs pour affirmer frénétiquement son indépendance en désignant la servilité de ses collègues* »⁽³⁹²⁾.

Dans l'*Avant-projet de Constitution du 29 juillet 1958*, François Luchaire, conseiller à la présidence du Conseil interministériel, qui participait aux travaux du Comité consultatif constitutionnel, observait qu'il « *serait utile d'insérer dans la Constitution une formule d'Habeas corpus qui permettrait à n'importe quel magistrat d'exiger la présentation devant*

⁽³⁹⁰⁾ Avis et débats devant le Comité consultatif constitutionnel, séance du 5 août 1958, *La Documentation française* 1960, p. 70.

⁽³⁹¹⁾ Louis FAVOREU, in *Mélanges offerts à Jean-Marie Auby*, éd. Dalloz, 1997, 832 p., cité par Thierry-Serge RENOUX et André ROUX, in *L'administration de la justice en France*, op. cit., p. 32.

⁽³⁹²⁾ Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, op. cit., p. 180.

lui de toute personne arrêtée »⁽³⁹³⁾. Son idée était reprise et insérée le 12 août 1958 dans un projet d'article 62 bis, rédigé par le cabinet de Michel Debré : « *Le peuple français déclare qu'aucune personne ne peut être privée de sa liberté sans décision de l'autorité judiciaire compétente* »⁽³⁹⁴⁾. Le 19 août 1958, le projet était soumis au Conseil, réuni sous la présidence du général De Gaulle, et l'article 66 était rédigé par renvoi à la loi, afin de préserver la constitutionnalité des pouvoirs spéciaux⁽³⁹⁵⁾ : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. La loi détermine les conditions qui permettent à l'autorité judiciaire d'assurer le respect de cette règle* ». Dans sa séance des 27 et 28 août 1958, l'assemblée générale du Conseil d'État apportait des modifications substantielles au texte, en prenant l'initiative de placer en tête de l'article 62 bis : « *l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle* », en référence à l'*Habeas corpus* à consacrer, et prévoyant que « *les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs assurent, chacun en ce qui les concerne, le respect de ce principe dans les conditions déterminées par loi* »⁽³⁹⁶⁾. La proposition d'article est retenue par le Conseil des ministres le 3 septembre, mais donne compétence à la seule autorité judiciaire pour l'appliquer, et renvoie à la loi.

L'interprétation du Conseil constitutionnel a d'abord recherché une conception extensive de la liberté individuelle, rattachant sa protection aux P.F.R.L.R.⁽³⁹⁷⁾. À partir de 1977, le Conseil s'est saisi de l'article 66 de la Constitution pour en donner les moyens

⁽³⁹³⁾ François LUCHAIRE, « Observations sur l'avant-projet de Constitution du 29 juillet 1958 », in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République, dir. François LUCHAIRE et Didier MAUS, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. I, Paris, éd. La Documentation française, 1987, p. 537.

⁽³⁹⁴⁾ Archives Michel DEBRÉ, 1DE309, dossier d2, chemise « Habeas corpus », cité par Rémi KELLER, in Table ronde sur « L'autorité judiciaire et les fondements de l'indépendance », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 215-222.

⁽³⁹⁵⁾ *Nuance*. v. Thierry-Serge RENOUX, « L'autorité judiciaire », in Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (dir.), *L'Écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 670, d'après lequel « en pleine crise algérienne, il était primordial de détruire l'image, habilement façonnée par l'opposition, d'un général dictateur, d'une menace pour les libertés publiques ».

⁽³⁹⁶⁾ Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, dir. François LUCHAIRE et Didier MAUS, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III. *Du Conseil d'État au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, Paris, éd. La Documentation française 1991, p. 379.

⁽³⁹⁷⁾ V. Cons. const., 12 janv. 1977, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales*, déc. n° 76-75 DC, §1, RSC 1977, p. 620, note Decocq ; *D.* 1978, p. 173, note Hamon et Léauté ; *AJDA* 1978, p. 215, note Rivero ; *RDP* 1978, p. 821, chron. Favoreu. *Adde.* Bien qu'il ne soit pas un pouvoir constituant, mais une juridiction, le Conseil constitutionnel s'est arrogé le pouvoir de reconnaître une valeur constitutionnelle aux P.F.R.L.R., dont il a énuméré les critères : de tels principes sont issus des lois républicaines d'avant 1946, ayant connu une application constante, intéressants les droits et libertés, l'organisation des pouvoirs publics et la souveraineté nationale (Cons. const., 20 juill. 1988, *Loi portant amnistie*, déc. n° 88-244 DC, §12, §17 et §20, *AJDA* 1988, p. 753, note Wachsmann ; *Dr. soc.* 1988, p. 755, note Prétot ; *D.* 1989, p. 269, note Luchaire ; *JCP* 1989, n° 2, p. 21202, note Paillet ; *RDP* 1989, p. 399, chron. Favoreu).

d'action à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle⁽³⁹⁸⁾. La décision n° 83-164 DC, du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1984*, est particulièrement révélatrice de l'absence de distinction alors opérée entre les mesures restrictives de liberté mettant en cause la liberté d'aller et venir, et la liberté individuelle entendue comme la « sûreté personnelle », justifiant constitutionnellement l'intervention du juge judiciaire : « *Les investigations dans des lieux privés [conduites par les agents du fisc] ne peuvent être conduites que dans le respect de l'article 66 de la Constitution qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous tous ses aspects, et notamment celui de l'inviolabilité du domicile* »⁽³⁹⁹⁾. Au fil de ses décisions, le Conseil a appliqué sans dissidence interne le régime de protection de l'article 66 de la Constitution à toutes les privations de liberté, quelles qu'en soient la nature et l'objet ; de manière générale, à toutes les opérations de police judiciaire ou de police administrative⁽⁴⁰⁰⁾, dans le but de protéger la sécurité des personnes⁽⁴⁰¹⁾ et des biens ou de prévenir les atteintes à l'ordre public.

⁽³⁹⁸⁾ Cons. const., 9 janv. 1980, *Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration*, déc. n° 79-109 DC, §3 et §4, *D.* 1980, p. 249, note Auby, p. 420, note Hamon ; *RDP* 1980, p. 1361, note Favoreu ; *AJDA* 1980, p. 356, note Franck ; *RGDIP* 1980, p. 31, note Turpin ; *Rev. adm.* 1980, p. 363, note Vincent ; *Gaz. Pal.* 1980, n° 1, p. 258, note Hamon.

⁽³⁹⁹⁾ Cons. const., 29 déc. 1983, *Loi de finances pour 1984*, déc. n° 83-164 DC, §28, *GDCC* n° 17, p. 422, comm. Favoreu et Philip ; *AJDA* 1984, p. 97, note Philip ; *Gaz. Pal.* 1984, n° 2-3, p. 97, note Amadio et Viala ; *JCP G* 1984, n° 2, p. 20160, note Decocq et Drago ; 1985, II, p. 20325, note Franck ; *LPA* 7 déc. 1984, n° 139, p. 8, note Fouquet ; *Dr. adm.* 1984, p. 142, note Etien. V. aussi, Cons. const., 18 janv. 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, déc. n° 94-352 DC, §3, *RFDA* 1995, p. 1246, note Favoreu ; *D.* 1997, p. 121, obs. Trémeau : « La méconnaissance du droit au respect de la vie privée peut être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle ». V. encore, Cons. const., 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, déc. n° 93-325 DC, §3, *RFDA* 1993, p. 871, note Genevois ; *Rev. crit. DIP* 1993, p. 597 ; 1994, p. 1, étude Turpin ; *D.* 1994, p. 111, obs. Maillard Desgrées du Loû ; *Dr. soc.* 1994, p. 69, étude Dupeyroux et Prétot, dans laquelle le juge constitutionnel estime que la liberté du mariage et la liberté d'aller et venir ressortissent à la liberté individuelle...

⁽⁴⁰⁰⁾ V. Cons. const., 11 janv. 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, déc. n° 89-271 DC, §2 et §3, *RFDC* 1990, p. 332, note Roux ; *LPA* 21 févr. 1990, n° 23, p. 332, note Chaumont ; *RFDA* 1990, p. 320, note Pavia ; *Pouvoirs* 1990, n° 54, p. 203, chron. Avril et Gicquel, sur l'institution, auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, d'officiers de police judiciaire chargés de l'assister en procédant « à toute investigation qu'elle juge nécessaire » dans le recueil « [d']éléments d'information nécessaires à l'exercice de [sa mission] sur l'origine des fonds d'une campagne électorale ainsi que sur leur emploi ». Le Conseil juge que le recours aux pouvoirs de coercition de la police judiciaire prévus par le C.P.P. n'est possible que dans le cadre de poursuites judiciaires, et que « toute autre interprétation serait contraire aux dispositions de la Constitution qui garantissent la liberté individuelle ».

⁽⁴⁰¹⁾ Le citoyen attend de l'État sa « sécurité ». Le mot apparaissait aux art. 22 et 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948*, pour exprimer une notion de sécurité « sociale », marquant l'avènement des droits dits de « seconde génération », les droits économiques et sociaux (droits-créances relatifs aux droits des travailleurs et à l'établissement d'un statut social, parmi lesquels le droit de grève, la liberté syndicale, le droit à l'emploi et à la non-discrimination au travail, le droit à la santé, le droit à la protection sociale, le droit à la sécurité matérielle, le droit au repos, à une vie personnelle, le droit à l'instruction et à la formation professionnelle). Ce n'est que lors des débats sur la *Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, *JORF* 3 févr. 1981, n° 28, p. 415, que le garde des Sceaux, Alain PEYREFITTE, invoquait la sécurité comme « la première des libertés », donnant au terme une connotation sensiblement différente de celle des rédacteurs du texte international : une sécurité « civile » visant à être toujours protégé de la délinquance (v. Henri LECLERC, « De la sûreté personnelle au droit à la sécurité », *Journal du droit des jeunes* 2006, n° 255, p. 7-10). La sécurité – prise dans sa plus simple définition : un « état d'esprit confiant et tranquille qui résulte du sentiment, bien ou mal fondé, d'être à l'abri de tout danger » (v. « Sécurité », in *Dictionnaire de français Larousse*, en ligne, consulté le 22 déc. 2019) – devenait une parole clé du discours politique et infiltrait la sphère juridique au point de se confondre, à tort, avec la sûreté de la personne. L'idéologie sécuritaire se nourrit depuis d'une incertitude angoissante et multiple, qui s'identifie à une détresse d'autant plus inextinguible que le déviant potentiel n'a pas de visage. V. Antoine GARAPON, *Le*

À partir de sa décision n° 99-411 DC, du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, le Conseil constitutionnel a recentré sa jurisprudence autour d'une définition plus étroite de la liberté individuelle⁽⁴⁰²⁾, en ne se référant à l'article 66 de la Constitution que dans les domaines de la garde à vue⁽⁴⁰³⁾, de la détention, de la sauvegarde de la dignité humaine des détenus dans le cadre de l'exécution des peines d'emprisonnement⁽⁴⁰⁴⁾, de la rétention administrative des étrangers⁽⁴⁰⁵⁾, des contrôles d'identité administratifs ou judiciaires⁽⁴⁰⁶⁾, de l'hospitalisation en soins psychiatriques sans consentement⁽⁴⁰⁷⁾. En matière

Gardien des promesses. Justice et démocratie, Paris, préf. Paul Ricœur, éd. Odile Jacob, 1996, p. 272 : « Le terrorisme n'est pas forcément celui que l'on croit, le toxicomane est peut-être votre fils ou votre voisin. Les médias impriment notre imaginaire d'une violence sans paroles ni terrain d'affrontement. Le contrôle social se dilate et navigue désormais entre le mondial et l'intime. Cette nouvelle violence anomique est alimentée par l'impuissance de l'État ».

⁽⁴⁰²⁾ Cons. const., 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, déc. n° 99-411 DC, §20, *AJDA* 1999, p. 694 et 736, note Schoettl ; *D.* 1999, p. 589, note Mayaud ; 2000, p. 113, obs. Roujou de Boubée, p. 197, obs. Sciortino-Bayart ; *rappr.* C.E.D.H., 5ème sect., 30 janv. 2020, *J.M.B. c/ France*, req. n° 9671/15, §316, *D. actu.*, 6 févr. 2020, obs. Senna ; *AJDA* 2020, p. 263 ; p. 1064, note Avvenire ; *D.* 2020, p. 753, note Renucci, p. 1195, obs. Céré, Falxa et Herzog-Evans, p. 1643, obs. Pradel ; 2021, p. 432, chron. Afroukh et Marguénaud ; *JA* 2020, n° 614, p. 11, obs. Giraud ; *AJ pénal* 2020, p. 122, étude Céré ; art. 803-8 du C.P.P. (créé par la *Loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention*, *JORF* 9 avr. 2021, n° 84, texte n° 3 ; *NOR* : JUSX2105804L) et Cass. crim., 31 mai 2022, n° 22-81.770, *D. actu.*, 5 juill. 2022, obs. Robert.

⁽⁴⁰³⁾ Tout est mis en œuvre par le législateur pour que la liberté individuelle ne subisse que des atteintes proportionnées et indispensables à la défense de l'ordre social ; pour que la dignité humaine soit respectée. Le contrôle systématique de la garde à vue par le parquet (art. 62-2 du C.P.P.) constitue une protection non-négligeable pour un justiciable mis en cause. *Comp.* avec la procédure d'*habeas corpus* dans les pays anglo-saxons, où l'enquête, les poursuites et la détention provisoire sont des prérogatives de police, sans limitation de délais. L'intervention d'un juge se justifie alors beaucoup plus qu'en France, où aucune personne ne peut être retenue contre son gré au-delà d'un délai de vingt-quatre heures en droit commun sans la décision expresse d'un magistrat judiciaire, chargé par la Constitution de défendre la liberté individuelle. L'*habeas corpus* n'est que le contrepois aux pouvoirs de la police au Royaume-Uni, bien supérieurs à ceux de la police judiciaire française.

⁽⁴⁰⁴⁾ Cons. const., 16 avr. 2021, *Section française de l'observatoire international des prisons [Conditions d'incarcération des détenus III]*, déc. n° 2021-898 QPC, §13, *D. actu.*, 28 avr. 2021, obs. Goetz ; *D.* 2021, p. 748, p. 977, note Senna ; *Lexbase Pénal* 29 avr. 2021, n° 37, obs. Léon ; *AJ pénal* 2021, p. 329 ; *RSC* 2021, p. 475, obs. Botton.

⁽⁴⁰⁵⁾ L'art. 33 de la *Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France*, *JORF* 8 mars 2016, n° 57, texte n° 1 ; *NOR* : INTX1412529L, a profondément modifié le droit et les procédures applicables au refus de séjour ainsi qu'à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière sur le territoire français, qu'ils proviennent de pays tiers ou de l'Union européenne. Désormais, l'art. L. 512-1, III., du Code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A.), dispose que le contentieux de la décision de rétention des étrangers est transféré au juge des libertés et de la détention (J.L.D.), seul magistrat compétent pour apprécier le bien-fondé de la décision contestée. L'objectif était de créer un « bloc de compétence judiciaire » sur le contrôle des circonstances dans lesquelles l'étranger a été privé de liberté, depuis son interpellation jusqu'à son placement en rétention, incluant le contrôle de légalité de l'arrêté initial. *Nuance.* À chacun ses libertés, à chacun son droit, dans son champ de compétence, v. Cass. civ. 1ère, 4 nov. 2020, n° 19-20.966, *D. actu.*, 6 janv. 2020, obs. Kieffer : « Il n'appartient pas au J.L.D., statuant sur une demande de prolongation d'une rétention administrative, de se prononcer sur la régularité d'une procédure d'expulsion [du requérant] d'un local d'habitation, question relevant de la compétence exclusive du juge de l'exécution ».

⁽⁴⁰⁶⁾ Cons. const., 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*, déc. n° 93-323 DC, §10, *AJDA* 1993, p. 815, note Wachsmann : « Il revient à l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle de contrôler en particulier les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôle et de vérification d'identité ; qu'à cette fin il lui appartient d'apprécier, s'il y a lieu, le comportement des personnes concernées ».

douanière, la décision n° 2011-214 QPC, du 27 janvier 2012, *Société COVED SA [Droit de communication de l'administration des douanes]*, illustre cette jurisprudence « dissociative » en précisant l'intention du Constituant de 1958. Le Haut Conseil y juge que le droit de communication des papiers et documents relatifs aux opérations intéressant le service des agents des douanes⁽⁴⁰⁸⁾ ne relève pas des privations de liberté et n'affecte pas la liberté individuelle : « *L'article 66 de la Constitution prohibe la détention arbitraire et confie à l'autorité judiciaire, dans les conditions prévues par la loi, la protection de la liberté individuelle ; [...] la procédure instaurée par l'article 65 du code des douanes n'affecte pas la liberté individuelle ; [...] par suite, le grief tiré d'une méconnaissance de l'article 66 de la Constitution est inopérant* »⁽⁴⁰⁹⁾. Seule l'autorité judiciaire garde ou annihile la liberté individuelle des citoyens. L'administration ne peut prononcer de sanction qu'à la condition que celle-ci soit exclusive de toute privation de liberté⁽⁴¹⁰⁾. « [Le juge judiciaire] *est ramené à*

⁽⁴⁰⁷⁾ Il s'agit d'un contentieux important (environ 76 000 mesures par an) qui a dû être assuré sans moyen ni culture commune entre deux mondes qui s'ignoraient : le judiciaire et le psychiatrique. Le juge judiciaire est certes le garant de la liberté individuelle, mais « il ne peut arriver à cette fin qu'avec le concours des motifs médicaux qui sont le socle des mesures envisagées » (Cédric HÉLAINE, « Hospitalisation sans consentement : contrôle du JLD des mesures d'isolement et de contention », *D. actu.*, 12 janv. 2021). Le travail combiné du magistrat et du psychiatre doit ainsi permettre de sauvegarder l'intérêt des mesures de soins coercitives et d'analyser leur pertinence pour ordonner éventuellement leur mainlevée. Si l'art. 66 de la Constitution exige que toute privation de liberté soit placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, il « n'impose pas que cette dernière soit saisie préalablement à toute mesure de privation de liberté » (Cons. const., 26 nov. 2010, *Mlle Danielle S. [Hospitalisation sans consentement]*, déc. n° 2010-71 QPC, §20, *AJDA* 2010, p. 2284 ; 2011, p. 174, note Bioy ; *D.* 2011, p. 1713, obs. Bernaud et Gay, p. 2565, obs. Laude ; *RFDA* 2011, p. 951, étude Pena ; *RDSS* 2011, p. 304, note Renaudie ; *Constitutions* 2011, p. 108, obs. Bioy ; *RTD civ.* 2011, p. 101, obs. Hauser ; Cons. const., 6 oct. 2011, *Mme Oriette P. [Hospitalisation d'office en cas de péril imminent]*, déc. n° 2011-174 QPC, §8, *D. actu.*, 13 oct. 2011, obs. Brondel ; *AJDA* 2011, p. 1927 ; *RFDA* 2011, p. 1096, note Delmas-Marty ; *Constitutions* 2012, p. 140, obs. Fallon ; *RDSS* 2012, p. 863, note Lucas ; *RTD civ.* 2012, p. 92, obs. Hauser). Tout comme la *Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*, *JORF* 16 juin 2000, n° 138, texte n° 1 ; *NOR* : JUSX9800048L, a créé la fonction de J.L.D. pour sortir de la contradiction dans laquelle se trouvait le juge d'instruction, à la fois acteur et arbitre ; la *Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge*, *JORF* 6 juill. 2011, n° 155, texte n° 1 ; *NOR* : ETSX1117295L, a mis fin au désordre qui régnait entre les ordres juridictionnels en matière d'hospitalisation psychiatrique forcée. Désormais, l'art. L. 3216-1 du Code de la santé publique énonce que « la régularité des décisions administratives [de soins psychiatriques sans consentement] ne peut être contestée que devant le juge judiciaire », posant le principe d'un bloc de compétences au profit de l'autorité judiciaire. Le J.L.D. a obtenu plénitude de compétence : il contrôle le bien-fondé d'une décision d'hospitalisation et de soins psychiatriques sous contrainte avant l'expiration du 12ème jour suivant l'acte administratif unilatéral l'ordonnant, puis tous les 6 mois (art. L. 3211-12 s. du C.S.P.). Il opère ainsi une *judicial review* : un contrôle en légalité de l'action des pouvoirs publics au regard de la liberté individuelle, s'autorisant à citer des décisions du Conseil constitutionnel (v. Pauline LE MONNIER DE GOUVILLE, « Le juge des libertés et de la détention entre présent et avenir », *Les cahiers de la justice* 2011, p. 145-157). Son autorité ne vient pas d'un regard plus expert, mais d'un regard extérieur, vierge de tout préjugé et indemne de toute déformation professionnelle. Le juge se positionne plus clairement comme tiers, y compris à l'égard de sa propre institution.

⁽⁴⁰⁸⁾ Art. 65 du Code des douanes.

⁽⁴⁰⁹⁾ Cons. const., 27 janv. 2012, *Société COVED SA [Droit de communication de l'administration des douanes]*, déc. n° 2011-214 QPC, §4, *D.* 2012, p. 449, note Berr ; *D. actu.*, 2 févr. 2012, obs. Delpéch ; *AJ pénal* 2012, p. 167, obs. Roussel.

⁽⁴¹⁰⁾ Cons. const., 28 juill. 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, déc. n° 89-260 DC, §6 : « Le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est *exclusive de toute privation de liberté* et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis ».

l'essentiel : la sûreté, c'est-à-dire un état dans lequel chacun est assuré de la possession et de la protection de soi. C'est l'habeas corpus. Liberté individuelle et sûreté sont synonymes »⁽⁴¹¹⁾.

Si une partie de la doctrine a regretté qu'une portée restrictive de la notion de liberté individuelle vienne limiter la compétence de l'autorité judiciaire, réduite à une « peau de chagrin », d'autres ont au contraire salué le renouement jurisprudentiel avec les bases constitutionnelles de 1958, source de sécurité juridique réduisant le risque de conflits de compétence. La Cour de cassation s'est alignée sur l'approche restrictive de la liberté individuelle : « *Lorsqu'un pourvoi a tenté de convaincre la Cour de la nécessité de faire de la notion de liberté individuelle la porte d'entrée d'une compétence élargie du juge judiciaire pour juger les actes de l'administration, la Cour de cassation a précisé que l'article 66 de la Constitution devait s'entendre au sens qui est le sien [le droit de ne pas être arrêté ou détenu arbitrairement] et a rejeté [...] le pourvoi »⁽⁴¹²⁾. Sans violer la Loi des 16-24 août 1790, ni méconnaître l'interprétation constitutionnelle de la liberté individuelle, il appartient aux cours d'appel de juger que « *ce n'est pas l'irréversibilité de l'atteinte portée à la personne qui fonde la compétence judiciaire, mais la nature même de l'atteinte »⁽⁴¹³⁾.**

B. Les modalités de l'intervention judiciaire

Le Conseil constitutionnel a continué d'étendre le rôle de l'autorité judiciaire dans la protection des libertés fondamentales, pour autoriser ou contrôler des actes de police judiciaire qui ne portent pas directement atteinte à la liberté individuelle. Dans le cadre des procédures pénales : les contrôles d'identité⁽⁴¹⁴⁾, les perquisitions sans consentement de

⁽⁴¹¹⁾ T. confl., 17 juin 2013, *Bergoend c/ Société ERDF Annecy Léman*, req. n° 3911, *Rec. Lebon*, p. 370 ; *AJDA* 2013, p. 1245, chron. Domino et Bretonneau ; *RFDA* 2013, p. 1041, note Delvolvé ; *D.* 2014, p. 1844, obs. Mallet-Bricout et Reboul-Maupin ; *AJDI* 2014, p. 124, étude Gilbert : il n'y a voie de fait que s'il est porté atteinte à la liberté individuelle ou si se trouve éteint un droit de propriété. Précédemment, toute liberté fondamentale violée était appréciée dans la reconnaissance de l'existence d'une voie de fait.

⁽⁴¹²⁾ Mémoire ampliatif de l'État français, p. 20, sur Cass. civ. 1ère, 19 mars 2015, n° 14-14.571, *Bull. civ. I*, n° 68 ; *D. actu.*, 24 mars 2015, obs. Le Rudulier, 3 avr. 2015, obs. De Gaudemont ; *D.* 2015, p. 736 ; *AJDA* 2015, p. 1302. V. aussi, CE ord., 23 janv. 2013, *Commune de Chirongui*, req. n° 365262, *Rec. Lebon*, p. 6 ; *AJDA* 2013, p. 199, obs. De Montecler, p. 788, chron. Domino et Bretonneau ; *RFDA* 2013, p. 299, note Delvolvé ; *Dr. adm.* 2013, n° 24, note Gilbert ; *JCP A* 2013, p. 2047, note Pauliat, p. 2048, note Le Bot ; *D.* 2013, p. 368, obs. De Montecler ; *LPA* 10 avr. 2013, n° 73, p. 16, note Quiriny ; 2 sept. 2013, n° 175, note De Gliniasty : il appartient au juge administratif du référé-liberté saisi d'une voie de fait « d'enjoindre à l'administration de faire cesser [cette] atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, lequel a le caractère d'une liberté fondamentale ».

⁽⁴¹³⁾ Avis du procureur général près la Cour de cassation, François MOLINS, sur Cass. ass. plén., 28 juin 2019, n° 19-17.330 et n° 19-17.342, *AJDA* 2019, p. 1373 ; *D. actu.*, 2 juill. 2019, obs. Dervieux ; *D.* 2019, p. 1344, p. 1400, note Roux, p. 1458, chron. Cheynet de Beaupré ; *AJ fam.* 2019, p. 364, chron. Dionisi-Peyrusse ; *RTD civ.* 2019, p. 543, obs. Deumier, p. 552, obs. Leroyer ; *RSC* 2019, p. 446, obs. Mistretta.

⁽⁴¹⁴⁾ Art. 78-2 s. du C.P.P. *Adde.* L'existence de l'enquête préliminaire a longtemps été critiquée, car la police judiciaire, de son propre chef, plaçait le mis en cause qu'elle suspectait dans la position de garde à vue, en dehors de toute intervention judiciaire. L'individu qui faisait l'objet d'une audition libre, comme sous la contrainte, se

l'enquête préliminaire⁽⁴¹⁵⁾, les perquisitions nocturnes⁽⁴¹⁶⁾, les visites domiciliaires en matières douanière⁽⁴¹⁷⁾ et fiscale⁽⁴¹⁸⁾ ou de contribution directe⁽⁴¹⁹⁾, les saisies de nuit en cas d'infractions flagrantes particulièrement graves relevant de la criminalité ou de la délinquance organisée, les sonorisations et captations d'images pour les mêmes infractions⁽⁴²⁰⁾.

Le législateur module le délai d'intervention de l'autorité judiciaire « *selon la nature et la portée des mesures affectant la liberté individuelle qu'il entend édicter* »⁽⁴²¹⁾. La tendance est à la judiciarisation de l'enquête pénale : la jurisprudence affirme le droit à un recours juridictionnel effectif au stade des investigations. Elle exige par exemple qu'une voie de recours soit ouverte à l'encontre des décisions autorisant les perquisitions et saisies⁽⁴²²⁾. Plusieurs autorités judiciaires sont en concurrence pour ordonner la mainlevée de ces mesures : le procureur de la République, le juge d'instruction et le J.L.D. Le Conseil constitutionnel n'exige l'intervention d'un magistrat du siège que pour les mesures les plus

trouvait isolé, en état d'infériorité devant un policier que sa hiérarchie « encourage[ait] à découvrir la vérité en interrogeant le suspect », à tel point « qu'une pente insensible mais irrésistible le condui[sai]t obligatoirement à tout mettre en œuvre pour réussir » (Maurice GARÇON, *Défense de la liberté individuelle*, Paris, éd. Arthème Fayard, 1957, p. 96). Le législateur a tenté de remédier à ces dérives, en assortissant l'enquête préliminaire de garanties, telles que le droit du suspect d'être examiné par un médecin, assisté d'un avocat à tous les stades de la procédure, ou l'obligation de faire figurer au procès-verbal les motifs de la garde à vue comme la durée des interrogatoires (art. 76-1 et 77 du C.P.P.).

⁽⁴¹⁵⁾ Art. 76, al. 4, du C.P.P.

⁽⁴¹⁶⁾ Art. 706-89 du C.P.P.

⁽⁴¹⁷⁾ Art. 64 du Code des douanes.

⁽⁴¹⁸⁾ Art. L. 16 B, II, al. 3, du Livre des procédures fiscales. *Adde.* Cass. com., 7 mars 2000, n° 97-30.392 et n° 97-30.393, *D.* 2000, p. 108 : la décision du juge judiciaire d'autoriser une visite et une saisie au domicile d'un contribuable doit être motivée par l'indication des éléments de droit et de fait qu'il retient laissant présumer l'existence des agissements frauduleux dont la preuve est recherchée, « de manière à [vérifier] que la demande d'autorisation qui lui est soumise comporte tous les éléments d'information en possession de l'administration [fiscale] de nature à justifier la visite » (Cons. const., 11 mars 2022, *Société H. et autres [Droit de visite et de saisie en matière fiscale]*, déc. n° 2021-980 QPC, §13, *D.* 2022, p. 513 ; *D. actu.*, 28 mars 2022, obs. Gallois).

⁽⁴¹⁹⁾ Art. L. 38 du même Livre.

⁽⁴²⁰⁾ Art. 706-95-11 s. et 706-96 s. du C.P.P.

⁽⁴²¹⁾ Cons. const., 26 nov. 2010, *Mlle Danielle S. [Hospitalisation sans consentement]*, déc. n° 2010-71 QPC, *op. cit.*, §14.

⁽⁴²²⁾ V. les obs. d'Antoine BOTTON, « Le droit à un recours juridictionnel effectif dans le cadre de l'enquête pénale », in *Constitutions 2015*, p. 471, sur Cons. const., 29 janv. 2015, *M. Maxime T. [Détenue provisoire - examen par la chambre de l'instruction de renvoi]*, déc. n° 2014-446 QPC, *D.* 2015, p. 267 et 1738, obs. Pradel ; *AJ pénal* 2015, p. 209, obs. Perrier ; *Constitutions 2015*, p. 149, étude De Gaudemont : « En matière de privation de liberté, le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge judiciaire soit tenu de statuer dans les plus brefs délais ». Après avoir rattaché la célérité dans le traitement du contentieux au droit à un recours juridictionnel effectif tel qu'il se dégage de l'art. 16 de la *D.D.H.C.*, le Conseil précise « qu'il appartient aux autorités judiciaires, sous le contrôle de la Cour de cassation, de veiller au respect de cette exigence y compris lorsque la chambre de l'instruction statue sur renvoi de la Cour de cassation ».

attentatoires à la liberté individuelle⁽⁴²³⁾. Comme le rappelait le commissaire du Gouvernement, Jacques Arrighi De Casanova, dans ses conclusions sur l'arrêt du Tribunal des conflits, du 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris*, « l'article 66 de la Constitution n'a ni pour objet, ni pour effet de permettre à l'autorité judiciaire de connaître de l'ensemble des mesures portant atteinte à la liberté individuelle »⁽⁴²⁴⁾.

Dans la logique de « réserver » à l'autorité judiciaire le contentieux de la légalité des mesures coercitives, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire, chargée de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte⁽⁴²⁵⁾, doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire⁽⁴²⁶⁾. Ce qui conduit à distinguer les actes de police judiciaire et les privations de liberté (sûretés et peines), caractéristiques de l'ordre judiciaire, des mesures de police administrative autres que privatives de liberté, sous le contrôle du juge administratif.

En effet, si la police judiciaire peut effectuer certains actes qui ne portent pas directement atteinte à la liberté individuelle, ceux-ci répondent tous à la même finalité : identifier et *arrêter* les auteurs d'infractions pénales. Ils peuvent aboutir au prononcé d'une peine privative de liberté, justifiant que l'intervention de l'autorité policière, placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, soit rattachée à l'article 66 de la Constitution. Tel est par

⁽⁴²³⁾ Le J.L.D. autorise par ex. les prolongations de gardes à vue dérogatoires (art. 706-88 s. du C.P.P.). *Adde.* Didier LERNER, conseiller à la Cour de Poitiers, *Le juge d'instruction et ses pouvoirs*, discours prononcé le 3 janv. 1985, Melun, n. d., 68 p., sur la défense du mal aimé juge d'instruction, estimé être l'homme le plus puissant de France, mais qui ne porte pas plus atteinte que d'autres à la liberté individuelle, lorsqu'il décide seul, sans publicité, « avec des garanties [qui ont] l'avantage de moins salir la réputation des personnes innocentes. Critique-t-on sa jeunesse pour laisser entendre qu'il peut agir sans expérience, dans l'improvisation ? C'est aussi un atout pour recevoir les confidences utiles des justiciables [...] et cela d'autant plus qu'il est jeune et donc ouvert et plus proche de la tranche d'âge de sa clientèle majoritaire ».

⁽⁴²⁴⁾ T. confl., 12 mai 1997, *Préfet de Police de Paris c/ Tribunal de grande instance de Paris*, req. n° 3056, *Rec. Lebon*, p. 528 ; *RDP* 1997, p. 667 ; *AJDA* 1997, p. 635 ; *D.* 1997, p. 567, note Legrand ; *JCP* 1997, n° 2, p. 22861, rapp. Sargos ; *Gaz. Pal.* 1997, n° 178-179, p. 6, concl. Arrighi de Casanova : « Ces dispositions [art. 126 du C.P.P., art. 432-4 s. du C.P.] qui dérogent au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, ne sauraient être interprétées comme autorisant les tribunaux judiciaires à faire obstacle à l'exécution des décisions prises par l'administration en dehors des cas de voie de fait ; que le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration, qui permet de priver les décisions de celle-ci de leur caractère exécutoire, est en effet de même nature que celui consistant à annuler ou à réformer les décisions prises par elle dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, pouvoir dont l'exercice relève de la seule compétence de la juridiction administrative, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire ».

⁽⁴²⁵⁾ Art. 14 du C.P.P.

⁽⁴²⁶⁾ Cons. const., 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, déc. n° 2011-625 DC, §59, *AJDA* 2011, p. 532 et 1097, note Ginocchi ; *D.* 2011, p. 1162, chron. Bonfils ; 2012, p. 1638, chron. Bernaud ; *AJCT* 2011, p. 182, étude Dreyfus ; *Constitutions* 2011, p. 223, note Darsonville, p. 581, chron. Tchen ; *RSC* 2011, p. 728, comm. Lazerges, p. 789, comm. Granger ; 2012, p. 227, étude De Lamy.

exemple le cas des contrôles d'identité effectués sur réquisitions du procureur de la République. Par la *Loi n° 93-992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité*⁽⁴²⁷⁾, le ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, entendait multiplier les interpellations en procédant à des « opérations coup de poing »⁽⁴²⁸⁾. La loi autorisait les agents de police judiciaire à contrôler l'identité de toute personne, dans des lieux et pour une période de temps déterminés par le procureur. Dans une logique comparable, l'article 78-2-2 du C.P.P.⁽⁴²⁹⁾ permet aux services de police de procéder, pour une période de temps qui ne peut excéder 24 heures, non seulement aux contrôles d'identité, mais aussi à la fouille des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public. « *Trêve d'hypocrisie : la justice est rendue en France au nom du Gouvernement, et non pas au nom du peuple français* »⁽⁴³⁰⁾. Les policiers agissent « *sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite des [actes de terrorisme ; trafics d'armes lourdes ; explosifs ; vols ; recels ; trafics de stupéfiants]* ». En pratique, le lien entre l'opération policière et l'infraction se distend : bien que la visite des véhicules et les contrôles d'identité ne doivent pas être ordonnés de façon aléatoire, la plupart des personnes contrôlées au titre de ces mesures le sont parce qu'elles se trouvent dans un lieu et à une heure déterminés, alors même qu'elles ne se sont rendues coupables d'aucune infraction⁽⁴³¹⁾. La police judiciaire n'agit dès lors plus réellement sous l'autorité du parquet. L'autorité judiciaire perd toute maîtrise effective de direction et de contrôle de la légalité de ces mesures sur la liberté individuelle des citoyens, interpellés sur des infractions révélées par ces contrôles qui ne correspondent pas aux qualifications pénales visées dans les réquisitions. « *La portée de la garantie [sous la protection de laquelle l'article 66 de la Constitution place la liberté individuelle] se trouve amputée par "l'administrativisation" de la police judiciaire* »⁽⁴³²⁾.

⁽⁴²⁷⁾ JORF 11 août 1993, n° 184 ; NOR : JUSX9300079L.

⁽⁴²⁸⁾ V. Charles PASQUA, cité par Thomas DELTOMBE, in « Quand l'islamisme devient spectacle », *Le Monde diplomatique*, août 2004, p. 11 : « Si on ne va pas à la pêche, on ne prend pas de poissons ».

⁽⁴²⁹⁾ Issu de la *Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne*, JORF 16 nov. 2001, n° 266, texte n° 1 ; NOR : INTX0100032L.

⁽⁴³⁰⁾ Pierre LYON-CAEN, « L'expérience du Syndicat de la magistrature. Témoignage », *Pouvoirs* 1981, n° 16, p. 68.

⁽⁴³¹⁾ V. Évelyne PICARD, « Les contrôles d'identité au regard des droits fondamentaux : des régimes inutilement hétéroclites », *RFDA* 1994, p. 984, pour laquelle ce type d'opération relève davantage d'une mission de contrôle et de surveillance générale, caractéristique de la police administrative, plutôt que d'une mission de police judiciaire.

⁽⁴³²⁾ Marc-Antoine GRANGER, « La distinction police administrative / police judiciaire au sein de la jurisprudence constitutionnelle », *RSC* 2011, p. 789.

§2 – La garantie indivise des droits et libertés fondamentaux

L'évolution de l'action du pouvoir exécutif s'est traduite par une modification du concept de liberté dans la pensée juridique moderne. Le juge judiciaire, traditionnellement chargé de trancher les litiges d'intérêt privé, est investi d'une mission de protection de la liberté individuelle : protéger l'individu des abus de l'État contre sa personne et ses biens. L'émergence des libertés économiques et sociales, dites « personnelles », regroupant, sous les articles 2 et 4 de la *D.D.H.C.*, le respect de la vie privée, la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, l'inviolabilité du domicile, le secret des correspondances et des données personnelles, a réduit le domaine d'intervention du juge judiciaire au profit de la compétence des juridictions administratives (A). Le Conseil constitutionnel a restreint le domaine de la liberté individuelle traditionnelle et contrôlé les modalités législatives de protection des libertés personnelles, indépendamment des juges administratif et judiciaire qui en ont communément la charge (B).

A. L'émergence des libertés personnelles

L'article 66 de la Constitution signifie que l'ordre judiciaire dispose d'un monopole pour protéger la liberté individuelle contre la détention arbitraire, mais ne prétend pas faire du juge judiciaire le gardien exclusif de toutes les libertés de la personne reconnues par le droit.

Ces principales libertés sont garanties par la *D.D.H.C.*, et il appartient à tous les juges, judiciaire, administratif, et constitutionnel, d'en assurer le respect⁽⁴³³⁾. Le Conseil constitutionnel a exclu du monopole judiciaire les restrictions autres que les privations de liberté, en se fondant sur la *D.D.H.C.*⁽⁴³⁴⁾. « *Il convient de distinguer les libertés d'agir,*

⁽⁴³³⁾ V. Cons. const., 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, déc. n° 2004-492 DC, §33, *D.* 2004, p. 956, chron. Dobkine, p. 1387, chron. Schoettl, p. 2756, obs. De Lamy ; 2005, p. 1125, obs. Ogier-Bernaud et Severino ; *RSC* 2004, p. 725, obs. Lazerges ; 2005, p. 122, étude Bück ; *RTD civ.* 2005, p. 553, obs. Encinas de Munagorri.

⁽⁴³⁴⁾ *Nuance.* Le Conseil a cependant exclu de la compétence constitutionnelle de l'autorité judiciaire diverses mesures prévoyant des privations totales ou partielles de liberté. V. par ex., Cons. const., 8 juin 2012, *M. Mickaël D. [Ivresse publique]*, déc. n° 2012-253 QPC, §8 et §9, *AJDA* 2012, p. 1136, p. 1865, note Rihal ; *Constitutions* 2012, p. 479, chron. Bioy ; *RDSS* 2012, p. 766, obs. Dagorne-Labbe ; *JCP A* 2012, n° 24, p. 5, sur l'exception du placement en cellule de dégrisement (art. L. 3341-1 du Code de la santé publique), au motif qu'un tel enfermement est organisé à des fins de police administrative et de brève durée ; Cons. const., 27 févr. 2015, *M. Pierre T. et autre [Sanctions disciplinaires des militaires - Arrêts simples]*, déc. n° 2014-450 QPC, §8 et §9, *D.* 2015, p. 492 ; *AJDA* 2015, p. 424 ; *AJFP* 2015, p. 244, comm. Videlin, sur l'absence de privation de liberté individuelle par une sanction disciplinaire prévoyant une mesure d'isolement de 60 jours maximum (art. L. 311-13 du Code de justice militaire), qui, « compte tenu des obligations particulières attachées à l'état militaire », n'affecte « que » l'exercice de la liberté d'aller et venir ; Cons. const., 22 déc. 2015, *M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]*, déc. n° 2015-527 QPC, *op. cit.*, §5 et §6, sur l'exclusion, de la garantie judiciaire, de l'assignation à résidence aux fins de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions lorsque l'état d'urgence a été déclaré, sous réserve toutefois que cette mesure d'astreinte à domicile ne dépasse pas douze heures par jour.

rattachées à l'article 4, les libertés personnelles, qui visent à protéger l'autonomie de l'individu, qui se rattachent à l'article 2, et la sûreté entendue comme la protection contre des mesures de police arbitraires fondées sur l'article 66 de la Constitution »⁽⁴³⁵⁾. Au fil de ses décisions, le Conseil a par exemple réuni sous le vocable générique de « liberté personnelle »⁽⁴³⁶⁾, le respect de la vie privée⁽⁴³⁷⁾, la liberté du mariage et le droit de mener une vie familiale normale⁽⁴³⁸⁾, l'inviolabilité du domicile privé, la liberté d'aller et venir, le secret des correspondances⁽⁴³⁹⁾, et la protection des données personnelles⁽⁴⁴⁰⁾.

Si toutes les décisions portant atteinte à une liberté personnelle devaient être placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire, ces magistrats seraient requis en permanence pour autoriser ou interdire des actes de police administrative⁽⁴⁴¹⁾. Ainsi, pour toutes les mesures qualifiées de police administrative visant par exemple à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité et au contrôle des frontières, au renseignement intérieur⁽⁴⁴²⁾, ou encore à l'état

⁽⁴³⁵⁾ Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 31 (février-juin 2003) », *LPA* 18 sept. 2003, p. 3.

⁽⁴³⁶⁾ V. Henry ROUSSILLON et Xavier BIOY (dir.), *La liberté personnelle. Une autre conception de la liberté ?*, préf. Bruno Genevois, Toulouse, éd. Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, L.G.D.J., Lextenso, coll. Actes de colloques de l'IFR, 2006, 156 p.

⁽⁴³⁷⁾ V. Cons. const., 23 juill. 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, déc. n° 99-416 DC, §45 et §51, *AJDA* 1999, p. 738, chron. Schoettl ; *D.* 1999, p. 439 ; 2000, p. 265, obs. Marino, p. 422, obs. Gay, p. 423, obs. Fatin-Rouge ; *RTD civ.* 1999, p. 724, obs. Molfessis.

⁽⁴³⁸⁾ Cons. const., 20 nov. 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, déc. n° 2003-484 DC, *op. cit.*, §93-95 ; Cons. const., 9 nov. 2006, *Loi relative au contrôle de la validité des mariages*, déc. n° 2006-542 DC, §4 et §12, *D.* 2007, p. 1166, obs. Bernaud, Gay et Severino, p. 1561, obs. Lemouland et Vigneau.

⁽⁴³⁹⁾ Cons. const., 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, déc. n° 2004-492 DC, *op. cit.*, §4, §57 et §59 ; Cons. const., 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, déc. n° 2003-467 DC, §8 et §70, *RSC* 2003, p. 614 et 616, obs. Bück ; *LPA* 2003, n° 63, p. 4, obs. Schoettl ; *D.* 2004, p. 1273, obs. Nicot.

⁽⁴⁴⁰⁾ Cons. const., 20 nov. 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, déc. n° 2003-484 DC, *op. cit.*, §23 ; Cons. const., 16 sept. 2010, *M. Jean-Victor C. [Fichier empreintes génétiques]*, déc. n° 2010-25 QPC, §11 et §18, *D. actu.*, 28 sept. 2010, obs. Léna ; *AJ pénal* 2010, p. 545, étude Danet ; *D.* 2012, p. 308, obs. Galloux et Gaumont-Prat.

⁽⁴⁴¹⁾ V. Cons. const., 19 janv. 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, déc. n° 2005-532 DC, §8, *D.* 2006, p. 826, obs. Ogier-Bernaud et Severino ; 2007, p. 1166, obs. Bernaud, Gay et Severino ; *AJDA* 2006, p. 172, obs. Brondel ; *RFDA* 2006, p. 368, chron. Ruzié : « L'article 66 de la Constitution, aux termes duquel : "Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi", ne saurait être méconnu par une disposition qui se borne à instaurer une procédure de réquisition [administrative] de données techniques ».

⁽⁴⁴²⁾ V. Cons. const., 23 juill. 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n° 2015-713 DC, §18-21 et §72-74, *AJDA* 2015, p. 1513 ; *D. actu.*, 29 juill. 2015, art. Portmann ; *Constitutions* 2015, p. 408, note Daoud et Godeberge, p. 432, chron. Le Bot ; *Le Monde*, 21 août 2015, art. Johannès ; *D.* 2016, p. 1461, obs. Jacquinet et Mangiavillano.

d'urgence dans le but de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions⁽⁴⁴³⁾, l'intervention de l'autorité judiciaire est exclue⁽⁴⁴⁴⁾.

Le droit constitutionnel de la répartition des compétences juridictionnelles « [a permis] à la séparation des pouvoirs d'apparaître dans sa véritable dimension, comme une collaboration des pouvoirs publics constitutionnels, exécutif, législatif, juridictionnel »⁽⁴⁴⁵⁾. Les libertés de l'individu sont inscrites au patrimoine commun des juges administratif et judiciaire, auxquels il incombe harmonieusement de les faire respecter⁽⁴⁴⁶⁾. L'indépendance de la fonction juridictionnelle est devenue « l'unique et suprême arbitre entre tous les intérêts comme de toutes les ambitions ou de tous les litiges »⁽⁴⁴⁷⁾.

Le droit administratif n'est plus seulement l'acte qui soustrait à la compétence du juge judiciaire. Par exemple, un renseignement intérieur obtenu dans le cadre de réquisitions administratives de données, peut parfaitement intégrer une procédure judiciaire. « *Que peut faire le renseignement seul ? [...] Comment judiciariser les éléments produits par le renseignement ? À quoi servirait de renforcer davantage le renseignement qui, par nature, dans une société démocratique, n'a pas les moyens juridiques de neutraliser les terroristes ? (La seule réponse légale étant la poursuite judiciaire, l'éloignement du territoire ou, depuis novembre 2014, paradoxalement, l'interdiction de le quitter).* [L'efficacité de la répression commande de] *décloisonner le renseignement antiterroriste et [de] mutualiser avec le*

⁽⁴⁴³⁾ V. Cons. const., 22 déc. 2015, *M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]*, déc. n° 2015-527 QPC, §5, *AJDA* 2015, p. 2463 ; *Constitutions* 2015, p. 654 ; 2016, p. 100, chron. Domingo ; *RFDA* 2016, p. 123, note Roblot-Troizier ; *D.* 2016, p. 79, p. 1461, obs. Jacquinot et Mangiavillano ; Cons. const., 19 févr. 2016, *Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence]*, déc. n° 2016-536 QPC, §4, *AJDA* 2016, p. 340 ; *D.* 2016, p. 428 ; *D. actu.*, 23 février 2016, obs. Dufourq, 8 juillet 2016, obs. De Montecler ; *AJCT* 2016, p. 202, étude Jobart ; *Constitutions* 2016, p. 100, chron. Domingo ; *JCP* 2016, p. 477, note Ribeyre.

⁽⁴⁴⁴⁾ V. encore, Cons. const., 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, déc. n° 2003-467 DC, *op. cit.*, §97 et §98 ; Cons. const., 29 nov. 2013, *Société Wesgate Charters Ltd [Visite des navires par les agents des douanes]*, déc. n° 2013-357 QPC, §6-8, *D. actu.*, 4 déc. 2013, obs. Delpech ; *D.* 2013, p. 2777 ; *AJ pénal* 2014, p. 84, obs. Roussel.

⁽⁴⁴⁵⁾ Thierry-Serge RENOUX, « L'apport du Conseil constitutionnel à l'application de la théorie de la séparation des pouvoirs en France », *D.* 1991, p. 170.

⁽⁴⁴⁶⁾ V. Charles-Jean-Jacques MAZEAU, « Compétence », in Maurice BLOCK (dir.), *Dictionnaire général de la politique*, t. I, rééd. O. Lorenz, Paris, 1884, p. 429 : « Aucun de ces textes [la Loi des 16-24 août 1790 et le Décret-Loi du 16 fructidor an III (2 septembre 1795) qui défend aux tribunaux de connaître des actes d'administration, et annule toutes procédures et jugements intervenus à cet égard], du reste, ne nous fait connaître d'une manière précise en quoi consiste la compétence restrictive des deux pouvoirs, et la ligne qui les sépare ; la jurisprudence a suppléé au silence de la loi ».

⁽⁴⁴⁷⁾ Jean-Marie-Maurice VERGOIN, avocat général à la Cour de Dijon, *Considérations sur le pouvoir judiciaire en démocratie*, discours prononcé le 3 nov. 1883, Dijon, impr. Darantière, 1883, 80 p. *Contra.* v. Thierry RENOUX et Michel DE VILLIERS (dir.), *Code constitutionnel*, Paris, éd. LexisNexis, Litec, 2011, spéc. p. 687 : la Constitution du 4 oct. 1958 ne consacre pas de « pouvoir juridictionnel », en excluant volontairement les juridictions administratives et constitutionnelle du Titre VIII relatif à l'autorité judiciaire.

judiciaire ses moyens techniques et humains, [en mettant un terme à l'éparpillement que la pratique ne peut que déplorer]. *Le renseignement dispose de moyens importants et de peu de pouvoirs. Le judiciaire peut faire beaucoup mais n'en n'a pas les moyens* »⁽⁴⁴⁸⁾. La défense des libertés fondamentales y gagnerait, car l'impuissance du judiciaire à coordonner et à diriger se traduit par un transfert de ses compétences aux services de police ou du renseignement et, au-dessus d'eux, au pouvoir exécutif.

B. Le détachement des libertés personnelles de la notion de « liberté individuelle »

La séparation des fonctions de justice et d'administration, affirmée par l'article 189 de la Constitution du 5 fructidor an III (23 avril 1795), visait à préserver les intérêts de l'Administration et à mettre le pouvoir exécutif à l'abri des juges⁽⁴⁴⁹⁾. Elle ne rendait pas compte d'un enjeu autrement plus essentiel de la Révolution française : la garantie des droits⁽⁴⁵⁰⁾. Or, dans le Code civil de 1804, la sûreté des personnes et des biens n'était guère au centre des préoccupations du législateur. En cas d'atteinte à leurs droits, seules jouaient les règles de la responsabilité civile, sans affirmation de leur existence dans un texte.

Le recours pour excès de pouvoir devenait alors « *l'arme la plus efficace, la plus économique, la plus pratique qui exist[ait] au monde pour défendre les libertés* »⁽⁴⁵¹⁾, d'autant que ses faiblesses, provoquant l'immense désespoir du Huron venu visiter le Palais-Royal⁽⁴⁵²⁾,

⁽⁴⁴⁸⁾ David BENICHO, vice-président en charge de l'instruction au pôle antiterroriste du T.G.I. de Paris, in « La lutte contre le terrorisme », débat animé par Carolina CERDA-GUZMAN, Maître de conférences à l'Université Paul-Valéry de Montpellier, *Constitutions* 2015, p. 21.

⁽⁴⁴⁹⁾ Le Conseil d'État, par ex., participe de la puissance législative en délibérant obligatoirement sur les projets de loi avant même le Parlement. Par son avis sur des projets de décret et la présence de bon nombre de ses membres au sein des cabinets ministériels, il conseille le pouvoir exécutif. Par son rôle contentieux enfin, en première instance dans certains litiges, en appel ou en cassation, il s'arroge la puissance de juger. Le Conseil d'État, véritable « conscience » de l'Administration, serait-il la négation du principe de la séparation des pouvoirs ?

⁽⁴⁵⁰⁾ V. Pierre-Victor MALOUE, *Opinion sur l'acte constitutionnel*, séance (interrompue) de l'Assemblée nationale du 8 août 1791, Paris, impr. de L'Ami du roi, 16 p. : « L'expérience nous prouve qu'un droit reconnu n'est rien, s'il n'est pas mis sous la garde d'une protection efficace. Une seconde leçon de l'expérience et de la raison, c'est que la plus grande extension de la liberté politique est infiniment moins précieuse et utile aux hommes que la sûreté, et la libre disposition de leur personne et de leurs propriétés. C'est là le bien solide, le bonheur de tous les instants et le but principal de toute association. Il résulte de ces deux vérités qu'un gouvernement ne peut être considéré comme parfaitement libre, sage et stable, qu'autant qu'il est combiné, non sur la plus grande liberté politique, mais sur la plus grande sûreté des personnes et des propriétés ». V. aussi, Grégoire BIGOT, « Le juge judiciaire, créateur de droit administratif ? », in Association française pour la recherche en droit administratif (coord.), *Le juge judiciaire*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, spéc. p. 6.

⁽⁴⁵¹⁾ Gaston JÈZE, « Rapport à l'Institut international de droit public », *AIDI* 1929, p. 162.

⁽⁴⁵²⁾ *Rappr.* de l'appréciation portée quinze ans plus tard par Jean RIVERO, in « Idéologie et techniques dans le droit des libertés publiques », *Mélanges Jean-Jacques Chevallier : Histoire des idées et idées sur l'histoire*, Paris, éd. Cujas, 1977, p. 247-258, sur l'intervention factice du droit administratif de l'indemnisation : l'absence

ont été largement surmontées par la reconnaissance constitutionnelle de l'indépendance des juridictions administratives tirée d'un P.F.R.L.R.⁽⁴⁵³⁾, puis par la *Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives*⁽⁴⁵⁴⁾. L'intention était de reconstituer une sphère de contrôle des libertés au bénéfice de l'ordre administratif dans son propre domaine de contentieux. Le juge des actes de l'Administration dispose depuis d'un instrument efficace pour assurer la garantie effective des libertés : la procédure de référé-liberté, introduite à l'article L. 521-2 du Code de justice administrative (C.J.A.) : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner [dans un délai de quarante-huit heures] toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale* », sans toutefois jamais pouvoir prononcer l'annulation de la décision administrative⁽⁴⁵⁵⁾, ni enjoindre à l'administration d'en prononcer le retrait⁽⁴⁵⁶⁾, non plus d'ordonner une mesure qui aurait les mêmes effets que ceux qui résulteraient d'une décision juridictionnelle d'annulation⁽⁴⁵⁷⁾... Un juge des référés administratifs ne peut par exemple pas prononcer d'injonction de portée structurelle « *tendant à la réorganisation du service public de la justice* »⁽⁴⁵⁸⁾.

de pouvoir effectif de sanction des atteintes aux droits et libertés fondamentaux. Soulignant la différence entre la *common law* et le droit français : « *L'habeas corpus* britannique est une procédure destinée à assurer la remise en liberté immédiate de celui qui est arbitrairement détenu ; le droit français, lui, se préoccupe, non de rendre la liberté à la victime, mais de punir l'auteur de la détention abusive ».

⁽⁴⁵³⁾ Cons. const., 22 juill. 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, déc. n° 80-119 DC, §6, *GDCC* n° 21, p. 324, comm. Favoreu et Philip ; *AJDA* 1980, p. 602, note Carcassonne ; *RDP* 1980, p. 1658, note Favoreu ; *D.* 1981, p. 65, note Franck ; *D. IR.* 1981, p. 357, note Hamon ; *JCP* 1981, n° 2, p. 19603, note Nguyen Quoc Vinh ; *Gaz. Pal.* 8-10 et 11-12 févr. 1981, note Plouvin ; *RFDA* 1981, p. 33, note De Villiers.

⁽⁴⁵⁴⁾ *JORF* 1er juill. 2000, n° 151, texte n° 3 ; *NOR* : JUSX9900017L.

⁽⁴⁵⁵⁾ CE ord., 24 janv. 2001, *Université de Paris VIII Vincennes Saint-Denis*, req. n° 229501, *Rec. Lebon*, p. 37.

⁽⁴⁵⁶⁾ CE ord., 2 juill. 2003, *Commune de Collioure*, req. n° 257971, *Rec. Lebon*, p. 930, 932 et 933 ; *AJDA* 2003, p. 2218, note Markus.

⁽⁴⁵⁷⁾ CE ord., 15 déc. 2005, *Marcon*, req. n° 288024, *Rec. Lebon*, p. 565.

⁽⁴⁵⁸⁾ CE, 10ème et 9ème ch. réun., 19 oct. 2020, req. n° 439372, *Rec. Lebon* ; *D.* 2020, p. 2121, obs. De Montecler ; *D. actu.*, 22 oct. 2020, obs. De Montecler ; *AJDA* 2020, p. 1991 ; 2021, p. 694, note Schmitz ; *AJ pénal* 2020, p. 593, obs. Céré. *Adde.* Saisi sur le fondement des art. 2 (droit à la vie), 3 (prohibition des peines ou des traitements inhumains ou dégradants) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la *Conv. E.D.H.*, le juge administratif exclue que l'injonction faite au ministre de la Justice de déterminer un plan global de lutte contre les violences en détention, ou de développer les échanges entre l'administration pénitentiaire et l'autorité judiciaire, puisse être utilisée pour contraindre un établissement pénitentiaire à procéder à des travaux visant à mettre fin à une situation illégale tenant à l'indignité des conditions de détention. « Les injonctions [...] qui portent sur des mesures d'ordre structurel reposant sur des choix de politique publique [...] ne sont pas au nombre des mesures d'urgence que la situation permet de prendre utilement dans le cadre des pouvoirs [du] juge [du référé-liberté] » (CE, 10ème et 9ème ch. réun., 28 juill. 2017, *Section française de l'observatoire international des prisons*, req. n° 410677, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 31 juill. 2017 ; *AJDA* 2017, p. 1589, 2540, note Le Bot ; *AJ pénal* 2017, p. 456, obs. Céré ; *D.* 2018, p. 1175, obs. Céré, Herzog-Evans et Péchillon).

Le droit au respect de la vie privée, de la propriété, les libertés d'association politique, d'autodétermination de la personne humaine, d'expression, d'aller et venir, de réunion, s'imposent partout et en toutes circonstances. Ces libertés personnelles s'adressent au plus grand nombre de justiciables. « *Nos concitoyens attendent des juges judiciaire, administratif et constitutionnel une incitation vertueuse et réciproque s'agissant des garanties que nous leur devons [...]. Ils attendent de notre part une protection effective des libertés. Concentrons-nous collectivement sur cette exigence [...] [et] gageons donc que la "guerre des trois" n'aura pas lieu !* »⁽⁴⁵⁹⁾.

Détacher les libertés personnelles de la notion de « liberté individuelle » présente ainsi l'intérêt de ne pas prédéterminer constitutionnellement une compétence contentieuse d'attribution⁽⁴⁶⁰⁾, car l'important est d'assurer la sauvegarde des libertés personnelles dans le respect du principe d'indépendance juridictionnelle. « *La bonne administration de la justice commande que l'exercice d'une voie de recours [...] assure la garantie effective des [libertés personnelles] des intéressés ; [...] cette exigence [...] peut être satisfaite aussi bien par la juridiction judiciaire que par la juridiction administrative* »⁽⁴⁶¹⁾.

La distinction entre liberté individuelle et liberté personnelle délimite *in fine* la nouvelle sphère d'indépendance et d'autonomie juridictionnelle de l'autorité judiciaire, celle

⁽⁴⁵⁹⁾ Nicole BELLOUBET, Table ronde sur « L'autorité judiciaire et les fondements de l'indépendance », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 218. *Contra*. v. Cons. const., 23 janv. 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, déc. n° 86-224 DC, §16-18, *GDCC* n° 32, p. 537, comm. Favoreu et Philip ; *AJDA* 1987, p. 345, note Chevallier ; *RDP* 1987, p. 1341, note Gaudemet ; *RFDA* 1987, p. 287, note Genevois, p. 301, note Favoreu ; 1990, p. 698, étude Vedel ; *Gaz. Pal.* 1987, n° 1, p. 209, note Lepage-Jessua ; *JCP* 1987, n° 2, p. 20854, note Sestier ; *D.* 1988, p. 117, note Luchaire ; *Dr. adm.* 1988, p. 29, note Sorel : « Dans la mise en œuvre du principe [de la séparation des autorités administratives et judiciaires], lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé [...]. Si le conseil de la concurrence, organisme administratif, est appelé à jouer un rôle important dans l'application de certaines règles relatives au droit de la concurrence, il n'en demeure pas moins que le juge pénal participe également à la répression des pratiques anticoncurrentielles sans préjudice de celle d'autres infractions intéressant le droit de la concurrence ; qu'à des titres divers le juge civil ou commercial est appelé à connaître d'actions en responsabilité ou en nullité fondées sur le droit de la concurrence ; que la loi présentement examinée tend à unifier sous l'autorité de la Cour de cassation l'ensemble de ce contentieux spécifique et ainsi à éviter ou à supprimer des divergences qui pourraient apparaître dans l'application et dans l'interprétation du droit de la concurrence [...]. Dès lors [...], cet aménagement précis et limité des règles de compétence juridictionnelle, justifié par les nécessités d'une bonne administration de la justice, ne méconnaît pas le principe fondamental ci-dessus analysé ». V. en ce sens, CE, 9ème et 10ème ch. réun., 11 oct. 2017, *Société Umicore France*, req. n° 402268, *Rec. Lebon*, p. 494 et 514 ; *AJDA* 2018, p. 198 ; CE, 3ème et 8ème ch. réun., 1er juill. 2022, *Société Sony Interactive Entertainment France*, req. n° 448061, *D. actu.*, 11 juill. 2022, obs. Necib ; *AJDA* 2022, p. 1359.

⁽⁴⁶⁰⁾ V. Michel DE VILLIERS, Xavier MAGNON et Thierry-Serge RENOUX (dir.), *Code constitutionnel. Institutions politiques, droits fondamentaux, QPC, sources du droit*, Paris, éd. LexisNexis, coll. Code Bleu, 2016, spéc. p. 1037 s.

⁽⁴⁶¹⁾ Cons. const., 28 juill. 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, déc. n° 89-261 DC, §29, *AJDA* 1989, p. 619, note Chevallier ; *RFDA* 1989, p. 691, note Genevois ; 1990, p. 757, note Drago ; *D.* 1990, p. 161, note Prétot.

de la sauvergarde de la sûreté des personnes. Cette sphère de compétence exclusive que lui a attribué le Constituant d'octobre 1958 a progressivement été élargie par la jurisprudence du Conseil constitutionnel à d'autres libertés que la possession et la protection de soi, avant d'être restreinte par la reconnaissance juridictionnelle de ces libertés dites « personnelles » dans un revirement de jurisprudence du Conseil.

Conclusion du Chapitre II

Le développement progressif de l'indépendance juridictionnelle de la magistrature judiciaire s'est illustré en procédure pénale par la revendication d'un pouvoir propre de direction et de contrôle de l'action de la police judiciaire. Le droit de regard sur les infractions commises relève du pouvoir d'opportunité des poursuites du procureur de la République et non des prérogatives du préfet de police en matière d'animation de l'action policière dans sa circonscription. La discipline hiérarchique des magistrats du parquet garantit l'égalité d'application de la loi pénale sur l'ensemble du territoire national. Leur régime disciplinaire revêt les propositions de sanctions faites par la formation compétente du C.S.M. au garde des Sceaux, ministre de la Justice. Les manquements des magistrats aux devoirs de leur état ne dépendent pas de l'abstention ou au contraire de la mise en mouvement de l'action publique par les chefs de parquet, qui disposent en ce domaine d'une indépendance juridictionnelle. Les poursuites décidées en légalité par le ministère public dans les affaires individuelles ne relèvent pas du pouvoir réglementaire du ministre de la Justice (**Section I**).

Le parquet est indépendant du pouvoir exécutif lorsqu'il contrôle en légalité les mesures coercitives prises par ses agents sur la liberté individuelle des citoyens. Placé, jusqu'en 1993, dans une situation de défaveur par rapport au juge judiciaire dans la sauvegarde de la sûreté de la personne, la réforme constitutionnelle sur l'unité de la magistrature l'a restauré dans sa fonction de gardien de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution. L'intervention de l'autorité judiciaire, modulée dans le temps selon la nature et la portée des mesures affectant la liberté individuelle, s'étend à tous les actes de puissance publique ou de police judiciaire qui répondent à la finalité d'identifier et d'arrêter les auteurs d'infractions pénales. En contentieux des libertés « personnelles », distinctes de la privation de liberté « individuelle », l'autorité judiciaire ne dispose pas d'un monopole constitutionnel pour contrôler la légalité des décisions prises dans ces matières (**Section II**).

Conclusion du Titre I

D'un pouvoir judiciaire autonome dans l'État, à un ordre, une autorité, une fonction juridictionnelle constitutive de sa souveraineté, l'architecture comme le fonctionnement de la magistrature judiciaire ont été réorganisés plusieurs fois au cours des régimes politiques. La « révolution de la justice » a scindé le pouvoir judiciaire du roi en plusieurs attributions au sein de l'État, afin d'exercer un contre-pouvoir au « second corps du roi » qui avait précipité sa chute à la fin de l'Ancien régime. L'Assemblée constituante de 1790 a donné au pouvoir législatif le soin de définir la Justice par les lois et au « pouvoir » judiciaire la tâche de les appliquer dans les contentieux individuels, sans jamais pouvoir motiver ses décisions par référence à un arrêt de règlement. L'administration du Premier Empire a étendu la hiérarchie du Tribunal de cassation dans l'harmonisation, sur l'ensemble du territoire national, de l'application des lois codifiées, à la composition des juridictions, en nommant et en déplaçant discrétionnairement les magistrats. Réduite à une branche d'administration du pouvoir exécutif plus ou moins partielle dans ses jugements sous les Républiques qui suivirent, l'autorité judiciaire retrouvait son caractère *sui generis* au sein de l'État par la place dérogatoire que la Constitution de 1958 donnait à son indépendance juridictionnelle **(Chapitre I)**.

L'indépendance juridictionnelle s'entend, au sens du Constituant de 1958 et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de la conduite autonome de l'action publique par les procureurs généraux et les procureurs de la République dans les affaires individuelles ; du pouvoir du juge judiciaire de contrôler l'action des agents du pouvoir exécutif lorsqu'elle restreint ou annihile la liberté individuelle. L'indépendance du ministère public dans le suivi des affaires individuelles s'arrête là où commence la définition d'une politique pénale par le garde des Sceaux, ou d'indications générales adressées aux chefs de parquet par la D.A.C.G. sous la forme de circulaires sur l'application des réformes de procédure. L'indépendance de l'autorité judiciaire dans la défense de la sûreté des personnes ne s'étend pas au contrôle de l'action de la police administrative, laquelle ne peut prendre aucune mesure aux fins de recherche et d'arrestation des auteurs d'infractions pénales. La loi cantonne l'autonomie de l'autorité judiciaire à son intervention dans les mesures coercitives de liberté individuelle. Enfin, l'autorité judiciaire ne dispose pas d'un bloc de compétences dans la défense des libertés « personnelles » (d'aller et venir, du respect de la vie privée, de l'inviolabilité du domicile, de la protection des données personnelles...) qu'elle partage avec les juges constitutionnel et administratif **(Chapitre II)**.

Titre II. La réorganisation des personnels judiciaires

L'indépendance juridictionnelle des magistrats vis-à-vis de leur hiérarchie et des pouvoirs publics comme de fait ; leur professionnalisme et leur impartialité à l'égard des parties, sont assurés au premier chef par des règles statutaires, des principes éthiques contenus dans les codes de procédures, et des moyens financiers mis à disposition de l'autorité judiciaire par les assemblées parlementaires. Ces derniers sont en hausse continue depuis plusieurs décennies. En effet, un important transfert de charges s'est effectué vers l'État depuis les années 1960, avec la fonctionnarisation des greffes en 1965, l'instauration de la gratuité des actes de justice civile en 1977 et pénale en 1983, la reconcentration des dépenses de fonctionnement des T.G.I., notamment des frais de justice, la même année, et le soutien, plus récemment, au développement de la culture du règlement alternatif des différends⁽⁴⁶²⁾. Ce mouvement globalement centripète renforce la doctrine selon laquelle « *la justice est une administration de l'État, dont le chef est le garde des Sceaux, politiquement responsable. Dans cette optique de service public, les juridictions sont des services extérieurs, les magistrats des fonctionnaires* »⁽⁴⁶³⁾. Toutefois, « l'évaluation de l'activité professionnelle » des magistrats est soumise à recours devant une commission indépendante du garde des Sceaux. L'outil d'évaluation des compétences *managériales* des magistrats de carrière est lié à leur avancement sur d'autres fonctions juridictionnelles. Aussi, le pouvoir exécutif ne saurait connaître des recours en la matière sans porter atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire (**Chapitre I**).

L'obstacle le plus sérieux à l'indépendance juridictionnelle tiendrait donc à la (co)gestion des ressources humaines de l'autorité judiciaire par le pouvoir exécutif. Or, la Constitution et l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, prévoient, par le statut dérogatoire de la magistrature de carrière, les rapports entre les pouvoirs publics et les membres du corps judiciaire. La mécanique, qui joue comme un dispositif de contraintes à l'égard des autorités de l'État, préserve l'indépendance juridictionnelle. Le président de la République ne nomme plus seul les membres du C.S.M. En outre, historiquement et contrairement à la règle du *stare decisis* dans les pays de *common law*, l'Assemblée

⁽⁴⁶²⁾ V. Cécile VIGOUR, « Choix politiques et inertie des dépenses. L'augmentation et les efforts de maîtrise du budget de la justice (1980-2010) », in Philippe BEZES et Alexandre SINÉ (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques, op. cit.*, spéc. p. 472-476.

⁽⁴⁶³⁾ Jean-Louis COSTA, « Nécessité, conditions et limites d'un pouvoir judiciaire en France », *RFSP* 1960, vol. 10, n° 2, p. 275.

constituante de 1790 a veillé à ce que les tribunaux de première instance et les juridictions d'appel ne soient pas liés par les précédents jurisprudentiels d'une cour suprême, dont la nomination des membres dépendrait plus ou moins directement du pouvoir politique. À ce titre, le C.S.M. joue un rôle majeur dans l'administration des carrières judiciaires, en faisant primer, par ses avis – simple pour la nomination des parquetiers et conforme pour celle des juges – l'indépendance et la compétence juridictionnelles des magistrats. À l'indépendance des magistrats dans l'application des lois s'ajoute, dans la tradition ministérielle de l'administration de la justice, une organisation judiciaire hiérarchisée. La liaison du grade administratif du magistrat, à l'office juridictionnel qu'il exerce, le fait échapper à ses fonctions lorsqu'il entend bénéficier d'un avancement de grade. N'étant pas promu dans son office, la qualité du suivi de ses dossiers est amoindrie par la soumission de sa carrière à un système d'avancement fonctionnel (**Chapitre II**).

Chapitre I. La fonctionnarisation de la magistrature et des greffes

La fonctionnarisation des greffes et les réformes successives de leur profession, dans un sens plus administratif que processuel, les a placés sous le contrôle hiérarchique des chefs de juridiction, administrateurs du tribunal dont ils ont la charge. En 1983, le transfert de responsabilités, des collectivités territoriales vers les T.G.I., dans la détermination administrative de leur budget de fonctionnement, a valorisé les missions d'équipement et de gestion des ressources humaines du directeur de greffe. Au service administratif régional (S.A.R.) placé auprès des chefs de cour, répond depuis 2014 la « triarchie » réglementaire de gestion des juridictions de première instance, sous la forme d'un « comité ». Dans une logique de rationalisation de la dépense publique, le législateur a reconcentré à l'échelon administratif interrégional les opérations budgétaires des différentes directions du ministère de la Justice. Il a ainsi attribué la compétence du contrôle de gestion du *Programme 166* « Justice judiciaire », de la « Mission Justice », au préfet de région, qui l'exerce concomitamment avec les chefs de cour depuis 2004. La bonne gouvernance financière des juridictions judiciaires se distingue de leur libre gouvernement financier (**Section I**).

L'évaluation des compétences des magistrats en gestion, planification, organisation des services d'une juridiction, ne peut se fonder que sur des critères extérieurs à l'activité juridictionnelle, *i.e.* sur des objectifs qui n'entrent pas en concurrence avec l'acte de juger. En 1992, le législateur organique a remplacé la « notation analytique » des magistrats de l'ordre judiciaire par une « évaluation de [leur] activité professionnelle ». L'ancienne procédure, inquisitoire et rigide, trouvait sa source dans une circulaire ministérielle de 1850, où était indiqué que la conduite morale et politique, l'état précis des fortunes des candidats à l'avancement, étaient appréciés discrétionnairement par le directeur du personnel du garde des Sceaux. La nouvelle procédure, plus respectueuse des droits de l'agent public, permet aux magistrats du siège comme du parquet de débattre contradictoirement de leur évaluation devant une commission d'avancement, voire d'en demander l'annulation, au contentieux, devant le Conseil d'État. L'outil évaluatif n'est plus la baguette du pouvoir exécutif qui menait en « liberté surveillée » l'indépendance juridictionnelle. Si la procédure d'évaluation est encore une ressource qui peut retarder ou accélérer la carrière d'un magistrat – en le maintenant sur place ou, au contraire, en le proposant à un avancement – l'objectif est de détecter des potentiels pour diriger un tribunal. Pour les magistrats déjà sur ces postes, l'objectif est de leur faire un retour sur la qualité de leur gestion administrative (**Section II**).

Section I. La gestion ministérielle des crédits de fonctionnement et des opérations d'investissement de la justice judiciaire

La redistribution du pouvoir réglementaire de gestion des crédits de fonctionnement et des opérations d'investissement des juridictions judiciaires a déconcentré l'ordonnancement de la dépense à l'arrondissement judiciaire des cours d'appel. Les chefs de cour et de juridiction ont endossé des responsabilités administratives et financières dans le cadre des règles de la fonction publique d'État. L'assistance des chefs de l'administration judiciaire s'est d'abord traduite par la fonctionnarisation du personnel des greffes, puis par la spécialisation de magistrats et de fonctionnaires délégués à l'administration générale et à l'équipement des juridictions, dans les S.A.R. et les « pôles Chorus » des cours d'appel (§1).

La culture juridictionnelle des greffiers qui actaient le paiement des prestataires de services des tribunaux judiciaires est devenue résiduelle face au gain économique recherché. L'objectif de performance des administrations a conduit les pouvoirs publics à reconcentrer la gestion budgétaire, immobilière, des marchés publics et de l'informatique de la justice judiciaire, au niveau des plateformes interdirectionnelles du Secrétariat général du ministère de la Justice, placées sous l'autorité du préfet de région. La mutualisation des pôles Chorus dédiés à la gestion des ressources matérielles de la justice judiciaire, avec ceux des autres directions déconcentrées du ministère, au sein des plateformes régionales, rappellent que l'autorité judiciaire, dépendante de la gestion ministérielle de ses moyens humains et financiers, n'est pas un pouvoir public financièrement autonome dans l'État (§2).

§1 – La redistribution du pouvoir de gestion des juridictions

Longtemps effectué parmi les premiers aux classements de sortie de l'E.N.M. et de l'E.N.G., le choix de ces personnels judiciaires pour exercer des missions de gestion publique⁽⁴⁶⁴⁾ ne garantissait pas pour autant leur compétence. Les chefs de juridiction refusent un accroissement de leurs tâches de gestion sans revalorisation de leur traitement, tandis que les chefs de cour n'entendent pas abandonner, pour des raisons d'indépendance, des prérogatives de libre administration des crédits budgétaires (A). Sur le plan administratif, la

⁽⁴⁶⁴⁾ V. Jérôme BETOULLE, v° « Magistrat », n° 311, in *Répertoire de procédure civile*, éd. Dalloz, en ligne, consulté le 2 août 2022.

cour d'appel constitue l'échelon régional de l'administration judiciaire. Les chefs de cour, assistés dans cette mission par un S.A.R., ont un rôle de coordination et de contrôle dans les domaines de la gestion budgétaire, immobilière, des marchés publics, de l'informatique et des ressources humaines sur l'ensemble du ressort (B).

A. La charge d'administration des tribunaux

Le statut de fonctionnaire des directeurs de greffe et des greffiers facilite la bonne organisation des tribunaux. L'État refuse de recourir à un personnel privé pour administrer les moyens matériels nécessaires à l'office juridictionnel (1). Autonome dans la gestion de l'entretien des tribunaux mais hiérarchiquement placé sous le contrôle des chefs de juridiction, les fonctions du directeur de greffe compliquent leur assistance administrative en instaurant une collégialité dans l'exercice des responsabilités budgétaires (2).

1. La fonctionnarisation des greffes

La charge d'administration des juridictions s'est accrue avec la fonctionnarisation des greffes. Jusqu'à l'intervention de la *Loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales*⁽⁴⁶⁵⁾, les services de greffe étaient tenus depuis 1816 (date de rétablissement de la vénalité des offices) par des personnes de droit privé, officiers publics et ministériel exerçant à titre libéral. Titulaire d'une charge, le greffier rémunérait sur ses fonds personnels ses employés, personnels des tribunaux, et l'État payait des greffiers-fonctionnaires qui travaillaient sous son ordre. Les collectivités locales avaient aussi engagé des personnels qu'elles mettaient à disposition du service public de la justice. Depuis leur fonctionnarisation, les métiers de greffe évoluent dans « *une logique fonctionnelle dans laquelle les fonctions de gestion et d'assistance du juge sont assurées par les mêmes acteurs. L'alternative d'une logique organisationnelle séparant strictement la fonction de gestion de la fonction judiciaire a été écartée, afin d'éviter les pratiques antérieures à la fonctionnarisation et le risque d'atteinte à l'indépendance de l'institution judiciaire* »⁽⁴⁶⁶⁾. Dans les juridictions du fond, avec l'augmentation des tâches administratives, la dyarchie « président – procureur de la République » dans la gestion des crédits affectés à leur tribunal, est remise en cause par les nouvelles responsabilités du directeur de greffe, la Chancellerie considérant qu'il doit être

⁽⁴⁶⁵⁾ JORF 2 déc. 1965, n° 279, p. 10660.

⁽⁴⁶⁶⁾ Sénat, *Rapport de la commission de réflexion sur l'évolution des métiers des greffes*, Paris, n. p., juill. 1998, p. 11. *Nuance*. Il n'est pas sûr que la Chancellerie ait été prête à accueillir, dans le monde judiciaire, « des milliers de fonctionnaires bénéficiant des garanties du statut de la fonction publique » (Edgar TAILHADES, *La modernisation de la justice, op. cit.*, p. 88).

davantage valorisé dans ses missions d'administration. Placé sous le contrôle hiérarchique des chefs de juridiction qui « *ne peuvent toutefois se substituer à lui dans l'exercice de ses fonctions* »⁽⁴⁶⁷⁾, le directeur de greffe, « administrateur à temps plein », prépare le budget de la juridiction, participe à l'exécution et au suivi de la dépense, veille à la bonne gestion des moyens matériels, des locaux et équipements dont il a la charge, assure la gestion du personnel du greffe et l'organisation générale du service de celui-ci⁽⁴⁶⁸⁾. Il assume également une mission d'animation et de direction d'une équipe de collaborateurs adjoints dont il coordonne l'activité.

2. La triarchie de gestion administrative du tribunal

« *La fonctionnarisation des greffes a eu pour effet d'organiser les juridictions selon une structure triangulaire – parquet, siège, greffe – et un rapport hiérarchique peu clair entre les magistrats et les fonctionnaires de greffe, l'autonomie des personnels de greffe perdurant* »⁽⁴⁶⁹⁾. En effet, la frontière est mince entre les tâches de gestion courante, ou des ressources humaines, du directeur de greffe, et celles relevant de l'administration du procès. Gérer des fonctionnaires de greffe n'emporte-t-il pas des conséquences sur la régulation des flux, susceptible de porter atteinte au traitement même des procédures judiciaires ? Si un greffier prend des décisions en matière d'audiencement, ne dépossède-t-il pas les magistrats d'une partie de leurs prérogatives en remettant en cause leur indépendance, tant certaines mesures de gestion paraissent intimement liées au fonctionnement juridictionnel ?

L'assistance administrative renforcée des chefs de juridiction a « *condui[t] à la création [de greffiers] juridictionnel[s], [...] [ou de] ‘maître[s] des procédures’* »⁽⁴⁷⁰⁾. Comment sortir de la triarchie « procureur – président – directeur de greffe », qui « *se révèle source de conflits, de dispersion des circuits d'administration, d'allongement des délais de transmission et d'imprécision dans les responsabilités et leur contrôle* »⁽⁴⁷¹⁾ ? Il serait préférable de retenir un

⁽⁴⁶⁷⁾ Art. R. 123-3, al. 4, (R. 812-1 ancien) du C.O.J.

⁽⁴⁶⁸⁾ Art. R. 123-4 du C.O.J.

⁽⁴⁶⁹⁾ Louis-Marie RAINGEARD DE LA BLÉTIÈRE, « Peut-on adapter l'administration aux finalités de la justice ? », *RFAP* 1991, n° 57, p. 64.

⁽⁴⁷⁰⁾ Paul HUBER, « Les greffiers des services judiciaires, au cœur de la justice du 21^e siècle », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Gens de justice au XXI^e siècle, op. cit.*, p. 152.

⁽⁴⁷¹⁾ Edgar TAILHADES, *La modernisation de la justice, op. cit.*, p. 146.

chef unique par juridiction, « afin d'en faciliter la gestion et de simplifier les rapports administratifs vers l'extérieur »⁽⁴⁷²⁾.

Le renforcement du rôle de gestion administrative du directeur de greffe a suivi le transfert à l'État des charges d'entretien des juridictions, par une *Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales*⁽⁴⁷³⁾. Jusqu'au 1er janvier 1987, l'État rémunérait les magistrats et ne prenait en charge que le fonctionnement de la Cour de cassation, des cours d'appel et des juridictions d'outre-mer. Les budgets de fonctionnement courant, de l'informatique, de la formation, de l'accès au droit, du patrimoine immobilier, étaient alors gérés par les conseils généraux. La justice, administration de l'État, ne devait plus longtemps dépendre du bon vouloir des présidents de conseils généraux dans l'allocation des crédits aux juridictions de première instance. La seule mise en cause pénale d'un édile était susceptible d'entraver toute négociation du budget... Avec cette loi, le ministère de la Justice devait désormais assurer le fonctionnement de la totalité des 1200 juridictions qui composaient alors l'ordre judiciaire : outre la Cour de cassation, 36 cours d'appel, 181 T.G.I., 471 T.I., 227 tribunaux de commerce et 282 conseils des prud'hommes.

Les chefs de cour assuraient dès 1987 des missions administratives variées : gestion des crédits de fonctionnement, de l'équipement immobilier⁽⁴⁷⁴⁾, de la formation, de l'informatique, défraiement des déplacements, recrutement d'agents publics vacataires. Ils se faisaient assister depuis 1968 de délégués à la gestion budgétaire, à la formation informatique, d'un formateur régional et d'un magistrat délégué à l'équipement (M.D.E.). Ce dernier était le correspondant de l'administration centrale, chargé d'exprimer les choix de la Chancellerie dans les commissions administratives régionales (C.A.R.) où étaient individualisées les opérations d'investissement de « catégorie II » : « équipements des juridictions du premier degré et protection judiciaire de la jeunesse ». Il renseignait également les chefs de cour sur les opérations de « catégorie I » : « équipement des juridictions du second degré et de la Cour

⁽⁴⁷²⁾ Hubert HAENEL et Jean ARTHUIS, *Rapport n° 357 fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire*, Paris, déposé au Sénat le 5 juin 1991, p. 126.

⁽⁴⁷³⁾ *JORF* 10 janv. 1986, n° 8.

⁽⁴⁷⁴⁾ Les observations de Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ sur le cadre de travail des magistrats, in *Justices, op. cit.*, p. 32, ne sont pas encore dépassées : « [Les conditions d'aménagement et d'équipement de certains tribunaux], dans des administrations moins soumises, entraîneraient le déclenchement immédiat de grèves avec journées "portes ouvertes" pour l'édification des usagers et, dans le privé, les foudres de l'inspection du travail ». Et leurs répercussions sur l'usager-justiciable, qui « supporte des dysfonctionnements que le consommateur et le client ne supporteraient jamais » (Jean DANET, « La prudence du juge à l'épreuve des organisations judiciaires », *Les cahiers de la justice* 2020, p. 713).

de cassation »⁽⁴⁷⁵⁾, et intervenait dans la préparation des projets de budget en liaison avec les antennes départementales et régionales de la direction de l'administration générale et de l'équipement (D.A.G.E.), de la Chancellerie (environ 60 agents répartis dans 11 services). Enfin, il participait aux recherches foncières ainsi qu'au suivi du déroulement des chantiers de construction ou de rénovation des Palais de justice⁽⁴⁷⁶⁾. Par la *Loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice*⁽⁴⁷⁷⁾, la cour d'appel a été confirmée comme arrondissement régional d'administration des services judiciaires.

Les chefs de juridiction disposaient et disposent toujours quant à eux d'une marge de manœuvre réduite en termes d'effectifs et de gestion budgétaire. Le seul levier dont ils ont la maîtrise est le *management* et la gestion des ressources indirectement allouées par l'Administration centrale. Chaque année, le président, le procureur de la République et le directeur de greffe définissent les besoins matériels de la juridiction et préparent leur demande budgétaire pour l'exercice suivant. Des réunions de concertation avec les autres juridictions du ressort ont lieu, ainsi que des réunions d'harmonisation au niveau de la cour d'appel. Le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (D.D.A.R.J.), placé auprès des chefs de cour, y participe en tant que conseiller technique. Une fois établies, les demandes budgétaires sont transmises aux chefs de cour, qui font une demande globale au ministère de la Justice pour l'ensemble des juridictions de leur ressort. Au mois de mars ou d'avril, la dotation budgétaire de fonctionnement est notifiée à chaque tribunal, qui « tourne » depuis le mois de janvier sur une avance de crédits⁽⁴⁷⁸⁾.

Aujourd'hui, il serait sans doute nécessaire d'aller plus loin dans la déconcentration des crédits budgétaires, les magistrats des T.J. s'impliquant de plus en plus dans les politiques publiques. En effet, un certain nombre de décisions budgétaires ou de propositions d'adaptation de la politique pénale d'un parquet à l'activité locale (en fonction du type d'infractions constatées statistiquement, de leur récurrence, de leur évolution dans le temps par exemple) ne peuvent venir que du premier échelon de juridiction⁽⁴⁷⁹⁾. Toutefois, les

⁽⁴⁷⁵⁾ Thierry-Serge RENOUX et André ROUX, *L'administration de la justice en France*, op. cit., p. 116.

⁽⁴⁷⁶⁾ V. Louis-Marie RAINGEARD DE LA BLÉTIÈRE, « Peut-on adapter l'administration aux finalités de la justice ? », op. cit., p. 61-67.

⁽⁴⁷⁷⁾ *JORF* 8 janv. 1995, n° 7, p. 381 ; *NOR* : INTX9400060L.

⁽⁴⁷⁸⁾ V. Thierry-Serge RENOUX et André ROUX, *L'administration de la justice en France*, op. cit., p. 115-116.

⁽⁴⁷⁹⁾ V. Henri DESCLAUX, « L'évolution de l'exercice de l'action publique et l'éthique des magistrats du parquet », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *L'éthique des gens de justice*, op. cit., p. 59 : « Faire vivre la loi au quotidien, c'est s'inscrire dans cette politique générale tout en l'adaptant au contexte

priorités gouvernementales (lutte contre les violences conjugales, contre les dommages causés à l'environnement, contre les stupéfiants, contre la délinquance routière...) doivent être traitées avant les objectifs déclinés au niveau local. Si chaque tribunal mettait l'accent sur un contentieux choisi en fonction des statistiques confirmant une problématique départementale, nationalement, la cohérence de l'application générale des politiques pénales serait mise à mal⁽⁴⁸⁰⁾. Il est donc nécessaire de trouver un équilibre entre enjeux nationaux et réalités du territoire, pour rétablir le lien social et bénéficier de la légitimité du rappel des valeurs de la vie en collectivité⁽⁴⁸¹⁾.

B. La cour d'appel, arrondissement régional de l'administration judiciaire

Le ressort historique, de tradition judiciaire pré-révolutionnaire, d'une cour d'appel qui s'étend sur plusieurs départements⁽⁴⁸²⁾, ne correspond pas à celui d'une circonscription administrative, échelon déconcentré de l'État ou collectivité territoriale décentralisée⁽⁴⁸³⁾. Le périmètre d'intervention des services déconcentrés des directions de l'administration pénitentiaire (D.A.P.), et de la protection judiciaire de la jeunesse (D.P.J.J.), ne coïncide pas non plus avec le ressort d'une cour d'appel⁽⁴⁸⁴⁾... Pourtant, le ministère de la Justice confiait aux premiers présidents et aux procureurs généraux des cours d'appel le soin de gérer une

régional, départemental, local. C'est participer à la définition d'une politique pénale locale, loyale et compréhensible ».

⁽⁴⁸⁰⁾ V. art. 6 de la *D.D.H.C.* : « La loi est l'expression de la volonté générale [...]. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

⁽⁴⁸¹⁾ V. Éric MAUREL, « Face au confinement, quelle éthique pour un procureur ? », *D. actu.*, 16 avr. 2020 : « L'action d'un procureur n'est pas cantonnée à l'application de la loi. Sa politique pénale, sa stratégie judiciaire s'inscrit dans le champ plus large des politiques publiques. Elle tend en effet au rétablissement de l'harmonie sociale dans la dimension préventive que donne la loi à l'action du procureur. Cette action a donc un caractère politique, en ce qu'elle contribue à la préservation du pacte social, au fonctionnement du corps social et, peut-être, à la construction de la Cité ».

⁽⁴⁸²⁾ V. Jean-Claude FARCY, *Guide des archives judiciaires et pénitentiaires. 1800-1958*, Paris, CNRS Éditions, 1992, 1175 p.

⁽⁴⁸³⁾ V. Hubert HAENEL et Jean ARTHUIS, *Rapport n° 357 fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire*, *op. cit.*, spéc. p. 72 : l'absence de cohérence administrative dans la configuration des services extérieurs de la justice soulève des difficultés considérables, car de plus en plus de partenaires du magistrat se trouvent être, en matières économique et fiscale notamment, les relais déconcentrés de l'État ou les collectivités locales. V. aussi, Cour des comptes, *Améliorer la gestion du service public de la justice. Les enjeux structurels pour la France*, Paris, en ligne, oct. 2021, p. 11 : la carte des cours d'appel est « fondée sur un découpage géographique ancien qui ne coïncide pas avec les régions administratives ».

⁽⁴⁸⁴⁾ V. par ex., ministère de la Justice, D.A.C.G., *Rapport annuel du Ministère public 2020*, Paris, en ligne, sept. 2021, consulté le 24 sept. 2021, p. 5, sur l'incohérence de la carte judiciaire avec celle de l'administration pénitentiaire déconcentrée en matière d'extractions judiciaires. V. aussi, Loïc CADIET, « Réformer la justice en France – sur quelques tendances à l'œuvre », in *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet*, *op. cit.*, spéc. p. 294.

partie des crédits de fonctionnement des juridictions de première instance de leur ressort. Afin de les aider à assurer cette gestion, les *Circulaires SJ.95-15/AB3 du 9 octobre 1995* et du 8 juillet 1996, créaient sous leur autorité directe des S.A.R. organisés en bureaux, principalement composés de personnels statutaires au grade d'attaché d'administration, spécialisés dans les domaines de la gestion budgétaire, de l'informatique, des ressources humaines, de la formation et du patrimoine immobilier. Encadrés par le D.D.A.R.J., ces fonctionnaires-experts ont vocation à « *préparer, mettre en œuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative nécessaires à la bonne administration des juridictions du ressort* »⁽⁴⁸⁵⁾. Face à l'extension des tâches administratives, à la déconcentration de la dotation globale de fonctionnement des juridictions et à sa diversité de répartition en crédits, ils constituent le « bras droit » des chefs de cour pour tous les actes de gestion : la gestion administrative de l'ensemble des personnels (traitement et indemnités, frais de déplacement et ordres de mission, recrutement des vacataires, délégation de greffiers ou de fonctionnaires de catégorie C placés, accidents de service, organisation du dialogue local) ; la gestion des moyens (budgétaire, informatique et des marchés publics), de la formation, des concours, de l'équipement matériel et du suivi des opérations d'investissement des juridictions.

En 2004, les compétences d'ordonnateur secondaire des dépenses des services judiciaires dévolues aux chefs de cour⁽⁴⁸⁶⁾, à la place des préfets⁽⁴⁸⁷⁾, induisaient la gestion d'enveloppes limitatives de budget : sur le *Programme 166*, en dépenses de personnel, de fonctionnement, de frais de justice et d'investissement ; sur le *Programme 101*, en dépenses d'aide juridictionnelle et de subventions aux associations. Les chefs de cour reçoivent un budget global en fonction de la performance de l'activité juridictionnelle dans leur ressort. Devant une situation dégradée – depuis 2014, plus de la moitié des cours d'appel sont en sous-effectif, avec un pic à 58% cette année-là, induisant ce que d'aucuns qualifient de « *fonctionnement en mode dégradé des chambres* »⁽⁴⁸⁸⁾ – notamment en matière de délai de traitement des procédures, notamment en matière de délai de traitement des procédures, la Chancellerie encourage les juridictions à passer avec elle des « contrats d'objectifs » : des moyens humains supplémentaires sont accordés en échange d'un engagement à réduire les

⁽⁴⁸⁵⁾ Yves DÉTRAIGNE, *Avis n° 79 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2005*, t. IV. *Justice - Services généraux*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 25 nov. 2004, p. 36.

⁽⁴⁸⁶⁾ Art. R. 312-66 du C.O.J.

⁽⁴⁸⁷⁾ V. le *Décret n° 2004-435 du 24 mai 2004*.

⁽⁴⁸⁸⁾ V. I.G.J., *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, Rapport n° 049-19, 2019/00045, Paris, en ligne, juill. 2019, p. 45 ; Thomas COUSTET, « Cours d'appel : le stock d'affaires a augmenté de 32 % en dix ans », *D. actu.*, 2 déc. 2019.

délais⁽⁴⁸⁹⁾. Or, une gestion des ressources humaines sous contrats d'objectifs mais sans véritable diagnostic des causes de retard dans le traitement des procédures ne peut perdurer, dès lors qu'elle apparaît injuste pour les magistrats et le personnel judiciaire qui fournissent des efforts importants à moyens identiques, sans connaître ces mêmes difficultés. Selon la formule de Jean-Denis Bredin, « *les institutions ne doivent pas trop longtemps compter sur les hommes pour se survivre, car les hommes se découragent* »⁽⁴⁹⁰⁾. La justice judiciaire ne saurait en effet s'en remettre au seul dévouement de ses personnels pour compenser des effectifs juridictionnels pouvant être qualifiés d'insuffisants au regard des résultats des études comparatives des systèmes judiciaires étrangers. Le *management* peut faciliter une juste répartition des moyens, à condition d'avoir au préalable analysé les raisons des disparités de résultats⁽⁴⁹¹⁾.

Avant la *L.O.L.F.*, les questions de coûts d'investissement de la justice judiciaire et de la mise en concurrence des opérateurs de services ne faisaient pas partie des préoccupations des chefs de cour. Les magistrats prescrivaient et les prestataires étaient payés. Avec la *Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006*⁽⁴⁹²⁾, l'enveloppe limitative de budget d'un « programme » les a conduits à se pencher davantage sur le coût de chaque acte et à essayer de limiter l'augmentation exponentielle des frais de justice. Le S.A.R. assurait alors et jusqu'en 2011 une gestion déconcentrée des programmes, en préparant les arbitrages budgétaires par postes de dépense entre les juridictions du ressort.

Avec le désengagement total des préfetures, le S.A.R. n'agissait plus en simple courroie de transmission des actes d'administration des juridictions judiciaires vers les

⁽⁴⁸⁹⁾ Le sens des contrats d'objectifs est paradoxal : un procureur de la République qui explique qu'il n'a pas les moyens d'éviter l'engorgement de sa juridiction, se voit répondre par la Direction des services judiciaires (D.S.J.) qu'il en aura les moyens si et seulement s'il s'engage à moins saisir le juge. « Que dois-je comprendre ? [...] Que le juge n'est plus garant de nos libertés, et qu'on n'ira devant lui que de manière exceptionnelle ? Que vais-je répondre à la victime d'un viol, lorsque je vais lui expliquer : "vous avez été victime, je constate qu'il y a eu viol, il est passible de la cour d'assises. Mais pour des raisons de célérité, de rentabilité, parce que la cour d'assises est engorgée, nous n'irons pas devant elle". J'ai passé récemment une heure et demie avec une victime [...], qui ne comprenait pas cette situation, et qui me disait : "finalement je n'ai pas été violée, vous êtes en train de m'expliquer que ce qu'a fait mon agresseur, ce n'était pas un crime, ce que dit pourtant le code pénal, mais un délit" » (Éric DE MONTGOLFIER, Table ronde sur « La relativité du temps. Le temps des politiques, le temps de l'opinion publique, le temps des médias et le temps de la justice », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, éd. Presses Universitaires de Limoges, 2004, p. 272).

⁽⁴⁹⁰⁾ Jean-Denis BREDIN, cité par Jean-Marie COULON (dir.), in *Réflexions et propositions sur la procédure civile*, Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, éd. La Documentation française, 1997, p. 15-16.

⁽⁴⁹¹⁾ V. Philippe DELAROCHE, « La justice à l'heure du pilotage budgétaire », in *Les cahiers du management*, éd. L'Expansion, mai 2008, spéc. p. 146.

⁽⁴⁹²⁾ *JORF* 31 déc. 2005, n° 304, texte n° 1 ; *NOR* : ECOX0500239L.

préfets, mais disposait de pouvoirs de gestion élargis et de responsabilités accrues dans la passation des marchés publics. Placé sous l'autorité des chefs de cour⁽⁴⁹³⁾, il harmonisait les différentes actions du ressort dans l'objectif d'améliorer la performance des services judiciaires, et par la même, le fonctionnement de la justice. Jusqu'en 2013, la gestion des crédits budgétaires au plus près du terrain aboutissait à une redistribution convenable des deniers publics, respectant l'indépendance du juge, maître de l'ensemble des moyens nécessités par son office.

§2 – La perte de l'autonomie de gestion des services administratifs régionaux

La reconcentration des opérations d'investissement des juridictions judiciaires à un niveau interrégional respecte la compétence d'ordonnateur secondaire des chefs de cour. Le ressort judiciaire ne correspond simplement plus à la circonscription financière. Le Secrétariat général du ministère de la Justice est responsable de l'organisation administrative de la gestion de paie des services judiciaires au niveau national **(A)**. Les actions sur le coût de l'équipement des juridictions et la question de leurs moyens en crédits de paiement ont été saisies par le *new public management*. Elles reposent sur des savoirs-faire supposés universels et transposables à n'importe quel secteur public. La réforme managériale de l'administration de la justice est commune aux autres ministères : optimisation de l'allocation des moyens, réduction des délais de traitement des dossiers, maîtrise des coûts, responsabilisation des ordonnateurs **(B)**.

A. Le refus d'un État dans l'État : l'autorité judiciaire dépendante de ses moyens humains et financiers

La *L.O.L.F.* a donné un cadre à la rationalisation de l'administration de la justice judiciaire, en recentralisant la gestion des finances de l'État et en renforçant le contrôle de la direction du Budget en la matière. La mise en place du logiciel de gestion des frais de justice « Chorus »⁽⁴⁹⁴⁾, de ses pôles déconcentrés maintenant regroupés sur les plateformes

⁽⁴⁹³⁾ Art. R. 312-67 du C.O.J.

⁽⁴⁹⁴⁾ Chorus est un pro-logiciel comptable ayant remplacé les logiciels élaborés par chaque administration, afin d'assurer le suivi de la dépense de 15 ministères et de centaines d'établissements publics. L'Agence pour l'informatique financière de l'État (A.I.F.E.) créée en 2005 et rattachée au ministère du Budget, conduit le projet, développe et assure la maintenance du logiciel. L'objectif est de « faciliter la lisibilité du coût des politiques publiques et [de] rationaliser la tenue des comptes de l'État » (ministère de l'Action et des Comptes publics, *À la découverte de l'A.I.F.E.*, rubrique « Chorus et Chorus Formulaires », en ligne, consulté le 5 mai 2020).

interrégionales communes aux trois directions du ministère de la Justice, a été l'occasion pour l'Administration centrale de reprendre la main sur le pilotage budgétaire et gestionnaire des juridictions⁽⁴⁹⁵⁾.

En 2011, la bascule du *Programme 166* « Justice judiciaire », de la « Mission Justice », sous Chorus, a impliqué la constitution de plateformes régionales de gestion, dites « pôles Chorus ». Ces plateformes ont professionnalisé les agents assurant le traitement des flux de dépenses dans l'application Chorus. Dix-huit pôles Chorus ont été mis en place au sein des cours d'appel. Six cours ont été dotées de leur propre pôle, et douze cours ont vu l'exécution de leurs dépenses rattachée à des pôles placés auprès d'autres cours d'appel. Dans ces dernières, le pôle Chorus assurait l'exécution des crédits de son ressort d'implantation et l'exécution des crédits des autres cours de sa zone. Le pilotage et l'appréciation de l'opportunité de la dépense continuaient de relever des attributions des chefs de cour, qui conservaient leurs prérogatives d'ordonnateur, même s'ils n'étaient pas situés dans une cour d'appel siège de pôle Chorus.

Des comités de pilotage et une charte de gestion du *Programme 166* formalisent les relations entre les chefs de cour responsables d'un budget opérationnel *interrégional* de programme (B.O.P.) et les chefs de cour responsables d'une unité opérationnelle (U.O.) de budget *propre à leur ressort*. Le B.O.P. est défini comme « *la segmentation d'un programme, déclinant, sur un périmètre ou un territoire et sous l'autorité d'un responsable, les actions, les objectifs et les indicateurs du programme auquel il se rattache* »⁽⁴⁹⁶⁾. Un B.O.P. interrégional regroupe ainsi plusieurs U.O., à l'exception des cours d'appel de Paris et Versailles, compte tenu de leur volumétrie financière, et des cours d'appel de Basse-Terre, Cayenne, Nouméa, Papeete et Saint-Denis de la Réunion, qui, en raison de leur situation géographique particulière, sont rattachées au sein d'une plateforme interdirectionnelle du ministère, dénommée « centre de services partagés » (C.S.P.)⁽⁴⁹⁷⁾. Les B.O.P. avaient initialement vocation à prioriser le travail des chefs de cour sur les contentieux propres à leur ressort, en leur donnant la maîtrise des moyens de les instruire, afin de rendre une justice de qualité. En

⁽⁴⁹⁵⁾ V. Didier MARSHALL, « La LOLF : un levier pour la maîtrise des frais de justice », *AJ pénal* 2006, n° 12, p. 486-490.

⁽⁴⁹⁶⁾ Évelyne SERVERIN, « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, *op. cit.*, p. 41.

⁽⁴⁹⁷⁾ V. *JORF* 10 mai 2016, n° 19 A.N. (Q), p. 4053-4054, sur la réponse du ministère de la Justice à la question écrite n° 20297, du 5 mars 2013, de la députée Marie-Jo ZIMMERMANN, sur l'instauration des B.O.P., lesquels regroupent différentes cours d'appel sous la responsabilité d'une seule.

effet, la justice doit s'adapter à la demande de l'utilisateur, et la nature des contentieux varie d'une cour d'appel à une autre⁽⁴⁹⁸⁾.

Les pôles Chorus ont été mutualisés en 2013 au sein de « plateformes interdirectionnelles » du Secrétariat général du ministère de la Justice. En concentrant sur un même site les pôles anciennement rattachés aux S.A.R. et les fonctionnaires entièrement dédiés à la gestion, ces plateformes devaient être source de synergies dans la productivité du paiement des factures, tant des programmes de l'Administration pénitentiaire (n° 107), de la Protection judiciaire de la jeunesse (n° 182), que de la Justice judiciaire (n° 166) et de l'Accès au droit (n° 101). Mutualisés, spécialisés, donc plus compétents sur des outils administratifs parfois complexes, la concentration des fonctionnaires des pôles Chorus renforçait le travail d'équipe en améliorant la fluidité du circuit de la gestion financière et comptable des juridictions, tout en économisant des moyens en ressources humaines. Privilégier l'interdirectionnel en restant dans l'entre-soi ministériel des programmes de la « Mission Justice », conduisait l'agent gestionnaire, polyvalent, à acter le paiement des factures relevant des différentes directions du ministère de la Justice.

La reconcentration des opérations de gestion de la dépense au niveau des plateformes interdirectionnelles répondait aux exigences de la Révision générale des politiques publiques (R.G.P.P.). Lancée en juillet 2007, elle avait pour ambition de « *mutualiser les fonctions support des services déconcentrés* » en vue de réduire les coûts, « *tout en renforçant l'efficacité de l'État* ». L'objectif de « *se concentrer sur le cœur de métier du ministère* », en l'espèce l'activité juridictionnelle pour la justice, passait par la généralisation de marchés publics interministériels : la rationalisation, la centralisation, allègent la charge des phases de préparation, de rédaction, de publicité, d'analyse des offres dans l'adhésion à un marché.

La compétence « achats » repose désormais sur l'expérience dans l'économie publique. Alors qu'acheter au meilleur coût n'était pas prioritaire pour un chef de juridiction, la politique du Service des achats de l'État (S.A.E.) a inversé l'appréhension des marchés publics. La vision juridique réglementaire est devenue résiduelle face au gain économique recherché. La Conférence des premiers présidents a en ce sens dénoncé la « *mise en œuvre mal maîtrisée de la R.G.P.P., qui tend à considérer les juridictions judiciaires comme un service public déconcentré de droit commun auquel devrait s'appliquer, sans discernement, toutes les règles*

⁽⁴⁹⁸⁾ V. Dominique LOTTIN, membre du Conseil constitutionnel, *Entretien de thèse sur le service public de la justice*, propos recueillis au Cons. const. par Nathan Jourdaïne, le 28 sept. 2021.

de la fonction publique et des administrations de l'État »⁽⁴⁹⁹⁾. Les chefs de cours redoutaient l'absence de culture juridictionnelle des fonctionnaires des pôles Chorus qui remplaçaient les greffiers. Ils défendaient l'idée qu'avec le renforcement des tâches d'administration des juridictions, l'autonomie dans la gestion des crédits budgétaires devenait une condition déterminante de l'indépendance de la justice. « *Par exemple, les chefs de juridiction ont des crédits pour les imprimés, mais ils n'en ont pas pour le personnel intérimaire. Alors, comme il est très compliqué de modifier les affectations de crédits, on [chefs de juridiction] prend des agents intérimaires pour dactylographier les jugements et pour que cela coïncide avec les exigences budgétaires, on fait faire des factures correspondant aux lignes de crédit et non pas à la nature des prestations. C'est dans ces conditions que de fausses factures sont émises* »⁽⁵⁰⁰⁾...

La *L.O.L.F.* devait garantir aux juridictions des budgets de fonctionnement globaux, permettant aux chefs de cour de disposer d'une plus grande autonomie grâce à la *fongibilité asymétrique* des crédits en exécution : la possibilité de profiter d'une partie de la masse salariale non utilisée pour engager des dépenses de fonctionnement⁽⁵⁰¹⁾. Reconnaisant une plus large autonomie à l'ordonnateur, certains chefs de cour voyaient dans ce schéma un gage d'indépendance et d'adaptation des moyens à l'organisation des juridictions.

L'enjeu de l'alerte lancée par la Conférence des premiers présidents en 2011 était aussi d'éviter la mise sous tutelle des services judiciaires par leur intégration aux plateformes interdirectionnelles, placées sous l'autorité du préfet de région. Il revenait aux chefs de cour, avec l'aide des S.A.R., de prouver leur capacité à rationaliser la dépense en frais de justice dans leur ressort, ou de rejoindre les plateformes du ministère de la Justice dont l'importance et les compétences s'élargissaient.

Motif récurrent d'inquiétude, la dépense afférente aux frais de justice représentait 8% du budget de la justice en 2005, soit 485 millions d'euros. Elle progressait de 15 à 20%

⁽⁴⁹⁹⁾ Didier MARSHALL (dir.), *Les juridictions du XXIe siècle. Une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens, et aux métiers de la justice*, Rapport à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, en ligne, déc. 2013, consulté le 1er oct. 2021, « Proposition 29 : des cours d'appel autonomes dans la gestion de leurs moyens déconcentrés », p. 70-71. V. aussi, du même auteur, « Justice, LOLF et RGPP : des rendez-vous manqués ? », *Recherche Droit et justice* 2011, n° 36, p. 10-11.

⁽⁵⁰⁰⁾ Jean ARTHUIS, cité par Thierry-Serge RENOUX et André ROUX, in *L'administration de la justice en France*, op. cit., p. 124-125.

⁽⁵⁰¹⁾ V. Alexis FOURMONT, « Paradoxes de l'indépendance (financière) de la Justice », in Jean-Baptiste JACOB (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, op. cit., spéc. p. 297.

chaque année⁽⁵⁰²⁾, au point que la « maîtrise [de] la croissance des frais de justice » figurait comme un objectif principal du *Programme 166* de la « Mission Justice », avec un indicateur relatif à la « dépense moyenne par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale ». L'objectif spécifique, depuis absorbé par l'objectif plus général « [d']adapter et [de] moderniser la justice », n'a jamais été atteint. En 2021, les frais de justice continuaient de représenter 16,6% des crédits de paiement du *Programme 166* de la « Mission Justice », soit près de 620 millions d'euros⁽⁵⁰³⁾... La « dépense moyenne par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale » est passée de 374 € en 2019⁽⁵⁰⁴⁾ – largement supérieure aux 315 € prévus par la *Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019*⁽⁵⁰⁵⁾ – à 461 € en 2021⁽⁵⁰⁶⁾. La hausse du nombre d'affaires pénales comportant une expertise (+ 12%), leur revalorisation tarifaire, les coûts de traduction, et des enquêtes sociales plus rapides, expliquent l'augmentation budgétaire de 128 millions d'euros de l'enveloppe consacrée aux frais de justice en 2021⁽⁵⁰⁷⁾. Pour la Cour des comptes, qui « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances [...] ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques [...] par ses rapports publics^[508], [et] contribue à l'information des citoyens »⁽⁵⁰⁹⁾, la consommation des frais de justice, mesurée par coût moyen d'enquête,

⁽⁵⁰²⁾ V. Didier MARSHALL, « La LOLF : un levier pour la maîtrise des frais de justice », *loc. cit.*

⁽⁵⁰³⁾ V. Ministère de la Justice, *P.A.P. et Annexe au projet de loi de finances pour 2021, Programme 166 « Justice judiciaire »*, *op. cit.*, spéc. p. 8.

⁽⁵⁰⁴⁾ Ministère de la Justice, *R.A.P. [Rapport annuel de performance, encore appelé « rouge budgétaire » – art. 54, 5°, de la L.O.L.F. – retranscrivant avec précision la confrontation entre les objectifs annoncés d'un Programme et les résultats obtenus] et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, Programme 166 « Justice judiciaire »*, Paris, mai 2020, en ligne, consulté le 10 juin 2022, p. 26. V. aussi, Antoine LEFÈVRE, « Annexe n° 18 », in Albéric DE MONTGOLFIER, *Rapport général n° 140 fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020*, t. III. *Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances)*, Paris, déposé au Sénat le 21 nov. 2019, spéc. p. 25.

⁽⁵⁰⁵⁾ *JORF* 30 déc. 2018, n° 302, texte n° 1 ; *NOR* : CPAX1823550L.

⁽⁵⁰⁶⁾ V. Ministère de la Justice, *P.A.P. et Annexe au projet de loi de finances pour 2022, Programme 166 « Justice judiciaire »*, Paris, en ligne, oct. 2021, consulté le 23 juin 2022, spéc. p. 33.

⁽⁵⁰⁷⁾ V. Ministère de la Justice, *P.A.P. et Annexe au projet de loi de finances pour 2022, Programme 166 « Justice judiciaire »*, *loc. cit.*

⁽⁵⁰⁸⁾ V. art. 58, 1° et 2°, de la *L.O.L.F.* : « [La Cour des comptes dépose un rapport] relatif aux résultats de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ». La Cour publie ainsi annuellement des *notes d'analyse de l'exécution budgétaire* (N.E.B.) de l'exercice précédent, qui reviennent sur l'évolution des budgets et des indicateurs de performance de la « Mission Justice ». Pour un bilan critique de l'assistance du Parlement, par la Cour des comptes, dans l'évaluation des politiques publiques, v. Matthieu CONAN, « L'article 47-2 de la Constitution, un cadre suffisant pour la Cour des comptes ? », *RFFP* 2018, n° 144, p. 165 ; Marie-Odile PEYROUX-SISSOKO, « L'évaluation des politiques publiques de l'article 47-2 de la Constitution. L'échec de la revalorisation du rôle du Parlement », *RDP* 2019, n° 5, p. 1239.

⁽⁵⁰⁹⁾ Art. 47-2, al. 1er, de la Constitution.

diverge entre cours d'appel analogues, « [posant] *la question de la sincérité budgétaire* »⁽⁵¹⁰⁾. Elle encourage donc la D.S.J., « *tout en respectant l'autonomie des magistrats, à diffuser et à développer les bonnes pratiques, comme le devis judiciaire* »⁽⁵¹¹⁾.

La mise en œuvre des mesures rémunérées au titre des frais de justice est inhérente à l'acte juridictionnel, à la liberté et à l'indépendance du magistrat. Mais lorsqu'un juge d'instruction estime que la recherche de la vérité implique des commissions rogatoires aux larges actes d'information, peut-il faire abstraction du coût des investigations ? Peut-il décider seul des dépenses à engager ? Car si la vérité n'a pas de prix, elle a un coût... Bien que les plateformes interdirectionnelles du ministère de la Justice ne modifient en rien les prérogatives des chefs de cour dans l'ordonnancement des dépenses, la délégation de signature des factures s'effectue au profit d'un agent déconcentré du Secrétariat général, donc de l'Administration centrale. En effet, le coordonnateur de la plateforme interdirectionnelle est directement rattaché au Secrétariat général du ministère de la Justice, alors que le D.D.A.R.J. du S.A.R. est placé sous l'autorité des chefs de cour⁽⁵¹²⁾.

Au moment de choisir l'architecture pertinente dans la gestion des budgets des juridictions, la Cour des comptes et le Conseil d'État s'extrayaient du schéma initialement prévu par la *L.O.L.F.* Les membres des cours suprêmes ne pouvaient être juges et conseillers que si leur carrière ne dépendait pas du ministère dont ils jugeaient les décisions. En conséquence, « *la Cour des comptes, comme le Conseil d'État, bénéfici[aient] d'une exonération de mise en réserve et les programmes concernés [faisaient], dans leur ensemble, l'objet de dispositions spécifiques en matière de gestion budgétaire. [...] Cette décision [reflétait] la volonté du président de la République et du gouvernement de faire de leur indépendance un élément fondamental du bon fonctionnement de la République* »⁽⁵¹³⁾. L'ordre administratif présente ainsi un modèle intégré et autonome d'administration de sa justice⁽⁵¹⁴⁾, géré par sa juridiction suprême.

⁽⁵¹⁰⁾ Cour des comptes, *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, Paris, en ligne, avr. 2020, consulté le 7 juin 2022, p. 32.

⁽⁵¹¹⁾ Cour des comptes, *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, op. cit.*, p. 30.

⁽⁵¹²⁾ Art. R. 312-73 du C.O.J.

⁽⁵¹³⁾ Jean-Pierre RAFFARIN, *Discours prononcé lors de l'audience solennelle de la Cour des comptes*, Paris, 9 mai 2005, cité par Roland DU LUART, in *Rapport d'information n° 478 [...] sur la mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire, op. cit.*, p. 50.

⁽⁵¹⁴⁾ V. Hélène PAULIAT, « Introduction de la problématique d'ensemble », Table ronde sur « L'administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions, op. cit.*, p. 65 : « Administrer la justice, c'est disposer de la liberté d'affecter les moyens, de les obtenir, et surtout c'est faire en sorte que ces moyens alloués soient discutés par le président de la Cour ou l'équivalent ».

Le Conseil d'État pourvoit à ses propres moyens, tandis que l'ordre judiciaire est géré par la Chancellerie⁽⁵¹⁵⁾. Dans la formule de la gestion autonome, par le Conseil d'État, du budget de fonctionnement et d'équipement des juridictions administratives, et par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (C.S.T.A.C.A.A.), des carrières des membres du corps⁽⁵¹⁶⁾, « *il y a bien sûr le souhait d'une individualisation marquée au sein de l'ensemble plus vaste que constitue la justice en France. Mais il y a aussi, plus profond peut-être, le souhait que le gestionnaire parle le même langage que [le] praticien du droit public et du contentieux administratif, connaisse la réalité du travail quotidien du magistrat et du greffe* »⁽⁵¹⁷⁾.

Posée au Premier président de la Cour de cassation, Guy Canivet, la question était de savoir qui, des T.G.I. et cours d'appel ou de la Cour de cassation, resterait hors-champ de l'orbite financière du pouvoir exécutif. Le Premier magistrat de France émettait l'avis qu'aucune distinction ne devait être faite entre les différents degrés de juridictions, réaffirmant l'unité de l'autorité judiciaire. En conséquence, l'ordre judiciaire ne bénéficiait pas du sort réservé aux juridictions administratives et financières. Le responsable du *Programme 166* « Justice judiciaire » n'est pas, comme pour ces juridictions, le Premier président de la plus haute juridiction de l'ordre juridictionnel, mais le directeur des services judiciaires, placé sous

⁽⁵¹⁵⁾ V. Jean-Marc SAUVÉ, « Administrer la juridiction administrative », in Bruno GENEVOIS (coord.), *Mélanges en l'honneur de Marceau Long : le service public*, Paris, éd. Dalloz, 2016, p. 411-428 : « Notre système de gestion a conduit à intégrer dans le secrétariat général du Conseil d'État – devenu en réalité le secrétariat général de la juridiction administrative – les fonctions qui, dans l'ordre judiciaire, relèvent de la Direction des services judiciaires et, s'agissant de la gestion des juridictions, du Secrétariat général du ministère de la Justice ». V. aussi, Odile PIÉRART, « L'administration de la justice administrative », Table ronde sur « L'administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, *op. cit.*, p. 106-115. Auparavant, les présidents de tribunaux administratifs relevaient de plusieurs directions du ministère de l'Intérieur pour la gestion courante de leur juridiction, complexifiant l'administration des petites structures et posant des problèmes de coordination (v. Michel PINAULT, « La gestion d'une réforme », *RFAP* 1991, n° 57, spéc. p. 79).

⁽⁵¹⁶⁾ Le Conseil d'État joue un double rôle, 1°) dans la gestion des carrières des magistrats administratifs, 2°) en tant que juge des litiges relatifs à la situation individuelle des membres du corps. V. CE, 4ème et 5ème sous-sect. réun., 26 mai 2010, *Marc Antoine* (1), req. n° 309503 et n° 320440, *Rec. Lebon*, p. 698, 834 et 836 ; *AJDA* 2010, p. 1060, obs. Brondel, p. 1778, note Guérin-Bargues ; *JCP A* 2010, p. 438, obs. Dubreuil ; CE, 4ème et 5ème sous-sect. réun., 21 févr. 2014, *Marc Antoine* (2), req. n° 359716, *Rec. Lebon*, p. 835 ; *AJDA* 2014, p. 423 ; *JCP G* 2014, p. 308, obs. Touzeil-Divina ; *JCP A* 2014, p. 238 et 239, obs. Tesson ; *RFDA* 2014, p. 589, chron. Roblot-Troizier et Tusseau : la compétence du Conseil d'État ne méconnaît pas le droit conventionnel à un procès équitable, ni le principe constitutionnel d'indépendance des membres de ce corps du fait que la gestion de leur carrière est confiée au Vice-président du Conseil, dès lors que « la règle générale de procédure selon laquelle aucun membre d'une juridiction [...] ne peut participer au jugement d'un recours dirigé contre une décision administrative ou juridictionnelle dont il est l'auteur, fait obstacle à ce qu'un membre du Conseil [...] ayant préparé ou pris un acte relatif à la gestion de ce corps puisse régulièrement siéger dans la formation de jugement appelée à statuer sur un litige portant sur cet acte ».

⁽⁵¹⁷⁾ Michel PINAULT, « La gestion d'une réforme », *op. cit.*, p. 80.

l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la Justice⁽⁵¹⁸⁾. Sans place particulière dans la séparation des pouvoirs de l'État, la justice judiciaire continue pourtant d'invoquer son indépendance juridictionnelle pour avoir la maîtrise de ses moyens financiers... L'administration générale et l'équipement des juridictions doivent-ils être directement placés sous la dépendance de ceux qui les utilisent ? Difficilement négociable, le budget voté au Parlement est aussi le reflet de la place de l'administration de la justice judiciaire dans l'État.

B. L'administration interdirectionnelle de la justice

Les plateformes interdirectionnelles du ministère de la Justice réunissent sur un même site les services gestionnaires des juridictions judiciaires (paiement des factures, coordination des achats publics, de l'informatique, des ressources humaines) et des services déconcentrés de l'État qui préexistaient sans pour autant relever du Secrétariat général : les antennes régionales de l'équipement, de l'action sociale, de l'informatique, des télécommunications, de la P.J.J. et de l'Administration pénitentiaire. Interrégionales, ces plateformes comprennent les départements comptable, informatique, immobilier, et de l'action sociale. Un coordonnateur assure l'animation et la direction de l'équipe des chefs de département. Il est par exemple chargé de la coordination des achats à un triple-niveau : en tant que correspondant du responsable ministériel de l'achat, il diffuse et facilite la mise en œuvre des préconisations du S.A.E. Représentant des services interdirectionnels du ministère de la Justice à l'égard du chargé de mission préfectoral des achats rattaché au Secrétariat général pour les affaires régionales (S.G.A.R.), il est entremetteur entre les services du S.G.A.R. et les services déconcentrés du ministère de la Justice pour : faciliter l'adhésion des directions de la Chancellerie aux dispositifs interministériels, assurer une cohérence de la représentation du ministère de la Justice vis-à-vis du S.G.A.R, éviter des liens directs entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire. Le coordonnateur essaie enfin de trouver des pistes de rationalisation de l'achat public à l'échelle régionale, bien que la politique de recentralisation à l'échelon interministériel et national rende difficile la résolution de problématiques locales...

La plateforme interdirectionnelle agit comme prestataire de services. Par exemple, une cour d'appel exprime le besoin matériel d'un T.J. à prévoir sur l'année « N ». La cour se tourne vers le département compétent de la plateforme en l'informant qu'elle a budgété cette dépense en « N », et lui demande de mettre en place l'ingénierie d'intervention pour répondre à sa demande. Auparavant, le directeur de greffe contactait directement un fournisseur local et

⁽⁵¹⁸⁾ V. Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », in Jean-Baptiste JACOB (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, op. cit., spéc. p. 265-266.

s'entretenait personnellement avec lui. Un lien informel permettait un suivi facile et techniquement peu contraignant. Avec l'instauration des plateformes interdirectionnelles et le caractère impersonnel, comptable, des marchés, lorsque les prestations fournies ne sont pas conformes aux attentes des ordonnateurs-chefs de cour, l'information met plusieurs jours à leur remonter. L'exécution forcée, à distance, des clauses contractuelles, a remplacé la spontanéité d'un appel téléphonique du greffe à l'entreprise pour discuter de la qualité de l'intervention technique. Le malaise des personnels de greffe s'explique ainsi en partie par le « *passage récent d'une logique de gestion privée dans un cadre de fonctionnement proche de l'artisanat ou de la petite entreprise à une logique de gestion publique au sein d'une administration nationale* »⁽⁵¹⁹⁾.

Le regroupement des activités comptables et des opérations financières au niveau des plateformes interdirectionnelles a réduit le champ d'action du S.A.R., ses effectifs, et par là même, le poids des chefs de cour dans la gestion d'une U.O. La commande d'une prestation de service (l'affectation des autorisations d'engagement) et la confirmation de l'ordonnancement continuent de relever de la responsabilité des chefs de cour, tandis que la validation de la dépense et la consommation des crédits de paiement (édition du bon de commande, paiement de la facture) sont effectuées par le département comptable de la plateforme. Le département compétent traduit le titre autorisant l'engagement des crédits en engagement juridique de la dépense, reçoit les factures, et procède au paiement. La matérialisation budgétaire d'une commande passée revient donc en exclusivité à la préfecture de région, qui centralise l'achat, le bon de livraison, son enregistrement et le reçu de la facture.

Le rôle du S.A.R. reste toutefois prépondérant dans l'assistance administrative et budgétaire apportée aux chefs de cour. Cependant, la professionnalisation et la pérennisation des personnels sont mises à rude épreuve. Les S.A.R. sont confrontés à la difficulté d'un roulement important des effectifs dû à l'élargissement des carrières avec l'accès aux postes interministériels des plateformes du S.G.A.R. Les chefs de cour, appelés à mettre en œuvre un projet de juridiction, qui, « *en prenant en compte les spécificités du ressort, [définit] des objectifs à moyen terme visant à améliorer le service rendu au justiciable et les conditions de travail dans le respect de l'indépendance juridictionnelle* »⁽⁵²⁰⁾, sur des thématiques administratives telles que l'apurement des scellés, la réduction des frais d'affranchissement,

⁽⁵¹⁹⁾ Ministère de la Justice, *Avant-projet de plan de modernisation*, loc. cit.

⁽⁵²⁰⁾ Art. R. 312-84 du C.O.J.

l'optimisation du parc informatique, le contrôle des frais de justice, ne disposent pas de l'expertise ni du soutien nécessaires à la réalisation de ces missions⁽⁵²¹⁾. En effet, le projet de juridiction n'entre pas dans le cadre juridique des compétences d'assistance du S.A.R. telles que prévues à l'article R. 312-70 du C.O.J., bien qu'il soit de nature à assurer une bonne « *administration des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel* »⁽⁵²²⁾, et donc à garantir une saine gestion de l'U.O. ou du B.O.P.

La relative autonomie de gestion des crédits de fonctionnement et des opérations d'investissement de la justice judiciaire ainsi reconnue aux chefs de cour, suppose une formation adaptée de ces derniers aux outils de gestion. Cette formation est indispensable pour éviter qu'insuffisamment formés aux instruments budgétaires, les chefs de cour se voient dépossédés de leurs attributions au profit du S.A.R. ou des personnels administratifs et financiers de la préfecture de région. Une évaluation « *feedback* » de leurs compétences managériales par leurs pairs s'avère donc indispensable, tant sur le plan de la gestion financière que des ressources humaines.

Section II. L'évaluation professionnelle du magistrat : redéfinition d'un outil de subordination morale et politique, en aptitudes managériales

La fonction judiciaire est une fonction publique. Sous le Second Empire et les anciennes Républiques, le magistrat ne pouvait pas avancer dans sa carrière tout en restant indépendant dans son jugement, lorsque le pouvoir exécutif procédait seul à son avancement au vu de recommandations et d'une notation analytique faite *intuitu personae* (opinions, considérations physiques, activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques). « *Bien des circonstances et des évènements extérieurs [venaient] influencer sur l'évolution de la carrière du jeune juge [...], indépendamment des aptitudes plus ou moins grandes et des capacités du candidat* »⁽⁵²³⁾. Le ministère de la Justice s'opposait à communiquer à l'intéressé

⁽⁵²¹⁾ Adde. C.S.M., *Rapport sur l'attractivité des postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire*, Paris, en ligne, févr. 2021, consulté le 20 juin 2022, p. 26 : « L'importance prise par la gestion budgétaire et immobilière et le management a détourné [les présidents et premiers présidents] de [leurs] fonctions [juridictionnelles] ».

⁽⁵²²⁾ Art. R. 312-70, al. 1er, du C.O.J.

⁽⁵²³⁾ Georges VERPRAET, *Le juge, cet inconnu*, Melun, impr. administrative, 1974, p. 64.

sa notation, qui touchait autant à son activité professionnelle (état des connaissances juridiques, charge de travail, spécificité des fonctions exercées) qu'à sa vie privée (§1).

Depuis une trentaine d'années, la justice n'a pas échappé à l'objectif de performance qui a gagné l'ensemble des services publics, dans la mouvance du *new public management*. Les magistrats judiciaires, forts de leur indépendance consacrée notamment par un statut dérogatoire au statut général de la fonction publique, n'en sont pas moins soumis à la procédure d'évaluation de leur activité professionnelle. L'évaluation intervient au soutien d'un *management* par objectifs, en articulation avec les principes de la *L.O.L.F.* D'abord conçu pour étayer les décisions relatives à la carrière, l'entretien professionnel a acquis une dimension plus incitative encore par son attachement récent au nouveau régime indemnitaire. Ce système de rémunération variable appliqué au travail des magistrats interroge quand il confronte la qualité et l'efficacité de la justice à l'indépendance juridictionnelle (§2).

§1 – La notation des magistrats : une évaluation de la dépendance à l'autorité investie du pouvoir de nomination

Outil historique de modélisation des carrières par l'obéissance au pouvoir exécutif, la notation est considérée par la Chancellerie comme un instrument de mesure nécessaire dans l'accomplissement par le magistrat de ses devoirs et obligations (A). Elle est en étroite relation avec l'indépendance juridictionnelle, dans la mesure où le pouvoir exécutif ne peut pas connaître d'un recours hiérarchique pour apprécier la manière de servir des magistrats de l'ordre judiciaire (B).

A. Le temps de l'ordre : recommandations et faveurs dans les promotions

La procédure administrative de la « notation » prenait sa source dans une *Circulaire du ministère de la Justice du 15 mai 1850*⁽⁵²⁴⁾, aux termes de laquelle « *il est indispensable au Ministre de la justice de connaître à fond les titres, les services, les aptitudes diverses de tous les magistrats dont il est le chef* », et pour chacun d'eux « *son âge, son origine, ses antécédents politiques, sa situation de famille, la date et la nature du diplôme, la date de*

⁽⁵²⁴⁾ V. Nicolas-Antoine-Pascal-Modeste GILLET, *Analyse des circulaires, instructions et décisions émanées du Ministère de la Justice. 1791-1858*, Paris, Impr. et librairie générale de jurisprudence. Cosse et Marchal, 1859, spéc. p. 663-665.

l'entrée en fonctions, la durée des services, l'état de fortune »⁽⁵²⁵⁾. Cette circulaire du ministre de la Justice, Eugène Rouher, s'inscrivait dans les constructions impériales destinées à enserrer les magistrats dans un modèle hiérarchique rigide, où la conduite morale et politique, l'état précis des fortunes des candidats, étaient appréciés discrétionnairement par l'Administration centralisée⁽⁵²⁶⁾.

Des « *notices individuelles* »⁽⁵²⁷⁾ établies par les chefs de juridiction fournissaient des indications détaillées sur : l'identité et l'état civil du magistrat, sa famille, son degré de fortune, ses titres universitaires, son caractère, sa conduite privée et publique, ses qualités professionnelles (capacité, sagacité, jugement, style, éloquence, instruction académique, aptitudes à l'administration de la justice), les rapports entretenus avec ses supérieurs et l'estime publique⁽⁵²⁸⁾. Une appréciation d'ensemble du chef de cour complétait les annotations rubrique par rubrique.

Le principe de la nomination posé par la Constitution du 22 frimaire an VIII laissait toute latitude au pouvoir exécutif. Les premiers présidents et les procureurs généraux étaient nommés en Conseil des ministres, sur présentation du garde des Sceaux, tandis que les magistrats inférieurs étaient nommés sur rapport du ministre, à partir d'une liste de trois candidats que lui recommandaient les chefs de cour. Les « *renseignements confidentiels* » contenus dans les dossiers des magistrats incitaient les évaluateurs à s'affranchir de toute diplomatie et autorisaient des audaces de plume, sur un ton souvent sarcastique :

« *Je ne puis parler de son instruction, il n'en a aucune, de son intelligence, il n'en a pas* ».

« *Ce magistrat présente, incontestablement, de remarquables qualités d'intelligence, de compétence, de curiosité intellectuelle* ».

« *Il est donc certain que M. S. connaît parfaitement son droit, hormis la maxime "summum jus, summa injuria"* ».

⁽⁵²⁵⁾ Cité par Lucien MUNSCH, in *Répertoire général des circulaires et instructions du ministère de la Justice*, Paris, éd. L. Larose, 1900, vol. II, p. 158.

⁽⁵²⁶⁾ V. *Instruction ministérielle du 31 juillet 1820 ; Circulaire du ministère de la Justice du 19 mars 1824*.

⁽⁵²⁷⁾ V. Pierre KARILA-COHEN et Jean LE BIHAN, « L'empire de la notation (France, XIXe siècle). Première partie : l'essor d'une pratique », *Genèses* 2018, n° 113, p. 11-38.

⁽⁵²⁸⁾ *Adde.* Alain BANCAUD, *La Haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou Le culte des vertus moyennes*, *op. cit.*, p. 134 : « En proposant ses collaborateurs pour une promotion, le chef de juridiction engageait et engage toujours (les notations ne parlent plus d'"antécédents politiques" mais de "relations avec les autorités") son crédit professionnel et politique en même temps que celui de son protégé ».

« Attire l'attention moins par son mérite que par la durée de ses services ».

« Ses anciennes études de théorie lui fournissent, dans la pratique, des moyens d'hésiter plutôt que de décider ».

« Intelligent, consciencieux, travailleur et dévoué à sa tâche... Esprit de charité en même temps que de justice ».

« L'infériorité de ses collègues lui assure une prépondérance telle qu'en réalité, il juge seul ».

« Ne manque pas d'intelligence, ni de capacité, ni d'instruction, mais exclusivement à la chasse ».

« S'il a droit à quelque avancement ? Il le prétend beaucoup, mais je le trouve moins que lui ».

« Je ne peux passer sous silence certains comportements de ce magistrat qui paraissent démontrer qu'il n'est pas encore parvenu, ainsi que le relève son chef de parquet, à exorciser tous ses anciens démons »⁽⁵²⁹⁾.

L'anonymat, la non communication des dossiers au XIX^{ème} siècle⁽⁵³⁰⁾, libéraient le verbe caché et assuraient par la notation l'intégration de l'impétrant au groupe. Le « dressage politique » maintenait en liberté surveillée une magistrature réservée et « convenable ». Contrairement au discours officiel qui prétendait que les présentations du garde des Sceaux n'étaient jamais suivies d'effet en Conseil des ministres, en réalité, les recommandations sur « renseignements confidentiels » primaient. À la fin du XIX^{ème} siècle, encore, le sujet de la permanence des recommandations et de la recherche d'une promotion à la faveur, est évoqué

⁽⁵²⁹⁾ Jean-Pierre ROYER (extraits rassemblés de dossiers individuels de magistrats remplis entre 1848 et 1979), « La notation des magistrats en France depuis 1850 », in Jean-Pierre ROYER (coord.), *Être juge demain. Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal et R.F.A., op. cit.*, p. 233 s.

⁽⁵³⁰⁾ *Histoire*. En 1847, à la suite de graves dissentiments avec un député de Saint-Affrique (commune du département de l'Aveyron) dont il aurait fait condamner l'agent électoral, notaire de profession, pour faux en écriture publique, le substitut du procureur du roi, Parfait VALLETTE, fut muté à Lannion, dans le Finistère. Nommé en 1849 président du tribunal civil, sa notice individuelle mentionnait « opinions sagement républicaines ». M. VALLETTE ne cessera de demander, à partir de 1854 et jusqu'à sa retraite en 1867, réparation de son déplacement de juridiction et communication de son dossier individuel. Le ministère de la Justice lui opposait plusieurs fins de non-recevoir : « Vous demandez communication des notes de votre dossier. Il n'est point d'usage à la Chancellerie, de donner communication des documents qui renferment les dossiers des magistrats. Cette communication serait contraire à tous les précédents » ; « Les dossiers sont destinés à éclairer le Ministère et ne doivent pas être déplacés ». *Adde*. L'art. 6 de la *Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992*, a transposé au statut de la magistrature le droit donné aux agents publics de consulter leur dossier individuel (art. 65 de la *Loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905*, *JORF* 23 avr. 1905, n° 112, p. 2577), qui doit comporter « toutes les pièces intéressant [leur] situation administrative, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité » (art. 12-2 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*). V. aussi, CE, 6^{ème} et 5^{ème} ch. réun., 3 oct. 2018, *Squercioni*, req. n° 411900, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2018, p. 1936 : le droit à la communication de son dossier comporte, pour le magistrat concerné, celui d'en obtenir une copie, à moins que sa demande ne présente un caractère abusif. V. encore, CE, 6^{ème} et 4^{ème} sous-sect. réun., 25 juin 2003, *Calvet*, req. n° 251833, *Rec. Lebon*, p. 291 ; *AJDA* 2003, p. 1493, concl. Guyomar : le magistrat peut déférer à la juridiction administrative la décision par laquelle le garde des Sceaux a refusé de retirer de son dossier des pièces qui ne peuvent légalement y figurer. En l'espèce, une lettre faisant état de l'exercice d'un mandat syndical.

à la Cour de cassation. Un avocat général mettait son espoir dans la création d'une commission de classement indépendante, dans le souhait que le garde des Sceaux rejette toutes les « *recommandations politiques* », demandant aux magistrats « *un redoublement d'abnégation, par l'éloignement de tout ce qui ressemble à de l'habileté* »⁽⁵³¹⁾.

Or, le système des nominations entraînait, par le « patronage » hiérarchique, la subordination des juges et au premier chef le parquet au pouvoir exécutif. Les nominations ne pouvaient se faire que parmi les fidèles au régime : « *On ne saurait apporter trop de soins à ne remettre qu'entre des mains pures et capables les importantes fonctions de la magistrature. Il y aurait péril à les confier à ceux que leurs affections ou leurs regrets attachent encore à l'ordre [ancien] des choses [...] : un magistrat doit aimer le gouvernement de son pays ; le sacerdoce de la justice ne peut appartenir à ceux qui servent des dieux étrangers* »⁽⁵³²⁾. La magistrature traduisait, dans le domaine judiciaire, les grandes options du régime⁽⁵³³⁾. Aucun pouvoir n'hésitait à épurer non seulement les opposants, mais aussi les simples récalcitrants à la nouvelle ligne politique⁽⁵³⁴⁾.

Les fiches de notation analytique du XXème siècle, dont l'appréciation générale communiquait la note, étaient revêtues d'une langue administrative qui ne suscitait plus la même spontanéité. « *Dans l'ensemble, [les chefs de cour et de juridiction manifestaient] une excessive réserve ; une sorte de politesse raffinée [retenait] le supérieur de déclarer crûment ses sentiments sur l'inférieur. Les dossiers [ruisselaient] de propos élogieux et le vocabulaire des annotations se [limitait] aux mots les plus aimables et les plus fleuris de la langue* »⁽⁵³⁵⁾. Les notateurs se chargeaient de décoder directement ce jargon avec l'intéressé : « *Ils viennent dans les bureaux pour toutes confidences utiles ou remettent ce qu'en terminologie*

⁽⁵³¹⁾ Edmond MELCOT, avocat général à la Cour de cassation, *Des mœurs judiciaires*, discours prononcé le 17 oct. 1898, Paris, impr. Marchal et Billard, 1898, 66 p.

⁽⁵³²⁾ Jacques-André MESNARD, procureur général à la Cour de Grenoble, *Le ministère public, le gouvernement et l'opposition politique*, discours prononcé le 13 nov. 1832, Grenoble, impr. de C.-P. Baratier, 1832, 16 p.

⁽⁵³³⁾ V. Jean-Pierre ROYER, *Histoire de la justice en France du XVIIIe siècle à nos jours*, op. cit., p. 493 : « Être juge et notable, c'est une identité de nature et d'époque, quoique à des degrés divers d'honorabilité familiale, d'alliance, de fortune, d'engagement politique ».

⁽⁵³⁴⁾ V. par ex., Jean-Pierre ROYER, *Histoire de la justice en France du XVIIIe siècle à nos jours*, op. cit., p. 650 : en 1815, le pouvoir royal restauré provoquait une épuration « brutale et massive » de la magistrature par deux *Ordonnances du 18 septembre et du 23 octobre 1815*. « Sur les vingt-trois cours d'appel existant dans le royaume, dix-neuf d'entre elles avaient perdu deux-cent-quatre-vingt-quatorze magistrats dont quinze premiers présidents et quarante présidents de Chambre ».

⁽⁵³⁵⁾ André HOLLEAUX, « L'administration des magistrats et leur indépendance », *RFSP* 1963, vol. 13, n° 1, p. 45.

diplomatique on appelle des notes verbales »⁽⁵³⁶⁾. La structure profonde de la notation des magistrats : le « sens des responsabilités », le « bon sens », les « connaissances juridiques », demeurait inchangée.

L'esprit du juge, exemplaire et exceptionnel à ses débuts, pouvait par exemple « s'assombrir » et son caractère « s'encombrer de démons », dès une affiliation syndicale ou politique portée à la connaissance de son supérieur hiérarchique... Le Syndicat de la magistrature, qui assume un engagement social en faveur des magistrats qu'il estime injustement défavorisés, peut intervenir dans une instance disciplinaire lorsqu'un magistrat déclare avoir agi en sa qualité de membre dudit syndicat. Ainsi, le fait de critiquer dans des termes désobligeants la décision du président du tribunal prononçant une décharge de fonctions commandée par l'intérêt d'une bonne administration de la justice, ne peut seul être regardé comme un manquement au devoir de réserve. Le manquement est en revanche caractérisé par la diffusion de cette protestation à une chambre départementale des professions réglementées⁽⁵³⁷⁾. Le magistrat fautif peut légalement se voir adresser un avertissement – réponse aux manquements déontologiques ou disciplinaires les moins graves – versé à son dossier individuel par les chefs de cour sous l'autorité desquels il est placé⁽⁵³⁸⁾.

La dernière révision de la notation analytique résultait d'un *Décret [autonome] n° 68-364 du 23 avril 1968*⁽⁵³⁹⁾, qui prévoyait qu'une « *feuille de notation est établie annuellement pour chaque magistrat et adressée au ministère de la Justice avec des renseignements précis et détaillés sur les titres et la valeur du magistrat* »⁽⁵⁴⁰⁾. Une *Circulaire du ministère de la Justice du 31 mars 1973*, prévoyait que les magistrats du siège seraient désormais notés par le premier président et les magistrats du parquet par le procureur général. Or, cette réforme devait passer par une modification du *Décret n° 58-1284 du 22 décembre 1958*. Le pouvoir de notation continuait donc d'appartenir conjointement, en ce qui concerne les magistrats de leur

⁽⁵³⁶⁾ André HOLLEAUX, *loc. cit.*

⁽⁵³⁷⁾ CE, sect., 1er déc. 1972, *Obrego*, req. n° 80195, *Rec. Lebon*, p. 771 ; *AJDA* 1973, p. 31, chron. Cabannes et Léger, p. 37, concl. Grévisse ; *Dr. ouvrier* 1973, p. 190, note Robert ; *D.* 1973, p. 190, note Robert ; *Dr. soc.* 1973, p. 346, concl. Grévisse ; *RDP* 1973, p. 516, concl. Grévisse.

⁽⁵³⁸⁾ Art. 44 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽⁵³⁹⁾ *JORF* 25 avr. 1968, n° 97, p. 4220.

⁽⁵⁴⁰⁾ Art. 4 du *Décret n° 58-1277 du 22 décembre 1958 pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22-12-1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, *JORF* 23 déc. 1958, n° 299, p. 11561.

ressort, au premier président de la cour d'appel *et* au procureur général près cette cour⁽⁵⁴¹⁾. La jurisprudence administrative invitait en 1975 la nature juridique de la notation analytique à évoluer, soulignant les ambiguïtés de l'origine et de la fonction d'une telle évaluation depuis son institution. La réforme de la notation devait-elle passer par l'abrogation du décret existant, afin d'intégrer dans une loi organique nouvelle des dispositions entérinant les acquis de la modernité ? L'article 4 du *Décret n° 58-1284 du 22 décembre 1958* relevait en effet du domaine de loi, à laquelle ressortissait, d'après l'article 34 de la Constitution, la fixation des règles relatives au statut des magistrats de carrière de l'ordre judiciaire.

B. La notation hiérarchique des magistrats du parquet

Le débat de la notation réglementaire ou législative des magistrats était soustrait à la doctrine par le juge administratif qui, de simple information à l'autorité supérieure, requalifiait la note attribuée en décision faisant grief, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir⁽⁵⁴²⁾. Il appartenait dès lors au ministre de la Justice de vérifier si l'appréciation portée par le premier président sur la manière de servir d'un juge de son ressort était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. La logique hiérarchique de la notation s'orientait vers la plus grande dépendance des magistrats à l'intérieur des arènes politiques.

La pratique du recours hiérarchique de la notation devant le garde des Sceaux était finalement censurée par le Conseil d'État, assurant la défense de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Le magistrat qui conteste la notation de son activité professionnelle peut désormais saisir la « commission d'avancement »⁽⁵⁴³⁾. Celle-ci, après avoir recueilli les observations du magistrat concerné et de l'autorité qui a procédé à sa notation, émet un avis motivé versé à son dossier⁽⁵⁴⁴⁾. L'avis peut servir de support à un recours contentieux devant le Conseil d'État⁽⁵⁴⁵⁾, qui n'exerce en ce domaine qu'un contrôle restreint⁽⁵⁴⁶⁾.

⁽⁵⁴¹⁾ V. CE Ass., 16 janv. 1976, *Menez*, req. n° 92733 et *Dujardin*, req. n° 92731 et n° 92732, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 1976, p. 94.

⁽⁵⁴²⁾ CE Ass., 31 janv. 1975, *Volff*, req. n° 84791 (pour un magistrat du parquet) et *Exertier*, req. n° 88338 (pour un magistrat du siège), *Rec. Lebon*, p. 70 ; *AJDA* 1975, p. 138, note Robert ; *Libération*, « La note, une épée dans les reins des magistrats », 26 oct. 1990.

⁽⁵⁴³⁾ V. *infra*, partie I, titre II, chap. II, sect. II, §2, B. « Une commission d'avancement indépendante du pouvoir exécutif ».

⁽⁵⁴⁴⁾ Art. 12-1, al. 4, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*. *Adde.* L'art. 18 du *Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993*, précise que les documents concernant l'évaluation de l'activité professionnelle du magistrat sont versés dans son dossier.

⁽⁵⁴⁵⁾ Art. 21, al. 4 et 5, du *Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993*.

Une décision rendue en formation de section du contentieux du Conseil d'État, en grande partie inspirée des conclusions de son commissaire du Gouvernement, Daniel Labetoulle, a privilégié l'indépendance de l'autorité judiciaire par rapport à la dépendance hiérarchique dans la notation analytique⁽⁵⁴⁷⁾. Posant la question de savoir si « *l'unité de la magistrature [judiciaire] pourrait s'accommoder de ce que le ministre de la Justice [intervienne] dans le processus de notation d'une partie seulement des magistrats* », Monsieur Labetoulle observait qu' « *il est admis que malgré le principe de subordination hiérarchique, un magistrat du parquet peut passer outre aux injonctions de ses supérieurs pour refuser de classer une affaire et engager des poursuites de sa propre initiative : l'idée selon laquelle il est le serviteur de la loi l'emporte ici sur celle de hiérarchie* ». Il ajoutait : « *L'on peut, il est vrai, objecter que la spécificité des fonctions du parquet justifie que ceux qui les remplissent soient soumis à des règles propres. Mais c'est là un raisonnement qui postulerait normalement une distinction organique entre magistrats du siège et magistrats du parquet : vision soutenable, assurément, mais qui, pour l'heure, est récusée par le droit positif. Non seulement en tant qu'il affirme l'unité de la magistrature, mais aussi en tant qu'il en tire des conséquences en prévoyant dans de nombreuses procédures l'intervention d'un membre du parquet comme une garantie donnée aux citoyens pour l'exercice de leurs libertés. Pour que ces textes et ces procédures conservent leur sens, il importe, croyons-nous, que les magistrats du parquet ne soient pas, consciemment ou non, assimilés à des fonctionnaires* »⁽⁵⁴⁸⁾. L'analyse juridique livrée a définitivement privé le garde des Sceaux de l'autorité hiérarchique sur la notation des magistrats.

La distance de l'autorité judiciaire vis-à-vis du garde des Sceaux emportait renoncement à l'idéal de la nomination d'un profil homogène de parquetier, dont le choix avait toujours été l'une des prérogatives exclusives du pouvoir exécutif. Le Conseil constitutionnel a en ce sens rappelé que le principe d'indépendance a moins pour objet de protéger un corps de métier que l'exercice de l'activité juridictionnelle, que celle-ci soit

⁽⁵⁴⁶⁾ CE, 6ème et 2ème sous-sect. réun., 1er juill. 1988, *Galland*, req. n° 73658.

⁽⁵⁴⁷⁾ CE, sect., 13 nov. 1981, *Bartolomei*, req. n° 10407, *Rec. Lebon*, p. 420 ; *D.* 1982, p. 248, concl. Labetoulle : « Eu égard à la nature des fonctions exercées par *l'ensemble* des magistrats de l'ordre judiciaire et aux caractères propres du statut qui les régit, la notation par le procureur général d'un magistrat du parquet échappe, en l'absence de disposition le prévoyant, au contrôle hiérarchique du ministre de la justice ».

⁽⁵⁴⁸⁾ Concl. conformes du commissaire du Gouvernement, Daniel LABETOULLE, sur CE, sect., 13 nov. 1981, *Bartolomei*, req. n° 10407, *loc. cit.*, cité par Daniel LUDET, in « Le contentieux des magistrats judiciaires devant le Conseil d'État », in Association française pour la recherche en droit administratif (coord.), *Le juge judiciaire*, *op. cit.*, p. 219-220.

assurée par des magistrats du parquet, des échevins, ou des personnes recrutées à titre temporaire⁽⁵⁴⁹⁾.

Pour autant, les lignes directrices de la notation des magistrats du parquet restent édictées par le ministère de la Justice. La procédure porte notamment sur les qualités individuelles du magistrat et est utilisée à l'appui du déroulement de carrière. Elle prend la forme d'un entretien fonctionnel avec le supérieur hiérarchique direct sur des critères d'organisation du travail, d'aptitudes managériales, de relations professionnelles internes, de relations avec les partenaires, les services extérieurs de la justice, et les relations avec le public. Les jurisprudences constitutionnelle et du Conseil d'État ont contribué à l'affirmation d'une procédure d'« évaluation » contradictoire, où le droit administratif concrétise un peu de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Dans tous les cas, l'évaluation donne lieu à un document écrit formalisant un avis ou attribuant un niveau de qualité professionnelle atteint dans l'organisation et la gestion administrative du service judiciaire.

§2 – L'évaluation de l'activité des magistrats, un outil fondamental de la gestion des ressources humaines

La « notation » a toujours été mal ressentie par les magistrats. Elle ne pouvait prospérer plus longtemps sous la forme d'un rapport hiérarchique vertical. L'article 5 de la *Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992*, a supprimé le mot. Il est depuis question de « l'évaluation [bisannuelle] de l'activité professionnelle », rançon obligée du fait que la magistrature est une « carrière » parsemée d'avancements successifs pour lesquels la notation du supérieur constitue un repère objectif. L'évaluateur qui voudrait inciter un juge à suivre de près la mise en état de ses dossiers, à garantir la qualité du contradictoire, à être à l'écoute des parties, à motiver ses décisions en langage juridique clair, le peut parfaitement. Pourtant, la qualité de l'office prudentiel n'est pas le critère premier de l'évaluation. Une *Circulaire [D.S.J.] n° 11-49/RHM4 du 18 février 2011*⁽⁵⁵⁰⁾, précise que l'évaluation de l'activité professionnelle est un des outils fondamentaux de la gestion des ressources humaines et du *management* (A). Comment comprendre, alors, que les chefs de cour qui assurent d'importantes responsabilités dans la redistribution des ressources allouées par

⁽⁵⁴⁹⁾ Cons. const., 21 févr. 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 92-305 DC, §64, *RFDC* 1992, p. 318, note Renoux ; *RDJ* 1992, p. 389, note Luchaire ; 1993, p. 20, chron. Rousseau. *Adde.* Sur l'évaluation des magistrats exerçant à titre temporaire (M.T.T.), v. art. 12-1, al. 2, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽⁵⁵⁰⁾ Non publiée au *BOMJ*.

l'Administration centrale, et adaptent l'organisation des services judiciaires à la nature des affaires traitées dans leur ressort, soient exclus de l'évaluation de l'activité professionnelle ? Pour plus d'égalité des magistrats dans l'accès aux postes à responsabilités administratives et financières, une synthèse pourrait être établie par les représentants des corps administratifs concourant à la marche des services judiciaires, et discutée avec le haut magistrat dont il est question. La procédure d'évaluation dite « à 360 degrés » serait versée à son dossier individuel et consultée par les instances de nomination **(B)**.

A. Un indicateur du niveau de perfectionnement atteint dans l'organisation et la gestion administrative

Tous les deux ans, ou en cas de présentation à l'avancement, le président ou le procureur de la République du T.J. évaluent leurs collègues d'un rang hiérarchique inférieur. Le premier président ou le procureur général fixent ensuite la notation définitive. Cependant, le statut organique de la magistrature ne comporte aucune indication précise sur l'autorité compétente pour procéder à l'évaluation. Seul l'entretien « *avec le chef de juridiction* » ou « *avec le chef de service dans lequel [le magistrat] exerce ses fonctions* » est prévu⁽⁵⁵¹⁾. Nonobstant, le fait d'avoir organisé une procédure *contradictoire* d'évaluation est plus important que le changement de terminologie. La nouvelle procédure permet à chaque magistrat de formuler ses observations sur l'évaluation retenue par son chef de juridiction qui lui est intégralement communiquée et au besoin de la critiquer⁽⁵⁵²⁾. La grille d'évaluation de son activité professionnelle entérine les indicateurs des bonnes pratiques de gestion publique, qui ont tendance à s'imposer comme boussole de l'évaluateur sur sa manière de servir l'institution judiciaire. La déontologie managériale encadre l'activité juridictionnelle **(1)**. Aussi, lorsqu'il perçoit une indemnité de traitement destinée à compenser les frais, charges ou contraintes liés à l'engagement professionnel, le montant de la prime, modulable, apprécie l'efficacité de sa contribution au bon fonctionnement du service public de la justice. Le complément indemnitaire s'arrête là où commence l'indépendance dans l'acte de juger **(2)**.

1. La « conscience du management » comme obligation déontologique de la magistrature

La grille d'évaluation de l'activité professionnelle contient, pour tous les magistrats, la rubrique « *Capacité à gérer un service* », et pour les chefs de juridiction, celles de « *Capacité*

⁽⁵⁵¹⁾ Art. 12-1, al. 2, de l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

⁽⁵⁵²⁾ Art. 12-1 de l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

à gérer les ressources humaines », « Capacité de gestion », « Capacité d'organisation et de planification ». L'appréciation de ces qualités administratives et de gestion peut-elle être le fait d'un organe judiciaire ? Faut-il adjoindre à l'évaluateur judiciaire des professionnels du management ? En Belgique, par exemple, le magistrat candidat à la direction d'un tribunal doit présenter un document expliquant ses projets en matière d'administration de la juridiction, mais il n'existe aucun suivi... Faut-il choisir les chefs de juridiction, « managers judiciaires », au regard de leurs compétences juridictionnelles ou de leurs capacités en gestion publique ? « Il ne suffit pas d'être un gestionnaire pour diriger une juridiction, même si l'office des premiers présidents et des procureurs généraux a beaucoup migré vers un métier de l'administration, de l'évaluation et des politiques de gestion des ressources humaines. Le recrutement d'un président sans connaissances approfondies en droit pour présider un grand tribunal serait une catastrophe. Les spécificités de l'activité juridictionnelle sont à maîtriser. Le C.S.M. a beaucoup de prévention à nommer des présidents qui n'auraient jamais pratiqué ou le civil, ou le pénal »⁽⁵⁵³⁾. « Il s'attache à sélectionner aux fonctions [de chef de cour] des magistrats qui présentent des qualités de managers, ou [...] d'administrateurs, et pour les [magistrats de la Cour de cassation] des qualités de jurisconsulte »⁽⁵⁵⁴⁾. Mais si le chef de juridiction n'apparaît pas en capacité de remplir ses missions d'administration, aucune autorité ne peut mettre fin à ses fonctions, la qualité de la gestion entrant ici en conflit avec son indépendance juridictionnelle... Tout au plus le garde des Sceaux peut-il, saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires, proposer au C.S.M. de prononcer l'interdiction temporaire d'exercer du magistrat du siège⁽⁵⁵⁵⁾. La « décharge de fonctions » administratives pour ne se consacrer qu'aux juridictionnelles n'est pas prévue par le C.O.J.

Pendant longtemps, le pyramidage du corps judiciaire était tel que les chefs de cour et de juridiction étaient nommés suffisamment âgés pour que la retraite sonne le *turn over* de leurs fonctions administratives... Leur nomination à ces postes tenait plus à l'aboutissement d'un *cursus honorum* juridictionnel qu'à une gestion publique efficiente requérant des qualités spécifiques. Mais au début du XXI^{ème} siècle, un président de T.J. pouvait réussir

⁽⁵⁵³⁾ François MOLINS, *Entretien de thèse sur les nouvelles représentations de l'autorité judiciaire*, propos recueillis à la Cour de cassation par Nathan Jourdain, le 12 févr. 2020.

⁽⁵⁵⁴⁾ Jean DANET, « La prudence du juge à l'épreuve des organisations judiciaires », *op. cit.*, p. 713.

⁽⁵⁵⁵⁾ Le conseil de discipline du C.S.M. statue dans les quinze jours suivant sa saisine. La suspension provisoire cesse de plein droit de produire effet si le ministre n'a pas saisi le C.S.M. de poursuites disciplinaires dans un délai de deux mois (art. 50 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*). V. par ex., C.S.M. Siège, 2 juill. 1992, n° S063, sur une sanction disciplinaire consistant en un retrait de fonctions, dû à « l'inorganisation administrative telle [d'un cabinet de juge des enfants] que l'ampleur de son activité juridictionnelle n'a pu être exactement déterminée, tant en matière d'assistance éducative qu'en matière pénale ».

assez jeune à rester quinze ou vingt ans chef de sa juridiction, l'inamovibilité aidant⁽⁵⁵⁶⁾. L'article 3 de la *Loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001*, a alors répondu à la problématique de la fusion des fonctions administratives et juridictionnelles, par le mandat temporaire des chefs de juridiction : « *Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de président ou de procureur de la République d'un même tribunal judiciaire ou de première instance ou d'un même tribunal supérieur d'appel* »⁽⁵⁵⁷⁾. « *Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de premier président ou de procureur général d'une même cour d'appel* »⁽⁵⁵⁸⁾. À l'expiration de cette période, une solution alternative consisterait à nommer les chefs d'un T.J. du premier grade, président de chambre ou avocat général à la cour d'appel ou référendaire à la Cour de cassation, en les déléguant pour cinq années non renouvelables dans la même cour, afin d'obtenir un *spoils system* satisfaisant des fonctions. Mais l'interrogation subsiste de la possibilité de révoquer un magistrat pour l'insuffisance de ses compétences en gestion des ressources humaines et du *management*, et de son maintien dans des fonctions juridictionnelles. « *Il [serait alors] indispensable de prévoir des mécanismes [de recours direct devant une cour suprême ou le C.S.M.] assurant une protection efficace : il serait trop simple d'écarter un magistrat de ses tâches administratives au motif de son absence de compétences, alors que le motif réel serait lié à l'exercice de ses fonctions juridictionnelles* »⁽⁵⁵⁹⁾.

L'évaluation professionnelle de l'activité juridictionnelle dépend de la taille de la juridiction dans laquelle exercent les chefs de T.J. « *À Bobigny, vous [procureur de la République] pouvez être mobilisé sur une audience pendant une demi-journée. Il est difficile de se libérer d'un procès correctionnel ou d'assises qui dure plusieurs jours. Si l'on a besoin de vous, vous répondrez aux abonnés absents ; se faire remplacer ou débouter sur un [tel] procès est compliqué. Vous ne pouvez pas partir en cours d'audience. Il faut [alors] préférer, lorsque vous êtes procureur d'un grand tribunal, prendre les audiences de plaider-coupable, ou aller donner, un jour par trimestre, un coup de main aux collègues à la permanence [du*

⁽⁵⁵⁶⁾ V. art. 4 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*. Adde. Cons. const., 26 janv. 1967, *Loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 67-31 DC, §3 et §4 : le Gouvernement ne peut pourvoir d'office à l'affectation de conseillers référendaires à la Cour de cassation dont les fonctions arrivent à expiration sans méconnaître le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège. Le Conseil consacre une conception rigoureuse de l'inamovibilité – s'opposant aux déplacements des magistrats du siège d'une juridiction à l'autre par une affectation d'office – jusqu'alors interprétée comme interdisant seulement la révocation, la suspension ou la destitution des magistrats en dehors des garanties prévues par leur statut.

⁽⁵⁵⁷⁾ Art. 28-2, al. 5, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽⁵⁵⁸⁾ Art. 37, al. 5, et art. 38-1, al. 4, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽⁵⁵⁹⁾ Hélène PAULIAT, « L'administration de la justice au service d'une meilleure maîtrise du temps de justice : politiques européennes et expériences étrangères », *op. cit.*, p. 245-246.

parquet] »⁽⁵⁶⁰⁾. Le volet administratif de l'activité du chef de juridiction est ainsi préservé, mais plus la juridiction est importante, plus la part d'activité juridictionnelle d'un président se réduit par exemple aux référés. Ajouté à la réduction des audiences collégiales, ses fonctions ne le mettent plus en mesure de voir ses collègues à l'œuvre pour les évaluer...

L'article 65, alinéa 8, de la Constitution du 4 octobre 1958, prévoit que la formation plénière du C.S.M. rend des avis sur « *les questions relatives à la déontologie des magistrats [...] dont le saisit le ministre de la Justice* ». Le cadre préventif met l'accent sur ce qui *devrait* guider le magistrat dans le bon exercice de ses fonctions, plutôt que sur la voie disciplinaire, répressive, qui constate ce qui *est* mal fait, sur un registre pathologique⁽⁵⁶¹⁾. L'appropriation d'une démarche déontologique par le C.S.M.⁽⁵⁶²⁾ est un vecteur dans l'amélioration de la qualité de la justice rendue, puisqu'elle mobilise la responsabilité dans l'action, plutôt que par la sanction. Suite à la révision constitutionnelle de juillet 2008 sur la modernisation des institutions de la Vème République, le législateur organique a confirmé l'article 20-2 de la *Loi n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature*⁽⁵⁶³⁾, qui prévoit que le C.S.M. élabore et rend public un *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*.

Contrairement à la proposition formulée en 2006 par une Commission d'enquête parlementaire⁽⁵⁶⁴⁾, le *Recueil*, à portée pédagogique, ne codifie pas de normes contraignantes au regard desquelles des écarts de conduite ou de comportement pourraient être sanctionnés.

⁽⁵⁶⁰⁾ François MOLINS, *Entretien de thèse sur les nouvelles représentations de l'autorité judiciaire*, loc. cit.

⁽⁵⁶¹⁾ V. Jean DANET, « À l'horizon du confinement, droit pénal ou contrôle social ? », *D. actu.*, 22 avr. 2020 : « Nous ne pouvons nous suffire d'être, chacun pour soi, l'entrepreneur de la gestion de notre propre risque. Nous devons apprendre à le gérer ensemble. [...] Il n'est pas exclu que nous devions revisiter [...] les potentialités du *contrôle social* [...] de la prévention et l'importance de *l'infra-droit* [...]. Le droit pénal ne suffi[t] pas. Ou alors ce [n'est] pas bon signe pour la santé... de notre société ».

⁽⁵⁶²⁾ Alors que le C.S.M. s'autorisait en 2016, par son marquage déontologique constitutionnel, la mise en place, en son sein, d'un Service d'aide et de veille déontologique (S.A.V.D.) ; l'Assemblée nationale adoptait la même année, sur proposition du ministre de la Justice, la *Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016*, comportant un art. 28 instituant un « collègue de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire »... Ce collègue est chargé de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs hiérarchiques, mais aussi d'examiner les déclarations d'intérêts qui doivent leur être transmises en application de l'article 7-2 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*. Les pouvoirs conférés à chacune de ces instances ont des répercussions sur la politique déontologique à mener et les orientations définies. « Sans prendre parti sur les qualités intrinsèques des deux dispositifs, il semble que cette compétition, sinon ce bras de fer entre le [C.S.M.] et le ministre est plutôt de nature à rendre pessimiste sur la probabilité d'évolutions de notre système vers un élargissement des attributions du [C.S.M.] » (Daniel LUDET, Table ronde sur « La nomination des magistrats », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 55). L'instance du collègue de déontologie, telle que discutée dans le projet de loi organique, devait venir en appont du S.A.V.D., leurs actions n'étant pas réputées concurrentes mais complémentaires.

⁽⁵⁶³⁾ *JORF* 8 févr. 1994, n° 32 ; *NOR* : JUSX9300115L.

⁽⁵⁶⁴⁾ André VALLINI et Philippe HOUILLON, *Rapport n° 3125 fait au nom de la Commission d'enquête chargée de rechercher les actes et les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 6 juin 2006, p. 469 et 494.

Le législateur organique n'a pas opté pour un code de déontologie, comme il peut en exister dans certains pays européens, pour privilégier l'élaboration d'un recueil énonçant des principes généraux de conduite professionnelle, articulés autour de grandes valeurs devant structurer le comportement de tout magistrat⁽⁵⁶⁵⁾. Sans finalité répressive, le corpus de textes comporte des recommandations destinées à servir de guide aux magistrats de l'ordre judiciaire⁽⁵⁶⁶⁾. « *Cette orientation, clairement affirmée lors des travaux parlementaires, traduit le choix de ne pas figer le contenu de règles par essence évolutives, ni de les détailler dans un catalogue exhaustif mais inévitablement incomplet* »⁽⁵⁶⁷⁾. Pour orienter efficacement le magistrat dans les situations à risques déontologiques, le *Recueil* est voué à une révision périodique en fonction de l'évolution sociale des mœurs, des nouveaux réseaux de communication, et de la jurisprudence disciplinaire du C.S.M.

La conscience professionnelle du magistrat s'est imprégnée de certains aspects du *management* de la justice. Le commentaire-recommandation n° 9 de la rubrique « Efficacité et diligence », dispose ainsi : « [Le magistrat] *veille à concilier la gestion des flux et le traitement des affaires avec l'exigence du délai raisonnable, le respect des règles procédurales et de fond, et la qualité du service rendu au justiciable* », dès lors que, face au temps qui fuit, l'autorité judiciaire est le seul recours de la partie faible contre le fort : « [Le magistrat] *regarde surtout avec une espèce de religion le temps qui est consacré aux devoirs de son Ministère ; et pour en mieux connaître le prix, il l'apprend de la bouche du Plaideur, mais du Plaideur faible et opprimé. Attentif à en prévenir les premiers soupirs, il se dit continuellement à lui-même : ce jour, cette heure que le Magistrat croit quelquefois pouvoir perdre innocemment, est peut-être pour le pauvre et le misérable le jour fatal, et comme la dernière heure de la Justice. Nous croyons avoir toujours assez de temps pour la rendre, mais il n'en aura plus pour la recevoir : le temps seul aura décidé de son sort, et le remède trop lent ne trouvera plus le malade en l'état d'en profiter* »⁽⁵⁶⁸⁾. L'article 13 § 2 précise que « *les chefs de cour et de juridiction, dans la mesure des ressources budgétaires et humaines qui leur sont accordées, veillent à ce que l'allocation et la répartition des moyens offrent au*

⁽⁵⁶⁵⁾ V. C.S.M., *Rapport d'activité 2018*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 2019, spéc. p. 89.

⁽⁵⁶⁶⁾ V. C.S.M., *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, *op. cit.*, p. 7. Des recommandations ont par ailleurs été développées dans une *Annexe au Recueil* (Paris, en ligne, consulté le 8 déc. 2019, 42 p.) conçue comme une approche thématique de situations concrètes auxquelles peut se trouver confronté le magistrat.

⁽⁵⁶⁷⁾ Jean-Jacques HYEST, *Rapport n° 176 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi organique relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats*, Paris, déposé au Sénat le 24 janv. 2007, p. 97.

⁽⁵⁶⁸⁾ Henri François D'AGUESSEAU, « L'emploi du temps », XVIème Mercuriale, prononcée à Pâques 1714, in *Œuvres complètes*, *op. cit.*, t. IV, p. 186.

magistrat, compte tenu des ressources dont ils disposent, les conditions nécessaires à l'exercice de son obligation de diligence ». Les points 6, 7 et 8 indiquent que « le magistrat traite toutes [nous soulignons] les affaires dont il est saisi, sans retard et sans en négliger aucune, dans la mesure des moyens dont il dispose [...]. Il agit avec diligence dans un délai raisonnable », et « le respect, par le magistrat, de cette obligation [de traiter toutes les demandes, caractéristique d'un service public], conditionne la confiance du justiciable dans la justice et évite le risque, pour l'État, d'une action en indemnité ». Ces articles, commentaires et recommandations témoignent de ce que la « conscience du *management* » est devenue une obligation professionnelle de la magistrature. Les termes de « gestion », de « flux », de « délai raisonnable », directement issus du vocabulaire « LoLFien », illustrent parfaitement cette obligation, encadrée de manière satisfaisante par la nécessité de respecter les droits de la défense et le contradictoire, véritables remparts qualitatifs du procès contre une dérive productiviste du service public⁽⁵⁶⁹⁾.

2. Une prime pour valoriser la contribution du magistrat à l'efficacité de la justice

L'application de la *L.O.L.F.* à la justice judiciaire a eu pour effet de privilégier une approche quantitative de l'activité juridictionnelle. Dans un contexte budgétaire déjà contraint, elle a renforcé l'intervention de la Chancellerie dans le pilotage national de la masse salariale et des crédits avec une logique de « résultats ».

Dans la limite des crédits budgétaires ouverts aux cours d'appel et sans que l'indépendance du corps judiciaire n'y fasse obstacle, le juge administratif a admis la légalité d'une « prime au mérite » des magistrats, destinée à récompenser les plus efficaces⁽⁵⁷⁰⁾. Si le principe de l'indépendance juridictionnelle ne s'oppose pas à la plupart des mécanismes d'attribution de la prime par un supérieur hiérarchique, il exclut en revanche la possibilité d'un recours hiérarchique auprès du garde des Sceaux, qui ne peut, sans intermédiaire, apprécier la manière de servir des magistrats⁽⁵⁷¹⁾. Ceux du siège et du parquet bénéficient

⁽⁵⁶⁹⁾ V. Jean-Philippe VICENTINI, « Le management et l'action du parquet », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, op. cit., spéc. p. 31.

⁽⁵⁷⁰⁾ V. Antony TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Paris, 9^{ème} éd., Dalloz, coll. Précis, 2022, spéc. p. 966.

⁽⁵⁷¹⁾ CE, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sect. réun., 10 oct. 2007, *Monteil*, req. n° 295455, *Rec. Lebon*, p. 421 ; *AJDA* 2007, p. 2299, art. Matutano ; *D. actu.*, 25 oct. 2007, obs. Faivre ; *JCP* 2007, n° 4, p. 3033. *Comp.* Au Québec, l'indépendance financière du pouvoir judiciaire, conçue à la fois comme une indépendance individuelle et collective, entraîne des conséquences extrêmes : un impératif constitutionnel de 1867 interdit au pouvoir exécutif de décider de façon arbitraire de la rémunération des juges. Cette détermination revient à la loi. La Cour suprême estime qu'une disposition qui affecterait les traitements ou avantages sociaux des magistrats pourrait être jugée

d'une prime *modulable* en fonction de leur « *contribution au bon fonctionnement de l'institution judiciaire* »⁽⁵⁷²⁾. Ces critères rejoignent en partie ceux de l'évaluation du magistrat, mais la prime modulable n'a pas la même finalité, puisqu'elle est une disposition à vocation *indemnitaires*⁽⁵⁷³⁾ et n'a dès lors pas de nature statutaire. Versée mensuellement, la prime est calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut, dont elle peut atteindre jusqu'à 15%. Un chef de cour ne peut ainsi se fonder, pour fixer le taux de prime, sur la seule circonstance qu'un différend s'était élevé entre lui-même et le bénéficiaire de la prime, à l'exclusion de toute considération relative à la contribution de ce dernier au bon fonctionnement de l'institution judiciaire⁽⁵⁷⁴⁾.

L'Union Syndicale de la Magistrature (U.S.M.) s'insurgeait contre le dispositif de la prime modulable, redoutant qu'à défaut de critères précis sur « l'efficacité judiciaire », la notion de rendement, spécifique à l'entreprise privée, ne l'emporte sur la qualité de la justice et n'introduise un arbitraire hiérarchique préjudiciable à l'indépendance d'esprit des juges⁽⁵⁷⁵⁾.

contraire à la Constitution, en particulier si les juges apparaissaient traités de façon discriminatoire par rapport aux autres citoyens. L'aspect adéquat du traitement, des pensions et des avantages de la magistrature, est révisé tous les quatre ans par la Commission d'examen de la rémunération des juges.

⁽⁵⁷²⁾ Art. 1er du Décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire, *JORF* 30 déc. 2003, n° 301, texte n° 11 ; *NOR* : JUSB0310640D. V. aussi, Décret n° 2011-913 du 29 juillet 2011 modifiant le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003, *JORF* 31 juill. 2011, n° 176 ; *NOR* : JUSB1116770D ; Arrêté du 29 juillet 2011 modifiant l'arrêté du 3 mars 2010 pris en application du décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003, *JORF* 31 juill. 2011, n° 176 ; *NOR* : JUSB1116775A. Une prime pour travaux supplémentaires, attribuée en raison d'un surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de magistrats, est également prévue dans les sujétions afférentes à l'exercice de leurs fonctions.

⁽⁵⁷³⁾ Les primes et indemnités sont « destinées à compenser les frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions » (CE, sect., 6 déc. 2013, *Commune d'Ajaccio*, req. n° 365155, *Rec. Lebon*, p. 279 ; *AJDA* 2013, p. 2463 ; 2014, p. 219, chron. Bretonneau et Lessi ; *RFDA* 2014, p. 276, concl. Dacosta). Un agent public placé hors position d'activité n'expose pas ces frais et charges, ni ne subit ces contraintes fonctionnelles. Le Conseil d'État a pourtant ouvert une brèche dans sa jurisprudence, qui évaluait jusqu'alors le préjudice résultant de la perte de rémunération suite à l'éviction illégale d'un fonctionnaire de son service, sur la seule base du traitement indiciaire et de ses accessoires (regardés comme des suppléments de traitement), à l'exclusion des primes et avantages liés à l'exercice des fonctions. Les juges du Palais Royal ont abandonné l'exclusion de principe tenant au critère de « l'exercice effectif des fonctions », en introduisant la notion de « perte de chance sérieuse de percevoir des éléments de rémunération », qui englobe l'indemnité de fonction des magistrats judiciaires (CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 18 juill. 2008, *Stilinovic*, req. n° 304962, *Rec. Lebon*, p. 306 ; *AJDA* 2008, p. 1906, concl. Aguila ; *Gaz. Pal.* 2009, n° 92, p. 27, concl. Guyomar ; *AJFP* 2009, p. 137, note Fontier). Eu égard aux positions plaçant le fonctionnaire hors de l'administration, et sans introduire de discrimination à l'égard des magistrats placés en congé de présence parentale, de maladie ou de longue maladie, la *Circulaire [D.S.J.] du 9 août 2011 relative à la mise en œuvre de la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire*, *NOR* : JUSB1122488C, invite les chefs de cour à maintenir leur taux d'attribution individuelle de la prime modulable jusqu'à sa prochaine détermination annuelle. Ce taux ne peut pas être fixé, selon la jurisprudence *Stilinovic*, au regard de leur seule contribution au bon fonctionnement de l'institution judiciaire depuis une réintégration, mais doit prendre en compte la contribution au cours de l'ensemble de l'année précédente.

⁽⁵⁷⁴⁾ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 8 juill. 2005, *Éric de Montgolfier*, req. n° 272283, *Rec. Lebon*, p. 332 ; *D.* 2005, p. 2717, note Jean et Pauliat ; *AJDA* 2005, p. 1540 ; *CFP* 2005, n° 248, p. 37 : l'attribution, par le procureur général près la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, au procureur de la République près le T.G.I. de Nice, d'une prime modulable au taux de 4%, est annulée ; cette décision se fondant sur la seule circonstance qu'un différend s'était élevé entre le chef de cour et le procureur, concernant les modalités de mise en œuvre de ladite prime au sein du parquet de Nice, à l'exclusion de toute considération relative à la qualité et à la quantité de travail du chef de parquet, ou du service rendu par l'organe judiciaire dont il était responsable.

⁽⁵⁷⁵⁾ *Histoire*. Dès 1914, Robert DE JOUVENEL, dont la plume oscillait entre pamphlet et étude documentée, écrivait dans *La République des camarades*, Paris, éd. Grasset, 1914, spéc. p. 149 et 197, que la carrière

Le décret fit l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, rejeté par le Conseil d'État, estimant que le pouvoir réglementaire peut, sans que le principe de l'indépendance juridictionnelle de l'autorité judiciaire ne soit violé, définir les attributions des chefs de cour et leur permettre de fixer le taux individuel de la prime modulable⁽⁵⁷⁶⁾. Le taux est fixé sur proposition des chefs de juridiction, au regard de la qualité et de la quantité du travail juridictionnel et administratif qu'accomplissent les magistrats⁽⁵⁷⁷⁾. Le premier président ou le procureur général peuvent notamment prendre en compte la charge de travail, les attributions spécifiques confiées au magistrat, le traitement de dossiers particulièrement complexes, l'absence de stock, le surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de collègues. Ils ne suivent pas toujours le taux de prime proposé par le président ou le procureur de la République, tenant compte, pour l'ensemble du ressort de la cour, de l'enveloppe budgétaire de programme annuelle⁽⁵⁷⁸⁾. Si une dizaine de magistrats exemplaires contribuent, à forte proportion, au bon fonctionnement de leur service et sont en conséquence susceptibles de recevoir un taux de prime sensiblement supérieur à celui de la moyenne du ressort, l'argent devra être trouvé sur d'autres crédits, ou le taux de prime des magistrats des autres juridictions s'en trouvera réduit au profit de ceux augmentés⁽⁵⁷⁹⁾. Ainsi, les chefs de cour réalisent un arbitrage du taux de prime modulable en

judiciaire n'était plus un sacerdoce, mais une carrière administrative comme les autres, quelquefois même un gagne-pain. La faiblesse des traitements se compensait par la richesse des situations personnelles des « magistrats-notables », que les pouvoirs publics exploitaient d'autant plus facilement que le système de la nomination par le garde des Sceaux, souvent sur recommandation, prévalait largement (v. Christophe CHARLE, « État et magistrats. Les origines d'une crise prolongée », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1993, n° 96-97, p. 39-48). Le juge était d'abord amené à protéger la propriété garantie et garante de l'ordre social, tout comme « il se [conduisait] en magistrat indépendant qui ne trouve d'autre impulsion que celle du Gouvernement » (Jean-Pierre ROYER, *Histoire de la justice en France du XVIIIe siècle à nos jours*, op. cit., p. 493). V. Félix BARTHE, *Discours du garde des Sceaux devant la Chambre des pairs*, Paris, 1838, cité par Jean-Charles ASSELAIN, in *L'argent de la justice. Le budget de la justice en France de la Restauration au seuil du XXIe siècle*, Bordeaux, éd. Presses Universitaires de Bordeaux, 2009, p. 515-516 : « Il est vrai que les magistrats des tribunaux inférieurs sont mal rétribués, mais, il faut le dire, ce n'est pas dans les personnes privées de tout moyen de fortune que le choix des magistrats doit être fait. La justice est chargée de protéger la propriété [...]. Le devoir du Gouvernement est, autant que possible, de prendre les juges parmi les individus qui ont déjà quelques moyens d'existence ». V. aussi, Robert BADINTER, in *L'express*, 31 juill. 1958 : « Qui soutiendrait que, mieux payés, les magistrats rendraient une meilleure justice, comme si leur conscience s'équilibrait au niveau exact de leur traitement ? ». V. encore, plus récemment, le témoignage de Raymond LINDON, in *Justice : un magistrat dépose*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit d'aujourd'hui, 1975, p. 21 : « J'ai vu des substituts qui, pour défendre la société, gagnaient en un an moins que ne gagnait en un après-midi l'avocat qui défendait l'accusé ».

⁽⁵⁷⁶⁾ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 4 févr. 2005, *Syndicat de la magistrature et Robin*, req. n° 264843 et 265111, *Rec. Lebon*, p. 33 ; *AJDA* 2005, p. 1519, note Planchet ; *D.* 2005, p. 2717, art. Jean et Pauliat : « La création d'une prime modulable, destinée à tenir compte de la quantité et de la qualité du travail fourni par un magistrat et, de manière générale, de sa contribution au bon fonctionnement du service public de la justice ne porte, par elle-même, aucune atteinte à l'indépendance des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions ».

⁽⁵⁷⁷⁾ *Adde.* CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 11 juill. 2012, *Vaulot-Pfister*, req. n° 347703, *Rec. Lebon*, p. 828 ; *AJDA* 2012, p. 1434 ; *AJFP* 2013, p. 32, concl. Von Coester : dans le cas d'un magistrat ayant la qualité de travailleur handicapé, le Conseil d'État annule la baisse de sa prime modulable, l'administration devant tenir compte du handicap pour déterminer tant le volume et la nature des tâches qui lui sont assignées que pour apprécier, au vu des objectifs ainsi définis par rapport à ses capacités, sa contribution au bon fonctionnement de l'Institution judiciaire.

⁽⁵⁷⁸⁾ Un chef de juridiction ne connaît en effet que ses collaborateurs et ignore la « valeur » des magistrats des autres juridictions du ressort de la cour.

⁽⁵⁷⁹⁾ *Rappr.* du contrôle de l'usage des subventions aux associations de médiation : « Alors que les crédits déconcentrés accordés aux associations de médiation familiale et/ou gérant des points rencontres ont été multipliés par cinq en six ans (de 175 572 euros en 1997, à 891 304 euros en 2002), l'augmentation constante du

fonction du budget déconcentré disponible. Les chefs de juridiction ne fixent alors pas tous le montant du taux et proposent, de leur point de vue, les collègues méritant d'obtenir « la somme moyenne la plus élevée » à être attribuée, dans les limites de l'enveloppe budgétaire du *Programme 166*.

Comment apprécier les mérites comparés de métiers variés : certains magistrats rédigent des jugements, d'autres procèdent à des investigations préparatoires, certains président des audiences pénales, tandis que d'autres sont engagés dans des processus partenariaux ? Comment récompenser le travail d'un cabinet, d'une chambre ou d'un service ? La modulation de la prime, d'un taux moyen porté à 9% du traitement, à un maximum de 15%, est de fait modérée par la circonspection des chefs de cour. Elle permet surtout de distinguer les magistrats récemment installés, qui se voient allouer une faible prime, de leurs collègues qui, en plus de leurs missions habituelles, font preuve d'une disponibilité et d'une puissance de travail particulières à leur égard (remplacements, traitement d'une affaire exceptionnelle, suivi des premiers travaux juridictionnels dans un contentieux). « *Il faut s'efforcer d'être transparent sur les critères qui vont présider à la répartition et au taux qui aura été retenu. [...] Une prime modulable à 3 ou 4% sanctionne les magistrats qui ne s'investissent pas ; à l'inverse, pour les autres, elle correspond à l'engagement au niveau de l'encadrement (magistrats aux responsabilités fortes : procureurs de la République adjoints, chefs de section, membres du cabinet du procureur). L'accent est également mis sur les collègues qui peuvent se trouver en charge d'un dossier important, qui demande une puissance de travail et une disponibilité particulières* »⁽⁵⁸⁰⁾.

L'alignement progressif des indemnités forfaitaire et modulable⁽⁵⁸¹⁾ dans le traitement des magistrats sur celles de l'ensemble des fonctionnaires soumis au statut général de la fonction publique, s'est accentué depuis 2014 avec la *Règlementation 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'État*, dite « R.I.F.S.E.E.P. »⁽⁵⁸²⁾. Ce système de gestion commune met en place une « *indemnité de fonctions, de sujétion et*

nombre d'associations candidates aux subventions a conduit à une diminution sensible des dotations de certaines d'entre elles » (Évelyne SERVERIN, « Le médiateur civil et le service public de la justice », *RTD civ.* 2003, p. 229).

⁽⁵⁸⁰⁾ François MOLINS, *Entretien de thèse sur les nouvelles représentations de l'autorité judiciaire*, loc. cit.

⁽⁵⁸¹⁾ Art. 2 et 3 du Décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003.

⁽⁵⁸²⁾ 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'État, *JORF* 22 mai 2014, n° 118, texte n° 46 ; NOR : RDFF1328976D.

d'expertise » (I.F.S.E.), et un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel, à la manière de servir. Le montant de l'I.F.S.E. est fixé selon le niveau de responsabilités et d'expertise, à raison de la fonction exercée. Le montant du complément indemnitaire est apprécié au vu des résultats de l'évaluation individuelle de chaque agent. Dans la justice, l'objectif du complément indemnitaire est de mieux traiter en urgence les nouvelles procédures, justifiant la saturation quasi constante des services judiciaires⁽⁵⁸³⁾... La logique de la prime modulable induit une maximisation de la charge de travail au sein des juridictions, peu compatible avec la nécessité de disposer de magistrats disponibles pour étudier et statuer sur les procédures d'urgence (référé, ordonnance de placement provisoire...).

Cette réforme des indemnités de traitement de l'agent public s'inscrit plus largement dans le cadre du « protocole d'accord relatif à la modernisation des parcours professionnels, carrières et rémunérations » (P.P.C.R.), dont les conditions de mise en œuvre ont été détaillées à l'article 148 de la *Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016*⁽⁵⁸⁴⁾. Le dispositif simplifie l'architecture des primes décidée par le pouvoir réglementaire avec le R.I.F.S.E.E.P. et l'étend aux autres versants de la fonction publique⁽⁵⁸⁵⁾. Pour la magistrature judiciaire, « sous réserve d'un bon exercice professionnel », la D.S.J. envisage une gestion des compétences et des emplois davantage inscrite dans un parcours de carrière : « *Un juge qui souhaiterait à terme exercer des fonctions de chef de juridiction doit pouvoir inscrire sa demande dans un parcours qui lui permettra d'accéder à ce poste* »⁽⁵⁸⁶⁾.

En dehors du fait de mieux informer les magistrats sur les fonctions à responsabilités et les qualités qu'elles requièrent – en créant par exemple une fiche d'emploi-type « chef de juridiction » dans le Répertoire interministériel des métiers de l'État (R.I.M.E.) – les formations compétentes du C.S.M. ont commencé à organiser des entretiens de carrière et de mobilité auprès des chefs de juridiction. « *Lorsqu'ils ont l'impression qu'un jeune magistrat a*

⁽⁵⁸³⁾ *Rappr. Cour des comptes, Rapport public annuel 2021*, t. I. *Réanimation et soins critiques en général : un modèle à repenser après la crise*, Paris, en ligne, mars 2021, spéc. p. 172.

⁽⁵⁸⁴⁾ *JORF* 30 déc. 2015, n° 302, texte n° 1 ; *NOR* : FCPX1519907L.

⁽⁵⁸⁵⁾ V. Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, ministère de l'Économie et des Finances, *Circulaire interministérielle du 3 avril 2017 relative à la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique territoriale*, Paris, en ligne, consultée le 25 juill. 2022. V. aussi, Antony TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, *op. cit.*, spéc. p. 310-311.

⁽⁵⁸⁶⁾ Peimane GHALEH-MARZBAN, « Au cours de l'année 2020, le nombre de postes vacants au sein de la magistrature devrait être réduit à 1 % », propos recueillis par Thomas Coustet, *D. actu.*, 26 juill. 2019. *Add.* Sur 480 magistrats des promotions 2003 à 2011 ayant l'ancienneté requise pour postuler aux fonctions de président de T.J., 28 % ont indiqué être, en 2021, intéressés par ce poste (v. *D. actu.*, 15 mars 2021, « Certains magistrats ont une méconnaissance totale de ce que représente la fonction de chef de juridiction »).

toutes les [aptitudes : capacités à encadrer, à gérer les ressources humaines, à diriger une équipe dans un cadre particulier et hiérarchisé, à travailler en équipe, la sienne, mais aussi avec le procureur de la République qui *manage* des fonctionnaires] *pour remplir ce type de fonction, il ne faut pas [qu'ils hésitent] à l'indiquer dans leur évaluation. De la même manière, [le C.S.M.] pense qu'il est important de mieux recenser les aptitudes requises en constituant une sorte de vivier* »⁽⁵⁸⁷⁾. L'intérêt de conserver des juridictions de taille réduite s'avère alors essentiel. En effet, les capacités en gestion d'un magistrat qui ne demande qu'à les mettre en application, peuvent d'abord s'expérimenter au sein d'une petite structure : « *Le magistrat peut commencer et parfois se dire : "Finalement, ce n'est pas mon truc, ça m'ennuie. Moi ce que j'aime, c'est le traitement de la délinquance ; je préfère être procureur-adjoint dans une grosse boutique et faire du juridictionnel"* »⁽⁵⁸⁸⁾. À la différence des chefs de cour qui disposent d'un secrétariat général, d'un cabinet et parfois d'un S.A.R., le manque d'assistance des chefs de juridiction par des professionnels du *management* et des ressources humaines, joue dans la désaffection croissante pour ces fonctions. Au sein des T.J. de taille réduite, où le procureur de la République est un « substitut » parmi d'autres, ce dernier remplit des fonctions administratives de direction (organisation du parquet, gestion du rôle des audiences, assemblées internes et réunions externes, suivi de l'activité des magistrats, communication judiciaire) et conserve en parallèle une forte activité juridictionnelle (permanences, audiences), contribuant à rendre la fonction peu attractive⁽⁵⁸⁹⁾. « [Mais] lorsqu'il n'existera plus que de grosses juridictions, vous [magistrat souhaitant exercer des fonctions d'administration de la justice] serez nommé à un certain âge d'emblée avec de grosses responsabilités. Si vous vous apercevez que vous n'aimez pas exercer ces fonctions, il vous sera compliqué de faire marche arrière »⁽⁵⁹⁰⁾...

⁽⁵⁸⁷⁾ Régis VANHASBROUCK, in « Certains magistrats ont une méconnaissance totale de ce que représente la fonction de chef de juridiction », *loc. cit. Adde.* Catherine GROSJEAN, présidente du T.J. de Clermont-Ferrand, *loc. cit.* : « C'est un véritable travail à trois [président, procureur, directeur de greffe] qui s'avère très enrichissant, malgré les sujets de tension qui peuvent parfois apparaître. Il s'agit d'apprendre à les dépasser et à définir ensemble des priorités, dans l'objectif partagé d'un meilleur service de la justice ».

⁽⁵⁸⁸⁾ Éric MAILLAUD, procureur de la République, *Entretien de thèse sur l'administration d'un tribunal judiciaire*, propos recueillis au T.J. de Clermont-Ferrand par Nathan Jourdain, le 6 mars 2020. *Adde.* Catherine GROSJEAN, in « Certains magistrats ont une méconnaissance totale de ce que représente la fonction de chef de juridiction », *loc. cit.* : « Lors du premier confinement [sanitaire en mars 2020] [...], pour les plus jeunes présidents qui venaient de prendre leurs fonctions, cela a été une épreuve. Nos collègues ont pris conscience à ce moment-là de l'ampleur des responsabilités et des difficultés auxquelles étaient confrontés les chefs de juridiction ».

⁽⁵⁸⁹⁾ V. Gwenola JOLY-COZ, « Introduction », in *Magistrats : un corps saisi par les sciences sociales, op. cit.*, p. 32 : « Comparés aux cadres des entreprises privées confrontés à une pluriactivité comparable, [les chefs de juridiction sont] mis en difficulté par la multiplicité des contraintes liées à une grande dispersion des tâches ». V. aussi, Jean-Christophe MULLER, « Juger à en mourir (brèves observations sur la souffrance judiciaire) », *D. actu.*, 28 oct. 2022 : « [Le constat est] celui de la nécessaire structuration des fonctions de direction autour de collaborateurs spécialisés (statisticiens, psychologues, chargés de missions spécialisés) et qui n'est effective, quoiqu'imparfaite, que dans moins d'une dizaine de juridictions ».

⁽⁵⁹⁰⁾ Éric MAILLAUD, *loc. cit.*

Appliquée à la fonction publique dans son ensemble, la réforme de l'État rénove en profondeur les aspects de la carrière du magistrat, moins rémunéré pour le fond de l'office juridictionnel qu'il remplit, de son indépendance vis-à-vis de sa hiérarchie dans les litiges qu'il tranche, du bien-fondé des obligations en matières civiles et pénales sur lesquelles il statue, qu'au vu de l'efficacité et de l'efficience du service public rendu à l'usager.

B. L'évaluation « *feedback* » : un organe *ad-hoc* pour évaluer les chefs de cours

Depuis quelques années, un courant tend à exiger que les chefs de cour, magistrats exerçant des responsabilités au plus haut niveau en matière d'administration judiciaire dans leur ressort, ne soient nommés à de nouvelles fonctions qu'après que soit vérifiée et si nécessaire améliorée leur capacité à assurer de telles charges. Si les magistrats « hors hiérarchie » de la Cour de cassation et des cours d'appel ne sont, eux, pas visés par l'évaluation de l'activité professionnelle prévue à l'article 12-1 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, leur identité judiciaire change. Les nominations à la Haute juridiction ou les conseillers et les avocats généraux à la Cour de cassation délégués dans des fonctions de chefs de cour, ne marquent plus la reconnaissance du crépuscule d'une carrière : le C.S.M. auditionne les candidats à ces postes et leur demande une introspection sur leur candidature, leur projet d'administration d'un service judiciaire, leur conception de la fonction.

Le *Rapport sur l'évaluation des chefs de cour d'appel et de tribunal*, remis en septembre 2019 à la garde des Sceaux, ministre de la Justice, par Guy Canivet, Premier président honoraire de la Cour de cassation, propose d'appliquer une méthode dite « à 360 degrés », « *feedback* », ou encore « évaluation élargie ». Le projet consisterait à confier à un organe judiciaire indépendant et spécialisé, la tâche de regrouper les retours des avis des supérieurs hiérarchiques, collègues, collaborateurs, subordonnés et partenaires extérieurs, sur la personne⁽⁵⁹¹⁾. Une synthèse confidentielle serait alors établie et discutée avec le haut magistrat dont il est question, puis versée à son dossier administratif pour être consultée par les instances de nomination. La qualité du travail du chef de cour ne résulterait pas de

⁽⁵⁹¹⁾ Magistrats, greffiers et fonctionnaires, auxiliaires de justice, services pénitentiaires d'insertion et de probation (S.P.I.P.), d'aide sociale à l'enfance (A.S.E.), agents préfectoraux, enquêteurs de la police judiciaire ; sans qu'il s'agisse forcément des chefs de ces services. L'ouverture aux partenaires de l'institution n'est pertinente que dans la mesure où n'entrent pas dans le champ de l'évaluation les décisions prises sur le fond par le magistrat évalué.

« l'appréciation de la hiérarchie, mais d'une reconnaissance par l'auditoire universel des juristes, qui ne suit pas les mêmes chemins »⁽⁵⁹²⁾.

Les conseillers et les avocats généraux à la Cour de cassation peuvent être amenés à devenir président de chambre ou premier avocat général. « Leur nomination doit-elle [aussi] relever d'une évaluation à 360 degrés ? Le concept d'indépendance absolue à la Cour est tel – sans qu'il ne s'oppose à la transparence ; les avis des avocats généraux étant de plus en plus publiés, comme le rapport du conseiller – qu'il ne se conjugue pas facilement avec le concept d'évaluation... Le mouvement de l'open data donne de la transparence à tout ce qui participe à la construction de la décision. Les positions des avocats généraux sont commentées par la doctrine^[593]. N'est-ce pas là une forme d'évaluation à 360° ? Ces magistrats lisent les commentaires des universitaires sur leurs avis »⁽⁵⁹⁴⁾. La Haute juridiction, qui relève d'un budget régalien, doit aussi rendre compte de son activité à la société⁽⁵⁹⁵⁾. Parce que le temps (d'activité), « c'est de l'argent », donc une ressource à utiliser de façon optimale, « l'exigence de rendre compte de son activité, notamment au niveau des juridictions »⁽⁵⁹⁶⁾, s'applique également aux magistrats du Quai de l'Horloge, garants de la bonne application de la loi dans les procédures judiciaires.

L'article 69 de la Loi n° 47-1366 du 23 juillet 1947 modifiant l'organisation et la procédure de la Cour de cassation⁽⁵⁹⁷⁾, instaurait un rapport annuel spécifique destiné au C.S.M., qui faisait état « de la marche des procédures et de leurs délais d'exécution. Un état complet des affaires non jugées, avec l'indication pour chacune de la date du pourvoi et de la chambre saisie, [était] joint à chaque rapport ». Mais intégrant les membres d'une autorité constitutionnelle indépendante (le C.S.M.), la Cour de cassation a été exclue du champ de compétences de l'Inspection générale de la justice (I.G.J.), et ses membres ne font pas l'objet

⁽⁵⁹²⁾ Stefan GOLTZBERG, Chaim Perelman. *L'argumentation juridique*, Paris, éd. Michalon, coll. Le Bien commun, 2013, p. 46.

^[593] *Nuance*. Ces hauts magistrats sont étouffés par la logorrhée législative, déstabilisés par une demande sociale qui porte davantage sur l'aménagement de situations que sur la recherche d'une logique juridique ; craintifs devant les critiques des universitaires à l'encontre de leurs avis.

⁽⁵⁹⁴⁾ François MOLINS, *Entretien de thèse sur les nouvelles représentations de l'autorité judiciaire*, loc. cit.

⁽⁵⁹⁵⁾ Art. R. 434-2 du C.O.J. ; art. 15 de la D.D.H.C. : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

⁽⁵⁹⁶⁾ Roger ERRERA, *Et ce sera justice... Le juge dans la cité*, Paris, éd. Gallimard, coll. Le Débat, 2013, p. 4.

⁽⁵⁹⁷⁾ JORF 24 juill. 1947, n° 173, p. 7142.

d'une évaluation sommative⁽⁵⁹⁸⁾. Sans porter atteinte à l'indépendance juridictionnelle des hauts magistrats, une recherche suisse sur de meilleures pratiques de *management* des cours suprêmes ou de cassation en Europe⁽⁵⁹⁹⁾, les incite à autoévaluer la qualité de leur organisation par des indicateurs : de roulement sur les postes à responsabilités (le président et le vice-président de la Cour sont nommés pour un mandat de deux ans à six ans, non renouvelable) ; d'instruments de gestion des litiges internes ; d'allocation autonome d'un budget, qui dépend du nombre de magistrats, de greffiers et de fonctionnaires à la Cour ; de commissions administratives [*assemblées générales*] composées d'au maximum cinq membres, comprenant les présidents de divisions [*chambres, sections*] ; d'un nombre limité de missions administratives externes à l'office juridictionnel, et d'une rotation des magistrats pour les effectuer ; de division de la cour en différentes formations uniquement à des fins de spécialisation juridictionnelle.

L'objectif principal de l'évaluation à 360 degrés est de permettre aux chefs de cour d'avoir un retour sur leurs pratiques, afin que la gestion de leur juridiction s'améliore. Cette méthode est déjà utilisée par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur, mais s'apparente davantage à une technique de « détection de potentiel » qu'à une évaluation. Le Conseil d'État a jugé, au sujet de son application aux agents diplomatiques et consulaires, que l'évaluation « *feedback* » est une possibilité de dispositif spécifique d'évaluation mis en place par le chef de service, à condition qu'elle ne soit pas exclusive de la notation statutaire et soit sans conséquence sur la situation administrative de l'agent évalué⁽⁶⁰⁰⁾... Dans la magistrature, l'évaluation « *feedback* » sur des capacités managériales ne saurait se substituer à l'évaluation statutaire sans méconnaître la spécificité de l'office juridictionnel. Au vu de l'indépendance dans l'acte de juger, l'évaluation à 360 degrés ne peut porter *que* sur la valorisation des aptitudes managériales, le sens des responsabilités des magistrats évalués,

⁽⁵⁹⁸⁾ CE, sect., 23 mars 2018, *Syndicat Force ouvrière magistrats et autres*, req. n° 406066, n° 406497 et n° 406798, *Rec. Lebon* ; *RFDA* 2018, p. 519, obs. Delvolvé ; *AJDA* 2018, p. 652, chron. Roussel, p. 966, chron. Nicolas ; *D.* 2018, p. 675. S'appuyant sur l'art. L. 411-1 du C.O.J. (« Il y a, pour toute la République, une Cour de cassation ») et sur l'art. 65 la Constitution, le Conseil d'État considère qu'« eu égard tant à la mission confiée par le législateur à la Cour de cassation, placée au sommet de l'ordre judiciaire, qu'aux rôles confiés par la Constitution à son premier président et à son procureur général, notamment à la tête du Conseil supérieur de la magistrature chargé par la Constitution d'assister le président de la République dans son rôle de garant de l'autorité judiciaire, le décret attaqué ne pouvait légalement inclure la Cour de cassation dans le champ des missions de l'inspection générale de la justice sans prévoir de garanties supplémentaires relatives, notamment, aux conditions dans lesquelles sont diligentées les inspections et enquêtes portant sur cette juridiction ou l'un de ses membres ». V. aussi, *Le Monde*, *La Cour de cassation exclue du champ de compétence de l'inspection générale de la justice*, rubrique « Police et justice », 23 mars 2018, obs. Jacquin.

⁽⁵⁹⁹⁾ V. Catherine REITER, « Organisation and Management of Higher Courts - Best Practices », in *Higher Courts Management*, 4ème e-séminaire de l'Association internationale de recherche sur l'administration de la justice, non-public, en ligne, 24 juin 2021.

⁽⁶⁰⁰⁾ CE, 4ème et 5ème sous-sect. réun., 17 juill. 2013, *Dahan*, req. n° 343554, *Rec. Lebon*, p. 650 ; *AJDA* 2013, p. 1550 ; *D.* 2013, p. 2699, obs. De Montecler ; *RFDA* 2013, p. 1175, concl. Keller.

l'attention portée à la situation de leurs collègues, à leur charge de travail, leur contribution à la cohésion des services de la juridiction, leurs obligations déontologiques, à veiller qu'il n'y soit pas porté atteinte.

Pour les présidents de tribunaux et les procureurs de la République, déjà soumis à une évaluation hiérarchique, l'évaluation élargie viendrait en complément et demeurerait limitée à une finalité formative. Pourrait ainsi être soumise au champ de l'évaluation élargie la capacité du chef de juridiction à mettre en œuvre la concertation avant la prise de décisions administratives⁽⁶⁰¹⁾. Par exemple, dans les arbitrages internes faits par le président du tribunal pour répartir entre les magistrats les contentieux, sans donner d'appréciation sur la nature de cet arbitrage, mais sur sa méthode, sa capacité à concerter et à tenir compte des avis émis. Les regards extérieurs pourraient prendre la forme d'un nombre de points dans une note globale, pour peu que l'émotion des évaluateurs transparaîsse le moins possible. « *Participant à l'évaluation à 360 degrés du préfet, mes observations [en tant que procureur de la République] ont une importance relative ; ce qui n'est pas anormal, car il peut y avoir des problèmes de relations humaines. [Par exemple], si le Directeur départemental de la sécurité publique me déteste pour une quelconque raison, il ne m'évaluera pas en toute objectivité. Les personnes capables de dire "je le déteste, mais c'est un très bon professionnel" sont des êtres humains quand même assez exceptionnels ! Il est compliqué de ne pas faire le lien entre le ressenti émotionnel et le regard professionnel. C'est la raison pour laquelle être évalué exclusivement par un chef de cour qui me connaît peu, me dérange. Un regard extérieur des services d'enquêtes, de la préfecture, des magistrats travaillant sous mon autorité, me paraît en revanche essentiel* »⁽⁶⁰²⁾.

L'ensemble des magistrats ayant vocation à devenir chef de juridiction ne feront pas l'objet d'une telle évaluation, puisque seuls les chefs de cour *déjà en poste* sont visés par la proposition du *Rapport Canivet*. Cette distinction introduirait en l'espèce une rupture d'égalité dans l'obtention d'une promotion, alors que la D.S.J. souhaite inscrire le processus d'avancement des magistrats dans un parcours de carrière... Si le *Rapport* était retenu par la Chancellerie, une période d'expérimentation aurait lieu, car « *il ne s'agit pas de transposer*

⁽⁶⁰¹⁾ Le Décret n° 83-1162 du 23 décembre 1983 modifiant et complétant certaines dispositions du Code de l'organisation judiciaire relatives aux assemblées générales, JORF 28 déc. 1983, n° 300, p. 3771, va dans le sens de la co-décision des mesures administratives d'organisation judiciaire (élaboration du règlement intérieur du T.J., jours et heures d'audience, répartition du personnel entre les chambres, désignation des juges spécialisés, avis sur le conseil de juridiction), prises par le président du tribunal ou le procureur de la République après concertation entre tous les membres de la juridiction, au sein des assemblées générales (v. art. R. 212-22 s. du C.O.J.).

⁽⁶⁰²⁾ Éric MAILLAUD, *Entretien de thèse sur l'administration d'un tribunal judiciaire*, loc. cit.

aveuglément à la justice des instruments conçus pour les entreprises, mais de réfléchir à ce que pourrait et devrait être une authentique culture du management adaptée aux juridictions »⁽⁶⁰³⁾.

Ainsi, l'évaluation de l'expérimentation ad-hoc pour évaluer les chefs de cours devra nécessairement répondre à l'objectif d'améliorer la qualité du système judiciaire. Elle pourrait notamment collecter des éléments sur la manière dont les premiers présidents et les procureurs généraux auront donné suite à leur évaluation à 360 degrés, en matière de perfectionnement dans le pilotage et la gestion des ressources humaines du ressort.

⁽⁶⁰³⁾ Guy CANIVET, *Rapport sur l'évaluation des chefs de cour d'appel et de tribunal*, Paris, n. p., 2 sept. 2019, cité par Marine BABONNEAU, in « Management au sein des juridictions : un organe ad hoc pour évaluer les chefs de cours », *D. actu.*, 10 sept. 2019.

Conclusion du Chapitre I

La fonctionnarisation de la magistrature et des greffes répond à l'objectif de l'État d'assurer l'unité du corps judiciaire, l'égalité de situation administrative de ses membres et, par-delà, l'égalité des usagers devant le fonctionnement du service public de la justice. La prise en charge institutionnelle de la justice judiciaire s'est illustrée dans la reconcentration de la gestion courante des dépenses de fonctionnement des tribunaux par les collectivités territoriales, puis de sa redistribution à l'échelon déconcentré de la cour d'appel. Les chefs de cour, assistés de fonctionnaires spécialisés en *management* et en gestion de la ressource humaine, auraient les moyens d'affecter les sommes allouées par la Chancellerie aux différents besoins contentieux des tribunaux de leur ressort. Ils sont concurrencés dans leur prérogative d'ordonnancement de la dépense par les services interministériels de l'État pour l'immobilier et la passation des marchés publics de la justice. Dépendante de ses moyens financiers, l'autorité judiciaire n'est pas un État dans l'État. Elle doit rendre compte de son activité aux usagers de la justice et justifier auprès du ministère les crédits nécessaires à son bon fonctionnement (**Section I**).

Pour mesurer leur « *contribution au bon fonctionnement de l'institution judiciaire* », la procédure de notation des magistrats, puis d'« évaluation de [leur] activité professionnelle », constitue un repère pour « avancer » dans une fonction publique de « carrière ». L'objectivité de l'outil évaluatif varie selon sa finalité. Toujours hiérarchique, il assure tantôt la soumission du magistrat à l'autorité investie du pouvoir de nomination, tantôt son perfectionnement dans la gestion administrative du service public de la justice. Outil de *management* devenu obligation déontologique de la magistrature, l'évaluation élargie aux collègues du magistrat évalué ainsi qu'à ses collaborateurs directs du service public, viendrait renforcer l'intérêt des partenariats judiciaires avec les administrations déconcentrées de l'État et les collectivités territoriales. La prime modulable, disposition indemnitaire qui se rattache à l'évaluation de l'activité professionnelle, participe de la même intention des pouvoirs publics de valoriser la contribution du magistrat à l'efficacité de la justice (**Section II**).

Chapitre II. La gestion des carrières à l'épreuve de l'indépendance

L'enjeu de la détermination des organes de gestion des carrières des magistrats de l'ordre judiciaire est de taille. Il s'agit, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de concilier leur indépendance juridictionnelle avec les principes hiérarchique et de réserve qui fondent historiquement la gouvernance des administrations publiques. Les articles 64, 65 de la Constitution et le statut organique de la magistrature, prévoient un système mixte de gestion des carrières des magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles, et un système « au choix » du pouvoir exécutif pour ses collaborateurs à l'administration centrale de la justice. Pour les magistrats en poste dans les cours et tribunaux, les exigences constitutionnelles d'indépendance, d'impartialité et de compétence veulent que leurs fonctions juridictionnelles demeurent séparées du pouvoir réglementaire hiérarchique d'organisation du service public. Pour les M.A.C.J., la nomination à ces fonctions est à la discrétion du garde des Sceaux. Le ministre de la Justice choisit, pour déterminer, conduire et corriger les trajectoires de la politique publique de la justice, des magistrats en détachement ou de hauts fonctionnaires n'exerçant aucune fonction risquant d'entrer en conflit avec les garanties propres à l'actes de juger, que les articles 64 et 66 de la Constitution réservent à l'autorité judiciaire (**Section I**).

La carrière des magistrats professionnels, proche de celle des autres agents publics titulaires de l'État, lie leur grade administratif à certains emplois juridictionnels qu'ils ont vocation à occuper. Autrement dit, ils ne peuvent occuper ces emplois qu'après avoir atteint un grade suffisant. Dans l'obtention de ce grade, juges et parquetiers sont soumis au pouvoir d'appréciation de leur chef de service, *i.e.* du chef de cour ou de juridiction. L'influence directe de la hiérarchie dans l'avancement de la carrière s'exerce au moment de l'évaluation de leur activité professionnelle. L'inamovibilité des magistrats du siège apparaît dans ce processus administratif comme une bien faible garantie de leur indépendance juridictionnelle, dès lors qu'ils entendent embrasser une carrière « fléchée » sur des postes classés « hors hiérarchie », de direction, d'évaluation et d'encadrement de leurs collègues. Le poids de la hiérarchie dans l'évaluation est modéré par une commission d'avancement indépendante des *desiderata* du pouvoir exécutif dans la proposition des nominations des magistrats « les plus aptes » sur les postes vacants. L'avancement des magistrats sur ces postes emporte des conséquences pour le justiciable dont ils gèrent le dossier. Le *turn over* des effectifs sur les contentieux requérant un suivi au long cours des affaires (instruction, tutelles des majeurs

protégés, assistance éducative des mineurs...) pèse sur la qualité de leur traitement judiciaire **(Section II)**.

La généralisation constitutionnelle des avis simples ou conformes du C.S.M. sur les projets de nominations de la Chancellerie, ainsi que son pouvoir de proposition des magistrats sur les postes vacants du siège classés « hors hiérarchie »⁽⁶⁰⁴⁾, ont largement contribué à le présenter aux justiciables comme le véritable gardien constitutionnel de l'indépendance juridictionnelle. Le président de la République, gardien « de droit » de l'indépendance de l'autorité judiciaire⁽⁶⁰⁵⁾, apparaît marginalisé par le rôle politique que lui fait jouer la Vème République dans son élection, manifestement incompatible avec le principe d'indépendance qu'il est tenu de garantir... Cette réflexion en appelle une autre sur le statut constitutionnel du C.S.M. qui, dans la gestion des carrières des magistrats, serait plus à même que le chef de l'État de garantir l'indépendance des candidats qu'il propose aux emplois publics, *i.e.* aux fonctions juridictionnelles. À sa composition soustraite aux influences du pouvoir politique, reste à inscrire dans la *L.O.L.F.* son statut de pouvoir financier. Les crédits de fonctionnement feraient alors l'objet d'une dotation et non plus d'un programme, lui permettant de disposer des ressources nécessaires à la réalisation de sa mission constitutionnelle **(Section III)**.

Section I. La cogestion des carrières de l'ordre judiciaire

Une carrière aux plus hautes fonctions de l'ordre judiciaire ne se construit pas en intégralité en juridiction, mais par des détours à l'Administration centrale de la justice, par un détachement dans une autre administration, voire par le passage dans un cabinet ministériel. Pour accéder aux emplois classés « hors hiérarchie », une période de mobilité statutaire oblige la plupart des magistrats à passer par de tels accélérateurs de carrière. Le temps passé en juridiction, raison d'exercer de tout membre d'un ordre juridictionnel, est en partie perdu pour la carrière (§1).

Toutefois, l'exercice des fonctions juridictionnelles ne peut pas être considéré comme négligeable ou inférieur dans la carrière du magistrat, au risque d'ouvrir la voie à une justice sans juge. « *On admet volontiers que les biens, la liberté, l'honneur et la vie des justiciables puissent être confiés à des magistrats considérés comme de second rang, alors qu'on*

⁽⁶⁰⁴⁾ Art. 65, al. 5, de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁽⁶⁰⁵⁾ Art. 64, alinéa 1er, de la Constitution du 4 oct. 1958.

s'attache à sélectionner les meilleurs lorsqu'il s'agit de leur confier des tâches administratives »⁽⁶⁰⁶⁾. Les fonctions d'administration de la justice judiciaire communes aux autres services publics ne s'opposent pas à ce que des magistrats n'exerçant aucune fonction juridictionnelle composent les directions du ministère de la Justice. La bonne gouvernance de l'institution est la garantie que l'autorité judiciaire assure sa mission constitutionnelle d'application des lois et de gardienne de la liberté individuelle (§2).

§1 – L'implication de l'administration centrale dans la gestion des carrières

L'accès aux fonctions judiciaires « hors hiérarchie » est conditionné à l'apprentissage de compétences en gestion publique et en *management* des services qui s'acquièrent au cours d'une période de mobilité dans une autre administration ou institution (A). Le C.S.M. ne rend pas d'avis ni ne propose les nominations en dessous d'un certain degré d'exercice juridictionnel. Les missions que remplissent les M.A.C.J. ou les magistrats détachés à l'E.N.M. ne requièrent pas la protection constitutionnelle de l'indépendance (B).

A. Une période de mobilité statutaire pour exercer les plus hautes fonctions judiciaires

Des règles particulières sont prévues pour les postes placés « hors hiérarchie »⁽⁶⁰⁷⁾. La commission d'avancement n'intervient pas et les hauts magistrats sont nommés par décret du président de la République. La condition préalable est une période de « *mobilité statutaire* », d'une durée de deux ans, au cours de laquelle les magistrats exercent des fonctions différentes de celles normalement dévolues au corps judiciaire⁽⁶⁰⁸⁾.

Au cours de leur mobilité statutaire, les magistrats développent une éthique de service public, non leur culture juridictionnelle. « *L'acte juridictionnel n'[est] pas affecté [...]. Tout ce*

⁽⁶⁰⁶⁾ Jean-Louis ROPERS, *Au service de la Pensée Judiciaire*, op. cit., p. 67.

⁽⁶⁰⁷⁾ V. par ex., les art. 76 et 76-1-1 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, relatifs au maintien en activité, après la limite d'âge, des hauts magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation. Sur ce contentieux, v. CE, sect., 8 mars 2010, *Nunez*, req. n° 334506, *AJDA* 2010, p. 472 ; *AJFP* 2010, p. 215 ; *D. actu.*, 15 mars 2010, obs. De Montecler ; *Gaz. Pal.* 2010, p. 31, note Graveleau : institué par une *Loi organique n° 86-1303 du 23 décembre 1986 relative au maintien en activité des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation*, *JORF* 26 déc. 1986, n° 299, p. 15595, pour l'exercice des seules fonctions de conseiller à la Cour de cassation, la dérogation à la limite d'âge fixée à 65 ans pour l'ensemble des magistrats ne s'applique pas au premier président d'une cour d'appel ; emploi auquel un magistrat ne peut certes être affecté par le C.S.M. qu'en étant nommé « conseiller à la Cour de cassation », mais ne peut être maintenu en activité s'il n'intègre pas, avant la limite d'âge, la Haute juridiction pour y exercer.

⁽⁶⁰⁸⁾ Art. 39 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

qui entoure le procès [peut être] réorganisé, de manière à rétablir la confiance »⁽⁶⁰⁹⁾. En effet, plus la presse et l'opinion publique comprennent la manière dont fonctionne l'institution, plus ils veulent en apprendre sur la manière dont les tribunaux sont administrés. Il ne faut donc plus ignorer que les magistrats judiciaires exerçant des fonctions d'administration contribuent à forger l'image de la justice. Or, il existe une désaffection récente pour les postes « hors hiérarchie » d'administration judiciaire. Le nombre moyen de candidatures par poste de premier président de cour d'appel décroît depuis quelques années : de 23,45 en 2014, il est passé à 15,25 en 2020⁽⁶¹⁰⁾. « Il existe [...] des raisons d'ordre sociologique, avec une certaine féminisation de ces fonctions. L'époque du chef de famille de sexe masculin qui pouvait passer d'une juridiction à une autre avec une épouse qui [le suivait] sans contraintes est révolue ; désormais, les deux membres d'un couple ont souvent des responsabilités professionnelles et ne peuvent plus être aussi mobiles »⁽⁶¹¹⁾.

La mobilité statutaire peut s'accomplir auprès d'une administration française, d'une entreprise publique ou privée assurant des missions d'intérêt général, d'une institution, d'un service européen ou international⁽⁶¹²⁾. Valorisée dans les discours, la mobilité représente « *la propriété principale du droit que portent la plupart des magistrats : s'adapter de manière omnibus à toutes les situations, d'être un langage à visée universaliste et de régulation globale de l'ensemble de la société* »⁽⁶¹³⁾. Un passage par la Chancellerie accroît fortement l'accès à la classe « hors hiérarchie », tout comme un détachement : « *Pour réussir dans la magistrature, il faut en sortir, au moins provisoirement* »⁽⁶¹⁴⁾. Les magistrats appelés à exercer les plus hautes fonctions judiciaires se trouvent ainsi sensibilisés aux activités non juridictionnelles et aux réalités quotidiennes d'autres organisations ou services publics... Un chef de juridiction ne peut certes pas connaître toutes les techniques de gestion administrative, mais peut assumer diverses responsabilités. Il lui faut être compétent dans les domaines de la gestion du personnel, de la gestion budgétaire, en passant par les marchés publics. Seule une

⁽⁶⁰⁹⁾ Hélène PAULIAT, « L'administration de la justice dans les institutions françaises », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *L'éthique des gens de justice, op. cit.*, p. 85.

⁽⁶¹⁰⁾ C.S.M., *Rapport sur l'attractivité des postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire, op. cit.*, p. 7.

⁽⁶¹¹⁾ Régis VANHASBROUCK, premier président de la Cour d'appel de Lyon, in « Certains magistrats ont une méconnaissance totale de ce que représente la fonction de chef de juridiction », *loc. cit.*

⁽⁶¹²⁾ Art. 76-4 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽⁶¹³⁾ Yoann DEMOLI et Laurent WILLEMEZ (dir.), *L'âme du corps. La magistrature française dans les années 2010 : morphologie, mobilité et conditions de travail, op. cit.*, p. 93.

⁽⁶¹⁴⁾ Pierre JANUEL, « Les femmes restent discriminées dans la haute magistrature », *D. actu.*, 29 nov. 2019.

formation continue adaptée, dans d'autres administrations, peut lui permettre d'allier indépendance juridictionnelle et compétence *managériale*.

La lettre de mission, adressée en janvier 1997 au Premier président de la Cour de cassation, Pierre Truche, par le président de la République, Jacques Chirac, ne disait pas autre chose lorsqu'elle rappelait qu'une réforme de la justice ne saurait s'accomplir de manière isolée, sans « *penser à la place de l'institution judiciaire dans l'organisation des pouvoirs publics et à l'architecture [de son] service public* »⁽⁶¹⁵⁾. Toutefois, relativement peu d'intégrations en cours de carrière amènent dans le corps de la magistrature de nouveaux membres porteurs d'une autre expérience des institutions (universitaires, inspecteurs du travail, diplomates, avocats...), dont les compétences viendraient enrichir la fonction judiciaire. « *Il y a une tendance à une carrière professionnelle continue, variée au sein de l'institution, mais peu propice à l'ouverture vers le reste de la société et de la vie des autres grands services publics* »⁽⁶¹⁶⁾.

L'ouverture de la formation initiale des auditeurs de justice à une culture autre que juridique⁽⁶¹⁷⁾ peut apparaître comme un prétexte pour les charger de s'identifier, à tout le moins de se rapprocher des « *techniques de management des entreprises privées concurrentielles* »⁽⁶¹⁸⁾, dont ils auront peut-être à connaître plus tard dans leur carrière en tant que chef de service ou de juridiction⁽⁶¹⁹⁾. Mais en tant que juge, le tort serait de croire que seul un spécialiste peut juger un autre spécialiste, et que l'empathie serait la voie du juste, alors que dans sa fonction juridictionnelle, le juge doit rester extérieur au litige qu'il tranche en

⁽⁶¹⁵⁾ Jacques CHIRAC, cité par Pierre TRUCHE *et al.*, in *Rapport de la commission de réflexion sur la Justice*, Paris, éd. La Documentation française, juill. 1997, p. 6 ; Christian VIGOUROUX, « Le point de vue du conseiller d'État », *op. cit.*, p. 159.

⁽⁶¹⁶⁾ Alain RICHARD, Table ronde sur « L'autorité judiciaire et le service public de la justice », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, *op. cit.*, p. 169.

⁽⁶¹⁷⁾ Les programmes de formations initiale et continue de l'E.N.M., comme les stages, permettent aux magistrats d'avoir, sur le fonctionnement des entreprises ou des mutations de la société civile, « les connaissances nécessaires à la production d'un jugement éclairé et objectif » (*sic.*). L'E.N.M. est « une école de dialogue et de débats contradictoires sur les grands enjeux sociétaux, et d'ouverture sur le monde [...] ; ouverte aux autres professions, qui composent un quart de ses publics en formation continue, et multiplie les partenariats avec les écoles de formation des barreaux, celles de la fonction publique, les universités, et les autres instituts de formation pour former des professionnels amenés à travailler ensemble » (*Communiqué de presse des personnels de l'E.N.M. sur la proposition du nom de Me Nathalie RORET, vice-bâtonnière du barreau de Paris, comme nouvelle Directrice de l'École*, Bordeaux, 21 sept. 2020, en ligne).

⁽⁶¹⁸⁾ Loïc CADIET, « *Case management* judiciaire et déformalisation de la procédure », *op. cit.*, p. 136.

⁽⁶¹⁹⁾ *Littérature*. v. Maurice AYDALOT, *Magistrat*, Paris, éd. Robert Laffont, 1976, spéc. p. 178 : « Que les temps sont changés ! [...] Je sentais bien que cette grande mutation posait de graves problèmes d'adaptation. L'adaptation, en quelque domaine que ce soit, est toujours délicate, parfois pénible. Le juge de la stabilité allait devenir le juge du mouvement. Le juge de la tradition était condamné à devenir le juge de la transition... Les juges de notre temps n'en ont pas fini de rester les juges de la transition ».

droit. « *Le risque [serait] d'enfermer le juge dans une communauté d'acteurs évoluant dans des sphères hyperspécialisées, au contact prolongé desquels il pourrait être tenté d'épouser leurs discours, leurs intérêts et leurs revendications* »⁽⁶²⁰⁾. Le juge est plongé dans une situation paradoxale, dans laquelle les experts ne peuvent juger et celui qui doit juger ne peut surmonter une telle complexité. En effet, les nouveaux contentieux techniques et économiques échappent en grande partie à la compétence de l'autorité judiciaire. Or, cette « séparation » de la connaissance et de la décision est précisément ce qui crée l'indépendance du jugement judiciaire par rapport aux autres systèmes de normativité économique, financière, morale ou politique. Juger impose un espace indépendant des autres modes de jugement où puisse se former, selon les règles propres au droit, la décision juridictionnelle. « *Juger, c'est, de toute évidence, ne pas comprendre, puisque si l'on comprenait, on ne pourrait plus juger* »⁽⁶²¹⁾... Le jugement judiciaire procède d'un moment particulier dans lequel le juge s'écarte délibérément de ses convictions personnelles.

Pour accéder à la classe « hors hiérarchie », mieux vaut se spécialiser : une forte mobilité fonctionnelle, du siège vers le parquet et inversement, est corrélée négativement à l'accès aux fonctions les plus prestigieuses⁽⁶²²⁾. Le C.S.M. peut ainsi rendre un avis non conforme sur une proposition de nomination à un emploi « hors hiérarchie », alors que le magistrat remplirait par ailleurs les conditions posées par l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, pour y prétendre⁽⁶²³⁾. Le Conseil d'État vérifie en l'espèce que le C.S.M. s'est prononcé au vu d'une information complète sur l'aptitude du magistrat concerné à remplir les fonctions pour lesquelles il postule⁽⁶²⁴⁾.

Ainsi, la période de mobilité statutaire est nécessaire pour appréhender l'exercice des missions non juridictionnelles des plus hautes fonctions judiciaires. Sa mise en œuvre est peu contraignante, étant donné le faible nombre de candidatures aux postes « hors hiérarchie » d'administration judiciaire. Dans ce cadre, une classe particulière de magistrats doit être

⁽⁶²⁰⁾ Aurélia SCHAFF, « La justice fragmentée », *op. cit.*, p. 115.

⁽⁶²¹⁾ André MALRAUX, *Les Conquérants*, 1928, rééd. Gallimard, coll. Soleil, Paris, 1967, p. 59.

⁽⁶²²⁾ V. C.S.M., *Rapport d'activité 2016*, *op. cit.*, spéc. p. 40.

⁽⁶²³⁾ V. CE Ass., 8 juin 2016, req. n° 382736, *Rec. Lebon*, p. 236, concl. Von Coester ; *JCP* 2016, p. 935, note Pauliat ; *AJDA* 2016, p. 1149 ; *AJFP* 2016, p. 329 ; *D.* 2016, p. 1317 ; *D. actu.*, 10 juin 2016, obs. De Montecler : le C.S.M. rend un avis non conforme s'il apparaît que la candidature au poste sollicité est inadéquate au regard des aptitudes de l'intéressé, révélées en particulier pendant la période durant laquelle il a exercé ses dernières fonctions, des exigences déontologiques et des besoins de l'institution judiciaire.

⁽⁶²⁴⁾ V. CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 22 janv. 2003, *Pezzati*, req. n° 225069 et n° 230523, *Rec. Lebon*, p. 848 et 897.

distinguée : les M.A.C.J.⁽⁶²⁵⁾, ou plus largement les magistrats « détachés » dans d'autres administrations, requérant des choix politiques.

B. L'enjeu politique des nominations aux fonctions non juridictionnelles

Le C.S.M. protège l'indépendance de l'autorité judiciaire. Son office s'intéresse aux magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles, ce qui n'est pas le cas du directeur de l'E.N.M., ni des directeurs à l'administration centrale de la justice. Le C.S.M. ne donne pas d'avis qui lierait le Gouvernement sur ces nominations. Il peut être associé au processus de recrutement, mais comme pour les détachements, donne un avis limité à la « *compatibilité des fonctions envisagées par le magistrat avec les fonctions qu'il a occupées au cours des trois dernières années* »⁽⁶²⁶⁾. L'indépendance juridictionnelle ne doit pas avoir pour conséquence une excessive indépendance dans tout ce qui ne relève pas strictement de l'acte de juger.

Alors que la nomination du directeur de l'E.N.M. intervenait dans les mêmes formes que celles des directeurs du ministère de la Justice, à la discrétion du Gouvernement, le garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas, décidait en 2016 de recourir à une procédure transparente, avec appel à candidatures et mise en place d'un comité *ad hoc* composé de hauts magistrats, d'un conseiller d'État honoraire ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme, d'universitaires et du directeur des services judiciaires. Le comité, maintenu depuis, est chargé d'examiner les candidatures et, après audition des candidats, de proposer trois noms au ministre⁽⁶²⁷⁾.

Le progrès s'est étendu à la nomination des procureurs généraux, jusque récemment décidée en Conseil des ministres sans que le C.S.M. ne soit consulté⁽⁶²⁸⁾. « *Pour rendre*

⁽⁶²⁵⁾ V. Yoann DEMOLI et Laurent WILLEMEZ (dir.), *L'âme du corps. La magistrature française dans les années 2010 : morphologie, mobilité et conditions de travail*, op. cit., p. 19 : « La moitié des postes de [M.A.C.J.] sont réservés aux magistrats sortis dans le premier tiers du classement de [l'E.N.M.] ».

⁽⁶²⁶⁾ Art. 72, al. 1er, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽⁶²⁷⁾ V. Le Monde, « École nationale de la magistrature : M. Urvoas cherche à dépolitiser la nomination du directeur », rubrique « Police et justice », 8 avr. 2016, obs. Jacquin. V. aussi, ministère de la Justice, « Nomination du directeur de l'ENM : une procédure transparente », communiqué du garde des Sceaux, 8 avr. 2016, en ligne sur le site du ministère, rubrique « Archives 2016 (J-J Urvoas) ».

⁽⁶²⁸⁾ V. C.S.M., *Rapport d'activité 2001*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 2002, spéc. p. 29 s. ; *Rapport d'activité 1999*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 2000, spéc. p. 99 et 100 ; *Rapport d'activité 1996*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 1997, spéc. 47 et 48 : le Conseil s'est déclaré favorable à ce que les procureurs généraux soient nommés sur sa proposition, les autres magistrats du parquet sur son avis conforme, et qu'il reçoive compétence pour statuer sur les poursuites disciplinaires à l'encontre des parquetiers.

évidente [...] [la] différence entre des juges souverains et des magistrats qui relèvent de l'autorité du garde des Sceaux, j'ai renoué avec un protocole du XIXe siècle : j'ai désiré qu'à [...] l'entrée [du ministre de la Justice] dans la salle d'audience les juges du siège demeurent assis – aussi immobiles qu'ils sont inamovibles – et gardent leur toque sur la tête ; tandis que les magistrats du parquet, découverts, se lèveraient »⁽⁶²⁹⁾. Ce choix politique fut abandonné par l'article 17 de la *Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature*⁽⁶³⁰⁾, lequel prévoit que la nomination des hauts magistrats du parquet n'intervient plus en Conseil des ministres, mais sur simple avis du C.S.M.⁽⁶³¹⁾. Le rapprochement de la situation statutaire des procureurs généraux, de celle des magistrats du siège, en matière de nominations, a été motivé par la nécessité « d'éviter le soupçon de choix politique et de garantir l'impartialité objective des [hauts] magistrats du parquet au sens de la [Conv. E.D.H.] », notamment « de dissiper le soupçon de partialité et les doutes sur l'indépendance des magistrats en cause »⁽⁶³²⁾. Si le garde des Sceaux peut encore se passer de l'avis contraire de « l'assistant » du gardien de l'indépendance de l'autorité judiciaire⁽⁶³³⁾, l'article 12 du *Projet de loi constitutionnelle du 9 mai 2018 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* – pour l'instant abandonné – prévoyait à l'avenir un avis conforme. La majorité des procureurs généraux reste néanmoins pour le maintien du pouvoir de *proposition* du garde des Sceaux, car il lui permet de veiller à l'uniformité de la politique pénale au niveau national⁽⁶³⁴⁾.

§2 – L'indépendance juridictionnelle n'est pas un obstacle à la gouvernance de la justice

⁽⁶²⁹⁾ Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 161.

⁽⁶³⁰⁾ *JORF* 11 août 2016, n° 186, texte n° 1 ; *NOR* : JUSB1514050L.

⁽⁶³¹⁾ *Crit. v. Nina MILESI*, secrétaire nationale de l'U.S.M., in Ugo BERNALICIS et Didier PARIS, *Rapport n° 3296 [...] sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, *op. cit.*, spéc. p. 278.

⁽⁶³²⁾ C.S.M., *Rapport d'activité 2001*, *op. cit.*, p. 49 et 51.

⁽⁶³³⁾ Art. 65, al. 5, de la Constitution du 4 oct. 1958. V. C.S.M., *Rapport d'activité 2006*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 2007, p. 31 : en 2006, par ex., le garde des Sceaux n'a suivi qu'un seul des dix avis défavorables émis par le C.S.M. Le Conseil souligne « le caractère exceptionnel » de cette situation « sans précédent » dans l'histoire récente de l'institution. « Le recours systématique à une politique consistant à outrepasser les avis défavorables émis, altère le fonctionnement du Conseil en créant un déséquilibre notable entre ses deux formations. Aussi le Conseil réitère le vœu de voir les conditions de nomination des magistrats du parquet alignées sur celles des magistrats du siège ».

⁽⁶³⁴⁾ V. Marie-Christine TARRARE, procureur général près la Cour d'appel de Bourges, in Ugo BERNALICIS et Didier PARIS, *Rapport n° 3296 [...] sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, *op. cit.*, spéc. p. 373-374.

Le bon fonctionnement de la justice nécessite que la gouvernance de son organisation n'interfère pas avec la sphère d'indépendance de chaque juge d'appliquer la loi en conscience. Plus fondamentalement, à la différence d'autres services publics, l'autorité judiciaire dispose d'un statut constitutionnel, le Titre VIII de la Constitution, porteur d'indépendance juridictionnelle à l'égard des pouvoirs publics, comme de fait, et du juge vis-à-vis de son chef de juridiction (A). La répartition constitutionnelle des compétences d'administration du système judiciaire n'est pas uniforme dans les pays du Conseil de l'Europe. La France présente un modèle mixte d'administration de sa justice judiciaire. Le financement, l'équipement et l'organisation des services appartiennent aux pouvoirs démocratiquement élus, tandis que la nomination, la discipline et l'avancement des magistrats sont partagés avec le C.S.M. (B).

A. Le service public répond à des exigences constitutionnelles

Dans son *Rapport annuel* de 1994, le Conseil d'État abordait la question de la gouvernance du service public judiciaire avec précautions : « *Il est clair que dans l'esprit de certains membres du corps judiciaire, la justice ne saurait être regardée comme un service, et qu'il s'agit d'un pouvoir, à tout le moins d'une autorité. La notion de service public de la justice n'est pas moins une notion classique de droit administratif et nombre des problèmes qui se posent aux autres services publics (accessibilité en particulier) se posent dans des termes voisins pour celui-ci* »⁽⁶³⁵⁾.

Afin de ne pas entraver les missions de l'autorité judiciaire, le service public doit s'adapter aux exigences constitutionnelles qui assurent l'indépendance et l'impartialité des fonctions juridictionnelles, garantissent le bon fonctionnement de la chaîne judiciaire et l'aboutissement des procédures⁽⁶³⁶⁾. « *Les juges [doivent] prendre leurs décisions [...] sans restrictions, influences indues, pressions, menaces ou interventions directes ou indirectes, de la part d'une quelconque autorité, y compris des autorités judiciaires elles-mêmes. L'organisation hiérarchique des juridictions ne [doit] pas porter atteinte à l'indépendance individuelle* »⁽⁶³⁷⁾. L'indépendance s'entend de l'absence d'influence des pouvoirs publics sur

⁽⁶³⁵⁾ Conseil d'État, *Rapport public 1994. Service public, services publics : déclin ou renouveau*, Paris, éd. La Documentation française, coll. Études et documents, 1995, 599 p.

⁽⁶³⁶⁾ V. Thierry-Serge RENOUX, « L'apport du Conseil constitutionnel à l'application de la théorie de la séparation des pouvoirs en France », *op. cit.*, spéc. p. 169.

⁽⁶³⁷⁾ Conseil de l'Europe, C.D.C.J., *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Recommandation CM/Rec(2010)12*, *op. cit.*, chap. III, §22, p. 9.

la fonction juridictionnelle, ou de l'autonomie de chaque juge d'appliquer la loi selon sa conscience⁽⁶³⁸⁾. Dans le premier cas, il s'agit d'une indépendance *collective et externe* de la magistrature par rapport au pouvoir exécutif en particulier⁽⁶³⁹⁾. Dans le second, d'une indépendance *individuelle et interne* du juge dans sa hiérarchie⁽⁶⁴⁰⁾. Ces deux aspects de l'indépendance juridictionnelle sont garantis par la Constitution, les codes de procédures et un statut de la fonction publique d'État dérogatoire au statut général. Un troisième aspect de l'indépendance est celle du juge *à l'égard de lui-même et de ses idées*⁽⁶⁴¹⁾. Son indépendance *innée* est une question de tempérament à l'égard de ses croyances et de sa liberté d'interprétation des lois⁽⁶⁴²⁾. Son indépendance *acquise* est le fruit de l'expérience⁽⁶⁴³⁾.

L'indépendance juridictionnelle n'est pas assimilable à la prise d'actes administratifs. En effet, le magistrat occupe, au sein de l'État, une place particulière : il appartient au seul corps chargé d'appliquer « *ce qu'un consensus social admet à un moment donné comme étant le comportement que chacun devrait légitimement avoir* »⁽⁶⁴⁴⁾. Cette fonction juridictionnelle ne peut pas « *se dissoudre dans la banalité* »⁽⁶⁴⁵⁾. Elle est exposée au risque constant de confusion avec la gouvernance du service public de la justice. Il s'agit alors de distinguer « *les fonctions de la justice qui sont communes à tout service public ordinaire, de celles qui composent l'essence même des fonctions [juridictionnelles] et doivent préserver l'indépendance du juge* »⁽⁶⁴⁶⁾. Les gestionnaires sont conscients que la justice n'est pas une entreprise dirigée par un conseil d'administration dictant aux subordonnés leur façon d'agir.

⁽⁶³⁸⁾ V. Jean-Louis ROPERS, « Un colloque international sur l'indépendance des juges », *Revue internationale de droit comparé* 1953, vol. 5, n° 4, p. 699-709.

⁽⁶³⁹⁾ V. Cons. const., 22 juill. 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, déc. n° 80-119 DC, *op. cit.*, §6. V. aussi, Jean-Louis GILLET, « L'office du ministre de la Justice », *op. cit.*, spéc. p. 582.

⁽⁶⁴⁰⁾ V. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I. L'indépendance des juges*, étude n° 494/2008, Strasbourg, en ligne, 16 mars 2010, §56 s. (p. 12), §68 s. (p. 14) et §73 s. (p. 16).

⁽⁶⁴¹⁾ V. Nicolas REGIS, « Regard normativiste sur l'indépendance du juge », *Les cahiers de la justice* 2022, n° 1, spéc. p. 184-185.

⁽⁶⁴²⁾ V. Julie ALLARD, Antoine GARAPON et Frédéric GROS, *Les vertus du juge*, Paris, éd. Dalloz, 2008, spéc. p. 32-44.

⁽⁶⁴³⁾ V. Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 176 : « Dans les générations qui avaient exercé leurs fonctions avant Vichy, les magistrats ne s'interrogeaient guère sur leur indépendance. L'indépendance était pourtant alors [...] moins garantie ; mais sans doute était-elle plus solidement acquise ».

⁽⁶⁴⁴⁾ Chaïm PERELMAN, cité par Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ, in *Justices*, *op. cit.*, p. 46.

⁽⁶⁴⁵⁾ Jean-Paul JEAN, « Évaluation et qualité », in Loïc CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, *op. cit.*, p. 483.

⁽⁶⁴⁶⁾ Jean-Paul JEAN, « La justice comme service public », in *Mesurer la performance des systèmes judiciaires et des tribunaux*, Session d'études organisée par la C.E.P.E.J. le 9 déc. 2009, publiée in *Lettre d'information de la CEPEJ*, mars 2010, n° 6, en ligne, p. 1.

Ministre, services d'administration déconcentrés, C.S.M., doivent avoir un rôle de soutien à l'indépendance du juge dans son office, car « *l'indépendance [juridictionnelle] n'est pas une fin en soi, [elle est] la garantie que l'autorité judiciaire assurera sa mission constitutionnelle de gardienne des libertés* »⁽⁶⁴⁷⁾.

Toutefois, « *une administration efficace et efficiente de la justice, qui rend une justice de qualité dans des délais raisonnables, est [aussi] une exigence [des] justiciables qui doit être mise en œuvre dans le cadre contraint des finances publiques* »⁽⁶⁴⁸⁾. La gouvernance du service public serait donc une « fonction soutien » à l'indépendance juridictionnelle, cette dernière ne devant pas faire obstacle à la gouvernance du service public. Or, la conjonction entre impératifs d'organisation administrative de la justice judiciaire (gestion de certaines directions du ministère de la Justice par des hauts fonctionnaires, définition des organigrammes des services juridictionnels, spécialisation des magistrats, contrôle des dépenses de fonctionnement des tribunaux...) et garanties constitutionnelles propres à l'acte de juger, compliquent l'application de la notion de service public à la justice judiciaire...

B. Le modèle français de gestion de la Chancellerie par des magistrats.

L'*Annuaire rétrospectif de la magistrature (XIXe-XXe siècles)*⁽⁶⁴⁹⁾, nous rappelle, par la « *liste des Chanceliers, gardes des Sceaux de l'État* », dont le premier, sous Childéric Ier (458-481), se nommait Guinemault, que la justice est une administration ancienne. Les boiseries du bureau d'angle de Danton, les tableaux en pied des anciens Chanceliers de France, la presse à sceaux du bureau du Garde, imprègnent la place Vendôme et son hôtel de Bourvallais, siège du ministre de la Justice depuis 1718.

La « Chancellerie » dispose d'une administration centrale, d'un budget et d'un personnel. Ses ressources sont demandées par le ministère des Finances, délibérées et accordées par le Parlement, gérées par le Secrétariat général. La Chancellerie est presque exclusivement composée de serviteurs magistrats. Elle doit être administrée, et la complexité est grande, car quatre-vingt mille agents publics issus de corps différents (magistrats,

⁽⁶⁴⁷⁾ Gilles ACCOMANDO, Table ronde sur « L'administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, *op. cit.*, p. 117.

⁽⁶⁴⁸⁾ Gilles ACCOMANDO, *loc. cit.*

⁽⁶⁴⁹⁾ Base de données en ligne constituée par Jean-Claude FARCY *et al.*, dans le cadre de la convention de recherche n° 26.06.22.04, financée par la Mission de recherche Droit et Justice.

surveillants pénitentiaires, éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse...) sont rassemblés sous une même bannière. Son administration par le corps judiciaire, qui exige un pilotage transversal, est contestée : la formation des magistrats, centrée sur l'application du droit et la sauvegarde de la liberté individuelle, laisse peu de place à la gestion. « *Les magistrats ont toujours considéré qu'ils devaient prendre en charge eux-mêmes l'administration de leur ministère et [...] tout à la fois être experts en relations humaines, en gestion financière, en informatique, en construction ou en programmation, autant d'exigences qui à chaque fois ont été des échecs retentissants* »⁽⁶⁵⁰⁾. Aussi la Commission de contrôle du Sénat préconisait-elle, en 1991, de réorganiser les services centraux de la Chancellerie, en regroupant au sein de la D.A.G.E. les missions administratives exercées de manière redondante par chacune des directions existantes, en distinguant les services de gestion – lesquels pourraient être confiés à des administrateurs civils – de ceux ayant une vocation juridique⁽⁶⁵¹⁾. Mais il ne saurait être question de revenir sur la présence de M.A.C.J. qui « *constitue[rait] un élément important de l'indépendance organique de la magistrature par rapport au pouvoir exécutif* »⁽⁶⁵²⁾... Ces M.A.C.J. peinent à reconnaître que, hauts fonctionnaires d'un ministère, ils ne peuvent être aussi indépendants à l'égard de la Chancellerie que le sont des juges dans leur délibéré⁽⁶⁵³⁾. Certains considèrent constituer un corps indépendant du pouvoir exécutif, à l'écart de l'État, et n'envisagent pas que des administrateurs puissent un jour les remplacer au ministère de la Justice, car la Chancellerie « *perdrat alors son indépendance* »⁽⁶⁵⁴⁾... Le préfet de région, agent déconcentré placé à la tête de l'administration pénitentiaire, leur apparaissait déjà comme un défi ! Un relais du pouvoir exécutif, égaré parmi les détenteurs du « pouvoir » judiciaire.

⁽⁶⁵⁰⁾ Jean ARTHUIS, interviewé pour *La vie judiciaire*, 30 sept.-6 oct. 1991, p. 7.

⁽⁶⁵¹⁾ V. Germain AUTHIÉ, *Avis n° 97 présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 1992*, t. IV. *Justice - Services généraux*, Paris, déposé au Sénat le 19 nov. 1991, spéc. p. 18-21. V. pour une autre proposition de répartition des attributions de la Chancellerie, Nicole BELLOUBET, « *Ministre de la justice, un oxymore ?* », *op. cit.*, p. 139 : « *L'administration pénitentiaire pourrait être transférée au ministère de l'Intérieur ; la protection judiciaire de la jeunesse, rattachée à un grand ministère des affaires sociales ; la direction des services judiciaires, attribuée, avec les corps d'inspection correspondants, au Conseil supérieur de la magistrature, qui aurait alors pleine compétence pour gérer la carrière et la discipline des magistrats* ».

⁽⁶⁵²⁾ *Le Nouveau Pouvoir Judiciaire*, n° 291, nov.-déc. 1980, p. 27.

⁽⁶⁵³⁾ *Comp.* Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 177 : « *[J'ai] en revanche entendu plus d'un [magistrat] se plaindre d'être trop indépendant, de ne pas bénéficier assez des conseils de ses aînés, de se heurter à l'indifférence ou à l'égoïsme de ses collègues, chacun travaillant pour soi...* ».

⁽⁶⁵⁴⁾ Certains auteurs ont même été jusqu'à se demander si, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, l'existence du ministère de la Justice était justifiée... V. Gérard LYON-CAEN, « *La justice dans la Constitution de 1946* », *D.* 1947, chron. p. 5 ; Pierre SARGOS, « *Pour une justice sans garde des Sceaux* », *Le Monde*, 13 mai 1976 ; François LUCHAIRE, « *Une réforme révolutionnaire : faut-il supprimer le ministère de la Justice ?* », *Le Monde*, 6 nov. 1979 ; Christian VIGOUROUX, « *Ministère de la justice* », in Loïc CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, *op. cit.*, p. 889 : « *Et s'il n'existait plus ?* ». *Add.* Les directeurs du ministère de la Justice ne sont pas toujours des magistrats. Des conseillers d'État occupent parfois ces postes. Le phénomène est caractéristique d'un corps ne maîtrisant pas totalement sa gestion et sa reproduction (v. Alain BANCAUD, *La Haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou Le culte des vertus moyennes*, *op. cit.*, spéc. p. 134).

La gouvernance de la justice judiciaire s'ouvre à la co-construction, sous le patronage du garde des Sceaux qui seul dispose du pouvoir d'organiser les services de son ministère⁽⁶⁵⁵⁾. La participation des citoyens aux principales décisions intéressant le statut des magistrats, leurs règles déontologiques, l'administration des tribunaux, devient un mode d'organisation judiciaire dont le ministre de la Justice est la clé de voûte⁽⁶⁵⁶⁾.

Certains pays ne connaissent pas de Conseil supérieur de justice, et relèvent uniquement d'un modèle ministériel. En Autriche, le ministère est par exemple responsable de l'administration du système judiciaire : il intervient dans le recrutement des magistrats et prépare le budget des cours. En Belgique, l'organisation judiciaire relève de l'autorité fédérale : le ministre de la Justice est politiquement responsable de l'administration et des ressources des juridictions. La fonction administrative du pouvoir judiciaire est centralisée au ministère pour le budget, le personnel, le matériel et l'immobilier⁽⁶⁵⁷⁾. « *Le Conseil supérieur de justice [belge] est une "institution apolitique unique" et [...] assume un rôle de protection de la probité judiciaire* »⁽⁶⁵⁸⁾. Qui peut le moins, peut le plus, aux Pays-Bas, le ministère de la Sécurité et de la Justice est compétent en matière d'administration des services judiciaires et pénitentiaires, mais également de lutte contre le terrorisme, d'immigration et de sécurité publique. Le Conseil judiciaire, indépendant, s'occupe seulement de répartir les fonds entre les cours. *A contrario*, en Italie, le C.S.M. (*Consiglio Superiore della Magistratura*) gère de manière autonome la nomination et la carrière des magistrats, tandis que le ministère ne s'occupe que de la gestion du service public. Ce modèle ne parvient toutefois pas à concrétiser l'indépendance juridictionnelle, puisque le système de la *lottizzazione* [l'attribution] reproduit, à l'intérieur du C.S.M., les rapports de forces politiques. Cette

⁽⁶⁵⁵⁾ V. CE, sect., 7 févr. 1936, *Jamart*, req. n° 43321, *loc. cit.*

⁽⁶⁵⁶⁾ Des réflexions existent, dans plusieurs États, sur la composition du Conseil supérieur assurant la nomination des magistrats, la discipline, leur indépendance, ainsi que l'administration des tribunaux : faut-il que cette instance ne comprenne que des magistrats, ou des magistrats et des représentants du monde juridique et judiciaire ? « En Bulgarie, les membres du CSJ sont pour l'instant des magistrats en fonction [...]. La Turquie connaît des problèmes [...], dans la mesure où les membres du Conseil ne sont pas déchargés de leurs charges au niveau des juridictions, ce qui allonge les délais de traitement des affaires. En France comme au Portugal, il y a mixité ([membres] nommés, juges élus) » (Hélène PAULIAT, « L'administration de la justice au service d'une meilleure maîtrise du temps de justice : politiques européennes et expériences étrangères », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, *op. cit.*, n. b. p. 237).

⁽⁶⁵⁷⁾ V. Jean-François KRIEGK, « Les Conseils supérieurs de justice, clef de voûte de l'indépendance judiciaire ? (Examen comparatif à partir des critères internationalement reconnus) », *D.* 2004, p. 2166.

⁽⁶⁵⁸⁾ Hélène PAULIAT, « L'administration de la justice au service d'une meilleure maîtrise du temps de justice : politiques européennes et expériences étrangères », *op. cit.*, p. 238. *Comp.* avec le C.S.M. du Pouvoir judiciaire suisse, qui veille à ce que les magistrats exercent leur charge avec dignité, rigueur, assiduité, diligence et humanité. Comme le C.S.J. belge, n'entrent pas dans ses attributions la gestion des carrières de la magistrature (élue) – sauf décisions relatives aux demandes de magistrats en modification de leur taux d'activité – ni l'administration des budgets de fonctionnement des tribunaux cantonaux.

répartition des sièges présente l'inconvénient de raviver, au sein de l'institution judiciaire, les tensions politiques. Elle méconnaît l'aspiration profonde de la justice à bénéficier d'un espace neutre pour trancher les litiges en toute impartialité. En outre, le ministre de la Justice, qui n'est pas responsable de la politique pénale, n'a aucun lien hiérarchique avec le ministère public. Le Procureur général près la Cour de cassation, qui ne dirige pas l'action publique, n'est pas non plus le supérieur hiérarchique des procureurs généraux... Malgré les réunions de travail avec eux, il lui est difficile de faire une application harmonieuse et homogène des textes sur le territoire italien⁽⁶⁵⁹⁾. Ainsi, l'efficacité de la gouvernance des systèmes judiciaires en Europe est parfois questionnée.

En France, la répartition des compétences entre le C.S.M. et le ministère de la Justice n'est pas toujours facile à établir⁽⁶⁶⁰⁾. Elle l'est d'autant moins que les directeurs à l'administration centrale de la justice sont eux-mêmes magistrats⁽⁶⁶¹⁾, et que le C.S.M. veut la main sur l'I.G.J... Or, l'exercice du *pouvoir* exécutif du garde des Sceaux, d'administrer la justice, absorbe beaucoup de temps passé en gestion, d'énergie dans les jeux d'influence, de stratégies pour le conquérir, l'entretenir, le perpétuer. Au contraire, « *l'autorité judiciaire tient sa légitimité : des conditions de recrutement de ses membres, et des garanties apportées en termes d'indépendance et d'impartialité* »⁽⁶⁶²⁾. Le temps politique du gouvernement de la justice serait soustrait au magistrat remplissant son office juridictionnel⁽⁶⁶³⁾. De plus, « *tout*

⁽⁶⁵⁹⁾ V. Nicole BELLOUBET, « Ministre de la justice, un oxymore ? », *op. cit.*, p. 144.

⁽⁶⁶⁰⁾ *Humour*. v. Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 161 : « Un jour, affectant par manière de plaisanter un cynisme qui lui est tout à fait étranger, le ministre de la justice belge me disait : ‘Ah, en France, vous comptez, parce que, lorsque vous donnez un ordre, vous êtes obéi, tandis que moi, je suis totalement impuissant’. Je n'ai pu que lui répondre : ‘Vous vous faites des illusions. Je suis exactement dans le même cas que vous. Malheureusement, on ne le croit pas ».

⁽⁶⁶¹⁾ *Adde*. Le directeur des services judiciaires, par ex., doit répondre aux sollicitations des hommes politiques ou aux recommandations du garde des Sceaux. Il apprend à connaître et à gérer la réalité de la dépendance de l'administration de la justice. Il s'initie à l'art délicat d'éconduire sans froisser les susceptibilités des politiciens qui prennent l'indépendance juridictionnelle de la magistrature pour « leur chose ». Plus encore, il apprend l'exercice du service « ingrat » au politique. V. Manuel-Achille BAUDOUIN, Procureur général près la Cour de cassation, *Discours d'audience solennelle de début d'année judiciaire*, Paris, 1904, cité par Alain BANCAUD, in *La Haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou Le culte des vertus moyennes*, *op. cit.*, p. 136 : « Je ne sais pas de situation plus ingrate [que celle de directeur du personnel] [...]. Placé, d'une part, entre le Ministre qui, pressé par les nécessités quotidiennes de la politique, doit forcément chercher à satisfaire toutes ces influences parlementaires dont il a besoin et dont, dit-on, la discrétion ne limite pas toujours l'intervention, et, d'autre part, les exigences de la bonne administration de la justice qui réclament de bons choix, souvent en désaccord avec les recommandations puissantes dont il est assailli sans relâche, le Directeur du personnel doit laisser au Garde des Sceaux tout le mérite des nominations qu'il propose et porter la responsabilité des résistances, le poids des refus qu'il a parfois déconseillés. Que de tact et de prudence, quelle finesse diplomatique doublée d'imperturbable fermeté ne faut-il pas pour mener à bien un tel service et concilier tant d'intérêts contradictoires ».

⁽⁶⁶²⁾ Jean-Jacques URVOAS, « Allocution de clôture », *Propos conclusifs. Quelle place pour le juge judiciaire dans l'architecture constitutionnelle ?*, in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, *op. cit.*, p. 249.

⁽⁶⁶³⁾ V. par ex., Christiane TAUBIRA, ancienne garde des Sceaux, ministre de la Justice, in Ugo BERNALICIS et Didier PARIS, *Rapport n° 3296 [...] sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, *op. cit.*, p. 839 : « Un pouvoir doit rendre des comptes. Il doit aussi expliquer comment il accède au pouvoir. Je ne suis pas favorable à un procureur général indépendant, et je ne suis pas sûre que, vous, parlementaires, soyez prêts à vous contenter d'un procureur national qui vous présentera son rapport une fois l'an ». De plus, par qui serait choisi ce

corps qui se gère lui-même tend insensiblement à attacher plus d'importance aux intérêts de ses membres, qu'à ceux des usagers pour qui il a été créé »⁽⁶⁶⁴⁾, car il cherche en lui-même les principes de sa durée.

Toutefois, s'il était avéré que des administrateurs de l'État pouvaient faire carrière à la Chancellerie, quel argument opposer à ceux « *qui souhaiter[aient] [à terme] être intégrés dans la magistrature aux postes auxquels accèdent normalement les [M.A.C.J.] lorsqu'ils sont amenés à quitter l'administration centrale ?* »⁽⁶⁶⁵⁾. Les magistrats de carrière sont-ils prêts à être encadrés par des administrateurs-chefs de juridiction ? Car l'alibi d'une saine gestion de l'institution judiciaire par les magistrats eux-mêmes, dans le contexte de pénurie budgétaire actuelle, sert à accentuer les contrôles hiérarchiques, à multiplier les directives, les circulaires de bonnes pratiques, et renforce la défiance du public à l'égard de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Pour autant, des administrateurs de l'État à la Chancellerie, fonctionnellement et géographiquement trop éloignés des chefs de juridictions de taille réduite, n'auraient pas d'emprise sur eux pour prendre le contrôle de l'administration de leur tribunal... Cette situation s'observe en particulier lorsque « *les fonctionnaires [...] qui ont en charge la direction opérationnelle du corps n'en sont pas membres [...]; lorsque ce corps [...] fonctionne sur le terrain, dans des services extérieurs [...]; lorsque chaque membre du corps possède une [...] autonomie dans l'action, un pouvoir propre qui ne le rend pas totalement dépendant de sa hiérarchie* »⁽⁶⁶⁶⁾.

Section II. La liaison du grade administratif à l'office juridictionnel

Dans un système de fonction publique où le magistrat a vocation à « faire carrière » dans l'ordre judiciaire, y consacrant sa vie active jusqu'à l'âge de la retraite, son parcours

procureur général de la nation ? Par le Parlement ? Le magistrat serait accusé d'être un politique camouflé. Par ses pairs ? Ce serait (re)créer du corporatisme judiciaire en même temps qu'une compétition politique effrénée, sans légitimité nationale ni démocratique. Le garde des Sceaux, ministre recevant sa charge du président de la République, donc du peuple souverain, est au moins l'émanation des choix populaires. Ministre conservateur, réformiste ou de simple transition, il appartient au pouvoir exécutif et s'intègre dans la hiérarchie comme dans la solidarité et la responsabilité du Gouvernement.

⁽⁶⁶⁴⁾ Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, op. cit., p. 201. V. aussi, I.G.J., *Attentes des justiciables*, Rapport définitif, n° 061-20, 2019/00263, Paris, en ligne, août 2020, p. 73 : « Toutes les institutions sont guettées par le risque de tourner sur elles-mêmes et de placer les nécessités de leur fonctionnement interne devant le service des usagers ».

⁽⁶⁶⁵⁾ *Le Nouveau Pouvoir Judiciaire* 1980, n° 291, p. 27.

⁽⁶⁶⁶⁾ Jean-Luc BODIGUEL, op. cit., p. 282.

professionnel s'échelonne à travers une hiérarchie répartie en grades. Malgré le souhait des syndicats de séparer la fonction juridictionnelle du grade administratif qui lui est lié, et d'établir un avancement à l'ancienneté, le pouvoir exécutif refuse toute organisation corporatiste à la magistrature judiciaire. La perspective d'un avancement est dès lors inhérente à la notion de « carrière ». Les magistrats sont soumis à un corps de règles impersonnelles qui organisent leur profession. Tout lien d'allégeance individuelle engendrant favoritisme et arbitraire, qui nuirait à la sérénité d'esprit des juges, est proscrit. Les rapports sont facilités par l'organisation administrative de l'autorité judiciaire, à domination légale-rationnelle : l'obéissance est due aux règles du statut et non aux personnes (§1).

La sélection des magistrats présentés à l'avancement au grade supérieur est faite par une commission indépendante du pouvoir exécutif et indépendamment des jugements rendus. La hiérarchie qu'impose l'avancement sélectif des carrières ne s'étend pas à l'interprétation des lois. Le ministre de la Justice intervient au stade de la nomination en choisissant les candidats parmi les propositions formulées par la commission d'avancement. L'action du C.S.M. complète l'affectation objective des compétences sur le profil de poste. La vérification du Conseil prend la forme d'un avis sur le projet de mouvement établi par le garde des Sceaux, conforme pour les magistrats du siège, simple pour les magistrats du parquet, parmi tous les candidats à l'avancement (§2).

§1 – Le statut du magistrat judiciaire dans la fonction publique

Le statut de la magistrature de carrière, dérogatoire au statut général de la fonction publique d'État, protège l'ordre judiciaire des pressions extérieures dans sa fonction juridictionnelle⁽⁶⁶⁷⁾. La nomination, l'avancement, la discipline des magistrats, ne se fait pas à la discrétion du pouvoir exécutif. Toutefois, la liaison du grade administratif à l'emploi juridictionnel oblige les magistrats à accepter une période de mobilité géographique pour avancer dans leur carrière. La mobilité désorganise les services des juridictions et affecte le suivi des informations judiciaires ou des contentieux de la protection (A). Elle affecte également l'expérience capitalisée par le magistrat qui n'est pas promu dans son office. La liste d'aptitude aux fonctions spécialisées et la mobilité fonctionnelle qui suit la nomination des magistrats au premier grade assure néanmoins l'impartialité des tribunaux par leur roulement (B).

⁽⁶⁶⁷⁾ V. Chap. I, I bis, IV, VII et VIII, de l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

A. La qualité du suivi des dossiers à l'épreuve du *turn over* des magistrats

Au XIX^{ème} siècle, la *Loi du 30 août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire*, visait à combattre « l'affaiblissement des mœurs » de la magistrature dans la défense du pouvoir politique : une « indépendance » vis-à-vis des passions partisans, au-dessus de la mêlée. Le magistrat était un fidèle serviteur dans le rang politique du pouvoir en place : « *Il ne faut pas que personne croie en effet qu'en louant l'indépendance politique des magistrats, [on] veuille supposer qu'il pourrait se trouver parmi eux des hommes qui, après avoir juré fidélité au roi des français et obéissance à la Charte, auraient conservé dans le cœur des espérances secrètes incompatibles avec ce serment [...]. L'indépendance politique dont [nous parlons] ici [...] est cette sage modération qui l'isole de tous les partis, quels qu'ils soient ; de leurs exagérations, de leurs colères, de leurs haines [...]. De la sphère élevée où la nature de ses fonctions place le magistrat, il voit s'agiter et se débattre au-dessous de lui tous les partis, sans se rendre l'esclave d'aucun [...]. Il déplore les abus de la presse et tous les excès qu'enfante l'esprit de parti ; il frémit à chaque fois qu'il apprend ces attentats excécrables [...]. Sa mission n'est pas de combattre une faction avec les armes d'une autre faction, mais son devoir est de juger et les choses et les hommes de tous les partis avec la même impartialité* »⁽⁶⁶⁸⁾.

Au XX^{ème} siècle, le Conseil d'État rappelait dès 1962 la magistrature judiciaire au statut organique que le Chapitre VIII de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, avait tracé pour elle : en l'absence de principe du droit public contraire, les principes généraux qui régissent le droit de la fonction publique et gouvernent le statut général des fonctionnaires sont applicables aux magistrats, « *sauf dispositions particulières de leur statut assurant l'impartialité et l'indépendance de la justice* »⁽⁶⁶⁹⁾. Le Conseil constitutionnel veille à ce que le législateur organique édicte en la matière des dispositions précises, de manière à ce que les

⁽⁶⁶⁸⁾ Pierre-François COLIN, procureur général à la Cour de Dijon, *De l'indépendance du magistrat*, discours prononcé le 15 nov. 1837, Dijon, impr. de Simonnot-Carion, 1837, 16 p.

⁽⁶⁶⁹⁾ CE Ass., 2 févr. 1962, *Beausse*, *Rec. Lebon*, p. 82 ; *AJDA* 1962, p. 147, chron. Galabert et Gentot. *Adde.* Les statuts des magistrats administratifs et des juges non professionnels de l'ordre judiciaire relèvent du domaine réglementaire (v. art. 37 de la Constitution du 4 oct. 1958). La notion de « magistrats » des art. 34 et 64 de la Constitution vise seulement les magistrats de carrière de l'ordre judiciaire (CE, 30 juin 1978, *Richard*, *Dr. adm.* 1978, n° 278). V. aussi, Cons. const., 12 mars 1991, *Nature juridique de certaines dispositions des articles 1er et 2 de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs*, déc. n° 91-165 L, §1 et §2, *RFDC* 1991, p. 303, note Renoux ; *AJDA* 1991, p. 474, note Prétot : « Il appartient au pouvoir réglementaire de mettre en oeuvre [les] règles [concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils, aux membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et aux militaires de l'État] à l'occasion des dispositions qu'il édicte pour fixer le statut de chaque corps ou administration ».

garanties qu'il institue soient « *de nature à satisfaire aux exigences de la Constitution* »⁽⁶⁷⁰⁾. Les Sages sanctionnent toute subdélégation de compétence statutaire (l'incompétence négative) dès lors que le législateur organique laisse une trop grande marge d'appréciation au pouvoir réglementaire⁽⁶⁷¹⁾. En revanche, il autorise le renvoi à un décret en Conseil d'État pour les modalités d'application de l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats, ou encore pour les conditions d'application des règles relatives au tableau d'avancement, dans la mesure où la loi organique en définit les contours essentiels⁽⁶⁷²⁾.

L'E.N.M. et le C.S.M. résolvent la plupart des interrogations que pose l'exigence constitutionnelle d'indépendance, car « *nul débat sur l'indépendance du juge n'est bien utile s'il est séparé d'une réflexion sur la nature intellectuelle et sociale du juge [...]. Offerte à un juge socialement mal traité, l'indépendance serait peu de chose, et elle pourrait n'être plus que le moyen de l'arbitraire, une arme de la médiocrité, au mieux un confort frileux* »⁽⁶⁷³⁾. Le statut a moins pour objet de régir le comportement des magistrats, celui-ci étant davantage encadré par des règles de procédure⁽⁶⁷⁴⁾, que de les mettre à couvert des pressions des pouvoirs publics. « [Le statut] *n'est pas le canon du juge, mais plutôt le code de conduite du pouvoir exécutif à l'égard des magistrats* »⁽⁶⁷⁵⁾. Les règles statutaires « *ne donne[nt] pas en soi l'indépendance, mais le moyen de cette indépendance qu'il appartient au juge de réaliser* »⁽⁶⁷⁶⁾. Les règles de recrutement, d'avancement et de discipline, s'adressent d'abord à la Chancellerie. Les magistrats ne sont que l'objet des prescriptions qu'elles renferment. « *Vous, pouvoir exécutif, vous ne recruterez pas les magistrats comme il vous plaira, vous ne*

⁽⁶⁷⁰⁾ Cons. const., 24 oct. 1980, *Loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 80-123 DC, §4, RDP 1981, p. 636, note Favoreu ; AJDA 1981, p. 148, note Hamon ; D. 1981, p. 362, obs. Hamon.

⁽⁶⁷¹⁾ V. Cons. const., 21 févr. 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 92-305 DC, *op. cit.*, §30, annulant le renvoi à un décret en Conseil d'État pour la définition des activités privées qu'un magistrat mis en disponibilité ou ayant cessé définitivement ses fonctions, est en droit d'exercer.

⁽⁶⁷²⁾ V. Cons. const., 21 févr. 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 92-305 DC, *op. cit.*, §16 et §18. V. aussi, Jean-Christophe CAR, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution*, thèse de doctorat, Droit public, Aix-en-Provence, 1992, spéc. p. 125.

⁽⁶⁷³⁾ Jean-Denis BREDIN, « L'indépendance de la justice, c'est quoi ? », *Libération*, 6 mai 1991.

⁽⁶⁷⁴⁾ V. *infra*, partie II, titre II, chap. II, sect. I, §1, B. « Le principe d'impartialité communicationnelle du juge ».

⁽⁶⁷⁵⁾ Georges WIEDERKEHR, « Qu'est-ce qu'un juge ? », in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, *op. cit.*, p. 579. *Contra.* v. Antoine GARAPON, *Le Gardien des promesses. Justice et démocratie*, *op. cit.*, p. 258 : « Dans un État de droit, personne ne peut revendiquer de "grâce d'état". Pas même un juge. Si l'on se plaît à répéter que le droit repose sur l'hypothèse du *bad man*, *i.e.* de l'employé indélicat, du contractant de mauvaise foi ou du conjoint volage, un État de droit doit organiser ses sauvegardes sur la base du *bad judge*, *i.e.* du juge paresseux, caractériel, partial, extrémiste ».

⁽⁶⁷⁶⁾ André POUILLÉ, *Le pouvoir judiciaire et les tribunaux*, Paris, éd. Masson, 1985, p. 63.

leur donnerez pas d'avancement à votre discrétion, vous ne les sanctionnerez pas comme vous l'entendez, mais vous vous conformerez aux règles du statut »⁽⁶⁷⁷⁾. Le statut donne des garanties aux magistrats dans l'intérêt du justiciable.

Bien que traditionnellement « *distinct de l'emploi* »⁽⁶⁷⁸⁾, dans l'ordre judiciaire, le grade est lié à certaines fonctions qui ne peuvent être exercées que si le magistrat a atteint un grade suffisant. Par exemple, un magistrat ne peut être nommé aux fonctions de président ou de procureur de la République d'un tribunal judiciaire (T.J.) de taille moyenne, de conseiller ou d'avocat général à la cour d'appel, que s'il appartient au premier grade⁽⁶⁷⁹⁾.

La liaison du grade à la fonction favorise la mobilité en obligeant le magistrat à changer de poste s'il veut bénéficier d'un avancement de grade : « *Nul magistrat ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de sept années, à l'exception de la Cour de cassation* »⁽⁶⁸⁰⁾. La mobilité géographique, structurante de la carrière (en moyenne, cinq années d'exercice s'accompagnent d'un poste supplémentaire), augmente significativement la chance d'accéder aux hautes fonctions, d'où une vision favorable de la polyvalence. La mobilité est ainsi ancrée dans l'esprit du corps judiciaire et défendue par ceux qui en souffrent le plus, en l'occurrence les chefs de cour, le *turn over* des magistrats désorganisant les juridictions. « *Depuis [2013], c'est en moyenne plus de 20 % des postes en juridiction qui chaque année changent de titulaire. [...] C'est ainsi qu'en 2015, 1600 postes en juridiction ou en administration centrale changeaient de titulaires [...]. En 2016, ils étaient 1400 [...]. Voici un turn over qui ne laisse pas d'interroger [...]. D'une vacance de postes de 6 %⁽⁶⁸¹⁾ on arrive à un turn over de près de 20 % par an [...]. Une rotation des effectifs accélérée fait revenir plus souvent les temps durant lesquels entre le départ et l'arrivée d'un magistrat, il faut pallier, si tant est que ce soit possible, la vacance du*

⁽⁶⁷⁷⁾ Georges WIEDERKEHR, « Qu'est-ce qu'un juge ? », *loc. cit.*

⁽⁶⁷⁸⁾ Art. L. 411-5, al. 1er, du Code général de la fonction publique.

⁽⁶⁷⁹⁾ Art. 4 du Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, *JORF* 8 janv. 1993, n° 6, p. 449 ; *NOR* : JUSB9210428D.

⁽⁶⁸⁰⁾ Art. 2, al. 2, de l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958. *Adde.* L'obligation de mobilité exigée pour l'inscription au tableau d'avancement n'a pas été jugée contraire au principe de l'immobilité des magistrats du siège (Cons. const., 21 févr. 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 92-305 DC, *op. cit.*, §53).

⁽⁶⁸¹⁾ *Nuance.* L'accroissement du nombre de magistrats recrutés entre 2017 et 2020 a réduit le taux de vacance résiduelle à moins de 1% des postes en 2020 (v. Nicole BELLOUBET, « Les arbitrages politiques dans l'élaboration de la décision budgétaire », in Jean-Baptiste JACOB (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, *op. cit.*, spéc. p. 29).

poste »⁽⁶⁸²⁾. Les données sur le taux de vacance sont difficiles à apprécier : si le C.S.M. connaît le taux de vacance *statutaire* des postes de magistrat, il ne mesure pas le taux de vacance *réel*, les magistrats honoraires, temporaires ou placés susceptibles d’occuper ces postes n’étant pas recensés... L’arrivée de chaque magistrat implique en outre une période de formation, d’acquisition de compétences et d’expérience, de sorte qu’un pareil taux de rotation met sensiblement en danger la qualité des prestations fournies par les services judiciaires⁽⁶⁸³⁾.

Le traitement qualitatif de certains contentieux (protection de l’enfance en danger, assistance éducative, instruction) implique un suivi des dossiers dans le temps, qui se compte en années. Nonobstant, ces dossiers subissent le *turn over* des magistrats. Il y a « *autant d’avis de magistrats que de magistrats qui [y] interviennent, c’est inquiétant* »⁽⁶⁸⁴⁾. Cette multiplicité de regards sur une même affaire ajoute à la longueur de son traitement. En outre, il s’écoule souvent plusieurs mois entre le départ d’un magistrat et l’arrivée de son successeur. Ce dernier prend seul connaissance des volumes de dossiers du cabinet, sans que son prédécesseur n’ait eu le temps de l’instruire de l’état d’avancement des procédures, ni des derniers actes réalisés dans chaque affaire⁽⁶⁸⁵⁾.

Pour éviter l’intervention éphémère d’une succession de magistrats qui ne connaissent que la phase d’enquête ou la clôture de l’instruction d’un même dossier, il serait utile de s’inspirer des expériences étrangères. Placée devant les mêmes impératifs de gestion des affaires de longue durée, la Confédération suisse a par exemple réformé en 2011 son organisation judiciaire pénale. Considérant que la connaissance du droit substantiel et des règles processuelles gagnerait à être enrichie par un suivi au long cours de la mise en état des dossiers – des premiers éléments justifiant l’intervention d’une autorité judiciaire jusqu’à son épilogue ; par des faits nouveaux qui peuvent affecter leur cheminement, par des interactions sociales qui sous-tendent la forme et la structure des contentieux – les vingt-six cantons helvétiques ont unifié leur procédure pénale autour de la suppression du juge d’instruction. Le ministère public conduit désormais l’instruction complète des faits, de l’enquête jusqu’au

⁽⁶⁸²⁾ C.S.M., *Rapport d’activité 2016*, Paris, éd. La Documentation française, juill. 2017, p. 38, 43 et 44.

⁽⁶⁸³⁾ V. Secrétariat général du Pouvoir judiciaire du canton de Genève, *Compte-rendu d’activité du Pouvoir judiciaire en 2019*, Genève, en ligne, juin 2020, spéc. p. 16.

⁽⁶⁸⁴⁾ Antoine BLOCH et Pierre-Antoine SOUCHARD, « Au CSM, l’audience disciplinaire vire au procès de l’institution judiciaire », *D. actu.*, 5 avr. 2022.

⁽⁶⁸⁵⁾ V. Gabriel THIERRY, « Menacés, les magistrats instructeurs s’alarment de leurs conditions de travail », *D. actu.*, 31 mars 2022. V. aussi, Pierre-Antoine SOUCHARD, « La diligence d’un juge d’instruction s’apprécie à l’aune des moyens dont il dispose, selon le CSM », *D. actu.*, 13 mai 2022.

renvoi devant une juridiction répressive ou au non-lieu. Il est assisté, dans les contentieux les plus techniques, d'une équipe permanente d'analystes agréés (experts-comptables, juristes en droit bancaire, ingénieurs...) qui auditionnent et confrontent les parties à sa place, sur projet de mission. Le résultat, vulgarisé par les analystes, donne au magistrat saisi du dossier une connaissance approfondie de toutes les dimensions juridique, financière, sociale, culturelle, de l'information judiciaire, et le responsabilise quant à l'issue donnée à la procédure. Élu du Pouvoir judiciaire, inamovible, le magistrat du parquet évolue à l'ancienneté *dans sa charge* et peut ainsi mener sereinement l'instruction jusqu'à son terme.

B. L'expérience capitalisée dans l'office au risque de l'avancement

L'obligation de mobilité pénalise le magistrat qui remplit son office à la satisfaction de tous, et préfère « rester sur place ». Doit-il renoncer à un avancement de grade auquel il a droit s'il veut conserver sa fonction ? S'il « subit » la mobilité géographique pour obtenir un avancement, ses prochains vœux de mobilité ne seront-ils pas guidés par le souhait de retrouver un office similaire au précédent, dans le premier grade ? Les tensions sur l'avancement et l'important *turn over* pourraient à terme conduire à la fermeture des plus petites juridictions⁽⁶⁸⁶⁾... Le *Rapport sur l'attractivité des postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire*, rendu public par le C.S.M., propose des mesures incitatives aux postes de présidents des tribunaux « *les moins attractifs* » et les plus éloignés, prenant par exemple la forme de « *contrats de mobilité géographique personnalisés* »⁽⁶⁸⁷⁾, à l'issue desquels une amélioration des perspectives de carrière est envisagée.

Le « capital expérience » est mal exploité par le ministère de la Justice, qui ne sait comment le valoriser, le transmettre. L'avancement est souvent préféré au maintien dans des fonctions pour lesquelles un juge a acquis une grande expérience. « *Cela se paie par une grande déperdition d'énergie : un président d'assises très expérimenté devra accepter une*

⁽⁶⁸⁶⁾ V. Régis VANHASBROUCK et Georges BERGOUGNOUS, « Certains magistrats ont une méconnaissance totale de ce que représente la fonction de chef de juridiction », *D. actu.*, 15 mars 2021, propos recueillis par Chloé Enkaoua : « Les deux premiers obstacles [opposés au C.S.M.] pour devenir président sont les contraintes familiales et géographiques. [...] Aller prendre une fonction à responsabilité dans une petite ville, moins favorisée sociologiquement et géographiquement qu'une grande métropole, peut poser des problèmes de scolarisation des enfants ou lorsque son conjoint a lui-même une vie professionnelle. Les magistrats, comme la société de manière générale, sont confrontés à ce problème d'attractivité des petites juridictions enclavées et situées dans des ressorts isolés. [...] Les juridictions d'outre-mer, notamment, synthétisent toutes ces difficultés de par l'isolement géographique des zones insulaires, l'éloignement du réseau familial et amical, les difficultés administratives sur place, ou encore les risques déontologiques qui vont exiger de limiter sa vie sociale à sa plus simple expression ». V. aussi, I.G.J., Sandrine ZIENTARA-LOGEAY (dir.), *La Féminisation des métiers du Ministère de la Justice*, Rapport n° 041-17, Paris, en ligne, oct. 2017, 116 p.

⁽⁶⁸⁷⁾ C.S.M., *Rapport sur l'attractivité des postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire*, op. cit., v° « Recommandation n° 21 », p. 36-37.

autre fonction pour prendre un grade ; peut-être deviendra-t-il premier président, fonction qui requiert des qualités très différentes qu'il n'a pas, qu'il devra acquérir et qui ne correspondront peut-être pas à son charisme. À titre indicatif, le "Master of the Rolls" anglais, premier juge civil du Royaume, siège trois jours par semaine, et ses qualités de juge sont indissociables de sa promotion, plus exactement sa promotion est une "promotion dans son office" et non dans une structure hiérarchique bureaucratique »⁽⁶⁸⁸⁾.

Le maintien d'un magistrat dans les mêmes fonctions exercées pendant de longues années présente également des inconvénients. Ce dernier peut devenir la cible d'amitiés ou d'inimitiés locales de nature à entraver l'impartialité de ses jugements, particulièrement lorsqu'il siège ou exerce un office à juge unique (président du tribunal correctionnel, juge d'instruction, juge des libertés et de la détention). « *La mobilité géographique est [alors] le moyen d'assurer un brassage des magistrats, qui limite que ne s'installe dans la durée des divergences de traitement d'un même contentieux entre juridictions voisines* »⁽⁶⁸⁹⁾. L'article premier modifié de la *Loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature*⁽⁶⁹⁰⁾, a prévu que « *nul magistrat ne [puisse] être nommé dans un emploi correspondant aux fonctions de président de tribunal judiciaire ou de tribunal de première instance et à celles de procureur de la République dans la juridiction où il est affecté* »⁽⁶⁹¹⁾. Les magistrats ont, au XXIème siècle, l'envie de prendre le contre-pied d'un repliement. Qui pourrait leur reprocher d'avoir des loisirs collectifs, de dîner en ville, de se lier d'amitié avec des fonctionnaires ou des salariés ? À condition qu'ils acceptent une mobilité qui leur permette de changer de milieu au bout de quelques années⁽⁶⁹²⁾ ...

§2 – L'avancement sélectif des carrières

⁽⁶⁸⁸⁾ I.H.E.J., *La prudence et l'autorité. L'office du juge au XXIe siècle*, op. cit., p. 152-153.

⁽⁶⁸⁹⁾ C.S.M., *Rapport d'activité 2016*, op. cit., p. 41.

⁽⁶⁹⁰⁾ *JORF* 26 juin 2001, n° 146, texte n° 1, p. 10119 ; *NOR* : JUSX0000137L.

⁽⁶⁹¹⁾ Art. 2, al. 5, modifié, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽⁶⁹²⁾ V. Emmanuelle MARC, « Les agents publics », in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, t. II, op. cit., p. 374 : « Ce schéma [de relation grade-emploi] nourrit le modèle de "flexi-sécurité" à la française : il permet à la fois aux personnes publiques d'assurer la mutabilité du service public et à l'agent sa sécurité professionnelle ».

Peu de différences semblent séparer les magistrats judiciaires de leurs collègues du Palais Royal dans la succession des grades à franchir : l'auditeur devient Maître des requêtes avant d'accéder aux fonctions de conseiller d'État ; le jeune juge du second grade passe au premier grade, avant d'accéder à un emploi « hors hiérarchie ». Trois grades à franchir dans les deux ordres, mais l'auditeur au Conseil peut penser en toute tranquillité au moment où, une vingtaine d'années après son entrée dans le corps, il deviendra conseiller d'État : ce sera à l'ancienneté. Le jeune juge ou substitut n'a aucune certitude d'être, un jour, nommé conseiller à la Cour de cassation : il ne le sera qu'au choix, à l'issue d'un parcours comportant de multiples sélections (A). Une commission d'avancement des magistrats judiciaires au grade supérieur, indépendante de l'Administration centrale de la justice, encadre le pouvoir de nomination du garde des Sceaux. L'action de la commission est complétée par l'examen objectif du C.S.M. des candidatures évincées par le ministre, qui se décide d'après les propositions formulées par les deux organes législatif et constitutionnel (B).

A. Un carriérisme stimulé par des principes hiérarchiques d'avancement

Lors de la rédaction de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, Michel Debré avait été guidé par la volonté d'instaurer un grade unique afin d'éviter le carriérisme des magistrats, d'atténuer leurs « accès de fièvre » en réduisant « l'intensité des préoccupations répétées d'avancement, lesquelles sont nuisibles à la sérénité nécessaire de la carrière et risquent de mettre en péril l'indépendance [juridictionnelle] des candidats à l'avancement »⁽⁶⁹³⁾. L'avancement permet aux magistrats de gravir les marches de la hiérarchie judiciaire. « Pour humilier les magistrats [...], en quarante ans de carrière, un magistrat [devait] franchir douze échelons soit au total vingt-quatre accès de fièvre, vingt-quatre périodes d'agitation et d'angoisse, c'est beaucoup pour la paix, l'indépendance et la dignité du magistrat »⁽⁶⁹⁴⁾. L'article 2, alinéa 1er, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, n'a laissé subsister que deux grades. Toutefois, chacun de ces grades a été divisé en deux groupes⁽⁶⁹⁵⁾ et les postes les plus importants placés « hors hiérarchie », de telle sorte que la hiérarchie quadripartite d'avant 1958 s'est trouvée implicitement rétablie...

⁽⁶⁹³⁾ Henry SOLUS et Roger PERROT, *Droit judiciaire privé*, t. I. Introduction, notions fondamentales, organisation judiciaire, Paris, éd. Sirey, 1961, p. 688.

⁽⁶⁹⁴⁾ Pierre-Henri TEITGEN, garde des Sceaux, cité par Monique PAUTI, in *Les Magistrats de l'ordre judiciaire*, Ormesson, Éditions nationales administratives et juridiques, 1979, p. 202. V. en ce sens, André POUILLÉ, *Le pouvoir judiciaire et les tribunaux*, op. cit., spéc. p. 63.

⁽⁶⁹⁵⁾ Art. 1er du *Décret n° 58-1284 du 22 décembre 1958 portant application de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 et relatif à la compétence du tribunal d'instance, du tribunal de grande instance et de la cour d'appel en matière civile, ainsi qu'à la représentation et à l'assistance des parties devant ces juridictions en cette même matière*, JORF 23 déc. 1958, n° 299, p. 11579.

Listés à l'article 3 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, les emplois « hors hiérarchie » ne sont pas répartis en grade, mais la nomination à l'un d'eux est un avancement et non une simple affectation. Dans un arrêt confirmant la nomination du procureur général près la Cour d'appel de Paris à la fonction d'avocat général près la Cour de cassation, qu'il n'avait pas demandée, le Conseil d'État a jugé que cette mesure ne s'analysait pas en une rétrogradation, dès lors qu'il s'agissait de déplacer l'intéressé d'un emploi hors hiérarchie à un autre, ces emplois supérieurs n'étant pas répartis en grade, et la circonstance que le nouvel emploi relevait d'un groupe de rémunération inférieur à celui de l'emploi budgétaire précédemment occupé était sans incidence sur cette analyse⁽⁶⁹⁶⁾.

Si aucun magistrat n'est tenu de solliciter une promotion, « faire carrière » est souvent une nécessité pour ceux accédant, dès le début de leur vie active, à un corps hiérarchisé sur le modèle de la fonction publique d'État. L'avancement se réalise par deux voies : par échelons d'« ancienneté » à l'intérieur de chaque grade (et pour le premier grade, à l'intérieur de chaque groupe), sans égard aux qualités personnelles de chacun, assurant une souveraine liberté au juge dans son office juridictionnel⁽⁶⁹⁷⁾ ; ou « au choix » du ministre de la Justice.

L'avancement à l'ancienneté est techniquement impraticable pour un corps de milliers de magistrats judiciaires. Le volume du corps rallonge la chaîne hiérarchique et crée des relais déconcentrés, que sont les chefs de cour et de juridiction. « *L'ambition des magistrats est donc continuellement en haleine et [...] les fait naturellement dépendre* » des critères que se fixe librement le C.S.M. « *ou [du ministre] qui nomme aux emplois vacants* »⁽⁶⁹⁸⁾. Un système d'avancement cylindrique et non pyramidal, comme au Conseil d'État, n'est réaliste que s'il

⁽⁶⁹⁶⁾ CE, sect., 19 avr. 1991, *Monnet*, req. n° 102016, *Rec. Lebon*, p. 150 ; *AJDA* 1991, p. 509, chron. Schwartz et Maugué, p. 557, concl. Lamy.

⁽⁶⁹⁷⁾ V. Pierre ESTOUP, *La justice française. Acteurs, fonctionnement et médias*, Paris, éd. Litec, 1989, spéc. p. 289.

⁽⁶⁹⁸⁾ Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, op. cit., t. I, p. 373. Crit. v. Jean-Laurent DEJEAN, *Étude historique et juridique sur l'inamovibilité de la magistrature*, thèse de doctorat, Droit, Bordeaux, Impr. de Gagnebin, 1896, p. 114-115 : « Les classes et la hiérarchie, voilà sans contredit le vice le plus grave de ce système qui aboutit [...] à paralyser, à détruire les effets de l'inamovibilité et à enlever au juge le bénéfice de cette garantie. [...] Car le juge qui n'a pas su mériter les faveurs du pouvoir se verra condamné à languir aux derniers échelons de la hiérarchie dans une situation pécuniaire voisine de la misère, jusqu'au jour où, lassé, il démissionnera. À quoi lui sert-il donc d'être inamovible ? En effet, si le gouvernement n'a pas le droit de le punir arbitrairement, il a le moyen de récompenser, qui n'est pas moins efficace ». V. aussi, Adolphe GUILLOT, « L'avenir de la magistrature », *La Nouvelle Revue* 1891, n° 70, p. 493 : « Tous ceux, magistrats, publicistes, hommes d'État de tous les régimes et de toutes les opinions, qui se sont occupés de cette question, sont d'accord pour reconnaître que l'inamovibilité avec possibilité d'avancement, [i.e.] un système hiérarchique, est impuissante à assurer l'indépendance des juges ». V. encore, Jean-Louis ROPERS, *Au service de la Pensée Judiciaire*, op. cit., p. 17 : « Tenir en main l'avancement des magistrats, c'est exercer un contrôle indirect mais ferme sur la façon dont la justice est rendue ; c'est que ne pouvant lui dicter sa décision, le pouvoir politique entend disposer de son avenir et l'astreindre ainsi à une prudente réserve ».

est aussi large à la base qu'au sommet. Dans la symbolique du système pyramidal, « *il y a moins de généraux que de soldats, et le corollaire est que tous les soldats n'accéderont pas aux étoiles* »⁽⁶⁹⁹⁾. Dans le système cylindrique du Palais Royal, la trentaine d'auditeurs au Conseil d'État deviendront tous, hors accident de parcours, maîtres des requêtes, puis conseillers d'État. Il n'y a pas de sélection au cours de leur carrière, qui se déroule de manière continue, bien qu'ils ne bénéficient pas de l'inamovibilité des juges judiciaires.

L'analyse d'un ancien juge d'instruction sur la revendication de l'avancement des magistrats de l'ordre judiciaire à l'ancienneté, reste pertinente : « *Ce qu'on nomme à tort l'avancement ne devrait pas être un avantage de carrière, mais l'application des qualités du magistrat à l'emploi où il semble qu'il puisse rendre le plus de services à la société. [...] Il faut que [le] passage d'un poste à un autre se fasse suivant des règles fixes et soit à peu près indifférent à l'intérêt personnel du magistrat* ». L'auteur y ajoute une condition d'égalité de traitement : « *Il faut qu'il n'y ait aucun intérêt pécuniaire à être membre d'une cour plutôt que d'un tribunal ; seulement, comme les charges de la vie augmentent avec les années, [...] le traitement, uniforme au début pour toutes les juridictions, s'élèverait progressivement, par périodes, de façon que par le seul fait du temps, et non par suite d'un changement de résidence ou de l'élévation à une juridiction supérieure, le magistrat voie sa situation s'améliorer* »⁽⁷⁰⁰⁾. En avance sur son temps, le juge Guillot proposait ce qui fut l'une des plus grandes réformes de la fonction publique : la distinction du grade et de l'emploi⁽⁷⁰¹⁾.

L'avancement « au choix » du ministre de la Justice, consiste à opérer une sélection parmi les magistrats les plus aptes, impliquant la nécessité d'une évaluation de leurs capacités par un supérieur hiérarchique⁽⁷⁰²⁾. « *Dans une telle perspective, l'indépendance des juges est toujours en équilibre instable, parce que le départ n'est pas toujours aisé à faire entre ce qui est, dans le travail des juges, exercice de l'autorité [juridictionnelle] ou fonction*

⁽⁶⁹⁹⁾ Jean-Luc BODIGUEL, *Les Magistrats, un corps sans âme ?*, op. cit., p. 92. « [La création d'emplois de magistrats et de fonctionnaires des juridictions a voulu] redresser une situation absurde, qui faisait ressembler la justice à l'armée mexicaine de la légende, où il y a plus de colonels que de lieutenants, et d'officiers que de soldats » (Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, op. cit., p. 78-79).

⁽⁷⁰⁰⁾ Adolphe GUILLOT, *loc. cit.*

⁽⁷⁰¹⁾ V. en ce sens, la proposition formulée dans le *Rapport de la Commission d'études sur la réforme du statut de la magistrature et du Conseil supérieur de la magistrature*, Paris, n. p., janv. 1982-mars 1983, p. 58 : « L'avancement indiciaire du magistrat doit être fonction uniquement de son ancienneté, tandis que les choix n'interviennent qu'au niveau de la collation des fonctions, des emplois, sans avoir de répercussion nécessaire sur l'indice de rémunération et sans qu'il soit institué de hiérarchie entre les emplois ».

⁽⁷⁰²⁾ Crit. v. Jean-Claude GEGOT, *Le personnel judiciaire de l'Hérault (1790-1830)*, préf. Chaunu, thèse de doctorat, Histoire du droit, Montpellier, 1974, spéc. p. 303.

administrative ordinaire »⁽⁷⁰³⁾. La crainte d'une appréciation défavorable sur une promotion attendue ne doit pas influencer le juge dans son activité juridictionnelle, qu'il remplit en conscience avec indépendance. N'y aurait-il pas quelque inconséquence à imputer au juge les condamnations, les licenciements, les faillites, sous prétexte qu'il les prononce⁽⁷⁰⁴⁾? Le justiciable doit accepter de ne voir dans la justice que le miroir dans lequel se reflète la société, mais « *il est plus facile de maudire son miroir que de changer ses traits* »⁽⁷⁰⁵⁾... La hiérarchie institutionnelle ne s'étend pas à la décision juridictionnelle. Elle ne supprime en aucune manière l'autonomie dont dispose le magistrat dans sa qualification juridique des faits. Un juge des contentieux de la protection peut parfaitement, sans commettre de faute, adopter sur un point de droit une doctrine différente de celle consacrée par une cour d'appel, voire par la Cour de cassation : il n'y a pas de hiérarchie dans l'interprétation des lois⁽⁷⁰⁶⁾. Un président ne peut pas dire à l'un des juges de son tribunal dans quel sens il y a lieu de statuer, pas plus qu'un conseiller de cour d'appel ne peut enjoindre à un magistrat de première instance de se prononcer dans un sens déterminé. Le juge est souverain dans sa prise de décision. Les magistrats du parquet, agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux, échappent à cette règle, car soumis à une dépendance hiérarchique dans leurs réquisitions écrites⁽⁷⁰⁷⁾.

⁽⁷⁰³⁾ Jean-Louis COSTA, « Nécessité, conditions et limites d'un pouvoir judiciaire en France », *op. cit.*, p. 267.

⁽⁷⁰⁴⁾ *Adde.* La presse doit anticiper les conséquences de ses éditions, lorsqu'elle affiche par ex. en tribune un juge d'instruction, un procureur de la République, ou un président de chambre, qu'elle désigne comme responsable d'une condamnation. « L'Italie nous en fournit [des exemples] : quand le crime a droit de cité – celui des *maffiosi* comme des *brigatisti* – la justice et les magistrats, derniers remparts de l'état de droit, sont les premiers visés. Et ils donnent [la preuve] du courage civique. La terreur est pour eux cette bête immonde, dont ils semblent presque seuls vouloir délivrer leur pays » (Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga, op. cit.*, p. 127). En ordonnant, en septembre 1975, le placement en détention provisoire d'un chef d'entreprise pour homicide involontaire des suites d'un accident mortel du travail, le juge d'instruction de Béthune (62), Patrice DE CHARRETTE, déclenchait une campagne de dénonciation des « juges rouges » qui revendiquait la libération du patron incarcéré. La Chambre criminelle finira par confirmer l'arrêt de relaxe de la Cour d'appel de Douai, « dès lors que n'a été établie à [la] charge personnelle [du chef d'établissement industriel] aucune faute génératrice du décès de la victime » (Cass. crim., 23 janv. 1979, n° 77-91.278, Bull. crim., n° 31, p. 87). V. Pierre CAM, « Juges rouges et droit du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1978, n° 19, p. 2-27.

⁽⁷⁰⁵⁾ Jean-Denis BREDIN et Robert BADINTER, « Cette société et sa justice », *La Nouvelle Équipe Française* 1970, n° 39, p. 49.

⁽⁷⁰⁶⁾ *Comp.* avec l'ordre administratif, v. les concl. de René MARGUERIE dans l'affaire, CE, 7 déc. 1893, *Compagnie du Chemin de fer de Paris à Orléans c/ Ministre de la guerre, Rec. Lebon*, p. 904, où était reproché à un conseil de préfecture d'avoir méconnu sa propre jurisprudence, alors que l'autorité de la chose jugée n'était pas substantiellement en cause, et défendant qu'« il n'est pas interdit à un tribunal de faire à une même question des réponses contradictoires ; si cette faculté n'avait pas été donnée au juge, on n'aurait à signaler aucune variation dans la jurisprudence : chaque jugement deviendrait une loi ; le juge aurait ce pouvoir réglementaire qui ne lui appartient pas en vertu de ce principe de droit public d'après lequel il doit y avoir séparation absolue entre le pouvoir de faire la loi et le pouvoir chargé de l'appliquer, principe rappelé dans l'article 5 du Code civil ». V. en ce sens, CE, 8 mars 1851, *Compagnie Usquin c/ Arnaud, Rec. Lebon*, p. 176 : « Il n'appartient pas au Conseil d'État statuant au contentieux de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire, et de déclarer la décision par lui rendue à l'occasion d'un litige obligatoire pour des tiers qui y étaient étrangers ».

⁽⁷⁰⁷⁾ *Nuance.* Au parquet général autonome de la Cour de cassation, où les fonctions des avocats généraux sont distinctes de celles des magistrats du parquet dans les juridictions du fond – ils n'exercent pas l'action publique, puisque seules des décisions sont attaquées ; ne sont pas partie au procès ; ne sont pas au sommet d'une hiérarchie ni soumis à l'autorité du garde des Sceaux, hormis le cas particulier de l'ordre de former un pourvoi dans l'intérêt de la loi (art. 17 de la *Loi n° 67-523 du 3 juillet 1967 relative à la Cour de cassation, JORF* 4 juill. 1967, n° 154, p. 6652) – le Procureur général, François MOLINS, propose la *dissociation de l'emploi et de la fonction* : « Afin de dissiper toute confusion entre le parquet général [autonome] et les parquets des juridictions du fond, entretenue par l'emploi de la dénomination d'"avocat général", il est proposé de retenir la

B. Une commission d'avancement indépendante du pouvoir exécutif

Afin de préserver l'indépendance juridictionnelle proclamée à l'article 64 de la Constitution, le statut dérogatoire soumet l'accès des magistrats de carrière au grade supérieur à deux séries de conditions. Conformément au statut général de la fonction publique, une ancienneté minimale est requise dans le grade actuel pour prétendre à un avancement au grade supérieur⁽⁷⁰⁸⁾. L'article 2, alinéa 1er, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, prévoit en outre que le magistrat doit être inscrit à un « tableau d'avancement », *i.e.* sur une « liste alphabétique [comportant chaque année] les noms des magistrats jugés dignes d'en obtenir un »⁽⁷⁰⁹⁾, « puisque malheureusement, chez nous, à la différence de ce qui existe en Angleterre, la magistrature est une carrière »⁽⁷¹⁰⁾. La liste est dressée par une commission d'avancement commune aux magistrats du siège et du parquet⁽⁷¹¹⁾, tout magistrat ayant vocation à être nommé dans l'une ou l'autre de ces fonctions⁽⁷¹²⁾. En outre, pour tempérer l'avancement aux fonctions requérant des qualités extrinsèques à l'office juridictionnel, le *Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993*⁽⁷¹³⁾, subordonne l'accès aux postes de président ou de procureur de la République du premier grade⁽⁷¹⁴⁾, ou à ceux de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation⁽⁷¹⁵⁾, à l'inscription sur une « liste d'aptitude aux fonctions spécialisées »⁽⁷¹⁶⁾ dressée par la commission d'avancement⁽⁷¹⁷⁾.

dénomination de "rapporteur public" s'agissant des fonctions exercées par les avocats généraux lorsqu'ils concluent devant les différentes formations de la Cour. [Ce ne serait] que la transposition du dispositif en vigueur au Conseil d'État, puisque c'est en qualité de rapporteurs publics que concluent les maîtres des requêtes ou les conseillers d'État lorsqu'ils exercent cette fonction. Par ailleurs, les avocats généraux interviennent déjà devant le Tribunal des conflits comme rapporteurs publics » (« François Molins plaide pour un fonctionnement collectif du parquet général de la Cour de cassation », *loc. cit.*).

⁽⁷⁰⁸⁾ V. CE, 6ème et 2ème sous-sect. réun., 16 juin 1999, *Michel-Fornassero*, req. n° 179745 et n° 185405, *Rec. Lebon* ; *AJFP* 2000, p. 20. V. aussi, art. 15 du *Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993*.

⁽⁷⁰⁹⁾ Art. 36 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958* ; art. 22 du *Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993*.

⁽⁷¹⁰⁾ Étienne Jean-Marie FLANDIN, cité par Jérôme BETOULLE, v° « Magistrat », *op. cit.*, n° 251.

⁽⁷¹¹⁾ Art. 34, al. 1er, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽⁷¹²⁾ Art. 1er, II., de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

⁽⁷¹³⁾ *JORF* 8 janv. 1993, n° 6, p. 449 ; *NOR* : JUSB9210428D.

⁽⁷¹⁴⁾ Art. 4 du *Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993*.

⁽⁷¹⁵⁾ Art. 9 du *Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993*.

⁽⁷¹⁶⁾ Les candidatures à la liste d'aptitude sont transmises par les autorités chargées de l'évaluation professionnelle du magistrat demandeur, avec leur avis circonstancié sur son aptitude à exercer les fonctions qu'il postule (art. 24 du *Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993*).

⁽⁷¹⁷⁾ Art. 27-1, al. 1er, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

Les articles 15 et suivants du *Décret du 18 août 1906 dit Sarrien pris en exécution de la Loi de finances du 17 avril 1906*, ont instauré le tableau d'avancement qui, par sa publicité, constituait une garantie contre le népotisme de la Chancellerie et les brimades injustifiées. Lors de son institution initiale par le garde des Sceaux, Jacques Ludovic Trarieux, dans une *Circulaire du 25 septembre 1895*, qui s'inspirait d'une proposition de loi déposée en 1892 par le député Étienne Jean-Marie Flandin, qui était aussi procureur général et auquel s'étaient associés d'autres députés tels qu'Alexandre Bérard, Léon Bourgeois et Ferdinand Sarrien, l'inscription n'y fut guère recherchée : « *Certains magistrats n'ont considéré le tableau d'avancement que comme un tableau d'honneur et ont déclaré qu'ils ne souhaitaient aucun avancement* »⁽⁷¹⁸⁾.

L'idée d'une auto-administration de l'avancement des magistrats par un tableau dressé par une autorité exempte de tout conflit d'intérêts, était reprise dans un projet de loi, déposé en 1935 à la Chambre des députés par le garde des Sceaux, Georges Pernot. Le texte prévoyait l'institution d'un Inspecteur général de la magistrature, choisi par le Gouvernement pour un mandat de six ans, parmi trois candidats proposés par le premier président de la Cour de cassation. Lui serait revenue la prérogative de proposer au « grand juge », ministre de la Justice, les noms des magistrats dignes d'un avancement à la suite de leur présentation sur une liste arrêtée par un Comité consultatif de la magistrature⁽⁷¹⁹⁾. En cas de refus de nomination, l'Inspecteur général aurait alors invoqué une seconde liste que le ministre n'aurait pas pu écarter. Avortée, cette réforme préfigurait l'émancipation progressive de la fonction juridictionnelle, des services de la Chancellerie, et la création de l'organisme aujourd'hui chargé d'élaborer le tableau d'avancement : la « commission d'avancement ».

Afin d'ouvrir la voie à une plus grande indépendance statutaire du corps judiciaire, les textes ont institué une commission spéciale qui, à l'inverse du comité de classement antérieur, voyait la plupart de ses membres choisis par l'autorité judiciaire. « *Lors de chaque vacance de poste, la commission spéciale proposait au garde des Sceaux trois noms de magistrats pressentis à la promotion concernée, à partir desquels il effectuait son choix* »⁽⁷²⁰⁾. Certes, le garde des Sceaux n'était pas obligé de promouvoir tous les magistrats figurant sur la liste

⁽⁷¹⁸⁾ *BOMJ* 27 sept. 1912, p. 287.

⁽⁷¹⁹⁾ Ce Comité se serait composé de l'Inspecteur général de la magistrature, des chefs de la Cour de cassation, d'un premier président de cour d'appel, des directeurs du personnel, des affaires civiles, et des affaires criminelles de la Chancellerie.

⁽⁷²⁰⁾ Thierry RICARD, *Le Conseil supérieur de la magistrature*, Paris, éd. P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1990, p. 28.

dressée par la commission spéciale, mais ne pouvait effectuer son choix que parmi les magistrats qui y étaient inscrits.

L'autorité judiciaire souhaitait que la composition de la commission spéciale intègre pour une large part des magistrats directement élus par leurs pairs. Les articles 34 et 35 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, leur ont donné satisfaction. Sur les dix-sept membres de cette commission représentative, quatorze tiennent leur pouvoir de l'élection : « Deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, un du siège et un du parquet, élus par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie appartenant à ladite cour » ; « Deux premiers présidents et deux procureurs généraux de cour d'appel, élus respectivement par l'ensemble des premiers présidents et l'ensemble des procureurs généraux de cour d'appel » ; « Dix magistrats des cours et tribunaux, sept du premier grade et trois du second grade, élus par le collège des magistrats »⁽⁷²¹⁾ ; le reste de la commission étant composé de l'Inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, et du directeur des services judiciaires. Mais les membres de la commission ne sont pratiquement jamais tous réunis, si bien que la part des magistrats représentant la Chancellerie et la « hors hiérarchie » pèse encore très lourd dans l'ensemble du dispositif, pourtant complété par l'action du C.S.M.

La commission se prononce au vu du dossier individuel de chaque magistrat, incluant la notation attribuée par son supérieur hiérarchique⁽⁷²²⁾. La connaissance des aptitudes est fondamentale pour confier à chacun une fonction judiciaire qui convienne à sa pratique. Derrière ce corps devenu unique, existent des métiers bien différents les uns des autres. La publication du tableau d'avancement et son affichage au siège de chaque juridiction, ou au ministère de la Justice pour les magistrats n'exerçant pas de fonctions juridictionnelles, permet aux magistrats non présentés de saisir la commission d'avancement, pour lui adresser une demande d'inscription au tableau⁽⁷²³⁾. L'autorité chargée de l'évaluation y joint son avis circonstancié. L'inscription ou la non inscription au tableau d'avancement ou à la liste

⁽⁷²¹⁾ *Adde.* Art. 13-1 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958* : « Un collège de magistrats des cours et tribunaux et du ministère de la justice élit les magistrats du corps judiciaire appelés à siéger à la commission d'avancement [...]. Les membres du collège [...] sont désignés à bulletin secret pour trois ans par les magistrats de l'ordre judiciaire ». Sur la composition du collège électoral unique aux magistrats du siège et du parquet, v. les *Décret n° 71-257 du 7 avril 1971 relatif au collège des magistrats des cours et tribunaux et du ministère de la justice*, *JORF* 9 avr. 1971, n° 84, p. 3413 ; et *Décret n° 92-513 du 11 juin 1992 modifiant le décret n° 71-257 du 7 avril 1971*, *JORF* 13 juin 1992, n° 136, p. 7772 ; *NOR* : JUSB9210160D.

⁽⁷²²⁾ Art. 19 du *Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993*.

⁽⁷²³⁾ Art. 24 et 27 du *Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993*. *Adde.* CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 22 oct. 2010, *Burgaud*, req. n° 333004, *Rec. Lebon*, p. 816 : la commission d'avancement ne peut procéder à l'examen du droit à l'avancement d'un fonctionnaire postérieurement à l'établissement du tableau d'avancement pour l'année concernée, qui suppose un examen préalable des mérites respectifs de l'ensemble des fonctionnaires susceptibles d'y être inscrits.

d'aptitude, qui conditionne les nominations, peut donner lieu au contrôle restreint du Conseil d'État⁽⁷²⁴⁾. Une fois inscrit au tableau d'avancement, le magistrat *peut* être nommé au premier ou au second groupe du premier grade. « *Les magistrats doivent donc franchir un double 'cerceau enflammé', puisqu'ils n'ont qu'une simple vocation à être inscrits et, si par bonheur ils le sont, aucun droit à être nommés* »⁽⁷²⁵⁾...

En 1981, une politique officieuse de « transparence » a consisté à communiquer au corps judiciaire et systématiquement au C.S.M. pour les postes du siège, les projets de nominations du ministre de la Justice, avec la liste de tous les candidats. Les deux formations du C.S.M. compétentes à l'égard des magistrats du siège et du parquet⁽⁷²⁶⁾ formulent leurs avis (conforme et simple) en comparant les mérites des candidats évincés, et non plus au seul vu des dossiers que le garde des Sceaux décide de retenir et de leur soumettre⁽⁷²⁷⁾. Cette pratique a pu amener la Chancellerie à modifier ses orientations et à remettre en cause certains de ses projets⁽⁷²⁸⁾, sans avoir pour autant à motiver la décision de nomination d'un magistrat dans son nouveau grade, que la mutation géographique induite par cette nomination soit conforme ou non aux vœux formulés par ce dernier...

⁽⁷²⁴⁾ V. CE Ass., 5 nov. 1976, *Lyon-Caen*, req. n° 94227, *Rec. Lebon*, p. 472 ; *AJDA* 1977, p. 29, chron. Nauwelaers et Fabius : en présence du recours d'un magistrat du siège contre une décision de la commission refusant son inscription sur la liste d'aptitude, l'intéressé soutenant que la commission avait estimé son activité dans son cabinet d'instruction insuffisante, sans prendre en compte les contraintes inhérentes à l'exercice de son mandat syndical ; le Conseil d'État juge que faute pour le requérant d'une dispense de service pour exercer les fonctions de secrétaire général du Syndicat de la magistrature, il n'était réputé distraire aucune partie de son temps pour exercer des activités syndicales, et rejette le recours.

⁽⁷²⁵⁾ Thierry-Serge RENOUX et André ROUX, *L'administration de la justice en France*, *op. cit.*, p. 73.

⁽⁷²⁶⁾ La *Loi organique n° 94-101 du 5 février 1994*, a supprimé la « Commission consultative du parquet » (art. 36-1 anc. de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, issu de l'art. 35 de la *Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992*) commune aux magistrats du parquet et aux M.A.C.J. Cette commission, exclusivement composée de représentants du garde des Sceaux et de magistrats du ministère public, était chargée de donner son avis sur les projets de nominations à l'ensemble des emplois du parquet, édictés par le ministre de la Justice, à l'exception des emplois de procureur général de cour d'appel et de Procureur général près la Cour de cassation.

⁽⁷²⁷⁾ CE, 6ème et 2ème sous-sect. réun., 30 juill. 1997, *Vuillemin*, req. n° 170792, *Rec. Lebon*, p. 919. *Contra. v.* art. 1er de la *Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public*, *JORF* 12 juill. 1979, n° 160, p. 1711.

⁽⁷²⁸⁾ La pratique antérieure du ministère de la Justice a été décrite par Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ, in *Justices*, *op. cit.*, p. 23-24 : « Le projet de mouvement établi [par la commission d'avancement] essentiellement sur des critères techniques, est remis au cabinet du garde des Sceaux et au secrétariat du C.S.M. Puis, une réunion est organisée entre le représentant des services judiciaires, le représentant du cabinet du ministre et le secrétaire du C.S.M. ; ce dernier n'intervient ici nullement au nom de cet organisme mais comme représentant du président de la République qui l'a d'ailleurs nommé à cette fonction. La nouvelle liste qui ressort de ces discussions est communiquée officieusement au conseiller technique de Matignon pour les affaires judiciaires. S'instaure alors une nouvelle concertation à un niveau politique, sans même que soient consultés les services judiciaires. Au terme de ces tractations intervient, pour les magistrats du Siège, le C.S.M. jusqu'alors soigneusement tenu à l'écart. Le ministre lui propose, pour avis, la liste définitive des candidats retenus, un seul nom étant proposé pour chaque poste à pourvoir ».

Section III. L'affirmation du Conseil supérieur de la magistrature (C.S.M.) comme autorité constitutionnelle d'administration des carrières

Le C.S.M. est un organe constitutionnel, et peu d'institutions ont, en France, un tel rang dans la Constitution. Écartant « l'entre-soi judiciaire », chaque formation du Conseil, siège et parquet, comprend une majorité de personnalités qualifiées issues de la société civile : huit personnalités nommées pour sept magistrats élus⁽⁷²⁹⁾. Leur compétence est rigoureusement vérifiée par l'agrément que leur délivre, pour six d'entre-eux, la Commission des lois tant de l'Assemblée nationale que du Sénat, après audition ; la délibération du Conseil d'État et le vote du Conseil national des barreaux, pour les deux autres. Le C.S.M. dédouane l'autorité judiciaire des soupçons qui pèsent sur elle : le corporatisme et la politisation de la fonction juridictionnelle (§1).

Son rôle ne se limite plus à la simple « assistance » du président de la République dans l'indépendance de l'autorité judiciaire. L'a-t-il jamais assisté ? À l'abri de la politisation de la fonction présidentielle et de sa vice-présidence par le garde des Sceaux, le C.S.M. s'affirme comme un pouvoir public d'administration des carrières de la magistrature. Toutefois, son budget de fonctionnement est rattaché par la *L.O.L.F.* à un programme de performance du ministère de la Justice. Ces crédits pourraient faire l'objet d'une dotation inscrite dans la loi de finances, sur le modèle du Conseil d'État et de la Cour des comptes, afin de donner au C.S.M. les moyens de conduire une véritable politique de gestion des ressources humaines de la magistrature (§2).

§1 – Une sélection par le C.S.M. adaptée à la nature du poste

Dans son processus d'évaluation des candidatures aux fonctions de magistrat « hors hiérarchie », le C.S.M. fixe des critères de sélection dans le respect des dispositions constitutionnelles sur l'égalité des citoyens devant l'emploi public et l'aptitude à la fonction juridictionnelle (A). L'administration des emplois et des compétences, partagée entre le C.S.M. et le ministère de la Justice, assure l'indépendance juridictionnelle des magistrats (B).

⁽⁷²⁹⁾ Art. 65, al. 2, de la Constitution du 4 oct. 1958.

A. Des critères juridictionnels objectifs pour l'indépendance de l'autorité judiciaire

Le cadre constitutionnel de la nomination des magistrats de carrière ne résulte pas seulement des articles 64 (indépendance de l'autorité judiciaire, inamovibilité des magistrats du siège) et 65 (formations et compétences du C.S.M.). Le Conseil de la rue de Montpensier a eu l'occasion de préciser que les nominations à la fonction de magistrat étaient également régies par l'article 6 de la *D.D.H.C.* « *L'institution [judiciaire] qu'on accuse [...] avec quelque oubli de l'histoire, d'une tendance à l'aristocratie et au privilège, et qu'on incrimine sous le point de vue politique, date d'une ère presque républicaine pour son origine, et de l'époque impériale pour son développement. Elle a dans tous les cas un caractère égalitaire, puisqu'elle n'est que le résultat de l'admission de tous les citoyens aux fonctions publiques* »⁽⁷³⁰⁾. Le respect de son indépendance revient à s'assurer que toute nomination intervienne au vu de critères objectifs, faisant appel aux « *vertus* », « *talents* » (compétences) et à leur adéquation avec la spécificité des missions de « *l'emploi public* » (juridictionnel) auquel le « *citoyen* » (candidat) est proposé⁽⁷³¹⁾. La disposition du bloc de constitutionnalité est ainsi en étroite relation avec la fonction publique de magistrat. Elle garantit l'égalité d'accès des citoyens au corps judiciaire, « *également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics* ».

« *Jadis le caractère public relevait l'homme privé et lui servait de piédestal ; aujourd'hui l'homme privé a presque à se faire pardonner de son caractère public* »⁽⁷³²⁾. La considération de l'autorité judiciaire ne s'attache plus à la fonction, mais au mérite personnel de celui qui en a la charge : « *On veut ôter sa robe au magistrat pour voir l'homme qu'elle couvre* »⁽⁷³³⁾. La loi doit en ce sens permettre de présumer les qualifications juridiques des candidats aux fonctions de magistrat, de leur aptitude à juger, afin de « *garantir la qualité des décisions rendues, l'égalité devant la justice et le bon fonctionnement du service public de la justice* »⁽⁷³⁴⁾. Le Conseil constitutionnel rappelle que, si la magistrature doit rester un corps

⁽⁷³⁰⁾ DAGUENET, *Les moyens de parvenir à la meilleure composition des tribunaux*, loc. cit.

⁽⁷³¹⁾ V. Cons. const., 19 juin 2001, *Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature*, déc. n° 2001-445 DC, §4, *D.* 2002, p. 1947, obs. Lanisson.

⁽⁷³²⁾ François-Sébastien LETOURNEUX, procureur général à la Cour de Poitiers, *Autorité morale du pouvoir judiciaire*, discours prononcé le 8 nov. 1842, Poitiers, impr. F.-A. Saurin, 1842, 16 p.

⁽⁷³³⁾ Scipion DEBANNE, avocat général à la Cour de Grenoble, *Le travail*, discours prononcé le 3 nov. 1875, Grenoble, impr. Baratier et Dardelet, 1875, 35 p.

⁽⁷³⁴⁾ Cons. const., 19 févr. 1998, *Loi organique portant recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et modifiant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire*, déc. n° 98-396 DC, §10, *JCP* 1998, n° 1, p. 179, n° 10, chron. Mathieu et Verpeaux ; n° 2, p. 10104, rect. p.

ouvert, il serait grave pour l'indépendance de l'autorité judiciaire de laisser croire que tout un chacun peut, avec du bon sens, rendre justice au pied de son chêne⁽⁷³⁵⁾. Tant de pays, pour assurer l'indépendance, n'accordent le statut de juge qu'à des personnalités ayant déjà fait carrière dans des professions juridiques ou judiciaires. Toute la magistrature anglo-saxonne est par exemple établie sur ce principe⁽⁷³⁶⁾.

Aussi, dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège, le C.S.M., lorsqu'il gère en continu, au fil de l'année, les nominations aux emplois hors hiérarchie, procède pour chaque emploi à pourvoir à une présélection sur dossier des candidats qui seront auditionnés. Le Conseil d'État, prenant en considération les prérogatives particulières du pouvoir constitutionnel conféré au C.S.M., a jugé qu'il était loisible à l'organe de proposition des nominations « *de se fixer, à titre indicatif, des critères de sélection des candidats adaptés à la nature du poste envisagé puis, après avoir étudié les dossiers des postulants, de décider d'entendre, lorsqu'il ne l'a pas déjà fait, ceux d'entre eux qui remplissent ces critères afin de pouvoir formuler ses propositions en pleine connaissance de cause ; qu'une telle manière de procéder constitue l'exercice, par cet organe constitutionnel, des pouvoirs qui lui sont dévolus par la Constitution afin de garantir la compétence et l'indépendance des magistrats appelés à présider les juridictions sans qu'il soit porté atteinte au principe d'égalité* [de

10158 bis, note Quint ; *AJDA* 1998, p. 305, obs. Schoettl ; *LPA* 27 nov. 1998, p. 12, note L. B.-P. ; *Gaz. Pal.* 12 déc. 1998, p. 7, chron. Gallet.

⁽⁷³⁵⁾ V. Cons. const., 20 févr. 2003, *Loi organique relative aux juges de proximité*, déc. n° 2003-466 DC, §12, *LPA* 18 sept. 2003, n° 187, p. 3, chron. Mathieu et Verpeaux ; *RSC* 2003, p. 602, obs. Bück ; *JCP* 2003, n° 1, p. 114, étude Véricel ; *D.* 2004, p. 1271, obs. Nicot : confrontés à la création des anciennes juridictions de proximité, composées de juges non-professionnels exerçant à titre temporaire et statuant en dernier ressort sur des compétences initialement dévolues aux tribunaux d'instance et de police, les Sages déploreraient que « ni les diplômes juridiques obtenus par les candidats, ni leur exercice professionnel antérieur ne suffisent à présumer, dans tous les cas, qu'ils détiennent ou sont aptes à acquérir les qualités indispensables au règlement des contentieux relevant des juridictions de proximité ». Plutôt que de renvoyer au législateur la responsabilité de définir la nature de la formation adaptée, il précise de son propre chef « qu'il appartiendra en conséquence à la formation compétente du C.S.M., avant de rendre son avis, de s'assurer que les candidats dont la nomination est envisagée sont aptes à exercer les fonctions de juge de proximité et, le cas échéant, de les soumettre à une formation probatoire » ; et insiste en ajoutant que « dans le cas où le stage probatoire n'aura pas permis de démontrer la capacité du candidat, il reviendra au C.S.M. d'émettre un avis négatif à sa nomination, même si cet avis a pour effet de ne pas pourvoir un poste offert au recrutement ».

⁽⁷³⁶⁾ *Comp.* En Suisse, l'élection à une charge dans la magistrature fait appel à l'expérience et à l'ancienneté de juriste. Il faut être titulaire du brevet d'avocat et posséder au moins 3 ans de pratique professionnelle utile au poste, stage d'avocat non compris. Le magistrat, élu du Pouvoir judiciaire, se forme en continu en exerçant en juridiction. En l'absence d'évaluation hiérarchique de l'activité professionnelle, l'évolution dans des fonctions à responsabilités (encadrement, supervision d'une permanence, d'une section) se fait à l'ancienneté : lorsqu'un poste se libère, le magistrat le plus ancien par ordre d'arrivée dans son service se le voit proposer. En cas de refus, l'offre de poste vacant est élargie à ses collègues, qui peuvent à leur tour candidater. Si aucun d'entre eux n'est intéressé, le poste est alors ouvert à l'élection judiciaire. *Adde.* Le procureur général est élu au suffrage universel direct tous les 6 ans par les citoyens de son canton. Les autres magistrats sont élus pour 5 ans par une Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale (le Parlement), après un premier tri effectué par le C.S.M. sur audition du parcours et des compétences des candidats. La magistrature élue est proportionnée à la représentation des partis politiques présents au Parlement. Mais si le parti politique d'un magistrat élu perd de ses représentants aux prochaines élections, la compétence et l'indépendance juridictionnelle priment sur les considérations de partis : le magistrat reste dans sa charge.

traitement dans le déroulement de leur carrière] »⁽⁷³⁷⁾. Le principe d'égalité entre les candidats implique que le C.S.M. procède, lorsqu'il établit ses propositions de nomination, à un examen particulier et approfondi de la valeur professionnelle de chacun, mais ne l'empêche pas de n'entendre que ceux répondant aux critères qu'il s'est fixé⁽⁷³⁸⁾. Ainsi, la conception « banalisatrice » du C.S.M., d'organisation du service public de la justice, dégagée des décisions, CE Ass., 17 avr. 1953, *Falco et Vidailiac*, req. n° 24044⁽⁷³⁹⁾, et CE Ass., 12 juill. 1969, *L'Étang*, req. n° 72480⁽⁷⁴⁰⁾, n'est pas exclusive de la prise en compte des particularités du fonctionnement de cette instance.

B. Le partage du pouvoir de proposition des nominations

Dans les entreprises privées comme dans les administrations publiques, la gestion des carrières suit les compétences et les qualités professionnelles des ressources humaines. Mais une véritable politique de gestion des ressources humaines est-elle réellement applicable à la magistrature judiciaire, dans un schéma où le pouvoir de proposition est souvent partagé entre deux entités distinctes, le ministre de la Justice et le C.S.M. ? Subsistent ici les séquelles de la réorganisation administrative du C.S.M. en 1958, ses auteurs étant partagés « *entre le désir de ne point faire du Conseil une véritable administration et la crainte de lâcher la bride au pouvoir discrétionnaire du garde des Sceaux* »⁽⁷⁴¹⁾. Le C.S.M. n'est donc pas un organe à compétence générale de gestion de l'ensemble des carrières de la magistrature. « *Ce statu quo ne peut être maintenu. Les moyens de gestion des ressources humaines ne peuvent demeurer séparés de la décision comme ils le sont actuellement* »⁽⁷⁴²⁾. Encore faudrait-il que le C.S.M. soit étroitement associé aux projets de nominations qu'établit la Chancellerie, ce qui l'exposerait toutefois à la critique de la cogestion qu'il oppose lui-même au ministère dans sa revendication d'indépendance.

⁽⁷³⁷⁾ CE, sect., 10 mars 2006, *Carré-Pierrat*, req. n° 272232, *Rec. Lebon*, p. 136 ; *D.* 2006, p. 810 ; *AJDA* 2006, p. 802, note Landais et Lenica ; *JCP A* 2006, p. 12, note Rouault.

⁽⁷³⁸⁾ V. CE, sect., 10 mars 2006, *Carré-Pierrat*, req. n° 272232, *loc. cit.*

⁽⁷³⁹⁾ *Rec. Lebon*, p. 175 ; *RDP* 1953, p. 448, concl. Donnedieu de Vabres, note Waline ; *JCP* 1953, n° 2, p. 7598, note Vedel.

⁽⁷⁴⁰⁾ *Rec. Lebon*, p. 388 ; *RDP* 1970, p. 387, note Waline.

⁽⁷⁴¹⁾ Yves GUÉNA, « Le Titre VIII de la Constitution de 1958 : De l'autorité judiciaire », *Notes et études documentaires* 1961, n° 2753, p. 6.

⁽⁷⁴²⁾ Daniel LUDET, Table ronde sur « La nomination des magistrats », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, *op. cit.*, p. 49.

Pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et de président de T.J. « hors hiérarchie », le C.S.M. dispose d'un pouvoir de gestion élargi, mais ne s'autorise pas à s'informer en dehors du dossier individuel des candidats sur leur manière de servir l'institution judiciaire, « *sous peine de rompre l'égalité qui doit être respectée entre [eux], dès lors qu'il ne statue que sur des candidatures* ». Leur dossier ne contient d'ailleurs plus d'éléments pertinents à jour « *dès que le magistrat accède aux fonctions de premier président, pour lesquelles cesse toute évaluation professionnelle* »⁽⁷⁴³⁾. Excepté pour les nominations aux emplois « hors hiérarchie » du siège, le ministre propose et le C.S.M. décide à travers l'exigence d'un avis simple ou conforme. Faut-il se satisfaire d'un système de gestion des carrières où la nomination de l'immense majorité des magistrats du siège, dits « du second grade », reste entre les mains du pouvoir exécutif ? Leur cœur de métier, que constitue l'acte juridictionnel, et dont l'indépendance est une garantie constitutionnelle, ne devrait-il pas être protégé par le pouvoir de *proposition* du C.S.M., au garde des Sceaux, de tous les magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles ? À l'inverse des fonctions d'encadrement, de direction, de conception d'un budget, de gestion des moyens et des ressources humaines, qu'exercent la plupart des magistrats « hors hiérarchie » – hormis les juristes de la Cour de cassation – au nom et pour le compte du pouvoir réglementaire... « *Cette réforme n'aura[it] toutefois de sens que si dans le même temps sont alloués au Conseil les moyens de conduire une véritable politique de gestion des ressources humaines* »⁽⁷⁴⁴⁾.

Ainsi, le partage du pouvoir de proposer les nominations des magistrats ne permet pas de mettre en évidence le respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Un dialogue serait nécessaire entre le C.S.M. et le ministère de la Justice. Le C.S.M. pourrait alors discuter des projets de nominations voire de la stratégie de la D.S.J. en matière de ressources humaines... Il faudrait alors prêter attention à ne pas transformer le C.S.M., « *assistant* » du président de la République⁽⁷⁴⁵⁾, en partenaire politique de la justice. La voie est étroite, mais une discussion sur l'indépendance de l'autorité judiciaire ne peut se faire sans l'intervention du C.S.M.

§2 – Le « garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire » à l'épreuve de la politisation de sa fonction présidentielle

⁽⁷⁴³⁾ Didier BOCCON-GIBOD, « Le Conseil supérieur de la magistrature confronté à l'exigence d'indépendance de l'autorité judiciaire », *op. cit.*, p. 243.

⁽⁷⁴⁴⁾ Didier BOCCON-GIBOD, *op. cit.*, p. 250.

⁽⁷⁴⁵⁾ Art. 64, al. 2, de la Constitution du 4 oct. 1958.

L'indépendance de l'autorité judiciaire ne se satisfait plus de la politisation de son garant constitutionnel. Le C.S.M. s'est progressivement détaché de sa fonction d'assistant du président de la République pour le remplacer dans la volonté étatique de fonder une justice indépendante (A). Le C.S.M. n'assiste plus le chef de l'État. Il rend des avis, dont la portée, pour le parquet, peut encore être comprise comme un simple avis donné au pouvoir exécutif. La cogestion institutionnelle des ressources humaines perdue dans l'administration des carrières de la magistrature (B).

A. Le positionnement constitutionnel inadapté du président de la République

La cogestion des carrières des magistrats judiciaires s'écarte-t-elle de l'esprit de la Constitution d'octobre 1958, qui faisait du C.S.M. l'assistant du « *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* »⁽⁷⁴⁶⁾, supposant une extériorité par rapport au pouvoir exécutif ? La démarche du Constituant de la Vème République, qui faisait du président de la République le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, se concevait dans l'épure des institutions de l'époque : le chef de l'État jouait alors le rôle d'un arbitre entre les organes constitutionnels.

Mais la politisation de la fonction présidentielle, liée à l'élection au suffrage universel direct et au parlementarisme rationalisé, a conduit l'arbitre des pouvoirs publics⁽⁷⁴⁷⁾ à jouer un rôle actif dans la conduite des promesses électorales, ou des priorités de son parti⁽⁷⁴⁸⁾. Il devenait difficile, voire impossible pour un chef d'État devenu chef de file d'un courant et d'une majorité politique, de rester l'arbitre impartial protégeant l'autorité judiciaire contre les empiètements du pouvoir qu'elle peut gêner. « *Alors que notre Constitution garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire, voilà qu'elle se contredit aussitôt en en confiant la sauvegarde au président de la République auquel son mode de désignation confère une orientation politique qui n'est pas compatible avec l'exigence de neutralité inhérente à la mission de juger* »⁽⁷⁴⁹⁾. Une réforme de la Constitution s'impose. Pour le Procureur général près la Cour de cassation, François Molins, il faut « *renforcer les garanties d'indépendance*

⁽⁷⁴⁶⁾ Art. 64, al. 1er et 2, de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁽⁷⁴⁷⁾ V. art. 5, al. 1er, de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁽⁷⁴⁸⁾ V. pour une illustration récente, Karine ROUDIER, « Vote de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire dans un confusionnisme inquiétant au regard de l'équilibre des pouvoirs », Billet du 9 nov. 2020, *D. actu. étu.*

⁽⁷⁴⁹⁾ Bertrand LOUVEL, *L'évolution de l'environnement institutionnel du magistrat*, discours prononcé en ouverture du Cycle approfondi d'études judiciaires (C.A.D.E.J.) de l'E.N.M., Paris, 21 sept. 2015, en ligne, p. 3.

du parquet, en inscrivant dans les textes, le fait, qu'au minimum, le Gouvernement est tenu par les avis du C.S.M. Un nouveau pouvoir pourrait très bien abandonner cette tradition [de la nomination des magistrats du parquet sur simple avis du C.S.M.] et revenir à l'avis conforme »⁽⁷⁵⁰⁾. Or, si le garde des Sceaux est seul juge de sa décision, « il est [toutefois] des avis qui, lorsqu'ils sont fortement motivés, prennent la valeur de contre-proposition, et dont l'efficacité peut être décisive »⁽⁷⁵¹⁾.

« Le régime constitutionnel de l'article 64 [dans sa version en vigueur], ne correspond plus à la réalité. [...] Le C.S.M. assistait historiquement le président de la République pour garantir l'indépendance de la justice. Ce n'est plus vrai aujourd'hui : l'article a été écrit à une époque où le chef de l'État présidait les séances du C.S.M. »⁽⁷⁵²⁾. En effet, le Titre IX de la Constitution du 27 octobre 1946 avait fait du C.S.M. un organe constitutionnel, marquant la volonté étatique de fonder une justice indépendante. Or, le Conseil continuait d'être présidé par le président de la République, le garde des Sceaux étant le vice-président⁽⁷⁵³⁾. Sa composition, qui plaçait les magistrats dans une position minoritaire, marquait le refus du Constituant dérivé, digne héritier de la Révolution, d'un retour au corporatisme (il ôtait même à la Cour de cassation son pouvoir disciplinaire). Adoptant une autre solution visant à éviter que l'autorité judiciaire ne trahisse sa mission, en la réduisant à un simple rouage du pouvoir exécutif, la Constitution de la IV^{ème} République plaçait le C.S.M. sous le contrôle majoritaire des représentants du peuple à l'Assemblée nationale. « Il s'agissait là d'une rupture avec la longue tradition qui faisait du judiciaire une fonction subordonnée, à peine distincte de la fonction administrative »⁽⁷⁵⁴⁾. Conçu comme l'unique organe de gestion des carrières de la magistrature, son rôle était élargi aux propositions de nomination de tous les magistrats du siège au président de la République. Le C.S.M. devait entre autres assurer la discipline, l'indépendance des juges, et se voyait confier l'administration des tribunaux, au détriment du ministre. « Indépendant du pouvoir politique, il est soustrait aux influences

⁽⁷⁵⁰⁾ François MOLINS, *Entretien de thèse sur les nouvelles représentations de l'autorité judiciaire*, loc. cit.

⁽⁷⁵¹⁾ Antonin BESSON, « Le Conseil supérieur de la magistrature », *D.* 1960, p. 1.

⁽⁷⁵²⁾ François MOLINS, loc. cit.

⁽⁷⁵³⁾ Le C.S.M. de la Constitution de la IV^{ème} République était composé de six membres élus par l'Assemblée nationale, de quatre magistrats élus par leurs pairs et de deux membres désignés, au sein des professions juridiques et judiciaires, par le président de la République. *Histoire*. Pour une critique des réformes de la justice sous la III^{ème} République, v. Adolphe GUILLOT, « L'avenir de la magistrature », loc. cit. : « Les esprits les plus libéraux peuvent aussi admettre l'institution d'un Conseil supérieur chargé d'avertir et même d'exclure les indignes, à la condition que [...], il soit composé de magistrats et ne ressemble en rien à ce conseil proposé par M. Saint-Romme [député de l'Isère] où il y aurait trois sénateurs, trois députés, trois conseillers d'État et seulement trois conseillers à la Cour de cassation, ce qui, en réalité, ne serait qu'une façon déguisée de livrer la magistrature au pouvoir politique ».

⁽⁷⁵⁴⁾ Georges BURDEAU, cité par Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ, in *Justices*, op. cit., p. 25.

partisanes ou corporatistes. Pour une fois, la séparation des pouvoirs cessera d'être une fiction constitutionnelle »⁽⁷⁵⁵⁾, déclarait le président Vincent Auriol, en mars 1947, lors de l'installation du C.S.M. Mais la même année, son garde des Sceaux, André Marie, s'opposait à ce que les projets de mouvements, jusqu'alors de son autorité, soient transférés et placés sous le contrôle du C.S.M. Et son successeur, Robert Lecourt, de revendiquer, contre le Conseil des ministres, la compétence exclusive de son département ministériel pour examiner les projets de réforme de l'appareil judiciaire élaborés par le C.S.M. Quant à l'administration des tribunaux, le C.S.M. n'exercera jamais, dans les faits, cette attribution.

Il faudra attendre plus de cinquante ans après la promulgation de la Constitution de la Vème République pour que le président de la République et le garde des Sceaux ne soient plus membres du C.S.M.⁽⁷⁵⁶⁾. La *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République*⁽⁷⁵⁷⁾, leur a substitué, à la tête des deux formations du C.S.M., les chefs de la Cour de cassation, abolissant le soupçon de politisation qui pesait sur l'indépendance du C.S.M. dans la gestion des carrières de la magistrature. « *L'article 64 de la Constitution mériterait d'être réécrit, avec le choix d'autres mots que celui d'"assister"*. *Le C.S.M. participe aujourd'hui à la garantie de l'indépendance de la magistrature, au même titre que le président de la République. Il ne l'assiste plus*^[758]. *Le problème est celui de la portée des avis qu'il rend* »⁽⁷⁵⁹⁾. L'affirmation de l'indépendance organique du C.S.M. dans la séparation des pouvoirs laisse à penser que la cogestion institutionnelle des carrières ne perdurerait que pour les parquetiers, puisqu'un simple avis est donné au garde des Sceaux. « *Quand on regarde en détails les modes de fonctionnement* » et le contenu des travaux du C.S.M. (une ouverture accrue sur l'extérieur, comprenant notamment la possibilité d'une saisine directe des justiciables en matière disciplinaire), « *on s'aperçoit [...] que le C.S.M. prend une part de plus en plus importante dans la gestion des*

⁽⁷⁵⁵⁾ Vincent AURIOL, *Discours prononcé lors de l'installation du C.S.M.*, Paris, 28 mars 1947, cité in C.S.M., « Genèse du Conseil supérieur de la magistrature », en ligne, consulté le 18 août 2022.

⁽⁷⁵⁶⁾ V. *Loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution*, JORF 23 juill. 2010, n° 168, texte n° 1 ; NOR : JUSX0910103L.

⁽⁷⁵⁷⁾ JORF 24 juill. 2008, n° 171, texte n° 2 ; NOR : JUSX0807076L.

^[758] V. C.S.M., *Rapport d'activité 2017*, Paris, éd. La Documentation française, juin 2018, « Regards sur la réforme constitutionnelle de la justice », spéc. p. 17. Adde. Didier BOCCON-GIBOD, « Le Conseil supérieur de la magistrature confronté à l'exigence d'indépendance de l'autorité judiciaire », *op. cit.*, p. 242 : « Nous serions [...] bien en peine de préciser le contenu de cette *assistance* : l'exercice d'un mandat de quatre ans ne nous a pas permis de le découvrir. En effet, au cours de cette période, le Conseil n'a pas été saisi d'une quelconque demande d'avis du président de la République, ce qui a réduit à néant le dernier lambeau de la fonction "d'assistance" ».

⁽⁷⁵⁹⁾ François MOLINS, *Entretien de thèse sur les nouvelles représentations de l'autorité judiciaire*, *loc. cit.*

ressources humaines des magistrats, au niveau de la D.S.J. »⁽⁷⁶⁰⁾. Le C.S.M. gère déjà de manière autonome les carrières des magistrats du siège de la Cour de cassation et des premiers présidents de cour d'appel, puisqu'il les propose, les entend au bout d'environ cinq années d'exercice pour les orienter sur d'autres postes de chef de juridiction⁽⁷⁶¹⁾.

« *Le C.S.M. devrait [enfin] pouvoir se saisir de toute question relative à l'indépendance des magistrats ; ce que ne lui permet pas la Constitution. Il ne peut se saisir de ce type de questions que s'il est destinataire d'une demande d'avis du président de la République ou du garde des Sceaux* »⁽⁷⁶²⁾ (article 65, alinéa 8, de la Constitution). Le C.S.M. ne dispose pas du pouvoir de s'exprimer publiquement sur les sujets relevant de sa compétence constitutionnelle. Les procureurs généraux devraient être les correspondants privilégiés de la formation compétente du C.S.M. à l'égard des magistrats du parquet. Ils devraient par exemple disposer du pouvoir de saisir la commission d'admission des requêtes afin qu'elle puisse, après investigations, répondre aux demandes des parquets généraux et les alerter sur la base des saisines des justiciables. « *Ce rôle déontologique est [...] une composante de la fonction [...] de gestion des ressources humaines qui incombe au procureur général, fonction qui devrait être réaffirmée, par exemple par l'amélioration des processus d'évaluation, [...] le développement d'outils et de modes de traitement de l'insuffisance professionnelle* »⁽⁷⁶³⁾. L'histoire constitutionnelle du C.S.M. depuis 1958 est celle d'une longue marche faite de petits pas vers davantage d'indépendance...

B. La nécessaire reconnaissance du statut de pouvoir public au C.S.M.

Bien qu'il ne soit pas un service de la Chancellerie, mais une autorité constitutionnelle indépendante investie de missions spécifiques, le budget propre du C.S.M. est administré par

⁽⁷⁶⁰⁾ François MOLINS, *loc. cit.*

⁽⁷⁶¹⁾ Parce que les compétences, notamment dans le domaine des ressources humaines et du management, s'acquièrent sur le terrain et dans le temps, le C.S.M. estime que la durée optimale d'un mandat de chef de juridiction se situe entre 3 et 5 ans (v. C.S.M., *Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature*, Paris, 26 nov. 2014, en ligne, consulté le 10 août 2022). Mais le développement de pôles civils ou d'action publique au sein desquels les magistrats partagent, échangent au fil du temps et des réunions sur leurs pratiques, leur jurisprudence, s'avère plus difficile (v. C.S.M., *Rapport d'activité 2016, op. cit.*, p. 43). Des listes internet de discussion réunissent certes des juges de toutes juridictions autour de leur spécialité judiciaire, sur un domaine précis d'application du droit, mais peu d'entre eux échangent sur la gestion administrative de leur office.

⁽⁷⁶²⁾ François MOLINS, *loc. cit.*

⁽⁷⁶³⁾ Vincent LESCLOUS, « Le parquet face à ses exigences nouvelles d'effectivité », in François ROUSSEAU, Sylvie GRUNVALD et Gildas ROUSSEL (coord.), *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet, op. cit.*, p. 400.

le ministère de la Justice, dans l'un des six programmes de la « Mission Justice », le *Programme 335*⁽⁷⁶⁴⁾... « Précisons toutefois que la situation actuelle qui isole le C.S.M. dans un programme distinct est un net progrès par rapport à celle qui prévalait jusqu'en 2012, où [...] les ressources humaines ainsi que les moyens matériels et immobiliers du C.S.M. [étaient] alloués par la D.S.J. »⁽⁷⁶⁵⁾. Pour le Premier président honoraire de la Cour de cassation, Bertrand Louvel, l'exigence d'indépendance de l'autorité judiciaire ne peut plus se satisfaire d'une gestion ministérielle liée aux aléas des changements politiques et confiée au pouvoir exécutif⁽⁷⁶⁶⁾. Une solution extrême consisterait à faire de l'autorité juridictionnellement indépendante, un Pouvoir judiciaire, au sens budgétaire du terme⁽⁷⁶⁷⁾. Selon cette acception, les pouvoirs publics « déterminent eux-mêmes le montant des crédits dont ils ont besoin selon une procédure encadrée à l'issue de laquelle le gouvernement inscrit le montant demandé dans le projet de loi de finances »⁽⁷⁶⁸⁾. Cette règle « est [...] inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs »⁽⁷⁶⁹⁾. Seules la présidence de la République, les assemblées parlementaires⁽⁷⁷⁰⁾, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République, bénéficient de ce régime. Il ne faut pas en espérer l'ouverture à l'autorité

⁽⁷⁶⁴⁾ V. Cons. const., 19 juill. 2010, *Loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution*, déc. n° 2010-611 DC, §13, *D. actu.*, 26 juill. 2010, obs. Daleau ; *AJDA* 2010, p. 1458, obs. Pigaglio ; *D.* 2010, p. 1888, note Zarka ; *Constitutions* 2010, p. 505, obs. Benetti : « Le législateur organique a, sans méconnaître [l'art. 34 de la] Constitution [selon lequel les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État « dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique »], entendu confier à la loi de finances le soin de créer un programme permettant de regrouper de manière cohérente les crédits de ce conseil ».

⁽⁷⁶⁵⁾ Didier BOCCON-GIBOD, « Le Conseil supérieur de la magistrature confronté à l'exigence d'indépendance de l'autorité judiciaire », *op. cit.*, n. b. p. 249.

⁽⁷⁶⁶⁾ V. Bertrand LOUVEL, *Discours du premier président de la Cour de cassation*, Audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, Paris, 14 janv. 2016, en ligne, consulté le 11 janv. 2021. V. aussi, du même auteur, « Allocution d'ouverture », *RFFP* 2018, n° 142, p. 3. V. encore, Chantal ARENS, in Ugo BERNALICIS et Didier PARIS, *Rapport n° 3296 [...] sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, *op. cit.*, spéc. p. 62.

⁽⁷⁶⁷⁾ Art. 7, I, al. 3, de la *L.O.L.F.* : « Une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations ». « Ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs » (Cons. const., 25 juill. 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, déc. n° 2001-448 DC, §25, *AJDA* 2002, p. 59, obs. Jan ; *RFDA* 2003, p. 579, note Levoyer).

⁽⁷⁶⁸⁾ Michel BOUVIER, *Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ?*, Rapport au Premier président de la Cour de cassation et au Procureur général près cette cour, Paris, juill. 2017, en ligne, consulté le 2 déc. 2019, p. 115.

⁽⁷⁶⁹⁾ Cons. const., 27 déc. 2001, *Loi de finances pour 2002*, déc. n° 2001-456 DC, §47, *D.* 2002, p. 331, note Zarka, p. 1954, obs. Ribes ; *RFDC* 2002, p. 191, note Philip ; *LPA* 11 janv. 2002, p. 4, note Schoettl ; *Dr. fisc.* 2002, p. 358, note Philip.

⁽⁷⁷⁰⁾ Art. 7 de l'*Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, *JORF* 18 nov. 1958, n° 239, p. 10335. La Mission « Pouvoirs publics » relative aux assemblées parlementaires répartit les crédits en trois dotations : « Assemblée nationale », « Sénat », et « La Chaîne parlementaire », divisée en deux actions à destination des chaînes publiques d'information parlementaire et politique : « Public Sénat » et « LCP – Assemblée nationale » ; chaque assemblée étant dotée de sa propre chaîne, gérée par une entreprise distincte (v. Alexis FOURMONT, « Paradoxes de l'indépendance (financière) de la Justice », *op. cit.*, spéc. p. 303-304).

judiciaire, privée d'autonomie de décision financière⁽⁷⁷¹⁾, dont le budget augmenterait sensiblement de plusieurs milliards d'euros⁽⁷⁷²⁾.

En revanche, la revendication a un sens pour le budget du C.S.M.⁽⁷⁷³⁾, « poids plume » dans celui de l'État⁽⁷⁷⁴⁾, qui pourrait utilement « s'insérer dans le processus budgétaire » en bénéficiant d'un pouvoir d'initiative⁽⁷⁷⁵⁾. Ses présidents deviendraient les responsables du *Programme 335*. Mais la reconnaissance du statut de pouvoir public au C.S.M., dont les crédits feraient alors l'objet d'une dotation et non plus d'un programme, sur le modèle du Conseil d'État et de la Cour des comptes, « est d'abord une affaire de volonté politique déterminée par le regard que les représentants des pouvoirs exécutif et législatif portent sur la place de la Justice dans l'État »⁽⁷⁷⁶⁾.

⁽⁷⁷¹⁾ L'autonomie de décision financière consiste pour une institution à « définir librement son budget en ressources comme en charges. Elle n'implique pas nécessairement une indépendance totale qui supposerait un financement par des ressources propres tirées, par exemple, de revenus d'un domaine privé, d'une tarification de services, voire d'une fiscalité propre. Elle s'accommode parfaitement de ressources allouées par l'État dans la mesure où lui est laissée la possibilité de déterminer ses besoins et de participer à la décision. Elle suppose une stratégie d'action et une capacité d'évaluation des besoins qui sont les siens » (Michel BOUVIER, *Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ?*, *op. cit.*, p. 27).

⁽⁷⁷²⁾ *Nuance*. La Cour de cassation dispose de son propre fonds de concours (v. art. R. 131-18 anc. du C.O.J.), alimenté par des rémunérations dont les tarifs sont fixés « par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, ou par voie de contrat » relatif aux services rendus, aux prestations fournies, déterminés : « 1° [anc.] Communication des décisions et avis contenus dans les bases de données tenues par le service de documentation et d'études ; 2° Vente d'ouvrages ou d'autres documents, quel que soit le support utilisé ; 3° Cession des droits de reproduction ou de diffusion des ouvrages et documents [sus]mentionnés ; 4° Mise à disposition de locaux pour l'organisation de manifestations » (art. R. 421-10 du même Code).

⁽⁷⁷³⁾ V. Avis du Conseil consultatif des juges européens (C.C.J.E., « organe consultatif du Comité des ministres, du Conseil de l'Europe, chargé de préparer à son intention des avis sur les questions de caractère général concernant l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges » – Jérôme BETOULLE, v° « Magistrat », *op. cit.*, n° 4), n° 24, *Évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux*, 2021, en ligne, consulté le 19 juill. 2022, p. 13 : « Beaucoup d'États membres font état d'un manque de personnel et de ressources financières de leur Conseil de la Justice. Par conséquent, le [C.C.J.E.] souhaite réaffirmer la responsabilité des États membres de fournir des ressources adéquates aux systèmes judiciaires, y compris des moyens financiers et du personnel distincts pour les Conseils de la Justice ».

⁽⁷⁷⁴⁾ 4 millions d'euros de crédits en personnel et de fonctionnement consommés en 2019 (v. ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Références Statistiques Justice 2019*, Paris, en ligne, janv. 2021, p. 155 ; C.S.M., *Rapport d'activité 2015*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 2016, p. 93).

⁽⁷⁷⁵⁾ Jean-Pierre CAMBY, « La justice n'est pas un pouvoir public, le CSM pourrait l'être », *RFFP* 2018, n° 142, p. 127.

⁽⁷⁷⁶⁾ Michel BOUVIER, *Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ?*, *op. cit.*, p. 117.

Conclusion du Chapitre II

L'unité de l'État et de son droit appelle un contre-pouvoir au corps intermédiaire de la magistrature, pour lever les soupçons liés au rôle du ministre de la Justice dans le choix des nominations des magistrats judiciaires, et au risque d'influence sur la manière dont la justice est rendue. Des solutions radicales (suppression du ministère de la Justice au profit d'une redistribution de ses compétences au C.S.M.) ou progressistes (nomination des magistrats du parquet sur avis conforme ou sur proposition du C.S.M.) ont été prônées pour « dépolitiser » l'administration de la justice. Or, la place de la Chancellerie dans la sélection des profils et des compétences des magistrats est légitimée par un triptyque indépassable, celui des fondations républicaines de l'État⁽⁷⁷⁷⁾ : la place de l'autorité judiciaire dans l'État, le caractère public de la fonction juridictionnelle, et l'unité de l'organisation judiciaire. À cet égard, le modèle ministériel de la gestion des carrières par des hauts fonctionnaires ou des magistrats n'exerçant pas de fonction juridictionnelle est compatible avec le principe de l'indépendance dans l'acte de juger. En effet, ôter tout pouvoir à l'Exécutif dans la gestion des carrières reviendrait à laisser aux magistrats le soin de se gérer eux-mêmes. Or, le corporatisme est un danger constant et permanent contre lequel la magistrature doit se prémunir⁽⁷⁷⁸⁾. Remettre à l'autorité judiciaire la gestion de son propre corps et les décisions relatives à la carrière de ses membres ferait le jeu des partis politiques par une lutte entre syndicats interposés (**Section I**).

La fonctionnarisation de la magistrature s'illustre particulièrement par le statut de la fonction publique d'État qui lui est réservé. En 1958, le législateur organique a prévu des règles statutaires dérogatoires au droit commun (notamment en assurant à l'autorité judiciaire

⁽⁷⁷⁷⁾ V. art. 89, al. 5, de la Constitution. *Histoire*. Les canonistes de l'Ancien régime appelaient « *aevum* » le temps institutionnel des fondations : un état intermédiaire entre le temps éternel de Dieu et le temps fugace des hommes. Il est le substrat des lois fondamentales qui, instituées par les hommes, leur survivent. Ses manifestations se retrouvent en droit constitutionnel des droits fondamentaux : l'*aevum* caractérise, par ex., les dispositions constitutionnelles non révisables, les droits indérogeables, les crimes imprescriptibles.

⁽⁷⁷⁸⁾ *Contra*. v. Clémence CARON, *Lettre au garde des Sceaux*, Bastia, 23 sept. 2020, publiée in *D. actu.*, Le droit en débats, 29 sept. 2020 : « Vous [*Monsieur le ministre de la Justice*] avez dénoncé [...] le manque d'ouverture de la magistrature et son supposé 'corporatisme'. [...] Comment s'ouvrir à la société plus qu'en participant à des réunions préfectorales, à des commissions électorales, à des débats universitaires, à des comités locaux de lutte contre la délinquance ? Comment être plus proches des justiciables qu'en allant dans les EHPAD pour les juges des tutelles, dans les hôpitaux psychiatriques pour les juges des libertés et de la détention, dans les prisons pour les juges d'application des peines, dans les foyers s'agissant des juges des enfants ? [...] Où avez-vous vu un défaut de 'culture du contradictoire' ? Vous a-t-on jamais interrompu au cours de vos plaidoiries dans votre vie passée ? ». *Nuance*. v. l'essence même du Syndicat de la Magistrature, de dénoncer les atteintes portées par le politique aux libertés comme à l'indépendance de la justice. Son « apolitisme » signifie que ces atteintes sont dénoncées d'où qu'elles viennent. Il dispose d'une pluralité d'actions : la lutte contre l'insuffisance des moyens, le plaidoyer pour le rétablissement de la place de la justice dans la cité, la revendication de la participation à la gestion du corps. « Le changement de conjoncture politique a favorisé un type d'action, la modernisation, aux dépens des autres, créant une sorte de cassure dans l'organisation syndicale » (Anne BOIGEOL, « La magistrature saisie par les sciences sociales après 1968. Une rétrospective de la recherche sur le corps des magistrats », *op. cit.*, p. 29).

son indépendance juridictionnelle à l'égard des pouvoirs publics) dans l'objectif de garantir l'égalité des citoyens devant la loi. Par exemple, l'office juridictionnel a été lié à un grade. La position d'activité favorise donc le roulement (*turn over*) fonctionnel des magistrats qui souhaitent « avancer » dans leur carrière, si bien que le juge « légal » n'est jamais un juge « fixe ». Le statut organise l'avancement de magistrats « interchangeables » et désorganise les juridictions, lorsque la mise en état de certains contentieux requiert un suivi au long cours des dossiers. La structure hiérarchique de l'ordre judiciaire fait dépendre l'avancement des « meilleurs » magistrats du second grade aux critères fixés par la commission d'avancement puis par le pouvoir exécutif. En effet, les milliers de magistrats du corps judiciaire ne peuvent pas tous rejoindre la Cour de cassation en fin de carrière. Il en va de la cohérence du système « pyramidal » de l'unification de la jurisprudence, et de la liaison du traitement indiciaire au grade du magistrat. Aussi, l'avancement stimule le carriérisme, au risque d'influencer les magistrats dans l'exercice de leur activité juridictionnelle (**Section II**).

Le partage des compétences de l'avancement des magistrats dans leur carrière, commandée par la D.S.J. du ministère de la Justice, assistée (par un avis simple) ou contrainte (par un avis conforme) par l'action du C.S.M., garantit l'indépendance, l'impartialité et la compétence de tout candidat à un emploi juridictionnel. « *L'indépendance de l'autorité judiciaire* » ne peut plus se satisfaire d'un « arbitrage » des pouvoirs publics réalisé par son « garant », le président de la République, lui-même chef de file d'un parti politique. Le C.S.M. pourrait le remplacer dans cette fonction au titre de pouvoir constitutionnel, également au sens financier du terme (**Section III**).

Conclusion du Titre II

La magistrature judiciaire de carrière a historiquement été assimilée au personnel de la fonction publique d'État, avant de se voir attribuer par la Constitution d'octobre 1958 puis par l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, des organes aux pouvoirs propres de gestion des carrières de ses membres. Au milieu du XX^{ème} siècle, le législateur a fonctionnarisé la magistrature professionnelle en la dotant d'un statut particulier et en la rémunérant, avec les greffes, sur des fonds publics. Dans les années 1990, il a décentralisé aux chefs de cour d'appel une part du budget régalién de la justice, avec l'objectif que ces derniers redistribuent les moyens budgétaires entre les tribunaux de grande instance et répartissent la ressource humaine en fonction de l'activité contentieuse de leur ressort. Mais la reconcentration, dans les années 2010, des opérations de gestion de la dépense des services de l'État, au niveau interrégional, a fait perdre à la magistrature judiciaire une partie de sa libre administration financière et, avec elle, le personnel administratif ou de greffe qui lui était spécifiquement dédié. Le législateur a réorganisé les finalités de la « notation » des magistrats – qui prenait encore en considération leur subordination morale et politique au pouvoir exécutif – dans le sens de l'évaluation professionnelle de leurs compétences en gestion, en encadrement, en organisation et en planification du travail, communes aux autres services publics. L'évaluation de l'activité professionnelle ne porte ainsi plus tant sur les critères distinctifs de la fonction juridictionnelle, que sur le niveau de perfectionnement atteint par les magistrats dans l'administration judiciaire, au soutien d'un parcours de carrière en tant que chef de service ou de juridiction (**Chapitre I**).

La gestion administrative des carrières des magistrats professionnels par le ministère de la Justice ne nuit pas à leur indépendance juridictionnelle, en raison de l'action du C.S.M., qui propose ou complète les projets de nominations du garde des Sceaux. Bien que le statut de décembre 1958 dictant les conditions d'avancement des magistrats de carrière soit révisable par le pouvoir législatif – qui le réforme d'ailleurs toujours plus dans le sens de la gestion des services publics administratifs – la justice judiciaire répond à des exigences constitutionnelles particulières. Aussi, l'indépendance, l'impartialité et la compétence des candidats présentés à l'avancement font l'objet d'un examen approfondi de leur dossier par le C.S.M. Le Conseil constitutionnel veille également à ce que le législateur prévoie des critères juridictionnels objectifs permettant au C.S.M. de vérifier l'aptitude des candidats à exercer les spécificités de l'emploi public postulé. L'affirmation du C.S.M. comme autorité constitutionnelle d'administration des carrières, qui s'assure notamment de l'indépendance juridictionnelle, de

l'impartialité et de la compétence des magistrats présentés à l'avancement, répond à la nécessité de garantir l'égalité des citoyens devant la justice judiciaire. Pour autant, le modèle administratif de l'avancement dans la carrière (l'office juridictionnel est lié à un grade) désorganise les services des juridictions, le calendrier et la volumétrie de l'audience. En effet, les magistrats qui souhaitent « avancer » dans leur carrière doivent changer de fonction juridictionnelle et, bien souvent, de localité aussi. Cette mobilité fonctionnelle et géographique assure leur impartialité à l'égard des justiciables de l'arrondissement judiciaire, mais est inefficace à garantir la mise en état de certaines natures d'affaires (**Chapitre II**).

Conclusion de la Partie I

Le magistrat qui défendait sous l'Ancien régime des privilèges devenus des droits et libertés d'ordre général ne pouvait plus revendiquer, à la fin du XVIIIème siècle, le pouvoir personnel d'administration du royaume qui revenait au monarque. La révolution populaire en 1789 et la « réorganisation du pouvoir judiciaire » par l'Assemblée constituante en 1790 ont neutralisé les particularismes de classes économique, politique, locale, et les privilèges de juridiction qu'entretenaient sous l'Ancien régime les nombreuses corporations judiciaires (parlements, conseils souverains, conseils supérieurs, cours des aides...). Leurs charges achetées au roi ont été converties par le Constituant originaire en un « pouvoir » constitué de la souveraineté nationale, incessible, à l'organisation administrative uniforme sur l'ensemble du territoire. Le « pouvoir » judiciaire, devenu « ordre », puis « autorité », appartient désormais à l'État dont il soutient constitutionnellement les fondations républicaines (Titre VIII de la Constitution de 1958). Son activité non juridictionnelle, dont s'est emparé le pouvoir exécutif notamment au cours du Premier Empire, est depuis sujette à un double contrôle administratif et financier. La particularité de la justice n'est plus d'être hors de l'État, mais d'y être reliée d'une manière différente des services publics administratifs, en raison de la fonction juridictionnelle qu'elle intègre et exerce « au nom du peuple français ». L'indépendance, l'impartialité et la compétence avec lesquelles la magistrature judiciaire exerce la fonction juridictionnelle ne trouve pas d'ancrage en dehors de l'État, mais dans la Constitution, les lois organiques et les codes de procédures, car les tribunaux sont précisément le support de la garantie des droits par l'État. Le fait que chaque juge rende des décisions contraignantes « au nom du peuple français » sur les causes dont il est saisi n'est possible « *qu'à la condition de reconnaître un rapport [institutionnel] direct de ce même juge avec la loi* »⁽⁷⁷⁹⁾ (**Titre I**).

L'exécution des décisions judiciaires par la force publique ne serait pas légitime et ne serait ni acceptée ni supportée par les justiciables si elle paraissait résulter du seul bon vouloir du magistrat et non de l'application de la loi dans une affaire individuelle. En effet, le « *Tiers pouvoir* »⁽⁷⁸⁰⁾ (la justice) institutionnalisé est une autorité judiciaire fonctionnarisée. Le législateur a certes donné en 1958 à la magistrature judiciaire de carrière un statut dérogatoire

⁽⁷⁷⁹⁾ Salvatore SENESE, « L'indépendance est-elle aussi une valeur pour le changement ? », *op. cit.*, p. 42.

⁽⁷⁸⁰⁾ Denis SALAS, *Le tiers pouvoir, vers une autre justice*, *loc. cit.*

de la fonction publique d'État, mais son indépendance n'est pas à rechercher dans l'auto-administration de ses carrières, ou dans la mise à l'écart, par les pouvoirs publics, de son budget de fonctionnement dans une « Mission » spécifique dont l'autonomie de la décision et la libre administration budgétaires lui seraient confiées. L'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats judiciaires, la détermination de leur complément indemnitaire pour contribution au « bon fonctionnement de l'institution », la gestion conjointe de ses ressources humaines par le ministère de la Justice et le C.S.M., rappellent que les garanties constitutionnelles d'indépendance, d'impartialité et de compétence de la fonction juridictionnelle s'exercent au sein d'un service public administré. Les chefs de cour d'appel sont à ce titre ordonnateurs secondaires, avec les préfets de région, des dépenses de fonctionnement des services judiciaires et de la passation des marchés publics dans leur arrondissement depuis 2004. L'administration des moyens budgétaires, comme des carrières, inclut l'évaluation des aptitudes managériales des magistrats judiciaires, particulièrement de ceux ayant en charge la gestion d'un « budget opérationnel de programme », requérant de solides compétences en gestion publique et en encadrement d'une équipe (fonctionnaires du S.A.R., secrétaire général, chef de cabinet...) chargée de l'assister dans ses missions non juridictionnelles d'administration de la justice. Les réformes des statuts de la fonction publique d'État en lien avec les missions d'intérêt général exercées par les personnels judiciaires interviennent au soutien de la fonction juridictionnelle, consistant à rendre une décision exécutable dans tous les litiges dont est saisie l'autorité judiciaire (**Titre II**).

La réorganisation par les pouvoirs publics du statut de la magistrature et des garanties du « bon fonctionnement de l'institution », par la redéfinition du périmètre de son indépendance, par l'évaluation de l'activité professionnelle de ses ressources humaines, par l'adjonction d'un personnel spécialisé dans la gestion ministérielle de ses crédits de fonctionnement et de ses opérations d'investissement, invitent à identifier des principes de droit public dans l'administration de la justice judiciaire. À l'indépendance constitutionnelle de l'autorité judiciaire répond l'administration d'un service public organiquement séparé des fonctions juridictionnelles. À la fonctionnarisation de la magistrature et des greffes répond l'égalité de traitement des usagers devant le service public de la justice.

Partie II. Le droit judiciaire public, ou Les principes du service public dans l'administration de la justice judiciaire

L'administration d'un service public régalien, en l'espèce la justice judiciaire, impose une réflexion sur les objectifs d'action publique guidés par les besoins des usagers de ce service⁽⁷⁸¹⁾. Il convient d'abord de définir et de délimiter la sphère d'administration de la justice. L'administration de la justice judiciaire est la gestion d'un service public où le droit administratif de l'organisation judiciaire est la concrétisation de l'article 20, alinéas 1er et 2, de la Constitution : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose [à cet effet] de l'administration et de la force armée* ». L'administration se matérialise dans la justice judiciaire sous la forme d'un droit judiciaire public – des normes et principes juridiques appliqués à l'organisation du système judiciaire – qui ne fait pas double-emploi avec la *procédure* du droit judiciaire privé au sens juridictionnel du terme, *i.e.* de l'indépendance du magistrat dans l'application des règles de droit formel. Il faut ainsi évacuer l'idée selon laquelle le droit judiciaire public ne serait pas conforme à l'article 64 de la Constitution⁽⁷⁸²⁾ et introduirait le pouvoir exécutif dans la fonction juridictionnelle. Il s'agit d'identifier les caractéristiques de ce droit : qui dispose de la compétence législative ou réglementaire (en droit interne), sous l'influence du droit de l'Union européenne ou des droits de l'homme (en sources externes), pour organiser le service public de la justice judiciaire ? Avec quels moyens humains et financiers ? Enfin, qui en contrôle les objectifs et en apprécie les résultats ? Les critères de l'indépendance juridictionnelle, de l'impartialité du juge, de l'organisation générale interne des juridictions et de leur performance, sont pris en compte dans l'analyse. Administrer la justice n'est pas un simple audit de gestion, puisque de

⁽⁷⁸¹⁾ V. Norbert FOULQUIER, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle*, Paris, éd. Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2003, 805 p.

⁽⁷⁸²⁾ « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles ».

l'organisation du service public dépend le bon fonctionnement (l'indépendance de l'activité juridictionnelle) des services judiciaires (**Titre I**).

Étudier un service public régalien chargé, dans l'intérêt général, de juger les litiges civils et les infractions pénales, implique une approche interdisciplinaire. Le droit judiciaire public dépasse ainsi la *summa divisio*, droit public, droit privé, pour revenir aux sources du droit institutionnel de la justice⁽⁷⁸³⁾. Il intègre des règles de droit positif contenues dans les codes de l'organisation judiciaire et de procédures, complétées par des jurisprudences constitutionnelle, administrative, judiciaire, lues à la lumière des exigences de la Cour E.D.H. et de la C.J.U.E. en matière de droit au procès équitable. La juridiction administrative n'est donc pas exclusivement compétente ni totalement à l'origine de la formation du droit judiciaire public, qui existe par ailleurs sous d'autres formes (*court administration, court management, laws on judicial systems*) dans les États membres du Conseil de l'Europe⁽⁷⁸⁴⁾ et sur le continent américain⁽⁷⁸⁵⁾. Le Titre second définit d'abord juridiquement les principes directeurs de l'égalité de traitement des usagers devant la justice judiciaire, à savoir sa proximité, sa « gratuité », et l'accès à une décision de justice de qualité, à travers laquelle les principes d'« impartialité communicationnelle » du juge, de publicité de la justice et de transparence de l'action publique. Dans un second temps, la responsabilité de l'État du fait du fonctionnement défectueux de son système judiciaire, ne rend pas seulement compte des

⁽⁷⁸³⁾ V. Loïc CADIET, « Introduction à un cours de droit institutionnel de la justice, » in Julie ALIX *et al.* (coord.), *Humanisme et justice. Mélanges en l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, Paris, éd. Dalloz, 2016, p. 289-322.

⁽⁷⁸⁴⁾ V. par ex., Max VISSER, Roel SCHOUTETEN et Josje DIKKERS, « Controlling the Courts: New Public Management and the Dutch Judiciary », *Justice System Journal* 2019, n° 40, p. 39-53 ; Federica VIAPIANA et Marco FABRI, « Administration of Justice and Courts' Budget: An Independence and a Managerial Issue », *Public Sciences & Policies* 2019, vol. 5, p. 53-68 ; Cécile VIGOUR, « Nouveau référentiel gestionnaire ou nouveau modèle de justice ? Les réformes belges depuis 2013 », *Pyramides* 2017, n° 29, p. 61-92 ; Joël FICET, « Les ambiguïtés de la gouvernance judiciaire : autorégulation et qualité dans le Ministère public belge », *Revue Gouvernance* 2008, vol. 5, 27 p. ; Pietro CURZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021*, Corte suprema di cassazione, Roma, 21 janv. 2022, en ligne, consulté le 20 mai 2022 ; *Les études de la CEPEJ* 2020, n° 28, *La pondération des affaires dans les systèmes judiciaires*, en ligne, consulté le 31 mai 2022, spéc. p. 5 et 14 ; C.E.P.E.J., *Towards European Timeframes for Judicial Proceedings. Implementation Guide*, adopté lors de la 28ème ass. plén., à Strasbourg, le 7 déc. 2016, en ligne, consulté le 15 juill. 2022.

⁽⁷⁸⁵⁾ V. par ex., *International Journal For Court Administration*, revue bisannuelle en ligne de 29 numéros au 22 avr. 2022, qui se concentre sur l'administration et la gestion contemporaines des tribunaux. Elle fournit une plateforme d'échange de connaissances, d'expériences et de recherches dans ces domaines, pour un public diversifié de praticiens et d'universitaires. V. encore, Tin BUNJEVAC, « From Individual Judge to Judicial Bureaucracy: The Emergence of Judicial Councils and the Changing Nature of Judicial Accountability in Court Administration », *University of New South Wales Law Journal* 2017, vol. 40, p. 826 ; James W. DOUGLAS et Roger HARTLEY, « The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process? », *Public Administration Review* 2003, vol. 63, p. 441-454 ; Manuel RAMOS-MAQUEDA et Daniel Li CHEN, *The Role of Justice in Development : The Data Revolution*, Policy Research Working Paper, n° 9720, World Bank, Washington, juin 2021, en ligne, 32 p., consulté le 13 juill. 2022 ; Emmanuel JEULAND (dir.), *Court management - Gestion du tribunal. Pour un principe de coordination en matière de gestion du tribunal - For a Principle of Coordination in Court Management*, Paris, IRJS Éditions, coll. Bibliothèque de l'IRJS - André Tunc, t. 110, 2020, 278 p. ; Bartolomeo CAPPELLINA, *Quand la gestion s'empare de la Justice : de la fabrique européenne aux tribunaux*, op. cit., spéc. p. 46 s. ; Myriam BELKADI, Berthon NICOLAS et Astrid EDWIGE, « De quelques effets de la loi de règlement sur le budget de la Justice », in Jean-Baptiste JACOB (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, op. cit., spéc. p. 255-257.

détentions ou des condamnations injustement subies, mais met en lumière le principe de célérité de la justice, qui s'exprime dans les recours des usagers, victimes d'une faute lourde ou d'un déni de justice de l'institution. La recherche de ces principes de droit judiciaire public et leur analyse proposent *in fine* à l'administration centrale de la justice des outils fonctionnels adaptés au statut constitutionnel de l'autorité judiciaire, afin d'assurer aux usagers du service public un traitement juridictionnel effectif de leur recours (**Titre II**).

Titre I. L'administration du service public organiquement séparée des fonctions juridictionnelles

Un système de gestion de la justice judiciaire, assimilée aux autres services publics administratifs, est-il adapté au maintien d'un fonctionnement régulier des tribunaux, à la spécialité contentieuse et à l'indépendance juridictionnelle ? La rationalité gestionnaire du ministère de la Justice est soucieuse d'effectivité, d'efficience et de qualité. Elle est plus fonctionnelle qu'organique, et s'exerce en premier lieu sur l'organisation générale interne des services judiciaires. Le contrôle juridictionnel exercé par le Conseil d'État, autorisé par le Tribunal des conflits, sur le *management* des services, la gestion courante des juridictions, la carrière des magistrats judiciaires, se heurte parfois à l'indépendance de ces derniers dans la prise de « mesures d'administration du procès », là où les chefs de juridiction, *managers*, n'administrent pas à la place des juges. Il convient alors de distinguer le *process* (la prise d'actes administratifs), du procès (l'activité juridictionnelle), ou pour le dire autrement, de distinguer l'organisation du service public, des fonctions juridictionnelles, garantie institutionnelle du bon fonctionnement de la justice (**Chapitre I**).

Parce que la justice est jaugée par les usagers⁽⁷⁸⁶⁾, et la performance des juridictions évaluée par la D.S.J. du ministère de la Justice, les chefs de cour et de tribunaux judiciaires sont conduits à s'imprégner d'un raisonnement administratif, comptable et financier, ne serait-ce que pour assurer leur positionnement de chef d'une administration. L'alignement de l'administration de la justice judiciaire sur l'organisation et la gestion d'un service public administratif « ordinaire » tend à favoriser un modèle de priorisation des urgences (selon la nature de l'affaire et la situation des parties), de gestion des flux (contentieux de masse et stocks de procédures dépassant un certain délai), de célérité de traitement par la « *déjudiciarisation* »⁽⁷⁸⁷⁾. Il ressort de ces techniques de gestion des préoccupations et des

⁽⁷⁸⁶⁾ V. Cécile VIGOUR *et al.*, *La justice en examen*, Paris, éd. P.U.F., coll. Le lien social, 2022, 436 p.

⁽⁷⁸⁷⁾ L'entreprise originaire de *delegalization* relève de la sociologie du travail. V. Heleen IETSWAART, « Déjudiciarisation », in André-Jean ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, Bruxelles, éd. L.G.D.J., 1988, p. 94 : « [La déjudiciarisation est] un terme qui fait référence à la division du travail entre les tribunaux de l'ordre judiciaire et d'autres institutions, en matière de règlement de conflits entre justiciables. La notion de déjudiciarisation est la base idéologique des propositions de faire traiter désormais certaines catégories d'affaires civiles ainsi que certains problèmes d'ordre pénal, par des institutions para-judiciaires ou privées, existantes ou à créer, plutôt que par les tribunaux ». V. aussi, *Thésaurus de l'activité gouvernementale du Québec*, cité par Loïc CADIET, in « Réformer la justice en France – sur quelques tendances à l'œuvre », in François ROUSSEAU, Sylvie GRUNVALD et Gildas ROUSSEL (coord.), *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet*, *op. cit.*, p. 301 : « [La déjudiciarisation est] la mesure sociale cherchant à diminuer le recours aux services judiciaires pour régler des problèmes sociaux en stimulant la

crispations sur le système d'allocation des moyens humains et financiers de la justice judiciaire par résultats. Le souci d'une administration plus performante et moins dispendieuse en frais de justice est régulièrement mis en avant pour expliquer que la négociation budgétaire soit orientée par la rentabilité du temps d'activité des magistrats (**Chapitre II**).

recherche de solutions axées sur les ressources et la compréhension de la collectivité ». Il s'agirait de rendre aux citoyens la maîtrise de la solution de leur litige, en les impliquant (*empowerment*) pour les responsabiliser.

Chapitre I. Les garanties institutionnelles du bon fonctionnement du service public

La bonne administration de la justice judiciaire suppose qu'un dualisme opérationnel s'applique en son sein. Ce dualisme, issu de la jurisprudence du Tribunal des conflits, sépare le fonctionnement *juridictionnel* des services judiciaires, relevant du contrôle et des voies de recours classiques devant l'autorité judiciaire, de l'*organisation* du service public, relevant de la sphère de contrôle du Conseil d'État. Il garantit l'indépendance de l'office juridictionnel en distinguant toute une série d'actes administratifs qui ne portent pas directement sur le fonctionnement d'une instance en cours, *i.e.* qui ne se rattachent à aucune procédure judiciaire. La distinction jurisprudentielle reprend les principes de la *Loi des 16-24 août 1790*, qui séparait les fonctions administratives, des fonctions juridictionnelles. Elle en règle les modalités jusque dans la répartition des affaires entre les rapporteurs publics du Tribunal des conflits. Et lorsque des actes administratifs, singulièrement les sanctions disciplinaires, intègrent dans leur motivation des éléments se rattachant au *fonctionnement* du service juridictionnel, la jurisprudence du Tribunal des conflits autorise le C.S.M. à statuer en premier et dernier ressort au fond de l'affaire (**Section I**).

L'indépendance juridictionnelle s'arrête là où commence l'organisation des services d'une juridiction. Le juge peut prendre un certain nombre de mesures d'administration judiciaire dans l'instance qu'il conduit (par exemple, en matière de fixation des délais, de radiation et de retrait du rôle en procédure civile, de dessaisissement du procureur de la République par le parquet européen, de non-admission ou de désistement d'un appel, en procédure pénale...) dans le but d'assurer la célérité du procès. Ne disposant pas du pouvoir administratif réglementaire du chef de juridiction, il ne peut agir que dans le cadre de l'affaire dont il est saisi, et qui relève de son indépendance juridictionnelle. *A contrario*, dans l'organisation générale interne du tribunal, il appartient au chef de juridiction de fixer l'ordonnance de roulement des magistrats dans les services et de répartir les affaires entre eux. Une incompétence légale empêche les magistrats – même ceux du Siège, pourtant inamovibles – de déléguer les mesures « d'ordre intérieur » du chef de juridiction au juge de l'excès de pouvoir, dès lors que ses actes administratifs ne créent ni ne restreignent les droits d'autres personnes que les agents publics chargés de les mettre en œuvre (**Section II**).

Section I. Une justice rattachée pour son administration à un ministre

La charge ministérielle de la justice est dictée par un cadre temporel. Le ministre en gère les constantes comme les variables : « *valeurs tenues pour supérieures, distinction et interaction de l'administratif et du juridictionnel, idée de la charge de travail, conception du temps judiciaire, mentalités collectives* »⁽⁷⁸⁸⁾. Sa présence est essentielle pour organiser la vie judiciaire aux contraintes du service public. Il distingue et hiérarchise par exemple les urgences pour élaborer des règles d'organisation des tribunaux adaptées à une période singulière. Il élabore des projets de loi pour protéger l'ordre public et signe des circulaires pour assurer la continuité du service public de la justice. Ses décisions, sujettes à recours devant le Conseil d'État lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents publics chargés de les mettre en œuvre, sont notamment guidées par la volonté d'assurer l'égalité des citoyens devant la justice et de maintenir la cohésion des partenaires du service public (§1).

Le contentieux sur le conflit de compétence de l'organisation de la justice, lorsque des actes d'administration judiciaire semblent relever de l'indépendance du juge dans sa fonction juridictionnelle, est réglé par le Tribunal des conflits. Depuis la suppression de sa présidence par le garde des Sceaux, le Tribunal du Palais-Royal est à même de statuer en toute indépendance sur l'ordre juridictionnel compétent, dans le souci d'uniformiser les jurisprudences discordantes sur l'organisation des services judiciaires, afin d'aboutir à une meilleure lisibilité des règles. L'incarnation ministérielle de l'administration judiciaire maintient l'appartenance institutionnelle de l'autorité judiciaire à l'État. Aussi, les décisions administratives du C.S.M. relatives à la discipline des magistrats font l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État pour les magistrats du siège, et d'un recours pour excès de pouvoir (après la décision du ministre de la Justice) pour les magistrats du parquet. En effet, les sanctions disciplinaires prises à l'égard des magistrats du siège émanent d'une juridiction présidée par une autorité judiciaire indépendante, qu'est le Premier président de la Cour de cassation, et s'opposent à ce que les affaires fassent l'objet d'un nouvel examen au fond par la juridiction administrative (§2).

⁽⁷⁸⁸⁾ Jean-Louis GILLET, « L'office du ministre de la Justice », *op. cit.*, p. 581.

§1 – La place du juge administratif dans le contrôle de l'organisation du service public

Des décisions sur l'organisation du service public de la justice sont prises par des magistrats en dehors de leur office juridictionnel. Elles relèvent de l'administration interne de la juridiction, allant de *l'acte d'administration de la procédure*, à *l'acte de gestion administrative courante* (personnel, budget, équipement), en passant par *l'acte d'organisation des services judiciaires*. Une frontière d'ordre juridictionnel existe entre les actes de gestion du service public de la justice, contrôlés par le Conseil d'État, et l'activité juridictionnelle, qui relève des contrôles classiques et des voies de recours du second degré (A). Tout acte de l'autorité judiciaire qui ne se rattache pas à une procédure judiciaire mais s'inscrit dans une organisation générale de service public, fait partie d'un processus administratif distinct qui exclut la protection constitutionnelle de l'indépendance juridictionnelle (B).

A. Le contentieux de l'organisation judiciaire devant le Conseil d'État

En 1952, le Tribunal des conflits distinguait, dans une décision *Préfet de la Guyane*, l'organisation du service public de la justice, du fonctionnement de l'autorité judiciaire. Il précisait que les actes relatifs à « *l'exercice de la fonction juridictionnelle* » relèvent des juridictions judiciaires, tandis que ceux relatifs à « *l'organisation du service public* » de la justice relèvent des juridictions administratives⁽⁷⁸⁹⁾.

En 1953, le Conseil d'État se prononçait dans le même sens, en considérant que le C.S.M., autorité constitutionnelle garante de l'indépendance juridictionnelle, était également appelé à intervenir dans la prise de décisions relatives à la carrière des magistrats judiciaires. Les conseillers d'État jugèrent que le C.S.M. statuant sur sa composition « *fait partie de l'organisation de l'ensemble du service judiciaire* », s'attribuant en premier et dernier ressort le contentieux du statut de la magistrature judiciaire⁽⁷⁹⁰⁾. L'article 2, 2°, du *Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif*⁽⁷⁹¹⁾, prévoyait, dans sa rédaction applicable à la cause, que la juridiction administrative suprême connaissait en

⁽⁷⁸⁹⁾ T. confl., 27 nov. 1952, *Préfet de la Guyane*, req. n° 1420, *Rec. Lebon*, p. 642 ; *JCP* 1953, n° 2, p. 7598, note Vedel : la responsabilité de la puissance publique peut être engagée « indépendamment de toute appréciation à porter sur la marche même des services judiciaires ».

⁽⁷⁹⁰⁾ CE Ass., 17 avr. 1953, *Falco et Vidaillac*, req. n° 24044, *loc. cit.*

⁽⁷⁹¹⁾ *JORF* 1er oct. 1953, n° 232, p. 8593.

premier et dernier ressort des « *litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires*^[792] nommés par décret du Président de la République en vertu des dispositions de l'article 13 (3e alinéa) de la Constitution et des articles 1er et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État »⁽⁷⁹³⁾ ; principe ultérieurement codifié à l'article R. 311-1 du C.J.A., dont la nouvelle rédaction ne mentionne pas expressément les magistrats de l'ordre judiciaire, mais vise plus largement les « *agents publics* ».

Ce changement sémantique est révélateur du constat que les membres de l'autorité judiciaire ne sont peut-être pas de simples « fonctionnaires » judiciaires, au sens de ceux régis par le statut général de la fonction publique. Dans son commentaire, le doyen Vedel faisait remarquer qu'« à supposer que l'élection [des membres du C.S.M.] en cause soit une 'opération de service public', rien ne la rattache à l'exercice du pouvoir exécutif pour l'excellente raison que le but de l'institution du C.S.M. a été précisément de créer un organe distinct du Parlement et du gouvernement et juridiquement indépendant de l'un et de l'autre »⁽⁷⁹⁴⁾.

D'un certain côté, il en résultait pour les magistrats élus au C.S.M. une garantie supplémentaire, car le recours contre un « *principe général d'intervention du législateur dans le fonctionnement de la justice* »⁽⁷⁹⁵⁾ n'eut pas été mieux dirigé devant la Cour de cassation, qui, sous la IIIème République, avait la qualité de C.S.M. « À cet âge, la justice judiciaire,

⁽⁷⁹²⁾ V. CE, 11 déc. 1903, *Lot et Malinié*, req. n° 10211, *Rec. Lebon*, p. 780 ; S. 1904, n° 3, p. 113, note Hauriou.

⁽⁷⁹³⁾ V. CE Ass., 15 mai 1981, *Maurice*, req. n° 33041, *Rec. Lebon*, p. 221 ; *AJDA* 1982, p. 86, concl. Bacquet ; *D.* 1982, p. 147, note Blondel et Julien-Laferrère : « Les magistrats de l'ordre judiciaire, qui sont au nombre des fonctionnaires nommés par décret du Président de la République, en vertu de l'article 2 de l'ordonnance du 28 novembre 1958, forment dans leur ensemble un corps de fonctionnaires nommés par décret. Par suite, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs à la situation individuelle de ces magistrats ». V. aussi, Jean-Christophe LAPOUBLE, « Les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature vues par le Conseil d'État », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 3, p. 507 : « Les règles de procédure [...] vont parfois, s'inspirant du niveau d'importance des litiges, jusqu'à écarter [le] double degré [de juridiction], en attribuant des compétences en dernier ressort à des juridictions dont les décisions sont ordinairement susceptibles d'appel ou, au contraire, en investissant d'emblée d'une compétence initiale et exclusive de tout recours des juridictions dont la mission est par ailleurs de connaître de recours »...

⁽⁷⁹⁴⁾ Georges VEDEL, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *Études et documents du Conseil d'État* 1954, n° 8, p. 21. *Contra.* v. CE Ass., 12 juill. 1969, *L'Étang*, req. n° 72480, *loc. cit.* : « Il ressort des prescriptions constitutionnelles et législatives qui fixent la nature des pouvoirs attribués au Conseil supérieur de la magistrature à l'égard des magistrats du siège, comme d'ailleurs de celles qui déterminent sa composition et ses règles de procédure, que ce conseil a un caractère juridictionnel lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège, et qu'en raison de la nature des litiges qui lui sont alors soumis et qui intéressent l'organisation du service public de la justice, il relève du contrôle de cassation du Conseil d'État statuant au contentieux ».

⁽⁷⁹⁵⁾ Michel LESAGE, *Les principes de droit public régissant les rapports entre le législateur et le juge (contribution à l'étude du principe de la séparation des pouvoirs)*, thèse de doctorat, Droit, Lille, 1958, p. 427. V. aussi, du même auteur, *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice : contribution à l'étude du principe de séparation des pouvoirs*, préf. Roland Drago, Paris, éd. L.G.D.J., 1960, 337 p.

qualifiée en France de simple service public de l'Exécutif, est venue rechercher – et trouver – auprès du Conseil d'État, juge des actes de l'Exécutif, un bénéfique protecteur, mais contre les excès du seul gouvernement »⁽⁷⁹⁶⁾. D'un autre côté, depuis l'adoption de la Constitution de la Vème République, « il est pour le moins curieux que les personnes chargées de juger en cassation des magistrats judiciaires dont l'indépendance et l'inamovibilité sont garanties par la Constitution et une loi organique soient des fonctionnaires dont le propre régime disciplinaire repose sur un texte à simple valeur réglementaire [...]. L'idée que l'on se fait des normes juridiques est pour le moins malmenée, à moins de considérer que la tradition au sein du Conseil d'État a une valeur supérieure à la loi »⁽⁷⁹⁷⁾...

Alors que la séparation des autorités administrative et judiciaire est légalement consacrée, l'autorité judiciaire se trouve toujours placée sous le contrôle du Conseil d'État, sur les mêmes critères jurisprudentiels se rattachant à l'organisation du service public de la justice : « La création des tribunaux^[798], leur répartition sur le territoire [qui auparavant ne relevait de la compétence du Gouvernement que sur habilitation du législateur]^[799], leur organisation générale [interne]^[800], la nomination des magistrats et tout ce qui concerne l'organisation de leur carrière^[801], leur rémunération, leur avancement et sauf cas d'une mesure disciplinaire intéressant les magistrats du siège, leur cessation de fonctions, toutes

⁽⁷⁹⁶⁾ Thierry-Serge RENOUX, « Introduction de la problématique », Table ronde sur « L'autorité judiciaire et le service public de la justice », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 161. *Contra.* v. Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ, *Justices*, op. cit., p. 26-27 : « Le Gouvernement, dans son entreprise d'abaissement du Conseil supérieur dont il prenait ombrage, trouvait un allié inattendu place du Palais Royal : le Conseil d'État, s'arrogeant de la façon la plus contestable le pouvoir de connaître des différends relatifs aux décisions du Conseil supérieur, qualifiées de simples actes administratifs et, refusant par là-même de reconnaître son autonomie constitutionnelle pourtant indiscutable, atteint son autorité morale. Le plus étonnant, sans doute, furent la résignation et la timidité qu'offraient les juridictions judiciaires à ce qui n'était rien d'autre que la traduction de l'impérialisme juridictionnel du Conseil d'État ».

⁽⁷⁹⁷⁾ Jean-Christophe LAPOUBLE, « Les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature vues par le Conseil d'État », *loc. cit.*

⁽⁷⁹⁸⁾ V. CE, 18 nov. 1964, *Martin*, *Rec. Lebon*, p. 557 ; *RFDA* 1990, p. 48, note De Guillenchmidt ; *AJDA* 2005, p. 1672, note Lascombe et Vandendriessche ; CE, 11 juill. 1969, *Honnet et Vigo*, req. n° 74949 et n° 74988, *Rec. Lebon*, p. 378.

⁽⁷⁹⁹⁾ V. CE, 25 juill. 1952, *Guingold et Fournier*, *Rec. Lebon*, p. 400 ; CE, 5 mars 1958, *Lapègue*, *Rec. Lebon*, p. 145. La compétence réglementaire de l'organisation *rationae loci* des tribunaux serait justifiée par le souci d'adapter rapidement la carte judiciaire à l'évolution économique et démographique du pays (v. Pierre HÉBRAUD, « Les juridictions », *D.* 1959, chron. p. 152).

⁽⁸⁰⁰⁾ V. Cons. const., 10 mars 1966, *Nature juridique des dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire*, déc. n° 66-37 L, pour le maintien des anc. greffes particuliers des tribunaux de police ; CE, 6ème et 2ème sous-sect. réun., 16 janv. 1976, *Perrimond et Ordre des avocats au barreau de Toulon*, req. n° 94169, n° 94170, n° 94171, n° 94172 et n° 94173, *Rec. Lebon*, p. 43, pour la création de magistrats chargés de la mise en état (« juge[s] [aux] pouvoirs étendus de contrôle et de direction de l'instruction ») des affaires civiles soumises aux formations de jugement, même si cette mesure de célérité de la justice relève du *fonctionnement* des juridictions...

⁽⁸⁰¹⁾ V. par ex., CE, 6ème et 5ème ch. réun., 8 sept. 2021, req. n° 453471, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 15 sept. 2021, obs. Bigot, sur l'abrogation de la condition d'âge minimal fixée par l'art. 33 du *Décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'École nationale de la magistrature*, *JORF* 5 mai 1972, n° 106, p. 4638, pour le recrutement sur titres aux fonctions d'auditeur de justice.

ces questions ne sont point l'exercice de la fonction [juridictionnelle]. Elles constituent des éléments d'une organisation du service public de la justice dont les pouvoirs publics ont la responsabilité et dont le Conseil d'État a le contrôle juridictionnel »⁽⁸⁰²⁾. Il a par exemple été jugé que la décision par laquelle un procureur de la République agréé ou refuse d'agréer une personne morale en vue de l'organisation de stages de sensibilisation à la sécurité routière, ne se rattache pas à la fonction juridictionnelle sur l'exercice de laquelle les attributions de l'association n'ont pas d'effet⁽⁸⁰³⁾. Les litiges résultant de cet « acte à portée générale et impersonnelle relatif à l'organisation du service public de la justice » ne sont pas de nature à influencer sur le déroulement d'une procédure judiciaire. Ils n'impliquent aucune appréciation sur la marche même des services judiciaires et relèvent en conséquence de la compétence de la juridiction administrative⁽⁸⁰⁴⁾.

Ainsi, là où il n'y a pas lieu d'appliquer les règles de droit substantiel ou de procédure dans une affaire individuelle, il n'est question que de processus administratif⁽⁸⁰⁵⁾.

B. Processus administratif et procédure judiciaire

⁽⁸⁰²⁾ Concl. conformes du commissaire du Gouvernement, Jean DONNEDIEU DE VABRES, dans l'affaire, CE Ass., 17 avr. 1953, *Falco et Vidailac*, req. n° 24044, *op. cit.*

⁽⁸⁰³⁾ T. confl., 12 oct. 2015, *M. Hoareau c/ Préfet de la Réunion*, req. n° C4019, *Rec. Lebon*, p. 510 ; *AJDA* 2015, p. 1949 ; p. 2370, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet.

⁽⁸⁰⁴⁾ *Nuance. Comp.* CE, 16 févr. 2018, req. n° 417944, *D. actu.*, 19 févr. 2018, obs. Coustet ; *AJDA* 2018, p. 370, obs. De Montecler ; *JCP G* 2018, n° 328, note Pauliat ; *D.* 2018, p. 421 ; p. 1611, chron. Pradel, considérant que le contentieux relatif à l'installation de box vitrés destinés à accueillir des prévenus lors des audiences, alors qu'il constitue un acte d'aménagement des conditions du procès, n'est pas détachable de la police de l'audience et concerne le *fonctionnement* de l'autorité judiciaire, en ce qu'il vise : la sécurité de la salle, la participation effective du prévenu ou de l'accusé à la procédure, sa libre communication avec son avocat. La mesure se justifie au regard de la gravité de l'infraction (lecture des chefs d'accusation) et de la dangerosité présumée du mis en cause (visa du casier judiciaire, d'actes d'enquête. *Contra.* v. Raphaële PARIZOT, « Box vitrés : feu de tout bois au nom de la présomption d'innocence », *RSC* 2021, p. 120). Le Conseil d'État s'est ainsi déclaré incompétent pour connaître de la problématique. L'aspect sécuritaire n'était pourtant pas la raison première de la D.S.J. d'installer des boxs dans les salles d'audience : le but principal du dispositif était économique. Face à la baisse du nombre de membres des forces de l'ordre dans les tribunaux, leur présence était remplacée par des boxs vitrés (v. Maud LÉNA, « Faut-il boxer les boxs ? », *AJ pénal* 2017, p. 513). *Revirement.* v. T. confl., 8 févr. 2021, *Syndicat des avocats de France*, req. n° 4202, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2021, p. 727, chron. Malverti et Beaufils, *D. actu.*, 8 juill. 2021, obs. Engel : le contentieux de la légalité d'un acte à portée générale et impersonnelle relatif à l'organisation du service public de la justice, en l'espèce le recours aux boxs vitrés, relève la compétence du juge administratif.

⁽⁸⁰⁵⁾ V. encore, CE, 10ème et 9ème sous-sect. réun., 15 avr. 2011, *Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ Mme Ribailly*, req. n° 346213, *Rec. Lebon*, p. 165 ; *D.* 2011, p. 1285, obs. Biget ; *AJDA* 2011, p. 821 ; p. 1364, chron. Domino et Bretonneau ; p. 1507, note Robert-Cuendet ; *AJ pénal* 2011, p. 248, obs. Péchillon ; *JCP A* 2011, p. 309, obs. Dubreuil ; *Rev. pénit.* 2011, p. 415, obs. Céré : « Il n'appartient qu'au juge judiciaire de connaître des actes relatifs à la conduite d'une procédure judiciaire ou qui en sont inséparables [...]. La décision par laquelle le juge d'instruction décide de suspendre ou de supprimer le permis qu'il a accordé à une personne pour qu'elle rende visite à un prévenu, qu'elle soit prise en application des dispositions de l'article D. 408 en raison des troubles causés par le visiteur et signalés par le chef d'établissement pénitentiaire ou d'une autre disposition du Code de procédure pénale, ne saurait être regardée comme détachable de la conduite de la procédure judiciaire et relever de la compétence de la juridiction administrative ».

Un inventaire précis de l'ensemble des actes d'administration de la justice judiciaire aurait le mérite de distinguer ceux qui, « déjuridictionnalisés », pourraient être attribués à des agents publics autres que les magistrats, de ceux qui, intimement liés à la fonction de juger, doivent rester de la compétence des magistrats du siège ; mais la distinction n'est pas toujours facile à établir.

La décision de relaxe rendue le 16 décembre 2020 par le C.S.M. dans l'affaire disciplinaire *Cornu*⁽⁸⁰⁶⁾, a par exemple amené sa formation compétente à contrôler la régularité d'actes de procédure autorisés par un J.L.D. : « *En l'absence de tout autre élément susceptible d'étayer la réalité des propos imputés à M. Cornu [critiquant l'action des services d'enquête, du parquet et de la chambre de l'instruction, avec une partie civile du dossier dont il a été dessaisi] ; la preuve de la conversation incriminée [par la retranscription d'une écoute téléphonique n'étant] pas régulièrement rapportée, le grief [de manquement aux devoirs de réserve, de délicatesse et de loyauté] sera écarté* ». Ce faisant, le C.S.M., juge disciplinaire des magistrats du siège, a implicitement reconnu l'irrégularité d'un acte juridictionnel, en l'espèce une interception téléphonique. Il en conclut qu'ayant « *écarté la pièce pénale portant retranscription de cette conversation, [...] ce grief [le manquement du magistrat aux devoirs de son état], insuffisamment étayé par les autres investigations diligentées, sera rejeté* ». D'un point de vue strictement procédural, la solution semble devoir être approuvée : des écoutes téléphoniques captées au cours d'une procédure pénale sont des données à caractère privé. Utilisées dans un but étranger à celui pour lequel elles ont été collectées, elles entraînent une ingérence illégale dans le droit au respect de la vie privée⁽⁸⁰⁷⁾.

Dans une seconde espèce posant un problème de droit similaire, d'identification de la nature d'un acte judiciaire, à la question de savoir si les tableaux mensuels des assesseurs des chambres correctionnelles des T.G.I., ayant pour fonction de déterminer la composition de la juridiction, se rattachaient à la fonction de juger, le Conseil d'État a répondu positivement : « *Quelle que soit leur nature, les documents qui sont détenus par les juridictions et se rattachent à la fonction de juger dont elles sont investies, n'ont pas le caractère de document administratif* »⁽⁸⁰⁸⁾. Le principe de l'indépendance juridictionnelle postule que les actes

⁽⁸⁰⁶⁾ V. Pierre-Antoine SOUCHARD, « Affaire *Cornu* : le CSM met fin à la procédure disciplinaire », *D. actu.*, 17 déc. 2020.

⁽⁸⁰⁷⁾ C.E.D.H., 2ème sect., 7 juin 2016, *Karabeyoğlu c/ Turquie*, req. n° 30083/10, §101 et §119, *Légicom* 2017, p. 61, art. Clément-Fontaine ; *Légipresse* 2018, p. 19, art. Clément-Fontaine. V. aussi, C.E.D.H., 2ème sect., 9 mars 2021, *Eminağaoğlu c/ Turquie*, req. n° 76521/12, §157 et §161, *Légipresse* 2021, p. 260 : violation de l'art. 8 de la *Conv. E.D.H.* pour l'utilisation, dans une procédure disciplinaire, par le Conseil supérieur des juges et des procureurs, d'éléments provenant d'une surveillance judiciaire.

⁽⁸⁰⁸⁾ CE, sect., 7 mai 2010, *M. A.*, req. n° 303168, *Rec. Lebon*, p. 154.

administratifs « intervenus au cours d'une procédure judiciaire ou se rattachant directement à celle-ci ne peuvent être appréciés soit en eux-mêmes, soit dans leurs conséquences, que par l'autorité judiciaire »⁽⁸⁰⁹⁾. En ce sens, la Commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.) et le juge administratif ont considéré que les documents émanant directement des juridictions, ou élaborés par l'autorité judiciaire (ordonnances, jugements, arrêts, pièces de procédure y afférentes), ne constituent pas des documents administratifs au sens de l'article 1er de la *Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*⁽⁸¹⁰⁾, et ne sont donc pas communicables au public⁽⁸¹¹⁾.

La fonction juridictionnelle est immergée dans un cadre de service public, avec ses acteurs présentenciels (dans le suivi des investigations par exemple) et post-sentenciels (mise sous écrou, application des peines) sans lesquels une décision judiciaire ne peut être rendue, ni exécutée. Les interférences avec d'autres services publics, partenaires directs et parfois dépendants de l'autorité judiciaire, sont nombreuses : administration pénitentiaire⁽⁸¹²⁾, centres de prévention de la délinquance chargés d'une mission de service public, police, gendarmerie... Afin que les « documents administratifs » ne cachent pas de véritables actes juridictionnels, le processualiste Julien Théron proposait un critère de distinction. Révélatrices de la « fonction administrative » du juge judiciaire, « *les mesures d'administration judiciaire sont les actes pris par le juge dans le cadre [du fonctionnement d'une instance en cours]. Aussi, dans le processus de délibération précédant la prise de décision de ces actes, le juge ne*

⁽⁸⁰⁹⁾ T. confl., 2 juill. 1979, *Agelasto*, req. n° 2134, *Rec. Lebon*, p. 273. V. aussi, T. confl., 19 nov. 2001, *Visconti c/ Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône*, req. n° 3255, *D.* 2002, p. 619 ; T. confl., 28 avr. 2003, *Lavier c/ Centre hospitalier de Bernay*, req. n° 3353, *Rec. Lebon*, p. 573 ; *AJDA* 2003, p. 1675 ; *D.* 2003, p. 1602 ; CE, 3ème et 8ème sous-sect. réun., 4 juin 2007, *Petitpas*, req. n° 288948, *Rec. Lebon*, p. 234 ; *AJDA* 2007, p. 1161 ; *JCP A* 2007, p. 592, chron. Rouault ; *Dr. adm.* 2007, n° 121, note Février.

⁽⁸¹⁰⁾ *JORF* 18 juill. 1978, n° 166, p. 2851.

⁽⁸¹¹⁾ CE, 2ème et 6ème sous-sect. réun., 9 févr. 1983, *Bertin*, req. n° 34650, *Rec. Lebon*, p. 53 ; *AJDA* 1983, p. 402, chron. Lasserre et Delarue ; CE, 2ème et 6ème sous-sect. réun., 29 avr. 1983, *Association SOS Défense*, req. n° 26908, *Rec. Lebon*, p. 727 ; *AJDA* 1984, p. 560.

⁽⁸¹²⁾ V. Vincent TCHEN, « Les droits fondamentaux du détenu à l'épreuve des exigences du service public pénitentiaire », *RFDA* 1997, p. 597. V. CE, sect., 9 nov. 1990, *Théron*, req. n° 101168, *Rec. Lebon*, p. 313 ; *AJDA* 1991, p. 546, note Belloubet-Frier ; *D.* 1991, p. 390, note Plouvin ; *RFDA* 1991, p. 671, note Pradel : la juridiction administrative n'est pas compétente pour statuer sur des conclusions dirigées contre une décision rendue par un juge de l'application des peines (J.A.P.). La décision du J.A.P. qui accorde, en application de l'art. 721 du C.P.P., la réduction d'une peine privative de liberté, « n'est pas une simple modalité du traitement pénitentiaire, mais constitue une mesure [juridictionnelle] qui modifie les limites de la peine ». V. aussi, CE, 10ème sous-sect., 20 janv. 2011, *Levêque*, req. n° 345052, *AJ pénal* 2012, p. 428, obs. Herzog-Evans : « La partie du dossier individuel de la personne incarcérée destinée aux membres du [S.P.I.P.] et qui comporte les synthèses socio-éducatives élaborées pour permettre de renseigner l'autorité judiciaire ne constitue pas des documents administratifs mais, car établie sur demande d'une juridiction, se rattache à la fonction de juger ». V. encore, CE, 10ème et 9ème ch. réun., 22 avr. 2022, req. n° 449084, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 12 mai 2022, obs. Dominati ; *AJDA* 2022, p. 1876 : les actes élaborés par les personnels de l'administration pénitentiaire et transmis au J.A.P. dans le cadre de l'instruction d'une demande de libération conditionnelle se rattachent à la fonction de juger. Dès lors, la responsabilité de l'État à raison du contenu et des conditions d'élaboration desdits actes d'investigation ne peut être recherchée que devant le juge judiciaire.

prend pas en considération le seul intérêt des personnes en cause. Il agit dans l'intérêt du service qu'il administre. Il peut [ainsi] être amené à prendre des décisions portant atteinte aux droits des parties dans le but d'administrer correctement [l'instance] dont il a la charge. À l'inverse des jugements, la décision n'est pas rendue pour la satisfaction d'un des intérêts dont l'atteinte a suscité sa saisine »⁽⁸¹³⁾.

En définitive, tout acte émanant des juridictions qui n'est pas pris dans un but d'organisation du service public, mais dans un contentieux particulier, doit être exclu de la catégorie des actes d'administration de la justice, sous peine de dénaturer l'acte juridictionnel.

§2 – Le conflit de compétence de l'organisation de la justice

Une seconde difficulté tient à la définition de l'organe compétent pour contrôler les actes administratifs de nature à influencer sur le fonctionnement judiciaire, notamment les décisions individuelles relatives à la carrière des magistrats. Le doute profite au juge administratif, l'organisation du service public étant la condition du bon fonctionnement des juridictions **(B)**. Son homologue, le juge judiciaire, « *ne dispose pas, symétriquement à l'Administration, de l'arme qui seule lui permettrait de défendre son domaine, de faire valoir sa compétence : le conflit positif d'attribution* »⁽⁸¹⁴⁾. Le Conseil d'État établit ainsi des limites entre sa propre compétence et celle de l'autorité judiciaire **(A)**.

A. L'avocat général à la Cour de cassation, rapporteur public du conflit positif d'attribution

La création d'administrations en charge de la résolution leur contentieux sous le Consulat puis l'Empire (conseils de préfectures en 1800 et comité du contentieux du Conseil d'État en 1806) témoignait du fait que le pouvoir exécutif s'érigait en gardien protecteur des prérogatives de l'Administration. « *Lorsque le Conseil napoléonien imposait la compétence administrative sur conflit, lequel conflit est d'ordinaire élevé par un préfet, c'est le chef de l'État, président du Conseil, qui impose une séparation des fonctions qui doit davantage être comprise comme une séparation des fonctions de juger et d'administrer (on soustrait au judiciaire) que comme une séparation des juridictions avant l'heure (celle de l'arrêt*

⁽⁸¹³⁾ Julien THÉRON, « Mesure d'administration judiciaire, proposition d'un critère de qualification », *D.* 2010, p. 2246.

⁽⁸¹⁴⁾ Notes de Charles EISENMANN et Georges VEDEL, sous CE Ass., 17 avr. 1953, *Falco et Vidailiac*, req. n° 24044, *op. cit.*

Blanco) »⁽⁸¹⁵⁾. Né du Conseil d'État dont il s'est progressivement dégagé, le Tribunal des conflits était d'abord un « *outil de combat dirigé contre la puissance des tribunaux judiciaires* »⁽⁸¹⁶⁾ avant d'être un arbitre impartial.

La procédure de conflit positif⁽⁸¹⁷⁾, « *arme qui a permis à la sphère administrative [...] de se dégager du juge judiciaire et de se développer dans un cadre autonome* »⁽⁸¹⁸⁾, visait initialement à préserver le privilège de juridiction de l'Administration. Cette vocation première du Tribunal des conflits était renforcée par la présidence de droit du garde des Sceaux, jusqu'à sa suppression par l'article 13 de la *Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*⁽⁸¹⁹⁾, auquel la doctrine reprochait de faire pencher la balance, en cas de partage, en faveur de la compétence administrative.

Le rôle joué par l'avocat général à la Cour de cassation, désigné en qualité de rapporteur public, pouvait rééquilibrer les plateaux de la balance : indépendance, impartialité, compétence, liberté d'écriture, sont les principes qui guident la rédaction de ses conclusions. Placé dans une situation inconfortable lorsque, désigné à la suite d'un conflit positif, il n'est pas censé être le porte-parole de l'autorité judiciaire, l'avocat général est néanmoins tenu de conclure dans une affaire où l'Administration a initié une procédure au lourd passif visant à préserver son privilège de juridiction. Il met à profit, dans le cours de son raisonnement, la note de rapporteur que lui a transmis son homologue, lui-même rapporteur public au Conseil d'État, ainsi que les observations des parties au litige pendant devant le juge, voire, plus rarement, la motivation de l'arrêté de conflit. « *Pour chaque affaire, le rapporteur public appartient à la juridiction suprême autre que celle du rapporteur* »⁽⁸²⁰⁾. Ainsi, « *au temps des*

⁽⁸¹⁵⁾ Grégoire BIGOT, « Le juge judiciaire, créateur de droit administratif ? », *op. cit.*, p. 10.

⁽⁸¹⁶⁾ François GAZIER, « Avant-propos », in François CHOUVEL, Thierry LAMBERT et Didier PÉLISSIER, *Les cas de partage au Tribunal des conflits*, préf. Jacques Robert, Paris, éd. Economica, 1984, p. 6 ; *RDJ* 1983, p. 1313.

⁽⁸¹⁷⁾ Art. 6 s. anc. de l'*Ordonnance du 1er juin 1828 du roi relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative*, *Bulletin des lois* 234, n° 8529 ; art. 13 de la *Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits*, *JORF* 31 mai 1872, n° 148, p. 3626 ; art. 19 et 22 du *Décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles*, *JORF* 1er mars 2015, n° 51, texte n° 9 ; *NOR* : JUSC1428131D.

⁽⁸¹⁸⁾ Gilles BACHELIER, « Le Tribunal des conflits, juge administratif ou juge judiciaire ? », in Agathe VAN LANG (dir.), *Le dualisme juridictionnel. Limites et mérites*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2007, p. 76.

⁽⁸¹⁹⁾ *JORF* 17 févr. 2015, n° 40, texte n° 1 ; *NOR* : JUSX1326670L.

⁽⁸²⁰⁾ Art. 9 du *Décret n° 2015-233 du 27 février 2015*.

affrontements a succédé celui de la coopération pacifique [...]. [Les] membres [du Tribunal des conflits] ont depuis longtemps abandonné tout esprit de conquête [...]. La réaction des uns et des autres est purement technique et s'inspire avant tout d'un souci de simplification de la jurisprudence et de meilleure commodité pour le justiciable »⁽⁸²¹⁾.

B. L'organisation du service public, condition du bon fonctionnement de la justice

Le Conseil d'État se réserve un droit de contrôle sur les décisions individuelles relatives aux prérogatives de corps des magistrats judiciaires. Il apprécie par exemple le système des primes qui leur sont versées, alors même que de tels contrôles impliquent d'apprécier la qualité de la participation des magistrats au « bon fonctionnement » de l'institution judiciaire. Une telle évaluation ne devrait-elle pas relever du C.S.M., qui dispose de prérogatives élargies en matière de gestion des carrières de la magistrature judiciaire⁽⁸²²⁾ ? Lorsqu'une autorité judiciaire décide de l'organisation de l'un de ses services, le double degré de juridiction administrative ne s'applique pas. Le Conseil d'État connaît ainsi en premier et dernier ressort des litiges relatifs aux avertissements infligés aux magistrats⁽⁸²³⁾, car l'avertissement est « *une 'mesure de gestion du service', visant à mettre fin à un comportement inapproprié sans le punir, mais auquel on a donné une forme et un poids tels que ses effets concrets le rapprochent d'une mesure punitive, ce qui justifie à son tour des garanties adaptées* »⁽⁸²⁴⁾. Contrairement au droit commun de la fonction publique d'État⁽⁸²⁵⁾, l'avertissement « *n'est pas au nombre des sanctions disciplinaires mentionnées à l'article 45 [du statut de la magistrature judiciaire]* »⁽⁸²⁶⁾.

⁽⁸²¹⁾ François GAZIER, « Avant-propos », *loc. cit.*

⁽⁸²²⁾ V. par ex., CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 29 oct. 2013, *Vidon*, req. n° 346569, *Rec. Lebon*, p. 259 ; *D. actu.*, 8 nov. 2013, obs. De Montecler ; *AJDA* 2013, p. 2183, obs. De Montecler.

⁽⁸²³⁾ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 13 juill. 2012, *Jacob*, req. n° 342633, *Rec. Lebon*, p. 664 et 829 ; *AJDA* 2012, p. 2359.

⁽⁸²⁴⁾ Olivier DUTHEILLET DE LA LAMOTHE, rapporteur public dans l'affaire, CE, 6ème et 1ère ch. réun., 21 juin 2017, req. n° 398830, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2017, p. 1310 ; *Gaz. Pal.* 2017, n° 28, p. 24, note Roussel ; cité par Thomas BIGOT, in « Loyauté d'un magistrat du parquet qui s'affranchit des orientations de politique pénale », *D. actu.*, 9 mai 2021.

⁽⁸²⁵⁾ V. art. 66 de la *Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, *JORF* 12 janv. 1984, n° 10, p. 277.

⁽⁸²⁶⁾ CE, 2ème et 6ème sous-sect. réun., 21 nov. 1991, req. n° 101148.

Lorsque le C.S.M. inflige une sanction disciplinaire à un magistrat du siège, sa décision est insusceptible de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Seul un recours *en cassation* est ouvert devant le Conseil d'État⁽⁸²⁷⁾, compétent en premier et dernier ressort pour vérifier la légalité de la mesure, car « *la nature a horreur du vide [...] juridictionnel. Pour éviter, sinon un déni de justice, du moins un vide juridique, il faut aller chercher un juge devant lequel un recours existe même sans texte. Le recours en cassation contre les juridictions [...] est ouvert devant le Conseil d'État même sans texte. Ce que Sieur ...X Édouard va pouvoir tirer comme profit de la décision qui flèche son litige devant la juridiction administrative, c'est qu'il aura un juge, le juge de cassation pour connaître de son litige* »⁽⁸²⁸⁾. Si le magistrat du siège ne peut contester la décision qui le sanctionne que devant un juge de cassation impuissant à connaître du fond, un magistrat du parquet trouve un juge de l'excès de pouvoir apte à en connaître...

Alors que l'ordre judiciaire bénéficie d'un statut dérogatoire au droit commun de la fonction publique d'État, que son indépendance juridictionnelle est constitutionnellement garantie, et que le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire ne cesse d'être réaffirmé⁽⁸²⁹⁾, il convient de se rappeler qu'originellement, le C.S.M. désignait la Cour de cassation, statuant en chambres réunies, pour connaître de la discipline des magistrats⁽⁸³⁰⁾. La Haute juridiction judiciaire pourrait-elle être juge de cassation des avis et décisions du C.S.M. relatives au déroulement des carrières, à la déontologie et à la discipline des magistrats ? « *La Cour de cassation est là pour appliquer la loi et ne peut rendre une décision sur la confusion des pouvoirs. Pour autant, le C.S.M. pourrait tout à fait l'exprimer dans des rapports d'activité, et prendre position* »⁽⁸³¹⁾.

⁽⁸²⁷⁾ Au 31 janv. 2020, Jean-Christophe LAPOUBLE, in « Les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature vues par le Conseil d'État », *loc. cit.*, recensait 28 arrêts du Conseil d'État statuant comme juge de cassation sur des décisions disciplinaires du C.S.M. prises à l'égard de magistrats du siège. Il indiquait que le plus ancien de ces arrêts remontait à 1975.

⁽⁸²⁸⁾ Concl. de Philippe DONDOUX, dans l'affaire, CE, sect., 14 mars 1975, *Rousseau*, req. n° 91756, *Rec. Lebon*, p. 195.

⁽⁸²⁹⁾ *Adde.* Un amendement parlementaire du 27 oct. 2015 sur le *Projet de loi organique Indépendance et impartialité des magistrats*, jamais adopté, entendait « revenir sur une extension récente du contrôle auquel le juge administratif soumet le C.S.M. lorsqu'il statue en matière de nomination des magistrats [...]. Le Conseil d'État soumet l'appréciation formée par le C.S.M. à son contrôle, ce qui ne paraît pas conforme au rôle que l'article 65 de la Constitution attribue au C.S.M. ».

⁽⁸³⁰⁾ Art. 13 de la *Loi du 30 août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire*.

⁽⁸³¹⁾ François MOLINS, *Entretien de thèse sur les nouvelles représentations de l'autorité judiciaire*, *loc. cit.*

L'alternative au Conseil d'État proposée instaurerait un second degré de juridiction judiciaire sur les avis et décisions du C.S.M. Le pourvoi en cassation des décisions disciplinaires retrouverait la compétence naturelle de sa Cour pour en connaître. Le transfert des procédures du Palais-Royal vers le Quai de l'Horloge consacrerait la double-nature juridictionnelle et judiciaire du C.S.M. Le faible nombre d'affaires à traiter relatives aux prérogatives de corps des magistrats judiciaires réduirait le risque de surcharge du contentieux, « *que compenserait vraisemblablement le perfectionnement qualitatif poursuivi, dans l'opinion des juges comme peut-être dans celle des politiques et du public* »⁽⁸³²⁾.

Section II. Les limites de l'indépendance juridictionnelle face aux mesures d'administration judiciaire

Les règles de « roulement », *i.e.* l'organisation générale interne de la juridiction (la composition des chambres, le nombre de juges chargés de traiter chaque contentieux, la répartition des affaires entre eux, le nombre et la nature des audiences), ont une incidence sur le droit du justiciable au *jus de non evocando* : le droit de ne pas être distrait du juge qui lui est assigné par la loi. Au nom du principe constitutionnel d'égalité des usagers devant la justice, des règles générales et prévisibles de roulement doivent permettre de ne pas faire échapper à un juge un contentieux qui lui a été attribué. Or, en France, la collation réglementaire des fonctions juridictionnelles ne protège pas l'inamovibilité constitutionnelle des magistrats du siège... Le roulement s'effectue par une mesure d'administration judiciaire prenant la forme d'une ordonnance du président du tribunal, qui, chaque année, dans la première quinzaine du mois de décembre, répartit les juges dans les différents pôles, chambres et services de la juridiction, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège (§1).

D'autres mesures d'administration judiciaire, prises par le juge dans son office, s'identifient à des actes d'administration du procès. Elles ont pour objectif l'efficacité de la justice par la célérité de la procédure. Comment distinguer alors les mesures d'ordre intérieur ayant pour objet général l'organisation des services, de celles assurant le bon déroulement de l'instance ? Leur qualification est à rechercher tantôt dans la répartition organique des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire sur la justice judiciaire⁽⁸³³⁾, tantôt

⁽⁸³²⁾ Jean-Louis GILLET, « Juger les juges des juges », *Les cahiers de la justice* 2021, p. 141.

⁽⁸³³⁾ V. Serge GUINCHARD et Guillaume DRAGO, « Droit constitutionnel et procédure civile », in *Répertoire de procédure civile*, *loc. cit.*

dans les jurisprudences européenne sur le droit au procès équitable et constitutionnelle sur les actes relevant de l'indépendance juridictionnelle (§2).

§1 – L'ancrage constitutionnel du « juge légal »

L'ordonnance collégiale de roulement, prise par renvoi à la loi en vertu du principe d'égalité devant la justice, est une mesure d'ordre intérieur qui répartit à l'avance les magistrats dans les chambres d'une cour ou les services d'un tribunal. Son mode historique d'adoption, par commission, légitimait le déplacement à visée pédagogique des magistrats formés comme des praticiens « généralistes », et garantissait leur impartialité vis-à-vis des justiciables d'un contentieux particulier (A). L'ordonnance unilatérale de roulement, désormais prévue par le droit positif comme étant l'œuvre du seul chef de juridiction, prend néanmoins en compte l'avis de l'instance de préparation de la mesure d'administration judiciaire. Si l'ordonnance comporte une part de décision discrétionnaire, elle n'est toutefois pas purement arbitraire (B).

A. L'ordonnance collégiale de roulement

En vertu du principe d'égalité devant la justice, toute personne doit être jugée par un magistrat déterminé à l'avance par la loi : le « juge légal », autrement dénommé « juge naturel ». *« Cela explique que le principe [...] ait été défendu à gauche et à droite mais ni sous la Terreur (ayant eu recours à des tribunaux d'exception), ni par Napoléon. À chaque fois qu'une période est dictatoriale, le principe est en danger car il y a un grand intérêt pour le dirigeant à pouvoir choisir ses juges. À l'origine du juge [légal], il y a clairement l'idée de vassalité »*⁽⁸³⁴⁾. Source d'arbitraire, le non-respect du principe du « juge légal » conduisait déjà le Parlement de Paris, dans ses remontrances de 1721, à affirmer que *« tous les hommes ont des juges naturels auxquels ils répondent en matière criminelle sans qu'on puisse les évoquer ; les princes de votre sang [votre Majesté] et les pairs de votre royaume seraient tous les jours incertains de leur destinée, ils dépendraient d'une commission et l'honneur des premières personnes de l'État pourrait être confié à des hommes rassemblés au hasard à des séances arbitraires qui n'excitent jamais la confiance, qui n'ont point de stabilité »*⁽⁸³⁵⁾.

⁽⁸³⁴⁾ Paolo ALVAZZI DEL FRATE, *Il giudice naturale. Prassi e dottrina in Francia dall'Ancien régime alla Restaurazione*, Rome, éd. Viella, coll. Ius nostrum, 1999, p. 164.

⁽⁸³⁵⁾ Cité par Paolo ALVAZZI DEL FRATE, in *Il giudice naturale. Prassi e dottrina in Francia dall'Ancien régime alla Restaurazione*, op. cit., p. 110.

Le droit au juge légal était consacré à l'article 17 de la *Loi des 16-24 août 1790*, indiquant que les justiciables ne peuvent être « *distracts de leurs juges naturels* ». Mais approuvée par le roi Louis XVI, ladite Loi, qui confortait les acquis de l'Ancien régime, ne pouvait constituer un P.F.R.L.R.... Repris à l'article 4 du Chapitre V, « Du pouvoir judiciaire », de la Constitution du 3 septembre 1791, le principe énonçait que : « *Les citoyens ne peuvent être distracts des juges que la loi leur assigne, par aucune commission, ni par d'autres attributions et évocations que celles qui sont déterminées par les lois* ». La Constitution du 22 août 1795 (à l'article 204), les Chartes constitutionnelles du 4 juin 1814 (article 62) et du 14 août 1830 (article 53), reprenaient la formulation du droit au juge légal.

Le principe n'apparaissait plus dans les Constitutions ultérieures créant des Républiques, mais figurait dans une *Loi n° 48-1281 du 18 août 1948 modifiant la loi du 28-04-1919 relative à l'organisation judiciaire, aux traitements, au recrutement et à l'avancement des magistrats*⁽⁸³⁶⁾, qui excluait de la compétence du pouvoir réglementaire l'organisation des services judiciaires, marquant ainsi leur spécificité par rapport à l'organisation des services publics administratifs qui relève par nature des matières réglementaires. L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 a profondément remanié la répartition des compétences normatives de la justice, en ne réservant à la loi qu'un domaine limité au « *statut des magistrats* », à la « *création de nouveaux ordres de juridiction* »⁽⁸³⁷⁾ et à la « *procédure pénale* ». Le domaine d'intervention du règlement est redevenu prépondérant dans l'organisation et le fonctionnement des juridictions de première instance et d'appel⁽⁸³⁸⁾, bien que la réforme du C.O.J. du 6 août 1980 ait regroupé les textes relatifs à la composition des juridictions et à leurs compétences *rationae loci* dans la partie législative du Code...

⁽⁸³⁶⁾ *JORF* 19 août 1948, n° 196, p. 8146.

⁽⁸³⁷⁾ Toute nouvelle catégorie de juridiction, et pas seulement d'ordre juridictionnel, relève du domaine de la loi (v. Cons. const., 18 juill. 1961, *Nature juridique de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire*, déc. n° 61-14 L, §1 et §2). Il suffit que la juridiction créée soit d'un genre unique dans sa compétence *rationae materiae* (Cons. const., 22 mai 1964, *Proposition de loi déposée par M. Menu, sénateur, tendant à modifier l'article 1er du Livre IV du Code du Travail, instituant les Conseils de Prud'hommes*, déc. n° 64-6 FNR, §2, S. 1964, p. 338, note Hamon), sa composition (Cons. const., 9 févr. 1965, *Nature juridique de certaines dispositions de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique*, déc. n° 65-33 L, §2 et §4, D. 1967, p. 405, note Hamon), ou le mode de désignation de ses membres consolidant les garanties du droit au procès équitable (Cons. const., 21 déc. 1964, *Nature juridique de l'article 5 (2ème alinéa, première phrase) de l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation des juridictions pour enfants*, déc. n° 64-31 L, §2, D. 1965, p. 641, note Hamon ; *AJDA* 1965, p. 101, note De Laubadère), pour que le législateur en fixe les règles constitutives.

⁽⁸³⁸⁾ « En matière d'organisation judiciaire, plus on s'élève dans la hiérarchie judiciaire, plus le domaine de la loi paraît étendu. [...] La compétence législative est maximale à l'égard de la Cour de cassation, protectrice suprême de la règle de droit, dont les attributions sont fixées par la loi ; elle est plus nuancée pour les cours d'appel et les tribunaux de grande instance » (Thierry-Serge RENOUX et André ROUX, *L'administration de la justice en France*, op. cit., p. 26).

Le régime réglementaire de l'ordonnance de roulement date d'un *Décret du 30 mars 1808 contenant règlement pour la police et la discipline des cours et tribunaux*⁽⁸³⁹⁾, qui prévoyait qu'il « sera fait chaque année un roulement des juges d'une chambre à l'autre », afin que les magistrats du siège ne s'enferment pas dans une discipline spécialisée, « de manière à ce qu'ils passent successivement dans toutes les chambres »⁽⁸⁴⁰⁾. Tout comme un médecin généraliste, un juge « généraliste » est plus à même d'avoir une vision d'ensemble des litiges civils et des infractions pénales dont il peut être saisi, qui sont en réalité souvent liés. Une magistrate témoigne ainsi de ses premières semaines de stage en juridiction, où elle a vu « successivement le même jeune homme passer devant un juge d'instruction pour être mis en examen pour viol et violences conjugales sur sa compagne, devant le juge des enfants pour évoquer le placement de ses deux enfants, et devant le tribunal correctionnel pour conduite en état alcoolique. La dépression, l'alcool et les violences avaient fait oeuvre commune »⁽⁸⁴¹⁾.

Or, les juges se veulent désormais spécialisés et compétents. Ils ne sont plus les magistrats de la tradition, ceux de la « passerelle entre les ors de la République et les toilettes débordantes de Bobigny »⁽⁸⁴²⁾, mais des spécialistes qui réagissent contre une mesure d'administration judiciaire qui organise leur roulement. Certains de leurs interlocuteurs les jugent peu compétents. Le juge à parfois à faire à des avocats très spécialisés, mais quand il devient lui-même spécialiste, le roulement le déporte de sa spécialité... Ce qui fait le bonheur des avocats... Il doit réapprendre son métier tous les deux ou trois ans, mais la formation continue ne lui en donne pas toujours les moyens, quand il n'en a tout simplement pas le temps. Les sessions de formation continue sont trop courtes : l'E.N.M. fait des magistrats des « touche-à-tout ». « Cela ne laisse-t-il pas leur chance à ceux qui ne se piquent de rien ? N'ont-ils pas été toujours mieux à même que les spécialistes d'échapper aux idées reçues ? »⁽⁸⁴³⁾.

⁽⁸³⁹⁾ *Recueil Duvergier*, p. 282.

⁽⁸⁴⁰⁾ Art. 5 et 50 du *Décret du 30 mars 1808*. V. Éric MAILLAUD, *Entretien de thèse sur l'administration d'un tribunal judiciaire*, loc. cit. : « Ne pas trop spécialiser [...] est le cas des petites juridictions. C'est une ouverture d'esprit. Le moyen de toucher à tous les contentieux est très enrichissant. [Contra.] Dans les très grandes juridictions (Paris, Bobigny, Nanterre), être spécialisé sur une tête d'épingle amène à maîtriser sa jurisprudence par cœur au bout de six mois, mais ne rend pas compte de la diversité du métier [...]. C'est comme le médecin de campagne qui a sa saison des rhumes, sa saison des gripes, sa saison des oreillons... Sauf que lui, plus il travaille, plus il gagne d'argent ! Il a au moins une récompense... Dans le "système fonction publique", non ! ».

⁽⁸⁴¹⁾ Aurélia SCHAFF, « La justice fragmentée », *op. cit.*, p. 117.

⁽⁸⁴²⁾ Vanessa LEPEU, « Renouer », in Robert SALIS (dir.), *Rendre la justice*, *op. cit.*, p. 364.

⁽⁸⁴³⁾ Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 200.

Une *Ordonnance du roi du 17 octobre 1820 sur le mode de roulement des magistrats dans les cours et tribunaux*⁽⁸⁴⁴⁾, précisait le mode d'adoption du roulement systématique par commission qui, « dans la dernière quinzaine qui précède les vacances, composée du premier président, des présidents de chambre, et du plus ancien conseiller de chacune des chambres, d'après l'ordre du tableau, fixera le roulement des conseillers dans les chambres dont la cour est composée » (article 1er). « Dans les tribunaux de première instance composés de plus de deux chambres [...], une commission composée du président, des vice-présidents et du doyen, fixera le roulement des juges dans chacune des chambres dont se compose le tribunal : notre procureur sera appelé à la commission pour être entendu en ses observations » (article 7). Le mode de roulement annuel dans les chambres était une mesure d'ordre intérieur, entrant dans les limites du pouvoir du Souverain d'édicter des règlements d'administration publique (anciens décrets pris après consultation de l'assemblée générale du Conseil d'État)⁽⁸⁴⁵⁾. Une première tentative de recours avortait en 1829, la Cour royale de Paris considérant que « les parties sont sans qualité ni droit pour attaquer le roulement annuel lorsqu'il a été approuvé par l'assemblée générale des chambres. C'est là une mesure de discipline intérieure qui ne peut être critiquée par les justiciables »⁽⁸⁴⁶⁾.

B. L'ordonnance unilatérale de roulement

Une version autoritaire du droit au juge légal, rédigée sous le régime de Vichy, a remis en cause la longue tradition du roulement par décision collégiale. La *Loi n° 437 du 14 août 1943 relative à la répartition des magistrats du siège dans les chambres des cours d'appel et tribunaux et à la désignation des magistrats chargés d'assurer le service des vacances*⁽⁸⁴⁷⁾, signée par Maurice Gabolde, garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État à la justice⁽⁸⁴⁸⁾, faisait de l'ordonnance l'œuvre du seul chef de cour : « Dans la première quinzaine de juillet, une ordonnance du premier président, après avis du procureur général, fixe pour l'année

⁽⁸⁴⁴⁾ *Bulletin des lois* 407, n° 6599 ; *Recueil Duvergier*, p. 109.

⁽⁸⁴⁵⁾ Cass. civ., 4 mars 1830, *S.* 1830, n° 1, p. 283 ; *D.* 1830, n° 1, p. 158.

⁽⁸⁴⁶⁾ CR Paris, 17 déc. 1829, *S.* 30, n° 2, p. 55 ; *D.* 30, n° 2, p. 17.

⁽⁸⁴⁷⁾ *JORF* 26 sept. 1943, n° 231, p. 2530.

⁽⁸⁴⁸⁾ Avec l'Acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940 fixant les pouvoirs du chef de l'État français, le pouvoir exécutif devenait le principal décideur ; les représentants de la nation (la Chambre des députés et le Sénat) se trouvaient mis en réserve. Sous la « dictature de commissaire » (Carl SCHMITT, *La dictature*, rééd. du Seuil, coll. L'Ordre philosophique, Paris, 2000, p. 142), il n'existait plus de Parlement et le pouvoir législatif était exercé par le pouvoir exécutif. L'absence de débat parlementaire ne permet pas de se fonder objectivement sur les travaux préparatoires à la *Loi n° 437 du 14 août 1943* pour déterminer la volonté du législateur.

judiciaire suivante la répartition dans les chambres de la cour des présidents de chambre et conseillers dont cette cour est composée » (articles 1er et 5 pour les tribunaux). La loi abrogeait les textes antérieurs, permettant ainsi le contrôle étroit des juridictions à travers leur président. Elle accompagnait le décret interdisant aux communistes poursuivis le libre choix de leur avocat et la mise au pas de la magistrature.

Le 21 octobre 1943, dans un discours prononcé devant le Conseil d'État, le garde des Sceaux déclarait que « l'autorité [judiciaire] n'est pas l'arbitraire », et se prononçait en faveur du « maintien d'une stricte justice »⁽⁸⁴⁹⁾. La Loi n° 437 du 14 août 1943 n'a pas été remise en cause à la Libération par le Gouvernement provisoire de la République, qui a confirmé le mode de roulement à travers l'Ordonnance n° 45-2280 du 9 octobre 1945 portant validation de textes de l'autorité de fait, émanant du ministère de la justice⁽⁸⁵⁰⁾, repris et inscrit à l'article L. 121-3, alinéa 1er, du C.O.J.⁽⁸⁵¹⁾. « On pourrait considérer que cette réforme n'était pas liée à l'idéologie du gouvernement de Vichy et qu'elle était purement technique [...]. Il faut néanmoins observer que le droit au juge [légal] est devenu un principe constitutionnel dans tous les pays qui ont connu le fascisme dans les années qui ont suivi la guerre et/ou une période de dictature. Les abus ont conduit ces pays [Italie, Allemagne, puis Espagne et Portugal] à constitutionnaliser le principe. Ils prévoient généralement qu'un mode objectif de désignation doit être prévu et qu'une commission (le 'présidium' en Allemagne) doit se charger de répartir les juges à l'intérieur d'un tribunal »⁽⁸⁵²⁾.

⁽⁸⁴⁹⁾ Cité par Jean MASSOT, in « Le conseil d'État et le régime de Vichy », *Vingtième Siècle, revue d'histoire* 1998, n° 58, p. 83 s.

⁽⁸⁵⁰⁾ *JORF* 10 oct. 1945, n° 238, p. 6376.

⁽⁸⁵¹⁾ Art. L. 121-3 (L. 710-1 anc.), R. 212-6 (R. 311-23 anc.) et R. 431-2 (R. 121-5 anc.) du C.O.J. À la Cour de cassation, l'ordonnance du Premier président fixant les attributions de chacune des cinq chambres civiles et de la chambre criminelle (art. R. 421-3 du même Code) est énoncée sous la forme d'une liste de matières plus ou moins détaillées selon les chambres (v. Cour de cassation, *Rapport annuel 2019*, Paris, éd. La Documentation française, 2020, p. 331-336). « La première chambre civile figure [...] en tête, avec ses 33 rubriques (28 en 1989), tandis que la chambre sociale, pourtant la plus chargée, occupe toujours le dernier rang loin derrière (10 rubriques en 2017, 4 en 1989) » (Évelyne SERVERIN et Brigitte MUNOZ-PEREZ, Service de la documentation, des études et du rapport (S.D.E.R.) de la Cour de cassation, *Éléments pour une statistique qualitative des affaires civiles traitées par la Cour de cassation*, Paris, 28 déc. 2020, Rapport n. p., p. 9). L'orientation des pourvois suit la structure de l'ordonnance fixant les attributions des chambres, mais la tentative d'articulation entre l'ordonnance du Premier président et la table des matières élaborée par le S.D.E.R. de la Cour (art. R. 433-2) a pour effet de faire fleurir toutes sortes de créations, au gré des besoins de la répartition des pourvois, « accroissant l'hétérogénéité et l'instabilité des catégories. Les modifications incessantes de la table [des matières du S.D.E.R.] traduisent à cet égard davantage une insatisfaction de ses utilisateurs, qu'une nécessité d'ajustement aux évolutions juridiques » (Évelyne SERVERIN et Brigitte MUNOZ-PEREZ, S.D.E.R. de la Cour de cassation, *op. cit.*, p. 11).

⁽⁸⁵²⁾ Emmanuel JEULAND, « Le renouveau du principe du juge naturel et l'industrialisation de la justice », *op. cit.*, p. 93.

En France, les chefs de juridiction ne semblent pas abuser de leur pouvoir d'ordre intérieur. Ils prennent en compte les avis des instances de préparation (assemblées générales, commission restreinte) des mesures d'administration judiciaire⁽⁸⁵³⁾. Le parquet a un fonctionnement collégial et hiérarchisé ; la décision de roulement, qui est l'aboutissement d'une réflexion en assemblée des magistrats du service, est assumée par le procureur de la République⁽⁸⁵⁴⁾. La concertation des parquetiers est identique à celle de l'exercice des fonctions juridictionnelles. Avant de prendre une décision, la première démarche du chef de parquet qui reçoit une plainte ou un signalement est de le soumettre pour avis à la section compétente. « *La décision du procureur est mûrie de façon collégiale et d'une manière encore plus fluide avec des échanges par mails ou même par WhatsApp* »⁽⁸⁵⁵⁾. Sans doute l'ordonnance de roulement comporte-t-elle une part de *décision* discrétionnaire, mais elle n'est pas purement arbitraire. Elle est préparée au cours d'une réunion de service où les magistrats sont entendus en leurs observations.

Sous l'Ancien régime, l'ordonnance de roulement aurait-elle procédé de l'arbitraire du Souverain d'édicter un édit royal, « *car la volonté du Prince a force de Loi* »⁽⁸⁵⁶⁾ (*Quod principi placuit, legis habet vigorem*) ? « *Quod placuit* » doit être traduit par « *ce qu'il est apparu* » au Prince former la meilleure décision, après qu'il ait recueilli les observations de ses conseillers, quand le temps est venu de clore la controverse⁽⁸⁵⁷⁾. Aujourd'hui, en droit positif, la désignation d'un magistrat du siège en qualité de juge d'instruction-remplaçant, en cas d'empêchement de l'unique juge d'instruction du tribunal, doit par exemple être effectuée par *l'assemblée générale* des magistrats du siège du tribunal⁽⁸⁵⁸⁾. L'article 50, alinéa 4, du

⁽⁸⁵³⁾ V. Titre Ier, chap. II, sect. 5, du C.O.J., spéc. art. R. 212-22 s.

⁽⁸⁵⁴⁾ V. Philippe LÉGER, « L'administration d'un tribunal de grande instance », *RFAP* 1991, n° 57, spéc. p. 21. *Adde.* Cass. crim., 17 déc. 1964, n° 62-90.072, *JCP* 1965, n° 2, p. 14042, note Combaldieu, sur l'indivisibilité de fonctions du ministère public plus que d'une indivisibilité de personnes : un membre du parquet reste étranger aux actes accomplis ses collègues. L'existence d'un fonctionnement collégial ne permet pas de présumer que tous les parquetiers participent aux poursuites exercées par l'un d'entre eux.

⁽⁸⁵⁵⁾ Rémy HEITZ, « Gilets jaunes, pandémie, lutte contre la cybercriminalité : le bilan de Rémy Heitz à la tête du parquet de Paris », propos recueillis par Gabriel Thierry, *D. actu.*, 23 sept. 2021.

⁽⁸⁵⁶⁾ *Digeste*, 1, 4, 2 ; « *Quodcunque igitur imperator per epistolam et subscriptionem statuit, vel cognoscens decrevit, vel de plano interlocutus est, vel edicto praecepit, iugem esse constat : haec sunt, quas vulgo constitutiones appellamus [Ainsi on doit regarder comme loi, tout ce que le prince établit par ses lettres signées de lui, ce qu'il décide en connaissance de cause, les arrêts qu'il porte en jugeant sommairement, et les édits qu'il fait publier. C'est ce qu'on appelle les ordonnances du prince]* ».

⁽⁸⁵⁷⁾ V. Michel VILLEY, *Philosophie du droit*, t. II. *Les moyens du droit*, rééd. Dalloz, coll. Bibliothèque Dalloz, Paris, 2001, spéc. p. 315.

⁽⁸⁵⁸⁾ Art. R. 212-36 du C.O.J. Le Conseil constitutionnel s'oppose à ce que le remplacement du titulaire empêché s'effectue « [sans] le consentement du magistrat concerné ni [...] aucune condition légale » suffisante au regard du principe de l'inamovibilité des magistrats du siège (Cons. const., 24 oct. 1980, *Loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 80-123 DC, *op. cit.*, §5). *Nuance.* v. Cass. crim., 2 mars 2021, n° 20-84.004, *D. actu.*, 9 mars 2021, obs. Fucini ; *AJ pénal* 2021, p. 167 ; *Dr. pénal* 2021, comm. n° 77, obs. Maron et Haas :

C.P.P., prévoit que « *si le juge d'instruction est absent, malade ou autrement empêché, le tribunal judiciaire désigne l'un des juges de ce tribunal pour le remplacer* ». Le président du T.J. peut procéder à son remplacement en cas d'urgence et d'impossibilité de réunir l'assemblée générale⁽⁸⁵⁹⁾, voire accomplir lui-même les actes d'instruction utiles⁽⁸⁶⁰⁾, mais son ordonnance ne peut se substituer à la désignation, en assemblée générale, du remplaçant du juge d'instruction empêché⁽⁸⁶¹⁾.

Le chef de juridiction s'efforce de placer la personne-ressource dans le service qui lui est le plus adapté. Le cas d'un magistrat déplacé d'un service à un autre sans son accord est exceptionnel. « *Certains syndicats voudraient que les chefs de juridiction ne puissent plus placer les magistrats là où ils le veulent. Ils y voient de la malice. Mais il n'est pas question de mettre en place de la cogestion. Si la moindre décision d'affectation d'un magistrat dans un service donnait lieu à un recours devant le tribunal administratif, ce ne serait plus la peine d'avoir des chefs de juridiction* »⁽⁸⁶²⁾. La rareté du retrait d'une affaire à un magistrat ne rend pas nécessaire l'instauration, en droit français, d'une disposition constitutionnelle sur le juge légal. Comme à l'université pour l'affectation des cours, des usages (le grade, l'ancienneté, le fait de pouvoir garder un enseignement pendant trois ans...) régissent l'organisation interne des juridictions, permettant la plupart du temps d'éviter les conflits et de trouver un *modus vivendi*.

« Aucune disposition légale n'interdit, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'anticiper la désignation d'un ou plusieurs magistrats afin de permettre, conformément aux dispositions de [l'art. 50, al. 4, du C.P.P.], dans le seul cas d'empêchement du titulaire, son remplacement par un magistrat disponible ». En l'espèce, la désignation *anticipée* (*contra*. v. Cass. crim., 12 juill. 1836, S. 1836, n° 1, p. 584), par l'assemblée générale, via l'adoption d'un tableau de roulement *nominatif* (v. Cass. crim., 20 sept. 2022, n° 22-84.038, *D. actu.*, 7 oct. 2022, obs. Delacoure ; *D.* 2022, p. 1704 ; *comp.* art. 137-1-1, al. 1er, du C.P.P. et Cass. crim., 25 oct. 2022, n° 22-84.862, *D. actu.*, 9 nov. 2022, obs. Slimani, pour la suppléance d'un J.L.D. dans l'incapacité d'assurer ses fonctions), de magistrats-remplaçants d'un juge d'instruction empêché, est jugée conforme aux exigences légales. Ainsi, en l'absence de tout empêchement effectif, un tribunal peut déterminer les magistrats susceptibles de remplacer le juge d'instruction si un tel empêchement survenait.

⁽⁸⁵⁹⁾ V. Cass. crim., 18 mars 2009, n° 08-88.486, *D. actu.*, 16 avr. 2009, obs. Girault ; *D.* 2009, p. 1144, obs. Girault ; *AJ pénal* 2009, p. 270, obs. Ascensi.

⁽⁸⁶⁰⁾ Cass. crim., 18 avr. 1991, n° 91-80.238, *Gaz. Pal.* 1991, n° 1, p. 478.

⁽⁸⁶¹⁾ Cass. crim., 11 sept. 2019, n° 19-83.878, *D.* 2019, p. 1714 ; *RSC* 2019, p. 847, obs. Valat ; *Dr. pénal* 2019, comm. n° 190, note Maron et Haas.

⁽⁸⁶²⁾ V. Éric MAILLAUD, *Entretien de thèse sur l'administration d'un tribunal judiciaire, loc. cit.* : « Un chef d'entreprise décide de savoir quel ingénieur placer à quel endroit ; c'est son travail. Pourquoi, dans l'administration, les chefs ne pourraient-ils plus être des chefs ? S'ils étaient obligés de motiver toutes les décisions, avec des recours, leur service ne fonctionnerait plus ». *Nuance. Rapp.* Serge GUINCHARD, « Entre aristocratie judiciaire et *humiliores* : la justice à la croisée des destins de ses acteurs et de ses usagers », in François ROUSSEAU, Sylvie GRUNVALD et Gildas ROUSSEL (coord.), *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet, op. cit.*, p. 216 : « La réforme [de la carte judiciaire du 23 mars 2019] n'a [elle aussi] été faite que pour répondre à la demande des 164 [chefs] des TGI de disposer librement, comme un chef d'entreprise, des juges mis à la disposition dans leur juridiction, en cohérence d'ailleurs avec l'espoir de la Chancellerie de tirer parti des nouvelles mégastructures pour économiser quelques dépenses de fonctionnement, voire d'investissement. C'est un projet [motivé] par des considérations budgétaires, pas par l'intérêt des justiciables ».

§2 – La qualification des mesures d’administration judiciaire

Lorsque plusieurs magistrats sont déplacés d’une fonction et d’une chambre à une autre sans leur accord, l’ordonnance du chef de juridiction, mesure d’organisation des services, ne peut pas être requalifiée en acte administratif unilatéral, ni remise en cause pour excès de pouvoir (A). Un dédoublement fonctionnel existe lorsqu’un président de tribunal ou un procureur de la République, en tant que représentant du garde des Sceaux, décide et précise l’organisation interne du tribunal dont il a la charge. Il exerce sa compétence réglementaire en tant qu’autorité exécutive et non en tant qu’autorité judiciaire, mais l’aspect administratif de l’organisation judiciaire renvoie aussi au processus décisionnel dans l’administration du procès, lequel se rapproche du fonctionnement judiciaire (B).

A. Des mesures d’organisation des services

Les mesures d’ordre intérieur ayant pour objet général d’assurer la bonne organisation des services de la juridiction⁽⁸⁶³⁾ – agrément d’intérêt public d’un partenaire du service de la justice⁽⁸⁶⁴⁾, répartition des affaires entre les formations de la juridiction (pôles, chambres, services) et les juges⁽⁸⁶⁵⁾, répartition des fonctionnaires de greffe dans les différents services de la juridiction⁽⁸⁶⁶⁾, délégation de magistrats dans des missions spécifiques⁽⁸⁶⁷⁾ – telle l’ancienne ordonnance du président d’un T.G.I. désignant un juge pour diriger et administrer le T.I.⁽⁸⁶⁸⁾, peuvent aboutir à déplacer d’office un magistrat pour des missions temporaires, sans qu’aucune loi organique ne détermine « *les garanties de nature à concilier les*

⁽⁸⁶³⁾ V. Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, 8ème éd., P.U.F., coll. Quadrige, 2000, spéc. p. 17.

⁽⁸⁶⁴⁾ V. T. confl., 12 oct. 2015, *M. Hoareau c/ Préfet de la Réunion*, req. n° C4019, *loc. cit.* V. aussi, par ex., l’agrément des associations d’aide aux victimes d’infractions, art. D-1-12-1 du C.P.P.

⁽⁸⁶⁵⁾ Art. R. 121-1, R. 312-5, R. 431-2 et R. 431-3 du C.O.J.

⁽⁸⁶⁶⁾ Art. R. 434-1 du C.O.J.

⁽⁸⁶⁷⁾ Art. L. 312-6 du C.O.J., sur le délégué à la protection de l’enfance désigné au sein de chaque cour d’appel.

⁽⁸⁶⁸⁾ Art. R. 327-37 anc. du C.O.J. V. CE, 6ème et 2ème sous-sect. réun., 26 mars 1993, *Mmes Bouanha, Grunstein et M. Bouche*, req. n° 123055, *Rec. Lebon*, p. 85. *Comp.* La décision du conseil régional de l’ordre des avocats désignant l’un de ses membres pour procéder à l’instruction contradictoire d’une affaire disciplinaire (art. 191 du *Décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d’avocat*, *JORF* 28 nov. 1991, n° 277, p. 15502 ; *NOR* : JUSX9110304D). Cette mesure est un acte d’administration qui ne relève pas du recours ouvert à l’avocat dont les intérêts professionnels sont lésés par une décision ou une délibération du conseil de l’ordre (art. 15 du *Décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991* ; v. Anne PORTMANN, « Procédure disciplinaire : inutile de se dérober », *D. actu.*, 2 juin 2016). Seule une décision se prononçant sur la poursuite disciplinaire peut être critiquée devant la cour d’appel (Cass. civ. 1ère, 12 oct. 2016, n° 15-24.450, *Bull. civ. I*, n° 190 ; *D.* 2016, p. 2171 ; 2017, p. 74, obs. Wickers ; *Gaz. Pal.* 6 juin 2017, n° 21, p. 27, obs. Villacèque).

conséquences du caractère temporaire [de ces] fonctions avec le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège »⁽⁸⁶⁹⁾.

Toute délégation, qu'elle soit temporaire ou à durée indéterminée, peut donner l'impression aux justiciables que l'indépendance du juge délégué est menacée par la crainte de sa possible révocation, « *ce dernier pouvant développer le sentiment qu'il doit répondre aux attentes du [délégrant], in fine donner l'impression d'un lien de subordination* »⁽⁸⁷⁰⁾. Elle peut à ce titre recouvrir des mécanismes de promotion ou de rétrogradation symboliques, avec l'idée que certains services ou certaines chambres sont plus « nobles » que d'autres⁽⁸⁷¹⁾. Il est des services d'urgence qui nécessitent une réponse rapide et peuvent avoir un impact médiatique. Le contentieux économique et financier, plus « discret » aux yeux des enquêteurs et du public, correspond souvent à des procédures volumineuses, juridiquement complexes ; le parquet civil est l'un des services à la veille juridique des plus techniques qui soient ; peu de justiciables le connaissent et les journalistes n'en parlent pas. Or, les enjeux sont de taille : état civil, filiation, mariage. La justice traite tous les contentieux. Elle ne peut se permettre de retenir les affaires au regard de leur seul impact social.

Les mesures d'organisation des services seraient une arme redoutable pour évincer ou promouvoir un juge. Tel est le cas du service des référés, d'une chambre civile, de la spécialisation pénale en matière économique et financière, ou encore de la désignation des juges d'instruction⁽⁸⁷²⁾ qui n'obéit à aucune règle objective, dès lors que la répartition des

⁽⁸⁶⁹⁾ Cons. const., 26 janv. 1967, *Loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 67-31 DC, *op. cit.*, §4. V. Jérôme BETOULLE, v° « Magistrat », *op. cit.*, n° 393 : « En résumé [...], les magistrats du siège ne sont pas si inamovibles que cela, et les magistrats du parquet ne sont pas si "amovibles" que cela ».

⁽⁸⁷⁰⁾ Obs. Nicaud, *D. actu.*, 8 déc. 2021, sous C.J.U.E., gr. ch., 16 nov. 2021, *Sąd Okręgowy w Warszawie [Tribunal régional de Varsovie, Pologne]*, aff. C-748/19 à C-754/19, §60, §61 et §84, *D.* 2021, p. 2089 : les dispositions nationales qui permettent au ministre de la Justice polonais de déléguer des juges auprès de juridictions pénales et de les révoquer sans motiver sa décision prise sur le fondement de critères qui ne sont pas rendus publics, sont contraires au principe d'indépendance des tribunaux et compromettent en outre la présomption d'innocence. La position du ministre de la Justice, aussi procureur général de l'État, qui dispose, dans une affaire pénale donnée, d'un pouvoir hiérarchique à la fois sur le procureur de droit commun et sur les juges délégués, « est de nature à susciter des doutes légitimes dans l'esprit des justiciables quant à l'impartialité desdits juges délégués lorsqu'ils statuent dans une telle affaire ».

⁽⁸⁷¹⁾ V. Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 19 : « [Le] travail d'orfèvre [d'une chambre civile] a quelque chose de plus gratifiant que de demander ou de distribuer des mois de prison... Peut-être aussi, sans se l'avouer, certains magistrats répugnent-ils à punir. C'est pourtant dans la justice pénale que les magistrats exercent un véritable monopole [de l'action publique]. [...] Au contraire, au civil, les non-professionnels prolifèrent ».

⁽⁸⁷²⁾ Art. 83 du C.P.P. *Adde.* Cons. const., 19-20 janv. 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, déc. n° 80-127 DC, §41-43, *RDP* 1981, p. 661, obs. Philip ; *JCP* 1981, n° 2, p. 19701, note Franck ; *AJDA* 1981, p. 275, note Rivero ; *D.* 1981, p. 101, note Pradel ; 1982, p. 441 : « L'article 220 du code de procédure pénale charge le président de la chambre d'accusation, [dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice], de s'assurer du bon fonctionnement des cabinets d'instruction du ressort de la cour d'appel [...]. [Ne porte pas atteinte au principe de l'indépendance des magistrats du siège le pouvoir donné au président de la chambre d'accusation de] contrôler le cours des informations, demander des rapports sur l'état des affaires, convoquer les

dossiers ne s'effectue pas suivant des règles préétablies⁽⁸⁷³⁾. « Ces dispositions instaurent une sorte de justice retenue. L'administration judiciaire ne protège pas le juge dans l'exercice de son pouvoir juridictionnel. [...] En Italie, le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un juge qui estimerait que son changement de service aurait porté atteinte à son indépendance⁽⁸⁷⁴⁾. [...] Le Code de l'organisation judiciaire, dans sa partie législative, ou mieux encore les Codes de procédure civile ou pénale [français] devraient rappeler et garantir la prédétermination du rapport entre un juge et une affaire et sanctionner sa violation par une nullité absolue »⁽⁸⁷⁵⁾.

En effet, la manière dont les affaires sont réparties entre les juges n'est pas qu'une question d'organisation des services. Selon les critères qui président à leur attribution, le roulement des magistrats peut porter atteinte à l'impartialité du juge⁽⁸⁷⁶⁾. La Cour E.D.H. a eu l'occasion de souligner, dans une affaire *DMD Group, a.s., c/ Slovaquie*, du 5 octobre 2010, que « lorsqu'un juge exerce à la fois des fonctions juridictionnelles et des fonctions administratives, l'importance capitale que revêtent l'indépendance judiciaire et la sécurité juridique exige des règles particulièrement claires et des garanties précises visant à préserver l'objectivité et la transparence, et surtout à éviter toute apparence d'arbitraire dans la répartition des affaires »⁽⁸⁷⁷⁾. En l'espèce, un abus était caractérisé par la décision unilatérale d'un président de tribunal, nouvellement entré en fonction, de s'attribuer une affaire en vertu

juges d'instruction, visiter leur cabinet, prendre connaissance des dossiers » et, le cas échéant, de « saisir la chambre d'accusation qui peut désigner un autre juge d'instruction ou décider d'instruire elle-même l'affaire ».

⁽⁸⁷³⁾ V. art. 83 et 84 du C.P.P. *Rappr. Cass. crim.*, 20 nov. 1984, n° 84-94.270, Bull. crim. I, n° 360 ; *JCP* 1986, n° 2, p. 20546, note Chambon.

⁽⁸⁷⁴⁾ L'Italie connaît un système compliqué, qui garantit cependant l'indépendance : le plan de la répartition des affaires et des juges dans les services de la juridiction est transmis au C.S.M., qui doit donner son approbation. En pratique, cette acceptation est donnée trop tardivement pour être utile, mais la simple menace d'annulation par le C.S.M. est efficace (v. Hélène PAULIAT, « L'administration de la justice au service d'une meilleure maîtrise du temps de justice : politiques européennes et expériences étrangères », *op. cit.*, spéc. p. 246-247).

⁽⁸⁷⁵⁾ Hubert DALLE, « Administration de la justice et acte juridictionnel », *op. cit.*, p. 99-100. *Contra.* v. Éric MAILLAUD, *Entretien de thèse sur l'administration d'un tribunal judiciaire*, *loc. cit.* : « Prenez un magistrat très compétent qui a un comportement cassant. À chaque fois qu'il préside une audience, et audience après audience, des incidents se produisent et se répètent avec les avocats. Une autre tâche lui sera rapidement confiée ». *Contra.* v. Conseil de l'Europe, C.D.C.J., *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Recommandation CM/Rec(2010)12*, *op. cit.*, chap. I, §8, p. 7 : « Lorsque les juges estiment que leur indépendance est menacée, ils devraient pouvoir se tourner vers le conseil de la justice ou vers une autre autorité indépendante, ou disposer de voies effectives de recours ». *Comp.* En Suisse, avec la Cour d'appel du Pouvoir judiciaire cantonal, second degré de juridiction chargée de trancher les recours dirigés contre les décisions qui ont une portée interne au Pouvoir judiciaire. Elle traite des recours déposés contre les décisions du C.S.M., de la Commission de gestion, et du secrétaire général du Pouvoir judiciaire, en ce que ces mesures de bon fonctionnement des tribunaux touchent aux droits et obligations des membres du personnel du Pouvoir judiciaire.

⁽⁸⁷⁶⁾ V. Emmanuel JEULAND, « Le droit au juge naturel et l'organisation judiciaire », *RFAP* 2008, n° 125, p. 33-42.

⁽⁸⁷⁷⁾ C.E.D.H., 4ème sect., 5 oct. 2010, *DMD Group, a.s., c/ Slovaquie*, req. n° 19334/03, §59 et §60.

de ses pouvoirs exécutifs, pour la juger le jour même. Sur le fondement des articles 6 § 1 de la *Conv. E.D.H.* et 14, 1°, du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, la Cour a condamné les nombreuses modifications apportées au calendrier de travail du tribunal, rendant la procédure de distribution et de redistribution des affaires incompréhensible et incontrôlable, dans le but de créer une juridiction d'exception. En outre, la réattribution occulte de l'affaire, sans que « *l'organe qui tranche [le litige] soit établi par la loi* »⁽⁸⁷⁸⁾, résultait d'une décision personnelle et non d'une mesure s'inscrivant dans le cadre de la réorganisation générale de la répartition des affaires à traiter.

Aussi, une *Recommandation CM/Rec(2010)12 sur « les juges : indépendance, efficacité et responsabilités »* du 17 novembre 2010, préparée par le C.D.C.J., incitait les États du Conseil de l'Europe à fixer objectivement la répartition des affaires suivant des critères préétablis, « *de manière à garantir le droit à un juge indépendant et impartial* »⁽⁸⁷⁹⁾. En France, un juge déplacé à l'intérieur d'une juridiction, contre son gré, *en raison de sa jurisprudence*, ne dispose pas d'un recours pour excès de pouvoir contre une mesure d'administration judiciaire qui porte objectivement atteinte à son indépendance juridictionnelle⁽⁸⁸⁰⁾. La recommandation susvisée souligne ainsi que « *la distribution des affaires ne devrait pas être influencée par les souhaits d'une partie à une affaire ni d'aucune personne concernée par la décision à cet égard. Cette distribution peut, par exemple, être faite par tirage au sort ou selon une répartition automatique suivant l'ordre alphabétique [des noms de famille des magistrats] ou un système analogue* »⁽⁸⁸¹⁾.

⁽⁸⁷⁸⁾ Natalie FRICERO, « Droit à un tribunal indépendant et impartial », n° 311.32, « Tribunal établi par la loi », in Serge GUINCHARD *et al.*, *Droit et pratique de la procédure civile*, Paris, 10ème éd., Dalloz, coll. Dalloz Action, 2021, p. 968.

⁽⁸⁷⁹⁾ Conseil de l'Europe, C.D.C.J., *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Recommandation CM/Rec(2010)12, op. cit.*, chap. III §24, p. 10. *Comp.* En Autriche, les dossiers sont répartis entre les juges en fonction d'un « plan de distribution des affaires » établi à l'avance par un bureau, composé du juge en chef, des vice-présidents, et de juges élus par leurs pairs. « Une affaire qui échoit à un juge en vertu de cette répartition ne peut lui être retirée par une décision de l'administration de la justice qu'en cas d'empêchement, ou en raison de l'ampleur des affaires à sa charge qu'il est empêché de régler dans un délai raisonnable » (art. 87, 3., de la *Loi constitutionnelle fédérale du 1er octobre 1920*).

⁽⁸⁸⁰⁾ V. CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 23 juill. 2010, *Syndicat de la magistrature c/ Mme Trebucq*, req. n° 328463, *Rec. Lebon*, p. 338 ; *AJDA* 2010, p. 1508. V. en ce sens, Éric MAILLAUD, *Entretien de thèse sur l'administration d'un tribunal judiciaire, loc. cit.* : « Rien n'est fait "dans le dos" du magistrat. Les raisons du changement de service apparaissent dans son évaluation professionnelle. Il n'y a pas besoin de motiver le changement, mais d'inscrire dans l'évaluation ses difficultés à contribuer au bon fonctionnement du service public de la justice, par exemple dans ses relations avec les auxiliaires de justice ». L'évaluation de l'activité professionnelle du magistrat peut ensuite être contestée devant la commission d'avancement (art. 12-1, al. 4, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*) puis soumise à recours devant le Conseil d'État.

⁽⁸⁸¹⁾ Chap. I § 32. V. Andreas LIENHARD *et al.*, « Automatisierte Spruchkörperbildung an Gerichten [Répartition automatisée des juges dans les tribunaux] », *Justice – Justiz – Giustizia* 2021, n° 4, en ligne.

Le principe du juge naturel est ainsi en étroite relation avec l'égalité de traitement des usagers devant la justice. Si le Conseil d'État ou la Cour de cassation requalifiait l'ordonnance de roulement en un acte administratif détachable du fonctionnement de la justice, ou juridictionnel susceptible de faire grief, dans certains cas, à l'indépendance du juge, donc aux intérêts des parties, la C.E.D.H. pourrait alors se saisir de l'évolution, en opérant un contrôle de proportionnalité de la mesure au regard du droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial. L'indépendance et l'impartialité du juge seraient alors révisées à l'aune de la *Recommandation CM/Rec(2010)12* du Conseil de l'Europe. L'assemblée générale ou la commission restreinte de roulement retrouverait ses prérogatives d'avant 1943.

Toutefois, l'ordonnance de roulement du chef de cour ou de juridiction n'est-elle pas un *acte de transparence* envers les magistrats ? Le Conseil de la rue de Montpensier a déjà défendu l'indépendance juridictionnelle sur le fondement du principe d'égalité devant la justice, prévu à l'article 6 de la *D.D.H.C.* Aux termes de sa décision n° 75-56 DC, du 23 juillet 1975, *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale*, la décision de renvoyer une affaire pénale à un juge unique ou à une formation collégiale du tribunal correctionnel n'entre pas dans les prérogatives d'un président de T.G.I., car des prévenus ayant commis la même infraction pourraient être jugés différemment⁽⁸⁸²⁾. Il semble acquis que la sécurité juridique, condition de l'égalité des citoyens devant la loi, s'apprécie au regard des exigences du droit au procès équitable ou du « *droit naturel de la procédure* »⁽⁸⁸³⁾.

B. Des mesures d'administration de la procédure

D'autres mesures d'administration judiciaire prennent en particulier la forme de *mesures d'administration de la procédure*. En principe « *sujettes à aucun recours* »⁽⁸⁸⁴⁾, elles

⁽⁸⁸²⁾ Cons. const., 23 juill. 1975, *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale*, déc. n° 75-56 DC, §5 et §6, *RDP* 1975, p. 1313, chron. Favoreu et Philip ; *JCP* 1975, n° 2, p. 18200, note Franck ; *AJDA* 1976, p. 44, note Rivero ; *D.* 1977, p. 629, note Hamon et Levasseur ; *RFDC* 1995, p. 405, note Renoux : « Le respect [du] principe [d'égalité devant la justice, inclus dans le principe d'égalité devant la loi], fait obstacle à ce que des citoyens se trouvant dans des conditions semblables et poursuivis pour les mêmes infractions soient jugés par des juridictions composées selon des règles différentes [...] ; l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi le soin de fixer les règles concernant la procédure pénale, s'oppose à ce que le législateur, s'agissant d'une matière aussi fondamentale que celle des droits et libertés des citoyens, confie à une autre autorité [judiciaire] l'exercice [...] des attributions définies par les dispositions en cause ».

⁽⁸⁸³⁾ Jean CARBONNIER, *Droit civil*, vol. I. *Introduction. Les personnes*, Paris, 11ème éd., P.U.F., coll. Thémis, 1977, p. 88.

⁽⁸⁸⁴⁾ Art. 537 du C.P.C.

assurent « *le [bon] fonctionnement du service de la justice et, spécialement, le bon déroulement des instances civiles* »⁽⁸⁸⁵⁾.

Comme les documents de portée générale émanant d'autorités publiques tels que les circulaires, mesures d'ordre intérieur, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif, les mesures d'administration judiciaire ne peuvent être déferées au juge de l'excès de pouvoir que lorsqu'elles sont « *susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de les mettre en œuvre. [...] Le recours formé [contre un acte administratif qui ne revêt pas le caractère d'une décision] [...] doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée, ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure* »⁽⁸⁸⁶⁾.

Les mesures d'administration de la procédure recouvrent notamment les décisions relatives à la fixation des délais, de radiation et de retrait du rôle en procédure civile⁽⁸⁸⁷⁾, d'injonction faite par le juge aux parties de rencontrer un médiateur civil⁽⁸⁸⁸⁾, de non-

⁽⁸⁸⁵⁾ André PERDRIAU, « Les mesures d'administration judiciaire au regard du juge de cassation », *Gaz. Pal.* 2002, n° 66, p. 2.

⁽⁸⁸⁶⁾ CE, sect., 12 juin 2020, *Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s.*, req. n° 418142, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 16 juin 2020, obs. De Montecler ; *AJDA* 2020, p. 1407, chron. Malverti et Beaufils ; p. 1196 ; *AJ fam.* 2020, p. 426, obs. Bruggiamosca ; *AJCT* 2020, p. 523, note Renard et Péchillon ; *RFDA* 2020, p. 785, concl. Odinet, p. 801, note Melleray. V. par ex., CE, 5ème et 6ème ch. réun., 23 sept. 2021, req. n° 441255, *D. actu.*, 29 sept. 2021, obs. Fucini : illégalité d'une circulaire de la garde des Sceaux contraire aux principes de la séparation des autorités de poursuite et de jugement, et à l'exigence pour le ministère public de mettre à exécution les peines prononcées de façon effective dans les meilleurs délais, sauf circonstances insurmontables (art. 707, I, du C.P.P.). En l'espèce, la circulaire dotait le parquet d'un pouvoir d'opportunité d'exécuter les peines « à la fois ancien[nes] et de faible quantum » prononcées par une décision définitive, alors que seules les juridictions d'application des peines peuvent en prononcer l'aménagement ; CE, 6ème et 5ème ch. réun., 15 déc. 2021, req. n° 442130 et n° 444759, *AJDA* 2021, p. 2557 ; *D. actu.*, 7 janv. 2022, obs. Maupin : un communiqué de presse du ministre de la Justice annonçant avoir demandé à l'I.G.J. de mener une enquête administrative sur le comportement professionnel de trois magistrats peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, en ce qu'il rend publique l'information selon laquelle ces magistrats, nommément désignés, sont susceptibles d'avoir commis des « manquements au devoir de diligence, de rigueur et de loyauté » et sont, pour ce motif, visés par une enquête de nature à produire des *effets notables* sur les conditions d'exercice de leurs fonctions.

⁽⁸⁸⁷⁾ Art. 393 du C.P.C. Le retrait du rôle des affaires en cours sanctionne, dans les conditions de la loi, le défaut de diligence des parties (art. 381, al. 1er, du C.P.C.) ou le défaut d'exécution partielle d'une décision de première instance, lorsque l'exécution est de droit ou a été ordonnée (art. 524, 526 du C.P.C., imposant « un acte manifestant sans équivoque la volonté d'exécuter »). L'instance engagée est interrompue en raison du désintérêt des parties et s'éteint au bout de deux ans si aucune d'elles n'accomplit de diligences en reprise d'instance (art. 386 du C.P.C.). *Nuance*. La deuxième chambre civile de la Cour de cassation a reconnu la possibilité d'exercer un appel nullité (recours pour excès de pouvoir) à l'encontre d'une décision de radiation du rôle, sur le fondement de la violation du droit d'accès au juge, de l'art. 6 § 1 de la *Conv. E.D.H.* (Cass. civ. 2e, 9 janv. 2020, n° 18-19.301, *Bull. civ. II* ; *D.* 2020, p. 89 ; 2021, p. 543, obs. Fricero ; *D. actu.*, 4 févr. 2020, obs. Laffly, 15 juin 2021, obs. Ferrari ; *RTD civ.* 2020, p. 449, obs. Théry ; *JCP G* 2020, p. 302, note Laher ; *Gaz. Pal.* 2020, n° 377, p. 51, note Théron).

⁽⁸⁸⁸⁾ Art. 127-1 du C.P.C.

admission ou de désistement de l'appel en procédure pénale⁽⁸⁸⁹⁾, de renvoi avant l'audience⁽⁸⁹⁰⁾, à une autre procédure ou à une formation de jugement⁽⁸⁹¹⁾, de jonction des procédures pénales⁽⁸⁹²⁾ ou des incidents de procédure avec le fond⁽⁸⁹³⁾, de dessaisissement du procureur de la République par le magistrat instructeur du parquet européen⁽⁸⁹⁴⁾, des décisions relatives à la connexité d'affaires portées devant deux juridictions⁽⁸⁹⁵⁾, à la clôture de l'instruction civile⁽⁸⁹⁶⁾, ou encore aux modalités de l'audience⁽⁸⁹⁷⁾.

Pour ces mesures d'administration judiciaire qui sont intimement liées au fonctionnement juridictionnel, le chef de juridiction, qui n'est pas saisi de l'affaire ni n'est présent à l'audience, ne peut pas adresser d'injonctions aux magistrats. Il serait enfin intéressant de constater si, au sein des cours d'appel et des T.J., certains chefs apportent une assistance administrative renforcée aux juges dans la prise de tels actes, par exemple en inscrivant dans une politique de juridiction les bonnes pratiques de gestion de l'administration du procès (*case management*).

⁽⁸⁸⁹⁾ Art. 505-1 et 500-1 du C.P.P. *Nuance*. L'ordonnance de non-admission de l'appel, du président de la chambre des appels correctionnels, n'est pas susceptible de recours, sauf lorsque cette décision est entachée d'excès de pouvoir ou d'une erreur de droit (art. 122-3 du C.P.P.). Excède par ex. ses pouvoirs le président de la chambre qui, pour dire n'y avoir lieu à admettre un appel, énonce à tort que celui-ci est tardif (Cass. crim., 2 avr. 2008, n° 08-80.067, Bull. crim., n° 92 ; *AJ pénal* 2008, p. 377, obs. Duparc ; *RSC* 2008, p. 637, obs. Giudicelli ; *D. actu.*, 23 mai 2008, obs. Léna ; *D.* 2011, p. 124, chron. Lazerges-Cousquer, Leprieur et Degorce). Est par ex. admise comme légitime l'erreur de droit d'un avocat trouvant sa cause dans un communiqué « général et affirmatif » erroné du ministre de la Justice prévoyant que toutes les audiences seraient supprimées, alors qu'aucun texte n'imposait leur suppression ou leur renvoi à une date ultérieure (Cass. civ. 2e, 13 janv. 2022, n° 20-16.774, *D. actu.*, 18 janv. 2022, obs. Hoffschir).

⁽⁸⁹⁰⁾ V. Cass. civ. 3e, 12 avr. 1972, Bull. civ. III, n° 212 ; *JCP* 1972, n° 2, p. 17119, obs. Guillot ; Cass. ass. plén., 24 nov. 1989, n° 89-84.439, *D.* 1990, p. 34 ; p. 15, chron. Pradel ; *AJ pénal* 2018, p. 407 ; p. 436, note Perrier : le pouvoir du juge de faire droit ou non à une demande de renvoi en matières civile et pénale est discrétionnaire. Sa « décision souveraine » (Cass. crim., 7 oct. 2009, n° 08-84.348, *D.* 2010, p. 1663, chron. Mascala ; *RTD com.* 2010, p. 442, obs. Bouloc ; *Dr. pénal* 2010, comm. n° 22, note Véron ; *RSC* 2011, p. 631, note Matsopoulou), motivée (v. Cass. crim., 15 juin 2010, n° 09-88.193, Bull. crim., n° 108 ; *D. actu.*, 26 juill. 2010, obs. Lavric ; *D.* 2010, p. 1877 ; *RSC* 2010, p. 939, note Renucci) en réponse à une demande reposant sur « des justificatifs objectifs et non sur de simples affirmations non étayées » (C.E.D.H., 5ème sect., 25 juill. 2013, *Rivière c/ France*, req. n° 46460/10, §31, *D. actu.*, 2 sept. 2013, obs. Fleuriot ; *JCP* 2013, p. 966, note Milano ; *Dr. pénal* 2013, n° 148, note Maron et Haas ; *RSC* 2014, p. 172, obs. Roets) est une mesure d'administration judiciaire échappant au contrôle de la Cour de cassation (v. Cass. crim., 31 mai 2005, n° 04-86.611).

⁽⁸⁹¹⁾ Art. 126-3 du C.P.C., R. 212-8, R. 212-9 et R. 213-12-1 du C.O.J.

⁽⁸⁹²⁾ Art. 285 et 387 du C.P.P.

⁽⁸⁹³⁾ Cass. com., 12 juill. 2011, n° 09-71.764, Bull. civ. IV, n° 120 ; *D.* 2011, p. 815, p. 1966, note Lienhard ; *D. actu.*, 20 juill. 2011, obs. Lienhard ; *JCP E* 2011, n° 1280, p. 32 ; *RTD com.* 2011, p. 424, obs. Vallens.

⁽⁸⁹⁴⁾ Art. D. 47-1-38 du C.P.P.

⁽⁸⁹⁵⁾ Art. 101, 105 et 107 du C.P.C., 203 du C.P.P. V. Cass. civ. 1ère, 19 avr. 1983, n° 82-12.343 : les juges du fond apprécient souverainement l'existence des circonstances propres à établir la connexité.

⁽⁸⁹⁶⁾ Art. 782 du C.P.C.

⁽⁸⁹⁷⁾ Art. L. 111-12 et R. 111-7 du C.O.J., 706-71 du C.P.P.

Conclusion du Chapitre I

Le contrôle juridictionnel exercé par l'ordre administratif sur l'organisation du service public de la justice judiciaire (la répartition géographique des tribunaux sur le territoire, leur organisation générale interne, la carrière des magistrats, la fonction administrative du juge) se justifie par son incidence sur les droits des usagers. Le contentieux de l'organisation judiciaire se distingue des voies de recours classiques contre les actes se rattachant au fonctionnement de la justice. Il délimite la dépendance des agents publics à leur hiérarchie dans ce qui relève du processus administratif, de l'indépendance juridictionnelle des magistrats dans les procédures judiciaires. Les conflits de compétence en la matière sont réglés par le Tribunal du Palais-Royal. Lorsque des décisions disciplinaires du C.S.M. sanctionnent des magistrats du siège, la compétence initiale et exclusive du Conseil d'État sur la requalification de ces décisions juridictionnelles en « *mesures de gestion du service* », questionne l'indépendance constitutionnelle du pouvoir conféré au C.S.M. dans la gestion des carrières (**Section I**).

D'autres mesures d'administration judiciaire sont prises par les chefs de cour et de juridiction agissant en tant que responsables administratifs et financiers d'une administration publique. Le Code de l'organisation judiciaire leur attribue le pouvoir réglementaire du garde des Sceaux, ministre de la Justice, dans l'ordre intérieur de leur juridiction. Leurs actes, qui ne sont pas des décisions juridictionnelles, sont par principe insusceptibles de recours. Seule une catégorie de mesures d'administration judiciaire, les mesures d'administration de la procédure, en ce qu'elles mettent en cause de manière effective l'accès des parties au juge, peuvent être contestées devant l'autorité judiciaire par la voie du recours pour excès de pouvoir. Sont ainsi soumis à l'autorité hiérarchique du chef de cour ou de juridiction les magistrats répartis dans les pôles, chambres, services et les affaires réparties entre eux par l'ordonnance de roulement. Le principe constitutionnel du juge légal, déterminé à l'avance par la loi, questionne l'objectivité des critères de roulement et l'inamovibilité des magistrats du siège (**Section II**).

Chapitre II. L’alignement de l’administration de la justice judiciaire sur l’organisation et la gestion d’un service public

Afin que la justice remplisse sa mission de recours effectif de protection des droits et libertés des justiciables, l’office juridictionnel est soutenu par une organisation hiérarchisée et structurée de service public. Dans la gestion des flux d’affaires pénales, le ministère public « absorbe » les contentieux de masse (routier, atteintes aux biens) tout en priorisant des domaines d’action publique plus complexes (affaires économiques et financières, délits environnementaux, violences intrafamiliales) qui menacent tout autant la cohésion de la société. La dépendance fonctionnelle des effectifs à la demande des services d’enquête oblige le procureur de la République à instituer au sein de son parquet des circuits de traitement différenciés des procédures (cellule de « traitement en temps réel », « traitement sur site » de l’autorité policière, « bureau des enquêtes ») pour gérer les flux en continu. La célérité de la réponse pénale participe de son efficacité, au risque de sa qualité aux yeux des victimes. Les magistrats recherchent alors une solution dans les procédures « alternatives » aux poursuites, ou transactionnelles, qui éteignent précocément l’action publique (**Section I**).

L’administration « générale » de la justice judiciaire englobe sans distinction les contentieux civil, commercial, social, pénal, pour les traiter également sous l’angle de la réduction des coûts de fonctionnement du service public, de la programmation de sa performance (efficacité, efficience, qualité), de l’évaluation de ses résultats, de la régulation de l’activité des tribunaux par les règles de procédure. Ces objectifs de *new public management* ne sont pas réservés aux juridictions, et ont vocation à s’appliquer dans toutes les administrations publiques. S’agissant de la justice judiciaire, le pouvoir de direction de l’activité administrative et de contrôle de l’activité comptable des services, est principalement dévolu par le Règlement – bien que figurant dans la partie législative du C.O.J.... – aux chefs de cour et de juridiction. Or, la politique publique de la justice, dont le modèle de performance est issu de la *L.O.L.F.*, ne distingue pas les « filières » juridictionnelles selon la nature du besoin exprimé dans un territoire donné et l’urgence de la décision à intervenir dans une situation individuelle. Ses indicateurs, pour la plupart de durée, aboutissent à une méconnaissance des processus sociaux et économiques à l’œuvre dans le recours en justice (**Section II**).

Section I. La dépendance fonctionnelle des magistrats du parquet dans la gestion des affaires pénales

Le pouvoir propre de l'opportunité des poursuites, que la loi confie au procureur général et au procureur de la République, n'est plus seulement l'instrument processuel de l'état légal d'une mise en cause pénale. Il est porteur des priorités d'action publique de la juridiction, du point de vue de son organisation, *i.e.* de ses capacités effectives de traitement des procédures. Bien que les classements sans suite en opportunité aient diminué, et la réponse pénale systématisée dans de nombreux contentieux, le choix des modes de poursuites n'est pas guidé par les fonctions traditionnelles de la peine (rétributive, éducative, réparatrice) (§1).

Le traitement « en temps réel » des infractions a temporairement répondu aux impératifs conjoncturels des tribunaux. Il a organisé la sollicitation immédiate et constante des parquets par les services d'enquête, obligeant les procureurs de la République à trouver de nouveaux modes de traitement différenciés des affaires jugées urgentes, afin de continuer de répondre pénalement, dans un délai raisonnable, à tous les signalements. Le ministère public a partagé sa prérogative juridictionnelle de décider de l'opportunité des poursuites avec des autorités administratives qui constatent les infractions et négocient la règle au lieu de leur donner des suites judiciaires. Aussi, les statistiques pénales ne peuvent qu'imparfaitement décrire la réalité de l'activité contentieuse (§2).

§1 – De l'opportunité des poursuites à l'opportunité des modalités de la réponse pénale

La réduction des délais du service public en matière pénale ne repose pas sur l'abandon des procédures, mais sur la régulation de leurs flux par la sélection des modes de poursuites. Le ministère public identifie des procédures à traiter en « urgence ». Il les prend directement en charge afin d'éviter son engorgement dès le dépôt d'une plainte ou le constat d'une infraction (A). Le traitement des contentieux aux infractions formelles récurrents pousse les magistrats du parquet à engager systématiquement des poursuites en requérant des peines standardisées. Le traitement « en temps réel » de ces situations tend à orienter la procédure indifféremment de la personnalité de leur auteur (B).

A. Aiguiller les trajectoires pénales en fonction des capacités effectives de traitement

Le choix qui préside à la première décision portant sur la suite à donner aux affaires est prédéterminé par un principe de politique générale : aucune situation dans laquelle le parquet est saisi ne doit donner lieu à un classement « en opportunité »⁽⁸⁹⁸⁾. « *La pratique est passée d'un filtre fondé sur le cantonnement qualitatif des poursuites à un outil de différenciation des modalités d'une réponse pénale quasi systématique, très élargie entre diverses voies largement non contentieuses* »⁽⁸⁹⁹⁾. Les parquets s'instituent en représentants d'une société portant le désir d'une réponse ferme et immédiate à toute déviance⁽⁹⁰⁰⁾. Afin d'éviter que le traitement des procédures ne soit différé ou abandonné, et l'intérêt des victimes sacrifié dès lors que des poursuites ne sont pas engagées, les parquets ont mis au point des solutions dans lesquelles les magistrats répondent « en permanence » aux forces de l'ordre qui les sollicitent par téléphone. Ils prennent sur le champ, sans l'étude en amont de la procédure papier, la décision sur l'action publique (ici entendue dans le sens de l'action pour l'application des peines). « *On est donc passé de l'opportunité des poursuites, désormais résiduelle, à l'opportunité des modalités de la réponse pénale dans un contexte d'extension du champ pénal et d'exigence d'effectivité maximale de la réponse pénale* »⁽⁹⁰¹⁾.

Né d'initiatives personnelles de procureurs dans les années 1990, le « traitement en temps réel » des infractions pénales (T.T.R.) a été conçu comme un « S.A.M.U. judiciaire » des services de police et de gendarmerie. Les magistrats de la permanence du parquet sont immédiatement informés de tout dépôt de plainte, de toute interpellation⁽⁹⁰²⁾. Dans un souci de célérité et de renforcement de l'action de la police judiciaire, les services enquêteurs ont pour

⁽⁸⁹⁸⁾ Ce classement correspondait à une évaluation de la nature de l'affaire, de sa qualité, de son « avenir » probable, mais était aussi un instrument de gestion, en ce que la décision prise révélait les limites des capacités d'absorption des parquets. Marqueur d'indépendance à l'égard des autorités politiques enfin, le « classement sec » décidait des affaires intéressant directement le bien public (v. André DAVIDOVITCH et Raymond BOUDON, « Les mécanismes sociaux des abandons de poursuite. Analyse expérimentale par simulation », *L'Année sociologique* 1964, n° 15, p. 111-244). Il restait, en 2016, 14% de classements sur 1 367 166 affaires poursuivables, soit 191 430 abandons de poursuites aux motifs soigneusement justifiés : recherches infructueuses, désistement ou carence du plaignant, état mental déficient, responsabilité de la victime, régularisation d'office, préjudice ou trouble de faible gravité (v. ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Les chiffres-clés de la Justice 2017*, Paris, en ligne, oct. 2017, spéc. p. 14).

⁽⁸⁹⁹⁾ Vincent LESCLOUS, « Le parquet face à ses exigences nouvelles d'effectivité », *op. cit.*, p. 393.

⁽⁹⁰⁰⁾ V. Benoit BASTARD et Christian MOUHANNA, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 2007, 199 p.

⁽⁹⁰¹⁾ Vincent LESCLOUS, *loc. cit.*

⁽⁹⁰²⁾ Réunis à plusieurs dans une salle en *open space* du T.J., ils ne sont jamais vraiment seuls dans les situations d'extrême urgence. Pour les affaires problématiques, une permanence « de second niveau hiérarchique » est mise en place entre le permanencier et son procureur.

consigne d'appeler ou d'envoyer un courriel au parquet chaque fois qu'ils entendent un mis en cause dans une procédure pénale⁽⁹⁰³⁾. Cette organisation interne présente deux avantages : une meilleure direction de la police judiciaire et une unité de décision des magistrats. La principale difficulté pour accompagner l'évolution du traitement instantané des infractions, est la mise à disposition de substituts formés et entraînés à la réponse pénale dans l'urgence. La majorité des effectifs mobilisés provient de substituts concernés par la « déprogrammation » de leurs attributions non urgentes au sein du pôle d'action publique auxquels ils sont rattachés.

L'objectif de la politique pénale est de parvenir à apporter des réponses diversifiées⁽⁹⁰⁴⁾ en fonction de la gravité des faits, de la personnalité du mis en cause, de sa situation matérielle, familiale et sociale⁽⁹⁰⁵⁾. Le T.T.R. apporte une réponse immédiate justifiée par l'urgence d'une situation, sans promouvoir un système de légalité des poursuites qui retirerait toute liberté d'appréciation au procureur de la République. Il peut aussi orienter vers un mode de traitement plus long, par exemple en cas de saisine d'un juge d'instruction lorsque le nombre de mis en cause, leur fuite, ou les circonstances de l'infraction méritent d'être établis. Mis en œuvre dès le départ, l'enjeu du traitement judiciaire de l'urgence pénale est de prévenir l'escalade de la délinquance et le renouvellement de l'infraction⁽⁹⁰⁶⁾. En pratique, le traitement direct se matérialise par des choix procéduraux convergeant vers la politique pénale décidée par le chef de parquet (*telle* alternative aux poursuites, procédure simplifiée, citation à comparaître, pour *telle* infraction), avec l'idée de ne faire venir devant la juridiction de jugement que les dossiers qui ne peuvent être orientés sur un autre mode de poursuite.

⁽⁹⁰³⁾ Sauf pour les contraventions des quatre premières classes (art. 131-13 du C.P.) dont le seuil de gravité ne requiert pas une réponse pénale immédiate de l'autorité judiciaire. L'action publique se prescrit en un an à compter du jour où la contravention a été commise (art. 9 du C.P.P.). Les contrevenants peuvent s'en réjouir, mais pas les contribuables : constituée des retards de paiement des amendes, la perte pour le Trésor public est très supérieure au coût de l'embauche de personnel pour les recouvrer.

⁽⁹⁰⁴⁾ Les affaires poursuivies – 595 592 sur 4 992 686 procès-verbaux reçus par les juridictions pénales en 2016 – en mode de réponses alternatives représentent environ 86% des premières orientations, soit 512 146 procédures de stages spécialisés (stupéfiants, violences conjugales, citoyenneté, sensibilisation au Code de la route), de mesures d'injonction et de rappels à la loi (art. 41-1 du C.P.P.).

⁽⁹⁰⁵⁾ Art. 132-1, al. 1er, du C.P.

⁽⁹⁰⁶⁾ Dans une série de vols en réunion commis par des mineurs, dans des délais relativement courts mais longs pour les victimes, l'absence de réponse pénale ou la remise en liberté sans surveillance des jeunes auteurs peut conduire au renouvellement de l'infraction. Un sentiment d'impunité s'installe. En intervenant le plus tôt possible auprès des délinquants juvéniles, le parquet peut arrêter un processus déviant. Utiliser la « troisième voie » (les alternatives aux poursuites) en proposant des mesures de réparation est une réponse dans l'urgence qui satisfait à la fois la société, la victime et permet une évolution positive du délinquant.

Les magistrats de la permanence du parquet déclinent plus de dix réponses alternatives aux poursuites, et les modes de citations sont variés. Le « temps irréel » de la citation directe ou de l'information judiciaire après transmission pour étude des procédures écrites au parquet, et plusieurs allers-retours de « soit-transmis », est révolu. Le parquet assume son rôle « *d'aiguilleur des trajectoires pénales* »⁽⁹⁰⁷⁾, en professionnalisant le T.T.R. en fonction des capacités effectives de traitement des affaires. Il en résulte une inégalité de traitement des affaires d'un ressort à l'autre, une même infraction pouvant conduire à des réponses pénales différentes. Des évolutions dans l'organisation de la réponse pénale s'imposent, qu'il s'agisse de la planification des audiences, des ressources humaines de la permanence, ou du financement affecté aux contentieux pénaux à traiter en urgence. La décision de classement sans suite, par exemple, devrait être fondée sur la prise en compte d'éléments précis et circonstanciés de la procédure (prescription des faits, exception de compétence, infraction de faible gravité, absence de casier judiciaire...) et non pas d'impératifs conjoncturels du tribunal parce que les magistrats ne disposent plus du temps nécessaire au traitement de toutes les infractions...

B. Le traitement des contentieux de masse

En 2018, les condamnations pénales pour des délits et contraventions de cinquième classe représentaient 99,6% des affaires jugées. 60% d'entre elles concernaient des faits d'atteintes aux biens et des infractions au Code de la route⁽⁹⁰⁸⁾. La réponse pénale apportée par le ministère public à ces contentieux de masse doit être uniforme pour favoriser l'égalité de traitement entre les mis en cause⁽⁹⁰⁹⁾.

⁽⁹⁰⁷⁾ Yves CARTUYVELS et Massimo VOGLIOTTI, « Vers une transformation des relations entre la police et le parquet ? », *Droit et société* 2004, n° 58, p. 445.

⁽⁹⁰⁸⁾ Ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Les chiffres-clés de la Justice 2020*, Paris, en ligne, nov. 2020, p. 13.

⁽⁹⁰⁹⁾ *Histoire*. v. Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, éd. Gallimard, coll. Tel, 1975, p. 103-104 : À partir de la fin du XVIIIème siècle en Europe, « [l']opposition de classes [a séparé] [...] l'illégalisme [...] le plus accessible aux classes populaires[,] celui des biens - transfert violent des propriétés ; [...] [de] l'illégalisme des droits [que la bourgeoisie se réserve] : la possibilité de tourner ses propres règles et ses propres lois [...]. Cette grande redistribution des illégalismes [s'est] même [traduite] par une spécialisation des circuits judiciaires : pour les illégalismes de biens - pour le vol - les tribunaux ordinaires et châtiments ; pour les illégalismes de droits - fraudes, évasions fiscales, opérations commerciales irrégulières - des juridictions spéciales avec transactions, accommodements, amendes atténuées ». Constat toujours d'actualité et partagé par Évelyne SERVERIN, in « La contribution de la politique pénale à l'activité des juridictions répressives », *Justice* 1998, n° 156, p. 27 : « À l'opposé des infractions de masse [vols, violences, infractions à la circulation routière], dont la constatation revient aux organes habituels de police et de gendarmerie, les infractions spécialisées connaissent un traitement hautement différencié, notamment en matière [fiscale], d'environnement et de droit du travail. Leur constatation est confiée à un corps d'agents spécialement habilités, mais qui constituent un réseau de contrôle peu dense, dans un cadre procédural qui incite à la régularisation plus qu'à la sanction ».

Un modèle d'organisation précis, avec une méthode partagée sur un ressort donné, doit être pensé⁽⁹¹⁰⁾. La régulation des flux entrant ne peut plus se faire de gré à gré, par un magistrat qui se mobilisait autour d'un suspect, en recherchant, au cas par cas, la chaîne pénale la plus adaptée. L'idéal du « sur-mesure » juridictionnel serait d'instituer des circuits de traitement à vitesse variable, faisant intervenir ou non un magistrat d'un pôle spécialisé, car les poursuites doivent avoir pour objectif principal la prise de la décision la plus rapide sur l'action publique appropriée au fond. Dès la mise en état des affaires civiles, par exemple, un traitement *orienté* par la procédure (expertise, contre-expertise, référé provision, réorientation des moyens...) suivant l'urgence d'une situation individuelle et la nature du contentieux (soins sans consentement, assistance éducative, rétention d'étrangers, contestation de funérailles...), permettrait de traiter plus rapidement les litiges qui nécessitent une intervention judiciaire rapide⁽⁹¹¹⁾. Le circuit différencié, qui interviendrait au stade de « *l'audience d'orientation* »⁽⁹¹²⁾ de la mise en état, se rapprocherait du T.T.R. des procédures pénales selon la nature et la gravité des faits, la personnalité du mis en cause et la situation des victimes.

La *modélisation* (ou la *managérialisation*) du traitement judiciaire de l'urgence pénale est d'abord celle d'un traitement instantané pour garantir le prononcé d'une sanction dans un délai raisonnable. Or, le prisme de l'individualisation s'avère réducteur pour remédier aux dysfonctionnements systémiques du service public⁽⁹¹³⁾. Pour prendre un exemple, à la suite d'une réunion des procureurs de la République du ressort de la Cour d'appel de Riom, le

⁽⁹¹⁰⁾ *Comp.* Au Ministère public de Genève, en Suisse, grâce à l'accélération du traitement des procédures de masse par un greffe juridictionnel spécialisé, la durée moyenne de traitement des procédures pénales (mesurée en jours, de leur entrée dans la chaîne pénale à leur sortie) a diminué de 17% entre 2017 (886 jours pour un dossier d'une section générale renvoyé devant le tribunal correctionnel sans écrou ; 297 jours avec détenu placé en détention préventive) et 2019 (834 jours sans écrou ; 255 avec détenu). Le « greffe des procédures de masse » (G.P.M.) traite des infractions à la *Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière*, et des « gains saisis » (fraudes aux cotisations sociales et obtentions indues de prestations sociales), qui constituent près de 55% des motifs de poursuites pénales. Ces infractions formelles ou simples, et fréquentes, font l'objet de barèmes de sanctions. 3,8 E.T.P. de greffiers trient ces procédures au bureau d'ordre et leur donnent une des qualifications développées de masse. 4,5 E.T.P. de juristes [*assistants des magistrats*] préparent ensuite les projets d'actes (demande de complément d'enquête à la police, ordonnance pénale à notifier, citation devant une juridiction répressive) qui sont contrôlés et signés par un procureur [*magistrat des premier et second grades du parquet*]. En 2019, le G.P.M. a rendu 134 ordonnances de non-entrée en matière [*refus d'informer*], 372 ordonnances de classement [sans suite], 45 ordonnances pénales, et renvoyé en jugement 259 procédures.

⁽⁹¹¹⁾ V. Dominique LOTTIN, membre du Conseil constitutionnel, *Entretien de thèse sur le service public de la justice*, *loc. cit.*

⁽⁹¹²⁾ I.G.J., *Le traitement des dossiers civils longs et complexes*, Rapport définitif, n° 127-21, 2021/00002, Paris, en ligne, déc. 2021, p. 60.

⁽⁹¹³⁾ Si les responsabilités et réponses pénales individualisées contre les auteurs d'infractions ne doivent pas être négligées, l'action du chef de juridiction d'adopter un modèle de service public qui mette fin aux défaillances structurelles du traitement des procédures, est essentielle. V. en ce sens, Frédéric ROLIN, « Le référé liberté, ne sera pas la baguette magique du contentieux environnemental », Billet du 26 avr. 2021, *D. actu. étu.* : « En optant pour le renforcement de la répression pénale plutôt que le développement d'outils [...] qui permettent de renforcer les contraintes pesant sur l'administration, [la loi] produit [...] des effets d'image et de communication politique [...]. Il semble que ne soit pas encore venu le jour où le législateur assumera que créer des délits nouveaux ne change strictement rien à cette situation ».

parquet de Clermont-Ferrand a par exemple adopté une politique d'harmonisation des poursuites pénales décidées dans le cadre du contentieux routier⁽⁹¹⁴⁾. Il s'agissait d'établir un tableau recensant les réponses pénales et les sanctions à *requérir* en matière de délits et contraventions récurrentes au Code de la route : conduite sous l'empire d'un état alcoolique (C.E.A.), en état d'ivresse manifeste (C.E.I.), sous l'emprise de stupéfiants, infractions relatives au permis de conduire, défaut d'assurance du véhicule. Le parquet examine en temps réel les situations individuelles et essaie de les faire entrer dans une politique de juridiction, à l'inverse du magistrat du siège qui n'applique pas de politique pénale, mais définit une jurisprudence adaptée à chaque situation individuelle⁽⁹¹⁵⁾. Ce qui n'exclut pas pour autant que les juges, qui s'insèrent également dans un processus d'application de la loi, unifient leur jurisprudence au sein d'un pôle de la juridiction, afin d'éviter les divergences de traitement d'un cas similaire entre les chambres. Le pôle assure ainsi l'égalité des usagers devant le service public de la justice. « *Comme les réformes législatives sont fréquentes, le rôle de l'avocat consiste à faire évoluer la jurisprudence du pôle en soulevant de nouveaux griefs et en développant de nouveaux moyens* »⁽⁹¹⁶⁾.

Le contentieux routier de masse, aux incriminations « quantifiables », fait l'objet au parquet d'un *barème de réquisitions graduées*, pondéré par l'importance de l'écart à la norme autorisée et l'état de récidive légale. Ce barème peut mettre à mal la séparation des autorités quand il se base sur des décisions administratives : ainsi des réquisitions relatives à la suspension judiciaire du permis de conduire, qui, souvent, se calent et se déduisent de la durée totale de la suspension administrative⁽⁹¹⁷⁾. « *Le recours à de tels barèmes implique que*

⁽⁹¹⁴⁾ *Adde.* Le vieillissement de la population a d'ores et déjà un impact sur l'activité des juridictions répressives, « qui ne peut que s'accroître en raison des politiques pénales tendant, notamment, au rallongement des délais de prescription » (Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Recommandations en urgence du 16 avr. 2021 du C.G.L.P.L. relatives au centre de détention de Bédenac (Charente-Maritime)*, JORF 18 mai 2021, n° 114, NOR : CPLX2114584X, texte n° 47, p. 3). Dans les vingt prochaines années, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans progressera de près de 5,2 millions (v. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2021*, t. I, *op. cit.*, p. 164). Même si de bonnes politiques de prévention routière et les progrès de la mécanique automobile peuvent atténuer les accidents de la route, l'évolution démographique constitue un défi majeur que le ministère de la Justice doit préparer, en tenant compte du fait que le temps d'augmentation des capacités de traitement en temps réel des procédures est long, en raison des prérequis à satisfaire en termes de formation généraliste des magistrats, d'équipement matériel de la permanence du parquet, et d'investissement en E.T.P.T.

⁽⁹¹⁵⁾ Dans certains contentieux, des jugements rendus tardivement peuvent n'avoir qu'un effet platonique. Des parquets ont estimé que le juge dépérissait à faire de la « haute couture » là où, face à l'afflux des contentieux de masse, il faudrait faire du « prêt-à-porter » ; car sans tomber dans les excès du productivisme, il ne faut pas opposer quantité et qualité : le délai de jugement est l'un des éléments de la qualité d'une décision de justice.

⁽⁹¹⁶⁾ Dominique LOTTIN, *Entretien de thèse sur le service public de la justice*, *loc. cit.*

⁽⁹¹⁷⁾ V. art. L. 224-2, L. 224-7 et L. 224-8 du Code de la route. La décision préfectorale de suspension prend fin dès qu'une décision judiciaire prononçant une mesure restrictive du droit de conduire est exécutoire. La durée totale de la suspension administrative (v. Cass. crim., 14 avr. 2021, n° 20-83.607, D. 2021, p. 744 ; D. *actu.*, 12 mai 2021, obs. Pamart : toute la période au cours de laquelle la suspension administrative a produit ses effets, *i.e.* la durée prévue par la décision administrative unilatérale, mais aussi celle de la restitution effective du permis de conduire, après avis de la commission médicale et la décision préfectorale d'aptitude) est alors déduite de la durée de la suspension judiciaire qui a été décidée (art. L. 224-9 du même Code). La restitution du permis de conduire après suspension préfectorale est soumise à un examen médical obligatoire dans les cas prévus aux art.

l'autorité judiciaire, parquet puis siège, entérine finalement la décision administrative »⁽⁹¹⁸⁾. « L'important, pour le parquet, est qu'une décision soit prise, que chacun reçoive une solution, pourvu qu'elle intervienne dans un temps rapide. La rationalisation des modes de décision, qui s'impose alors, n'aboutit-elle pas, en poussant à la "barémisation", à renoncer à ce qui fait la spécificité même du processus judiciaire, la prise en charge singulière de chaque situation soumise à la justice ? »⁽⁹¹⁹⁾.

Le T.T.R. n'est pas la garantie d'une justice de qualité. La forme hâtive du traitement pénal tend aussi à exclure une réelle prise en charge des victimes, qui ne disposent pas du temps nécessaire à l'évaluation de leur préjudice, encore sous le choc des événements subis⁽⁹²⁰⁾ : constitution de partie civile sans conseil, absence de pièce justificative chiffrant un préjudice⁽⁹²¹⁾, absence de tiers-payeur dans la cause, affaire audiencée en comparution immédiate pour accélérer le cours de la justice... Et parce que la réouverture du dossier sur

R. 221-13 et R. 224-12 (conduite sous l'empire d'un état alcoolique, en état d'ivresse manifeste ou après avoir fait usage de stupéfiants ; refus de se soumettre aux vérifications destinées à établir l'état alcoolique ou l'usage de stupéfiants) et ce peu importe la durée des suspensions administrative ou judiciaire. Dans ces cas, la suspension du permis est maintenue jusqu'à ce que la personne concernée justifie de la décision d'aptitude à la conduite automobile, prise par le préfet au vu de l'avis de la commission médicale (art. R. 221-14-1).

⁽⁹¹⁸⁾ Isabelle SAYN *et al.* (dir.), *Les barèmes (et autres outils techniques d'aide à la décision) dans le fonctionnement de la justice*, *op. cit.*, p. 210.

⁽⁹¹⁹⁾ Benoit BASTARD, « L'absence de maîtrise sur la demande de justice », in Virginie DONIER et Béatrice LAPÉROU-SCHENEIDER (dir.), *La régulation par le juge de l'accès au prétoire*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2013, p. 226-227. Certaines situations « méritent le juge », par considération des victimes ou du rituel judiciaire cathartique. Ainsi, les violences volontaires, même basées sur une donnée objective comme l'incapacité temporaire de travail (I.T.T., à détacher de son sens premier, puisqu'elle mesure désormais une gêne dans la vie au quotidien, plutôt qu'une réelle incapacité de travail. En effet, le « retentissement psychologique » est depuis peu pris en compte par les médecins et conduit à une variabilité des pratiques de quantification des jours d'incapacité. V. Romain JUSTON MORIVAL, « Des maux et des chiffres. L'évaluation des incapacités en médecine légale du vivant », *Sciences sociales et santé* 2018, n° 39, p. 41-64), se prêtent peu à la barémisation. Les barèmes d'indemnisation des victimes sont proscrits. Ils sont contraires au principe de l'appréciation, par le juge, du préjudice au vu des circonstances particulières de l'espèce. V. Cass. ass. plén., 26 mars 1999, n° 95-20.640, Bull. ass. plén., n° 3 ; *JCP* 2000, n° 1, p. 199, n° 12, obs. Viney : les juges du fond apprécient souverainement le montant du préjudice dont ils justifient l'existence par la seule évaluation qu'ils en font, « sans être tenus d'en préciser les divers éléments ».

⁽⁹²⁰⁾ La volonté de rapprocher la réponse judiciaire de l'instant de la commission de l'infraction, ou du moment de l'identification d'un mis en cause, a provoqué des effets insuffisamment maîtrisés dans sa manifestation absolue : la comparution *immédiate* (art. 395 du C.P.P.). « L'urgence est devenue permanente [...] Le temps se met à courir : on assiste aux passe-droits de l'urgence [...] Le temps est sorti de ses gonds » (François OST, *Le temps du droit*, Paris, éd. Odile Jacob, 1999, p. 273). Or, la mesure du temps rachète la culpabilité et contribue à la restauration de la victime. Comme l'a justement observé Frédéric GROS, in *Et ce sera justice. Punir en démocratie*, Paris, éd. Odile Jacob, 2001, p. 137, « ce qui chez les hommes fait justice s'appelle le temps », et selon les cultures, les personnalités, l'âge des condamnés, la célérité du traitement judiciaire, le ressenti peut être différent (v. en ce sens, la différenciation faite par Henri BERGSON, entre le temps *physique-objectif* : la vitesse d'une automobile, les cycles de la vie, le décalage horaire ; le temps *ressenti-subjectif* : une heure peut paraître très longue ou très courte ; et le temps *social-historique* : la manière dont chaque culture construit son temps, à travers ses repères, ses calendriers, ses ères).

⁽⁹²¹⁾ Pour les préjudices corporels, un certificat médico-légal sert de fondement à l'indemnisation, contrairement aux dommages matériels établis par l'enquête judiciaire. « On repart ici sur les règles du droit civil [...] [de] l'expertise et [de] l'écrit. On est plus tout à fait en audience pénale [...] où l'on [indemnise] d'ordinaire sans ajout de preuve » (avocate du barreau de Paulnay, dans l'Indre (36), citée par Hugo WAJNSZTOK, in « Des indemnisations inégales. Recours à un-e avocat-e et variations des sommes accordées aux victimes », *Droit et société* 2020, n° 3, p. 600).

intérêts civils ajouterait au stock des affaires à traiter, le tribunal ne renvoie pas, lui non plus, l'affaire à une audience ultérieure pour permettre à la victime de mieux préparer sa requête en indemnisation. Le tribunal privilégie l'impératif gestionnaire pour dédommager au plus vite, à gros traits, en évitant les renvois afin de réduire le nombre de procédures pendantes⁽⁹²²⁾.

§2 – Déprogrammer l'action publique non urgente pour redéployer les effectifs sur le T.T.R. des infractions

La célérité de la réponse pénale oriente le traitement en temps réel du parquet sur les infractions dites « de masse ». La gestion des ressources humaines suit les priorités du traitement judiciaire de l'urgence pénale. Les échanges entre les magistrats du parquet et les services d'enquête s'intensifient. La célérité du contrôle de légalité des investigations perd en qualité (A). L'organisation de l'action publique, entendue comme la sélection des modes de poursuites dont le procureur de la République maîtrise l'audiencement et l'effectivité de la sanction, relève d'un travail collectif. Son efficacité dépend en particulier de l'action des collaborateurs du service public impliqués dans la constatation des infractions (B).

A. L'efficacité du T.T.R. participe de sa sur-sollicitation par les services enquêteurs

L'intérêt commun du T.J. et de ses usagers, victimes ou auteurs d'infractions, est de clore la chaîne pénale le plus rapidement possible. Mais la réponse judiciaire doit revêtir un rythme temporel adapté au dossier en cause. La célérité de la réponse pénale n'est un facteur de qualité que si la décision intervient quand l'affaire est mise en état d'être jugée. L'accélération du temps judiciaire, de l'information continue et de l'émotion collective, a affecté la direction des enquêtes par le parquet.

Le lien s'est resserré entre parquet, policiers et gendarmes⁽⁹²³⁾, mais la qualité des comptes-rendus faits aux magistrats varie selon le degré de formation des agents et jeunes O.P.J. « *Si un jeune O.P.J. a besoin d'être rassuré, [nous, parquetiers,] préférons dans*

⁽⁹²²⁾ *Nuance.* Le refus du T. corr. de statuer sur la recevabilité de l'action civile en même temps que l'action publique porte atteinte aux intérêts de la partie civile. En effet, il la prive d'un procès équitable en lui interdisant l'accès au juge si le prévenu ou le ministère public forme appel. La partie civile n'a plus la possibilité de participer aux débats sur l'action publique et de mettre la cour d'appel en mesure de statuer sur son action civile (v. Cass. crim., 15 févr. 2022, n° 20-86.486, *D. actu.*, 2 mars 2022, obs. Priou-Alibert ; *D.* 2022, p. 355).

⁽⁹²³⁾ V. art. 75-2 du C.P.P. : « L'officier de police judiciaire qui mène une enquête préliminaire concernant un crime ou un délit avise le procureur de la République *dès qu'une personne à l'encontre de laquelle existent des indices* faisant présumer qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction est identifiée ».

*l'absolu qu'il appelle trop et qu'au bout de dix mois ou d'un an, il commence à s'affirmer dans sa pratique professionnelle et téléphone moins ; plutôt que de lui dire : "Non, franchement, vous devez savoir quels actes effectuer"'. C'est de l'intuitu personae, mais il n'y a quasiment plus d'encadrement intermédiaire dans les commissariats. Le lien hiérarchique est direct entre l'O.P.J. et le parquetier, expliquant que [le policier] n'aille pas voir son supérieur dans une brigade »⁽⁹²⁴⁾. La hiérarchie policière contrôle moins les investigations et s'investit peu dans la conduite des enquêtes, dirigées par le parquet. Les O.P.J. appellent directement la permanence pour connaître les actes à réaliser, au lieu d'en référer d'abord à leur commissaire. Le substitut de permanence est de fait le nouveau directeur d'enquête⁽⁹²⁵⁾. Davantage d'appels téléphoniques sont passés pour la « petite délinquance de masse », au détriment d'affaires plus complexes⁽⁹²⁶⁾, et l'épuisement des substituts est palpable. Leur effectif réglementaire est exprimé par référence à la performance de chaque juridiction par rapport à une moyenne, calculée sur un groupe de juridictions de taille équivalente, sur une année, et non par flux entrant dans une unité... De plus, les substituts sont majoritairement jeunes et l'exercice du T.T.R. marqué par le poids psychologique de la gestion des situations difficiles. Les conditions de travail sont exigeantes, avec, le plus souvent, une organisation du temps de présence à la permanence de deux semaines sur trois⁽⁹²⁷⁾. Cette pénibilité supplémentaire suscite des tensions qui favorisent des départs rapides, créant un *turn over* préjudiciable aux services judiciaires⁽⁹²⁸⁾...*

L'impossibilité d'un temps d'échange suffisant avec les O.P.J. sur des enquêtes au long cours a amené à créer, dans les parquets de taille moyenne, un « bureau des enquêtes » (B.E.) à côté des cellules de traitement en temps réel. Le B.E. suit les affaires complexes, comme celles du contentieux économique et financier, qui nécessitent une gestion des investigations dans le temps. Il implique un magistrat spécialisé sur une affaire donnée. Avant

⁽⁹²⁴⁾ Éric MAILLAUD, *Entretien de thèse sur l'administration d'un tribunal judiciaire*, *loc. cit.*

⁽⁹²⁵⁾ *Le Rapport sur la procédure pénale*, Paris, en ligne, consulté le 15 déc. 2021, remis à la garde des Sceaux en juillet 2014 par Jacques BEAUME, procureur général près la Cour d'appel de Lyon, voyait dans le ministère public le « premier niveau opérationnel et provisoire de protection de la liberté individuelle » (p. 27), mais dénonçait aussi la transformation du substitut en « super-officier de police judiciaire » (p. 28), du fait de la multitude des relations entre le policier et le parquet : une forme de connivence involontaire, inconsciente, entre le magistrat et l'enquêteur.

⁽⁹²⁶⁾ V. Paul MICHEL, procureur de la République près le T.G.I. de Saint-Étienne, « Le traitement en temps réel », in Christian BRUSCHI (dir.), *Parquet et politique pénale depuis le XIXe siècle*, *op. cit.*, spéc. p. 341.

⁽⁹²⁷⁾ V. Danièle LINHART, *La comédie humaine du travail. De la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale*, Paris, éd. Érès, coll. Sociologie clinique, 2015, 158 p.

⁽⁹²⁸⁾ V. Gwenola JOLY-COZ, « Introduction », *op. cit.*, p. 34 : « Les décisions personnelles impactent directement l'organisation juridictionnelle et l'ensemble de la collectivité de travail. Les conséquences sont importantes sur le travail des chefs de juridiction à qui il incombe de modifier l'organisation des services [...] [en tenant compte] des temps de vie des magistrats ».

la création du T.T.R., le traitement direct se décidait sur les lieux de commission de l'infraction. Le renvoi des procédures transmises « pour étude » entre commissariat et parquet prenait des mois, voire des années⁽⁹²⁹⁾. Aujourd'hui, il est demandé au parquetier de permanence une réactivité stimulante, riche de la variété des choix d'action publique qui lui sont ouverts⁽⁹³⁰⁾. Ce magistrat traite également des procédures en assistance éducative⁽⁹³¹⁾ puisqu'il reçoit les signalements en temps réel. Il peut en effet y avoir nécessité de placer un mineur en fugue durant le week-end : le pouvoir de placement provisoire du procureur va alors s'exercer⁽⁹³²⁾. Le magistrat de permanence non spécialisé « mineurs et infractions commises dans le milieu familial » en décide, car les actes liés à l'urgence dérogent à l'attribution des procédures telle que définie dans l'organigramme du parquet.

Pour gérer les flux sans discontinuer, le parquet s'adapte en dépêchant un substitut *sur site* de l'autorité policière, une demi-journée par semaine, un substitut, lorsque les services d'enquête sont engorgés en amont de la chaîne pénale. Un procureur de la République recensait ainsi 2261 procédures en stock « invisible » depuis plus de trois ans dans les commissariats de son ressort, sur un total de 29660 procédures, sans encadrement de la durée des enquêtes préliminaires⁽⁹³³⁾... À nombre égal de magistrats du parquet, voire en effectifs réduits, pour une évolution croissante du nombre de procédures à traiter, il est regrettable que l'association des juristes-assistants⁽⁹³⁴⁾ soit tardive et souvent en dernier recours, lorsque l'effectif en magistrats du T.T.R. ne peut plus répondre à tous les appels. Des procédures à multiples problèmes de droit ont ainsi parfois été étudiées à la hâte, en mode dégradé, dans

⁽⁹²⁹⁾ Le parquet recevait les procédures des différents services de police et des administrations. Il faisait entendre le mis en cause, la victime présumée, les témoins, puis, si l'affaire était en l'état d'être jugée, citait le prévenu devant la juridiction de jugement ou, dans le cas contraire, ouvrait une information judiciaire.

⁽⁹³⁰⁾ *Nuance*. L'utilisation du panel de solutions judiciaires suppose des moyens. L'appel aux délégués du procureur, médiateurs, contrôleurs judiciaires, suppose des financements et une formation. Il ne suffit pas d'être ancien O.P.J. pour se poser en partenaire de qualité du service public de la justice.

⁽⁹³¹⁾ Art. 375-1 du C. Civ.

⁽⁹³²⁾ Art. 375-2, al. 2 du C. civ. : « Lorsqu'il confie un mineur à un service [d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert], [le juge] peut autoriser ce dernier à lui assurer un hébergement exceptionnel ou périodique à condition que ce service soit spécifiquement habilité à cet effet. Chaque fois qu'il héberge le mineur en vertu de cette autorisation, le service en informe sans délai ses parents ou ses représentants légaux ainsi que le juge des enfants et le président du conseil départemental. Le juge est saisi de tout désaccord concernant cet hébergement ». En cas d'urgence, le procureur de la République dispose du même pouvoir que le juge des enfants (J.E.) en matière de placement provisoire (O.P.P.). Il saisit alors le J.E. dans les 8 jours suivant le placement du mineur ou du jeune majeur. S'il ne respecte pas cette formalité, les parents peuvent demander la restitution de l'enfant.

⁽⁹³³⁾ V. I.G.J., *Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks*, *op. cit.*, p. 28.

⁽⁹³⁴⁾ Art. 123-4, 123-17, R. 123-30 à R. 123-139 du C.O.J. : « Les juristes-assistants [...] contribuent par leur expertise, en matière civile et en matière pénale, à l'analyse juridique des dossiers techniques ou comportant des éléments de complexité qui leur sont soumis par les magistrats sous la direction desquels ils sont placés [...]. [Ils] suivent une formation organisée par l'[E.N.M.], ainsi que, le cas échéant, selon les situations, par les chefs de la Cour de cassation ou les chefs de la cour d'appel dans le ressort de laquelle ils se trouvent affectés ».

une permanence surchargée, alors que des juristes-assistants étaient disponibles pour les recevoir.

B. La célérité dans l'effectivité de la réponse pénale cause l'encombrement constant de la juridiction

L'amélioration de la fluidité du traitement des procédures, voulue par la rationalisation de l'activité du ministère public, s'est traduite par une accélération du temps de la réponse pénale. Pour répondre à la pression des contentieux de masse, les juridictions développent des solutions locales qui, reprises par la Chancellerie, deviennent des normes managériales, à leur tour source de pression dans la production judiciaire...

Les procureurs de la République n'envisagent pas d'abandonner l'organigramme structurel du parquet (le traitement d'un contentieux par un ou plusieurs magistrats déterminés à l'avance) pour répartir également la charge de travail entre les magistrats suivant le nombre de procédures à traiter⁽⁹³⁵⁾. Le traitement des dossiers, sur fond d'accélération du temps judiciaire, induit une standardisation et une automaticité du recours aux procédures accélérées⁽⁹³⁶⁾. La réponse du substitut du procureur, en urgence, à toute demande des services d'enquête, accroît les pouvoirs du parquet sur le parcours pénal des dossiers, mais le rend dépendant de la construction et de la présentation des procédures par les O.P.J. « *Le ministère public est un organe essentiellement "réactif"*. [...] *Il est tributaire des services de police et de gendarmerie qui recueillent et mettent en forme les informations* »⁽⁹³⁷⁾.

⁽⁹³⁵⁾ Et non pas *équitablement* comme c'est le cas dans l'organisation de nombreux parquets : un magistrat travaillant deux fois plus vite aura deux fois plus à faire. *Contra*. Les syndicats estiment qu'une organisation de travail *égalitaire* doit se fonder sur le plus « lent » de ses éléments, qui ne doit pas être défavorisé par rapport au plus rapide ; revenant à aligner la puissance de travail de ses collègues sur la sienne, plus faible.

⁽⁹³⁶⁾ V. Philippe MILBURN et Christian MOUHANNA, « Présentation », in *Le parquet et les politiques pénales en France, Droit et société* 2010, n° 74, p. 7-16.

⁽⁹³⁷⁾ Évelyne SERVERIN, « La contribution de la politique pénale à l'activité des juridictions répressives », *op. cit.*, p. 25. Du fait des exigences de célérité et de résultat, les parquetiers n'ont pas le temps de vérifier les dires des policiers. Les barèmes informels du parquet sont communiqués sous la forme de directive aux O.P.J., qui orientent eux-mêmes la procédure sur un mode de poursuite et soulagent ainsi la permanence du T.T.R. « Les taux de comportements déviants sont [alors] produits par les actions engagées par les agents du système social qui définissent, catégorisent, et enregistrent *certain*s comportements comme déviants » (John KITSUSE et Aaron CICOUREL, « Note sur l'utilisation des statistiques officielles », *Social Problems* 1963, vol. XI, p. 131-139). V. par ex., la note de la Direction générale du travail (D.G.T.) adressée aux directeurs des services de contrôle, pour la mise en œuvre de priorités. « En rappelant l'obligation, pour les agents de contrôle, de mettre en œuvre des priorités nationales et régionales concourant à la politique du travail, la note attaquée [devant le Conseil d'État] n'a pas eu pour objet de leur prescrire d'exercer dans un sens déterminé leur mission de contrôle de la législation du travail [*sic.*] » (CE, 4ème et 5ème ch. réun., 1er févr. 2017, req. n° 387641).

Notre culture judiciaire tait la réalité des acteurs qui négocient la règle⁽⁹³⁸⁾. En droit de l'environnement ou du travail, par exemple, les inspecteurs et agents de contrôle assimilés ne poursuivent que les atteintes les plus graves, quand il ne leur faut pas encore surmonter les oppositions des autorités déconcentrées, et parfois même celle du procureur de la République... « *L'application du droit est [donc] toujours à la carte, car le moment de la sanction est tributaire de tous les préjugés des acteurs juridiques* »⁽⁹³⁹⁾. Ce défaut de suites juridiques « *fragilise la qualité des contrôles, leur efficacité et donc l'implication des agents de contrôle* »⁽⁹⁴⁰⁾. Or, la menace de la mise en mouvement de l'action publique doit être suffisamment crédible pour rendre opératoires les autres moyens d'action⁽⁹⁴¹⁾, si l'État s'en réfère au principe selon lequel « *l'effet dissuasif de la loi pénale réside plus dans le risque d'être appréhendé et condamné que dans la peine théoriquement encourue* »⁽⁹⁴²⁾.

La prédominance du filtrage policier sur la décision d'opportunité des poursuites du procureur conduit à inverser les critiques habituellement portées à la justice pénale : de lente et laxiste, elle devient expéditive et inégalitaire⁽⁹⁴³⁾... Au moment où la logique managériale cherche à

⁽⁹³⁸⁾ V. Yves MÉNY, *La Corruption de la République*, Paris, éd. Fayard, coll. Sciences humaines, sous-coll. L'espace du politique, 1992, p. 20 : « La défiance à l'égard de l'individu (potentiellement pêcheur et coupable) se traduit par la multiplication des chicanes et des précautions procédurales au point de bloquer souvent, de ralentir toujours l'ensemble du dispositif. La machine ne peut tourner qu'en prenant ses aises avec les règles édictées, les interdits affichés, les procédures établies... Le fonctionnaire lui-même, prisonnier d'un univers légal-rationnel, empêtré dans ses normes, ne retrouve l'autonomie qu'en "interprétant" la règle. Le système marche à la complicité et à l'arrangement ».

⁽⁹³⁹⁾ Thomas PERROUD, « Une nouvelle illustration de la légalité néolibérale : le pouvoir de dérogation des préfets », *D.* 2020, p. 2356. V. par ex., art. L. 8112-1, al. 5 du Code du travail : Les agents de contrôle de l'inspection du travail « sont libres d'organiser et de conduire des contrôles à leur initiative et décident des suites à leur apporter ». Il est laissé à leur libre décision de donner des avertissements ou des conseils (via des lettres d'observations informelles qui, contrairement aux procès-verbaux, ne sont prévues par aucun texte, résultent de la seule pratique administrative et sont donc communicables dans les conditions des art. L. 300-1 s. du Code des relations entre le public et l'administration – CE, 10ème et 9ème ch. réun., 21 oct. 2016, *Union départementale CGT d'Ille-et-Vilaine*, req. n° 392711, *Rec. Lebon*, p. 766, 767, 884 et 970 ; *AJDA* 2017, p. 87) au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites (art. 17, 2., de la *Convention internationale n° 81 du 11 juillet 1947 sur l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce*). V. encore, Odile TIMBART et Évelyne SERVERIN, « Les condamnations pour infraction au droit social de 1990 à 1993 », *Infostat Justice* 1995, n° 40, p. 2 : « Dans certains secteurs [...], la procédure normale de traitement des infractions est celle de la mise en demeure préalable à l'établissement d'un procès-verbal et à la poursuite judiciaire. Les situations délictueuses doivent être régularisées plutôt que sanctionnées ».

⁽⁹⁴⁰⁾ Emmanuel CAPUS et Sophie TAILLÉ-POLIAN, *Rapport n° 743 fait au nom de la commission des finances, sur l'inspection du travail*, Paris, déposé au Sénat le 25 sept. 2019, p. 42 et 58 : « [L'absence de suites juridiques] peut également éclairer le malaise social constaté au sein du service de l'inspection du travail. Un rapprochement [...] de l'inspection du travail avec les parquets afin de garantir un suivi de son action nous paraît donc indispensable ».

⁽⁹⁴¹⁾ V. Évelyne SERVERIN, « Donner un sens aux litiges du travail », *Économie & institutions* 2006, n° 9, spéc. p. 152.

⁽⁹⁴²⁾ Thomas CASSUTO, « Vertu des bonnes pratiques », *Le droit en débats, D. actu.*, 15 juin 2021.

⁽⁹⁴³⁾ V. Christian MOUHANNA et Benoit BASTARD, « Procureurs et substituts : l'évolution du système de production des décisions pénales », *Droit et société* 2010, n° 74, p. 35-53. « Un jugement trop prompt est souvent sans justice » (François-Marie AROUET, *Œuvres complètes de Voltaire...: Oreste. Rome sauvée, ou Catilina. L'orphelin de la Chine. Tanerède*, impr. de la Société littéraire-typographique, 1785, 450 p.). La formule de Voltaire reflétait les préoccupations de son époque : la crainte d'une justice arbitraire parce qu'expéditive. Au XXIème siècle, la perspective s'est renversée : le justiciable s'inquiète surtout des lenteurs de

pénétrer la sphère juridictionnelle, il faut se souvenir que la Justice s'est construite contre la vengeance privée qui, elle, obéit aux règles de l'unité de lieu, de temps et d'action : le mis en cause est immédiatement dit coupable et pendu sur le lieu où il a commis son méfait⁽⁹⁴⁴⁾. Au contraire, la Justice introduit de la distance, une temporalité du lent examen des droits et des charges dans une société prise dans le tourbillon de l'émotion⁽⁹⁴⁵⁾. Dans l'instantanéisme pénal, les temps procéduraux sont écrasés par la proximité fonctionnelle, qui organise mais ne limite pas le contentieux⁽⁹⁴⁶⁾ : « *accuser, poursuivre, défendre, juger, punir, réparer, s'enchevêtrent là où le processus pénal devrait séparer, articuler, borner, pour pouvoir articuler sans confondre. L'instant de l'urgence pénale constitue un véritable obstacle à l'élaboration judiciaire que seul le procès accompli oppose à la violence de l'acte transgressif* »⁽⁹⁴⁷⁾. Cette pratique pénale « industrielle » limite le temps de parole des parties, mais aussi celui du tiers jugeant⁽⁹⁴⁸⁾. Elle empêche une véritable dialectique que permet le débat contradictoire, et atteint la fonction structurelle du procès : l'énonciation du lien social

la justice. Le juge doit rechercher l'équilibre entre deux impératifs parfois contradictoires : prendre le temps de juger, mais juger à temps.

⁽⁹⁴⁴⁾ *Histoire*. Sous l'Ancien régime, les concussionnaires étaient condamnés au pilori, exposés aux quolibets de la foule. Au XXI^{ème} siècle, un certain nombre d'hommes et de femmes sont affichés par cette justice d'opinion, véritable sanction sociale. Or, la justice d'opinion (simulacre) n'est pas la justice légale. La justice pénale ne doit pas immobiliser définitivement le mouvement perpétuel de l'être, qui peut advenir à tout âge, au travers des temps les plus éprouvants de son existence. Il faut ici évoquer le pardon, « qui relance le passé en le rapportant à une liberté plus forte que la pesanteur du fait avéré », ou la promesse, « qui oriente l'avenir en le rapportant à une loi plus forte que la chaotique incertitude du lendemain » (François OST, « Conclusions générales : le temps, la justice et le droit », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 363). « Si nous n'étions pas pardonnés », explique Hannah ARENDT, in *Condition de l'homme moderne*, 1958, rééd. Calmann-Lévy, coll. Liberté de l'esprit, Paris, 1983, p. 302-303, « délivrés des conséquences de ce que nous avons fait, notre capacité d'agir serait comme enfermée dans un acte unique dont nous ne pourrions jamais nous relever [...]. Si nous n'étions liés par des promesses, nous serions incapables de conserver nos identités, nous serions condamnés à errer sans force et sans but ». *Nuance*. Le pardon généralisé n'est pas Justice : il procède plus d'une volonté personnelle de maîtrise rationnelle des pulsions que du véritable souci d'autrui.

⁽⁹⁴⁵⁾ Le juge doit assurer une certaine distance par rapport aux faits. V. Charles-Louis DE SECONDAT, *De l'esprit des lois*, op. cit., livre VI, chap. II, p. 72 : « Dans les états modérés, où la tête du moindre citoyen est considérable, on ne lui ôte son honneur et ses biens qu'après un long examen : on ne le prive de la vie que lorsque la patrie elle-même l'attaque ; et elle ne l'attaque qu'en lui laissant tous les moyens possibles de la défendre [...]. Les peines, les dépenses, les longueurs, les dangers mêmes de la justice, sont le prix que chaque citoyen donne pour sa liberté ». L'écoulement du temps est consubstantiel à la fonction juridictionnelle.

⁽⁹⁴⁶⁾ *Adde*. À défaut d'une réflexion sur les causes des déviances, le temps judiciaire s'intéresse à leurs conséquences sur la bonne administration de la justice, en termes de meilleure « évacuation » des affaires. L'institution, qui ne peut qu'acter cette dynamique répressive, doit maintenant lui donner le visage « rassurant » de la stabilité...

⁽⁹⁴⁷⁾ Xavier LAMEYRE, « Le temps de la peine ; entre sujétion temporelle et subjectivation existentielle », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 180. *Nuance*. Accélérer le jugement d'un prévenu placé en détention provisoire n'est pas forcément accélérer sa condamnation, mais peut-être son acquittement, sa relaxe, ou un sursis. Le mis en cause a droit à la célérité de son jugement, précisément parce qu'il est « présumé innocent ». S'il l'est, le juge doit mettre un terme à la situation ambiguë dans laquelle ce dernier est placé, car une détention provisoire injustifiée qui se prolonge engage la responsabilité de l'État pour fonctionnement défectueux du service public de la justice...

⁽⁹⁴⁸⁾ V. Dominique SIMONNOT, *Justice en France : une loterie nationale*, Paris, éd. de la Martinière, 2003, 395 p. : dans les importants T.J. ayant instauré des chambres pénales spécialisées en matière de comparution immédiate, comme à Bobigny, Paris ou Lyon, il n'est pas rare que plus d'une trentaine de dossiers soient évoqués en une demi-journée ; une affaire pouvant être jugée en une dizaine de minutes.

dans un temps médiatisé⁽⁹⁴⁹⁾. La « tyrannie du temps réel » implique l'engagement dans la continuité « *d'une procédure expéditive d'élimination physique de l'objet, du sujet, à l'avantage exclusif du trajet, mais d'un trajet sans trajectoire et donc, foncièrement incontrôlable* »⁽⁹⁵⁰⁾...

Section II. Un système de justice global et pluriel : l'unité d'administration et de gestion des juridictions judiciaires

La maîtrise des coûts de fonctionnement des services publics est une préoccupation commune des responsables administratifs et financiers. Dans la justice comme dans d'autres administrations, l'évaluation de la charge de travail par les chefs de service constitue un repère objectif de la gestion des ressources humaines. Or, la variété des fonctions juridictionnelles que peut exercer un seul magistrat, associée à la difficulté d'attribuer à un contentieux une durée moyenne en temps de travail, fait obstacle à la construction d'un outil efficace de répartition des moyens humains en fonction de l'activité des tribunaux. L'action des chefs de juridiction porte alors sur la rationalisation des crédits limitatifs qu'ils maîtrisent, notamment les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police (§1).

La production de chiffres sur la justice judiciaire (P.A.P., R.A.P., statistiques sur la nature et la dynamique des contentieux traités par les juridictions...) permet de dégager deux

⁽⁹⁴⁹⁾ V. Patrick BERTHOMEAU, ancien journaliste et éditorialiste à *Sud-Ouest*, in Table ronde sur « La relativité du temps. Le temps des politiques, le temps de l'opinion publique, le temps des médias et le temps de la justice », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit, op. cit.*, p. 279 : « Pour Stig Dagermann, écrivain et journaliste suédois, le journalisme, c'était "arriver en retard aussitôt que possible", ce qui est une façon assez drôle de définir notre profession par rapport [...] à la vitesse. Ce qui nous caractérise [...], c'est cette obsession de la vitesse, qui est en train de transformer la nature du journalisme, parce que la tentation est de plus en plus grande de franchir la frontière, i.e. d'anticiper. Ce qu'on nous demande de plus en plus, ce n'est pas seulement de rendre compte des choses, c'est de dire ce qui va se passer ». V. pour une illustration, Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ, in *Justices, op. cit.*, p. 85 : « À la fin de l'année 1984, un journal régional annonça la saisie par les services police de plusieurs tonnes de haschich en même temps que l'arrestation des auteurs du trafic ; en réalité, l'opération policière ayant été programmée le jour même de la parution de l'article, les trafiquants qui se trouvaient encore sur le chemin de la livraison furent prévenus... et préférèrent s'abstenir... ».

⁽⁹⁵⁰⁾ Paul VIRILIO, *La vitesse de libération*, Paris, éd. Galilée, coll. L'Espace critique, 1995, p. 31-32. Des trajets pénaux sans récit et déjà si fortement *prédéterminés*, lorsqu'en 2018, la prison est la destinée statistique de prévenus jugés et reconnus coupables à 96,5% en comparution immédiate (v. ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Références Statistiques Justice 2018*, Paris, en ligne, déc. 2019, p. 80-81). V. pour la variation des sanctions dans un système pénal fléché, Bruno AUBUSSON DE CAVARLAY, « Hommes, peines et infractions : la légalité de l'inégalité », *L'Année sociologique* 1985, n° 35, p. 293 : « L'amende est bourgeoise et petite bourgeoise, l'emprisonnement ferme est sous prolétarien, l'emprisonnement avec sursis est populaire ». *Nuance*. La procédure dite de « comparution à délai différé », créée par la *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019*, à l'art. 397-1-1 du C.P.P., permet de prendre le temps d'un renvoi à une audience ultérieure, sous contrôle judiciaire, assignation à résidence avec surveillance électronique, ou détention provisoire du prévenu, lorsqu'existent contre lui « des charges suffisantes pour [le] faire comparaître devant le tribunal correctionnel, mais que l'affaire n'est pas en état d'être jugée selon la procédure de comparution immédiate parce que n'ont pas encore été obtenus les résultats de réquisitions, d'examen techniques ou médicaux déjà sollicités ». Il est évident que cette mesure, l'utilisation de ce temps (un délai de comparution de deux mois) suppose des moyens et une réorganisation de l'audience, car le renvoi grève le rôle...

types d'évaluation de l'activité des tribunaux : une évaluation par les coûts, qui considère la justice comme une ressource rare à attribuer de manière raisonnée – dans ce système, la *L.O.L.F.* incite à l'externalisation du règlement des litiges, au transfert de la compétence juridictionnelle de l'État à des partenaires publics ou privés du service public de la justice – et une évaluation par les services rendus, qui tient compte de la réalisation par les tribunaux des droits des usagers. Prendre en compte l'utilisateur et la manifestation de ses besoins dans un rapport institutionnel, revient à considérer que le droit et le juge ne peuvent pas être un risque à éviter, mais des valeurs et des institutions à protéger (§2).

§1 – La régulation administrative du chef de juridiction dans la maîtrise des coûts du service public de la justice

Un président de tribunal est indépendant quand il tranche un litige dans une chambre civile, ou prononce une sentence dans une chambre correctionnelle. Mais il est soumis aux directives du ministère de la Justice lorsqu'il s'agit d'ordonner des dépenses en frais de justice, de recruter du personnel, d'équiper sa juridiction en matériel informatique ; car la justice n'est pas un État dans l'État : elle ne peut prélever son impôt pour s'autofinancer (A). La meilleure efficacité d'un service suppose d'avoir une connaissance objective de la charge de travail des magistrats, dans la perspective de lui allouer les moyens humains suffisants pour rendre une justice de qualité. Ce préalable est aussi nécessaire pour garantir des conditions de travail satisfaisantes, source du bon fonctionnement de la justice, et promouvoir une gestion prévisionnelle des emplois (B).

L'État a tardivement pris conscience que l'organisation des juridictions présentait un certain nombre de carences. Le *Rapport sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux*, de l'Inspecteur général de l'administration, Jacques Bardon, imputait dès 1967 à l'absence d'administration interne les maux des tribunaux : « *Le président préside et il oublie que pour tout ce qui n'est pas proprement juridictionnel, il est le supérieur hiérarchique des magistrats de son ressort* »⁽⁹⁵¹⁾. En l'absence d'administrateur judiciaire des tribunaux, un rôle d'administration est explicitement reconnu aux chefs de juridiction, à qui il revient de présider, selon une fréquence au moins mensuelle, un « *comité de gestion* » en charge du débat « *des questions de gestion et de fonctionnement de la juridiction, et éventuellement,*

⁽⁹⁵¹⁾ Jacques BARDON, *Rapport sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux*, Rapports du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, Paris, 1967, p. 36.

d'autres questions proposées par ses membres »⁽⁹⁵²⁾. Comptables de l'argent public, les magistrats intériorisent les contraintes gestionnaires et renouvellent leurs instruments de maîtrise de la dépense. Les réflexions portent sur la réduction des principales dépenses pénales en matière de frais de justice : les expertises scientifiques, les recherches d'acide désoxyribonucléique (A.D.N.), l'exploitation des données téléphoniques, les frais d'interprétariat et de traduction.

A. Le positionnement de chef de l'administration de son tribunal

Nombre de chefs de cour étaient, jusque dans les années 1990, présidents de la première chambre de leur cour ; ils rédigeaient leurs arrêts et se préoccupaient presque exclusivement de leur office juridictionnel. Un *Décret n° 83-1162 du 23 décembre 1983 modifiant et complétant certaines dispositions du Code de l'organisation judiciaire relatives aux assemblées générales*⁽⁹⁵³⁾, prévoyait que se tiendraient annuellement une assemblée plénière et des commissions restreintes des assemblées de magistrats ou de fonctionnaires, sous la présidence des chefs de juridiction ou du greffier en chef⁽⁹⁵⁴⁾. Ces assemblées devaient être consultées pour avis dans tous les domaines de l'administration judiciaire, mais gardaient, en pratique, un caractère très académique⁽⁹⁵⁵⁾.

⁽⁹⁵²⁾ Le *Décret n° 2014-1458 du 8 décembre 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire*, *JORF* 9 déc. 2014, n° 284, texte n° 21 ; *NOR* : JUSB1418855D, a créé les art. R. 212-60, R. 212-61, R. 312-69-1 et R. 312-69-2 du C.O.J., instaurant dans les cours et T.J. un « comité de gestion ». Dans les tribunaux, il s'agit d'un conseil administratif composé du président du T.J., du procureur de la République et du directeur de greffe. Cette équipe dispose de pouvoirs décentralisés réduits en matière d'autonomie de gestion, d'installation d'équipements, de ressources humaines et de gestion du budget redistribué par la cour d'appel. Les « autres questions proposées » au comité permettent par ex. de souligner que les difficultés de fonctionnement des juridictions peuvent être un outil de motivation en matière de prolongation exceptionnelle de la détention provisoire (v. Cass. crim., 2 mars 2021, n° 20-86.729, *D. actu.*, 17 mars 2021, obs. Goetz ; *AJ pénal* 2021, p. 167, en référence au mouvement de grève nationale des avocats de France, qui, début 2020, décidaient de manière concertée de ne pas assister leurs clients), de la rétention administrative (Cass. civ. 1ère, 13 oct. 2021, n° 20-12.449, *D.* 2021, p. 1924 ; *D. avocats*, 29 oct. 2021, obs. Hoffschir) ou de l'hospitalisation sans consentement (Cass. civ. 1ère, 13 sept. 2017, n° 16-22.819, *Bull. civ. I*, n° 190 ; *D.* 2017, p. 1837 ; *D. avocats* 2017, p. 362, obs. Royer ; *D. actu.*, 25 sept. 2017, obs. Peterka ; *JCP* 2017, p. 1104, n° 24, obs. G'Sell ; *DP santé*, *Bull.* n° 286/287, nov.-déc. 2017, p. 6, obs. Couturier), sans pouvoir motiver à elles seules la prolongation (v. Cass. crim., 2 sept. 2009, n° 09-83.938 et n° 09-83.950, *Bull. crim.*, n° 148 ; *D.* 2009, p. 2348, obs. Léna ; 2010, p. 2254, obs. Pradel ; *AJ pénal* 2009, p. 501, obs. Lasserre-Capdeville ; *Dr. pénal* 2009, comm. n° 145, obs. Maron et Haas ; Cass. crim., 23 août 2017, n° 17-83.387 et n° 17-83.392, *RSC* 2017, p. 805, obs. Renucci ; Cass. crim., 27 mars 2018, n° 18-80.123, *AJ pénal* 2018, p. 316, obs. Perrier, sur la nécessité par l'autorité judiciaire d'apporter une diligence particulière à la poursuite de la procédure avant de caractériser toute circonstance insurmontable à sa continuité).

⁽⁹⁵³⁾ *JORF* 28 déc. 1983, n° 300, p. 3771.

⁽⁹⁵⁴⁾ Art. R*761-1 s. anc. du C.O.J.

⁽⁹⁵⁵⁾ V. Hubert HAENEL et Jean ARTHUIS, *Rapport n° 357 fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire*, *op. cit.*, spéc. p. 73.

L'apparition d'une logique économique de rareté des ressources a fait prendre conscience aux magistrats de ce que représente la fonction de chef de juridiction⁽⁹⁵⁶⁾. Le souci de rendre une justice d'efficience à l'écoute des attentes des usagers en fonction des ressources humaines et matérielles disponibles, mobilise toujours plus les chefs de cour, de juridiction et les directeurs de greffe. « *Face à la réticence du corps à déléguer le travail RH à des non-magistrats, l'alternative [consiste] à offrir une formation bien plus solide aux chefs de juridiction* »⁽⁹⁵⁷⁾. La *Lettre-circulaire du 2 novembre 2010 du ministère de la Justice*, l'exprime en ces termes : « *L'accroissement des responsabilités administratives et l'introduction de nouvelles méthodes de gestion ont très sensiblement modifié les tâches des magistrats et, en particulier, des chefs de juridiction et de cour, en exigeant d'eux des aptitudes particulières et une formation appropriée* »⁽⁹⁵⁸⁾. Aussi, depuis janvier 2011, un Cycle approfondi d'études judiciaires (C.A.D.E.J., anciennement Cycle supérieur d'administration de la justice – C.S.A.J.) de trois jours par mois, sur une période de dix mois, est organisé par l'E.N.M. en lien avec la D.S.J. Le C.A.D.E.J. s'articule avec la formation post-nomination des chefs de cour et de juridiction devenue obligatoire. « *Organisé avec le ministère de la Justice et des Libertés, cette [...] formation a pour objectif de permettre à des magistrats susceptibles d'être amenés au cours de leur carrière à exercer des attributions de direction, d'animation ou de gestion, [...] de bénéficier d'une formation de haut niveau appropriée et de répondre aux nouveaux enjeux de ces fonctions* »⁽⁹⁵⁹⁾. Le rôle de premier président a ainsi évolué, passant de juriste éminent⁽⁹⁶⁰⁾ ayant laissé son nom aux réformes législatives ou de procédure et connu pour son apport important à la jurisprudence, à « *manager judiciaire* » dont les fonctions s'attèlent essentiellement au pilotage régional des

⁽⁹⁵⁶⁾ V. Catherine GROSJEAN, in « Certains magistrats ont une méconnaissance totale de ce que représente la fonction de chef de juridiction », *op. cit.*

⁽⁹⁵⁷⁾ Pierre JANUEL, « Justice : la faillite des ressources humaines dans la magistrature », *D. actu.*, 7 juin 2022. V. aussi, Lionel JACQUOT, Sylvie PIERRE-MAURICE et Estelle MERCIER (dir.), *La Gestion des Ressources Humaines des magistrat-es en France et en Europe. Justice et magistrat-es : Une GRH en miettes ? Une analyse contextualiste, comparative et pluridisciplinaire*, Université de Lorraine, Rapport de recherche p.o. de l'Institut des Études et de la Recherche sur le Droit et la Justice (I.E.R.D.J.), Conv. n° 18-30, Paris, en ligne, mars 2022, consulté le 7 juin 2022, spéc. p. 113 s.

⁽⁹⁵⁸⁾ Non publiée.

⁽⁹⁵⁹⁾ Extrait de la page web officielle de présentation des métiers du ministère de la Justice, en 2012, citée par Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (dir.), in *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe (MAJICE). Analyse comparée France, Pays-Bas et Royaume-Uni*, *op. cit.*, n. b. p. 2.

⁽⁹⁶⁰⁾ Jusqu'à la fin du XXème siècle, un premier président consacrait la majorité de son temps d'activité au juridictionnel : présidence des référés, des audiences de renvoi après cassation. Il ne préside plus aujourd'hui en pratique que les recours contre les décisions des conseils de discipline des avocats (art. 16 et 197 du *Décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991*), ou les contestations sur les taxes, honoraires et débours (art. 174 s. et 232). Son secrétaire général rend à sa place les décisions civiles sur les requêtes en suspension de l'exécution provisoire (art. 524 anc., 514-3 à 514-6 nouv. du C.P.C). Le principe de l'exécution immédiate vise à limiter l'instrumentalisation de la procédure *a posteriori* par la partie perdante, aux seules fins de prolonger artificiellement le litige. L'art. L. 311-12-1, al. 6, anc., du C.O.J., réservait à la juridiction du premier président le pouvoir d'ordonner qu'il soit sursis à l'exécution provisoire de plein droit, à la condition d'un moyen sérieux d'annulation ou de réformation de la décision rendue, contraire à la jurisprudence constante de la cour.

effectifs et des moyens, à l'animation du ressort, à la communication interne et au dialogue social.

L'utilisation plus efficiente des crédits budgétaires structure-t-elle pour autant l'action de l'autorité judiciaire ? Sous l'empire de l'*Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*⁽⁹⁶¹⁾, l'ordonnancement d'une mesure d'instruction au coût de plusieurs centaines de milliers d'euros, sans organisation budgétaire préalable, était justifié par l'idée que la gestion des moyens, au plus près du terrain, respectait l'indépendance du juge. Les frais de justice relevaient alors du régime des « *crédits évaluatifs* »⁽⁹⁶²⁾, dépassables sans formalités, car approuvés *ex ante* par le législateur au titre des dépenses obligatoires de l'État. Ces dépenses non programmées de la justice se comprenaient en ce que « *personne ne peut évidemment prévoir en début d'exercice budgétaire la survenance d'une affaire judiciaire particulièrement coûteuse : l'incendie du tunnel du Mont-Blanc, le crash du Concorde, l'explosion de l'usine AZF, [...] les grands procès terroristes, sont des dossiers [...] ayant entraîné des frais de justice considérables* »⁽⁹⁶³⁾. « [Mais] comment concevoir que des agents publics – fussent-ils juges – puissent dépenser le bien public sans en être comptables ? »⁽⁹⁶⁴⁾. Il importait, selon le rapporteur spécial du Sénat de l'époque, que les magistrats « *connaisse[nt] le coût des mesures qu'il[s] diligente[nt], ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Cette liberté de prescription ne doit pas conduire à un abus du principe de précaution. [...] La politique pénale doit conduire à certains choix et c'est le mérite de la LOLF que de contribuer à cette réflexion indispensable* »⁽⁹⁶⁵⁾.

Depuis la *L.O.L.F.*, les frais de justice relèvent du régime général des « *crédits limitatifs* », qui constituent des plafonds indépassables sans modification de l'autorisation budgétaire en cours d'exécution⁽⁹⁶⁶⁾. Les magistrats doivent rester attentifs aux dépenses qu'ils engagent, en ne

⁽⁹⁶¹⁾ *JORF* 3 janv. 1959, n° 2, p. 180.

⁽⁹⁶²⁾ Art. 9 de l'*Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959*.

⁽⁹⁶³⁾ Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », *op. cit.*, p. 285. V. en ce sens, Michel BOUVIER, *Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ?*, *op. cit.*, spéc. p. 16.

⁽⁹⁶⁴⁾ Daniel COHEN et Antoine GARAPON, *loc. cit.*

⁽⁹⁶⁵⁾ Roland DU LUART, *Rapport d'information n° 478 [...] sur la mise en oeuvre de la LOLF dans la justice judiciaire*, *op. cit.*, p. 17.

⁽⁹⁶⁶⁾ V. Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », *op. cit.*, spéc. p. 283-284. V. aussi, Peimane GHALEH-MARZBAN, directeur des services judiciaires du ministère de la Justice, in Ugo BERNALICIS et Didier PARIS, *Rapport n° 3296 [...] sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, *op. cit.*, spéc. p. 702. Crit. v. Véronique MALBEC, secrétaire générale du ministère de la Justice, in Ugo BERNALICIS et Didier PARIS, *Rapport n° 3296 [...] sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, *op. cit.*, p. 701 : « La LOLF nous a placés face à une difficulté : rendre limitatifs des crédits qui, par essence, ne peuvent pas l'être ».

diligentant que les investigations strictement nécessaires, sous un angle pécuniaire : « *Le juge doit limiter le choix de la mesure [d’instruction] à ce qui est suffisant pour la solution du litige, en s’attachant à retenir ce qui est le plus simple et le moins onéreux* »⁽⁹⁶⁷⁾. Cette recherche d’économie de moyens réduit l’efficacité du travail du magistrat instructeur, contraint de choisir entre des tâches trop nombreuses⁽⁹⁶⁸⁾. Pourtant, la Chancellerie ne restreint pas l’autorisation d’engagement de la dépense au-delà de la limite supérieure de la dotation inscrite en loi de finances initiale (L.F.I.), nécessitant le recours au « dégel » partiel ou intégral des « réserves de précaution », à des mouvements de fongibilité asymétrique et à des reports de crédits. Par exemple, dans le contexte du financement des enquêtes pénales en matière terroriste, en 2016, le Gouvernement a été conduit à débloquer un fonds de 40 millions d’euros pour le *Programme 166* « Justice judiciaire », exclusivement consacré aux frais de justice⁽⁹⁶⁹⁾. Aussi, la première proposition de la mission sénatoriale, *Cinq ans pour sauver la justice !*, conduite par Philippe Bas, a été d’« exonérer [l’autorité judiciaire] des mesures de gel budgétaire [et de] consacrer [son] budget dans la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. [...] [La] mission préconise [ainsi] de sanctuariser le budget de l’autorité judiciaire, en exonérant [le] programme consacré aux juridictions judiciaires [...] des mesures de mise en réserve des crédits »⁽⁹⁷⁰⁾. Le principe d’efficience ne figure pas encore parmi les principes directeurs du procès⁽⁹⁷¹⁾ ...

En fin d’année judiciaire, lorsque tous les crédits budgétaires alloués par le B.O.P. ont été consommés, l’argent vient à manquer⁽⁹⁷²⁾. En début d’année N+1, le ministère de la Justice alloue à la cour d’appel une enveloppe budgétaire dérisoire par rapport à celle de l’année

⁽⁹⁶⁷⁾ Et ce depuis 1976... Art. 147 du C.P.C (codifié par le *Décret n° 75-1123 du 5 décembre 1975 instituant un nouveau code de procédure civile*, *JORF* 9 déc. 1975, n° 285, p. 12521 et pagination spéciale « C.P.C. 11 »).

⁽⁹⁶⁸⁾ V. Conseil de l’Europe, C.D.C.J., *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Recommandation CM/Rec(2010)12, op. cit.*, chap. V, §33 et §34, p. 11 : « Chaque État devrait allouer aux tribunaux les ressources [...] adéqua[tes] pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l’article 6 de la Convention [européenne des droits de l’homme] et pour permettre aux juges de travailler efficacement. [...] Le pouvoir d’un juge de statuer dans une affaire ne devrait pas être [...] limité par la contrainte d’une utilisation efficace des ressources ».

⁽⁹⁶⁹⁾ *Décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance*, *JORF* 4 oct. 2016, n° 231, texte n° 10 ; *NOR* : ECFB1626276D.

⁽⁹⁷⁰⁾ Philippe BAS (dir.), *Rapport d’information n° 495 [...] sur le redressement de la justice*, *op. cit.*, p. 64.

⁽⁹⁷¹⁾ *Comp. Contra.* v. art. 18 du nouveau Code de procédure civile québécois : « Les parties à une instance doivent respecter le principe de proportionnalité et s’assurer que leurs démarches, les actes de procédure, y compris le choix de contester oralement ou par écrit, et les moyens de preuve choisis sont, eu égard aux coûts et au temps exigé, proportionnés à la nature et à la complexité de l’affaire et à la finalité de la demande. Les juges doivent faire de même dans la gestion de chacune des instances qui leur sont confiées, et ce, quelle que soit l’étape à laquelle ils interviennent. Les mesures et les actes qu’ils ordonnent ou autorisent doivent l’être dans le respect de ce principe, tout en tenant compte de la bonne administration de la justice ».

⁽⁹⁷²⁾ V. Cour des comptes, *Mission Justice. Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2019*, *op. cit.*, spéc. p. 6.

précédente. En donnant peu de moyens aux juridictions, les magistrats seraient susceptibles de restreindre les dépenses. Effectivement, les services judiciaires ne sont plus en mesure de payer leurs prestataires, ni leurs frais de fonctionnement⁽⁹⁷³⁾. « À force d'avoir attendu leur règlement, beaucoup d'experts ne répondent même plus aux sollicitations des magistrats enquêteurs. C'est gravissime, car cela signifie que, selon que vous saisissez la justice en mars ou en octobre, vous ne recevez pas le même traitement judiciaire. En effet, de décembre à mars, il n'y a plus d'argent dans les caisses ! »⁽⁹⁷⁴⁾.

La recherche de la vérité judiciaire en matière pénale a un coût pour la collectivité que le juge intègre lorsqu'il ordonne des mesures d'instruction (1). L'engagement des frais de justice des services d'enquête exige qu'un bilan coût / avantages de la dépense soit effectué en amont de celle-ci par l'ordonnateur, notamment chargé par le C.P.P. de diriger leur action (2).

1. Vérifier l'opportunité d'engager une dépense d'expertise : un « management du doute »

En matière d'information judiciaire, le magistrat instructeur « commande » des expertises⁽⁹⁷⁵⁾, des commissions rogatoires, sans forcément prendre le temps d'étudier avec l'expert le projet de mission, les honoraires, les délais du rendu de son rapport⁽⁹⁷⁶⁾. Il n'associe pas non plus l'expert aux interrogatoires. Ce dernier ne peut alors développer une

⁽⁹⁷³⁾ Mais c'est alors la Chancellerie qui génère la « cessation de paiement »... V. Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga, op. cit.*, p. 75 : « Le corps judiciaire ressemble au catoblépas, ce monstre de la mythologie [qui] dévore sa propre chair, sans même s'en rendre compte. La justice coûte d'autant plus au pays, qu'elle rapporte moins au Trésor ; mais elle rapporte d'autant moins au Trésor, qu'on lésine davantage sur ses moyens, dans l'espoir fallacieux qu'elle coûtera moins cher ».

⁽⁹⁷⁴⁾ Alain RICHARD, secrétaire général adjoint de l'Union Nationale des Syndicats Autonomes (U.N.S.A.) - Services Judiciaires, in Ugo BERNALICIS et Didier PARIS, *Rapport n° 3296 [...] sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, op. cit.*, p. 64 et 570.

⁽⁹⁷⁵⁾ En 2020, 49148 expertises psychiatriques et 38393 expertises psychologiques ont été menées, soit un total de 87541 expertises pré et post-sentencielles (v. Jean SOL et Jean-Yves ROUX, *Rapport d'information n° 432 fait au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur l'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger*, Paris, déposé au Sénat le 10 mars 2021, p. 13. V. aussi, Pierre JANUEL, « Trop d'expertises psychiatriques et psychologiques, pas assez d'experts », *D. actu.*, 11 mars 2021).

⁽⁹⁷⁶⁾ Une première expertise en détention provisoire a lieu quatre à six mois environ après la commission de l'expert par le magistrat instructeur. Le *Rapport d'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale, op. cit.*, 79 p., de la Commission sénatoriale conduite par Jean SOL et Jean-Yves ROUX, propose de borner ce délai à deux mois après le placement en maison d'arrêt. Il recommande ensuite d'éviter la multiplication des expertises dans une même affaire, « qui rendent purement formelles les expertises obligatoires, ou [exploitent] certaines "failles" de la procédure pénale » (p. 20). Le ministère de la Justice a néanmoins revalorisé par arrêté le tarif des expertises *libérales* (une expertise psychiatrique classique passe ainsi de 429 € à 507 €) afin qu'elles soient payées dans les mêmes conditions que celles des collaborateurs occasionnels du service public... (v. Pierre JANUEL, « Les expertises vont être revalorisées », *D. actu.*, 14 sept. 2021). Enfin, le *Rapport* souligne que trop de magistrats souhaitent évaluer la dangerosité du mis en cause, alors que l'expertise pré-sentencielle a pour but d'établir son discernement au moment des faits (p. 58).

connaissance approfondie du contexte dans lequel se situe sa mission⁽⁹⁷⁷⁾. Les retards ou les refus d'expertiser ne seraient-ils pas moindres si le juge ne se bornait pas à les demander par voie postale⁽⁹⁷⁸⁾? Le magistrat instructeur ne s'intéresse pas aux suites de ses relations épistolaires : le rapport d'expertise entre ses mains, la manière dont la demande a été reçue par le praticien hospitalier lui importe peu. La difficulté à comprendre que sa fonction juridictionnelle s'intègre dans une organisation, des rapports de service public, complique l'exercice de sa mission régaliennne.

Depuis que la preuve⁽⁹⁷⁹⁾ a quitté le domaine de l'irrationnel, du serment probatoire, du duel judiciaire, de l'ordalie⁽⁹⁸⁰⁾, la vérité judiciaire recherchée par le magistrat instructeur est devenue relative : « *La justice humaine, dans les questions de fait, est forcée de juger, non sur la vérité éternelle des choses, mais sur leurs ombres, leurs figures, et leurs apparences* »⁽⁹⁸¹⁾. Pour fonder ses décisions, le juge a cherché des méthodes rationnelles. Il a demandé à la science de lui fournir des outils pour étayer les faits et rechercher des certitudes⁽⁹⁸²⁾. Il prélève

⁽⁹⁷⁷⁾ Une solution serait par ex. de créer une option nationale de psychiatrie ou de psychologie légale, afin de donner aux futurs praticiens, partenaires du juge d'instruction, un socle de connaissances sur la procédure judiciaire, la criminologie et le milieu pénitentiaire.

⁽⁹⁷⁸⁾ *Adde*. Une autre cause du refus d'expertiser est due à l'insuffisante rémunération dans les affaires criminelles. Les sénateurs (v. Jean SOL et Jean-Yves ROUX, *Rapport d'information n° 432 [...] sur l'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger*, op. cit., spéc. p. 9) demandent la réévaluation de la tarification des actes de psychiatrie et de psychologie légale, « en prêtant une attention particulière à la modulation de la rémunération en fonction de l'ampleur de l'affaire et de l'investissement requis de l'expert ». *Comp.* Le poste budgétaire « Affranchissement du courrier » des services judiciaires, représentait, en 2017, 20% des dépenses en frais de justice pris en charge par le B.O.P. central, soit un investissement particulièrement important de 37,8 millions d'euros (v. ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Les chiffres-clés de la Justice 2017*, op. cit., p. 6). Le rendu direct de certaines décisions non-contestées « sur le siège » et leur remise au justiciable, contre émargement, par le greffier, permet de réaliser des économies sur les notifications par lettre recommandée avec accusé de réception. Un gain de temps de travail est constaté au greffe, qui n'a plus à ressortir les dossiers pour classer les accusés de réception. La qualité de la justice rendue s'améliore : le justiciable peut se faire directement expliquer la décision par le juge, sans avoir à se déplacer à La Poste pour récupérer la lettre recommandée.

⁽⁹⁷⁹⁾ La preuve est « une opération amenant l'intelligence d'une manière indubitable et universellement convaincante (du moins en droit) à reconnaître la vérité d'une proposition d'abord considérée comme douteuse » (André LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 1902, rééd. P.U.F., Paris, 1968, p. 822-823).

⁽⁹⁸⁰⁾ V. Jean-Philippe LÉVY, « Réflexions sur l'importance et l'intérêt des questions de preuves », in *Travaux juridiques et économiques de l'Université de Rennes*, vol. XVIII, 1954, spéc. p. 44 s.

⁽⁹⁸¹⁾ Henri François D'AGUESSEAU, *L'emploi du temps*, XVI^{ème} Mercuriale, op. cit., p. 531 : « Si nous sommes trompés [...], nous le sommes dans les règles, et nous devons laisser au jugement de Dieu, la vengeance d'un crime qu'il lui plaît de dérober tellement à notre vue, qu'il nous paroît même absolument impossible ».

⁽⁹⁸²⁾ V. Claude PIVA, « Les preuves à l'épreuve du temps : la justice à l'épreuve de la connaissance scientifique », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 290 : « Actuellement, pense-t-on que l'étude des empreintes génétiques offre à coup sûr une certitude [...]. Mais lorsque, pour faire rechercher une empreinte génétique, on va chercher dans un cimetière un os d'une personne qui a été enterrée depuis quelques mois, les phénomènes bactériens sont tels qu'il serait abusif de considérer qu'il s'agit d'une certitude, même si l'empreinte génétique a été faite par des laboratoires accrédités et extrêmement sérieux. Les résultats peuvent être utiles, mais difficiles à interpréter ». V. aussi, du même auteur, op. cit., p. 292 : « On peut croire la toxicologie quand elle vous dit qu'elle peut peser le nanogramme dans un objet, dans un liquide biologique. Mais la présence de traces dans ce liquide [...] ne saurait en aucun cas déclarer qu'il s'agit d'un fait suspect. L'interprétation est véritablement ce qu'il y a de plus difficile, et c'est là la différence entre la toxicologie analytique et la toxicologie clinique. [...] C'est dire que la présence d'un produit

un maximum d'indices, puis décide par « cercle concentrique » de ce qui passera au tamis (au laboratoire d'analyses) de la probabilité scientifique. La science étant considérée comme universelle, la méthode scientifique démontrable, les causes produisant les mêmes effets, les résultats paraissent fiables et vérifiables. La connaissance scientifique est rassurante pour le juge et le justiciable : la subjectivité n'a pas sa place dans les résultats d'analyse, la science est impartiale.

Lorsque la procédure ne requiert pas de prendre, dans l'urgence, une décision sur l'action publique, l'autorité judiciaire recourt aux laboratoires publics d'analyses de la police ou de la gendarmerie⁽⁹⁸³⁾. Si un trouble important à l'ordre public ou un crime intervient, le procureur de la République ou le juge d'instruction saisi recourt immédiatement aux expertises plus coûteuses d'un laboratoire privé⁽⁹⁸⁴⁾. Aucun plafond au-delà duquel la recherche de la vérité deviendrait financièrement « indécente » n'est fixé, mais les arbitrages coût / avantages sont au cœur de la pratique professionnelle des parquets⁽⁹⁸⁵⁾.

En 2020, la Commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, a relevé des phénomènes d'auto-censure financière des magistrats dans l'engagement des frais de justice⁽⁹⁸⁶⁾. *« La question n'est pas : "Je classe ou je poursuis". C'est : "J'engage des frais de justice ou je ne les engage pas". Si l'on n'engage pas de frais de justice, cela veut dire que l'on demande aux enquêteurs de ne pas aller au-delà de la réception de la plainte. Donc de classer l'affaire. C'est l'aspect financier qui induit la réponse technique*⁽⁹⁸⁷⁾. Si des dépenses particulièrement élevées de plusieurs dizaines de

en nanogramme ou en gramme ne fait pas une preuve. [...] Il faut être humble et ne pas croire que la science va pouvoir régler tous les problèmes, même ceux qui semblent simples au départ ».

⁽⁹⁸³⁾ La dépense est engagée par le T.J. ordonnateur au débit du budget général de l'État et non spécifiquement de celui de la « Mission Justice ».

⁽⁹⁸⁴⁾ V. par ex., sur les prélèvements d'échantillons biologiques effectués et destinés à l'inscription dans le fichier national automatisé des empreintes génétiques (F.N.A.E.G.), art. 706-54 à 706-56 et 53-14 du C.P.P.

⁽⁹⁸⁵⁾ Des natures d'expertises, notamment comptables, sont au-delà de 7 000 euros autorisées par un magistrat « référent frais de justice » au parquet, « de manière à prendre toute disposition en cas de dérive constatée ». « Il fallait que quelqu'un [se] préoccupe [d'assurer le suivi de l'évolution des frais de justice en lien avec les S.A.R.] et soit clairement identifié au niveau des cours et des juridictions [...]. Ce réseau a aussi vocation à faciliter la mise en concurrence des [experts] et à aider les magistrats dans leur rôle de juge taxateur [...], pour savoir quel est le meilleur spécialiste au meilleur coût » (Léonard BERNARD DE LA GATINAIS, « Rapport sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux frais de justice pénale », in Roland DU LUART, *Rapport d'information n° 478 [...] sur la mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire*, op. cit., p. 5 et 17).

⁽⁹⁸⁶⁾ V. Ugo BERNALICIS et Didier PARIS, *Rapport n° 3296 [...] sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, op. cit., spéc. p. 64, 623 et 701.

⁽⁹⁸⁷⁾ Un procureur de la République d'un T.G.I. de la région parisienne, cité par Antoinette HASTINGS-MARCHADIER et Cécile VIGOUR, in « Les contraintes budgétaires de la justice pénale », *AJ pénal* 2013, n° 11, p. 414 s.

milliers d'euros sont envisagées, un dialogue s'instaure entre le magistrat en charge du dossier et son chef de parquet. La question de la preuve pénale ne pouvant être rapportée de manière irréfutable, laisse planer un doute qui peut inciter le magistrat instructeur recherchant la preuve absolue à multiplier les actes de procédure⁽⁹⁸⁸⁾. Car la preuve scientifique est devenue une nouvelle croyance pour le jury d'assises, qui la traite comme un oracle. Comme les hommes sommaient Dieu de leur révéler la vérité par l'ordalie, les jurés font appel au scientifique pour la leur dévoiler. Alors qu'au XIX^{ème} siècle, le jury apparaissait comme une garantie contre l'erreur judiciaire, qui résultait souvent elle-même d'erreurs scientifiques⁽⁹⁸⁹⁾. Le procureur de la République s'emploie alors à persuader le juge que les incertitudes sont le lot commun de toutes les affaires judiciaires. « *Toutes les raisons de douter [...] peuvent s'appliquer également à toutes sortes de preuves judiciaires. Quelle est l'instruction dans laquelle on ne puisse point craindre la fraude et la supposition des accusés, l'ignorance ou la malice des experts*⁽⁹⁹⁰⁾, *l'infidélité ou la corruption des témoins. [...] Toutes ces réflexions, qui semblent faire naître le doute, ne peuvent [pas] s'appliquer à une affaire en particulier, parce qu'elles conviennent] également à toutes* »⁽⁹⁹¹⁾. La médecine légale, les sciences et techniques d'enquête viennent prêter main forte à l'instruction, mais le juge ne peut se prendre à rêver à toutes les erreurs judiciaires évitées, à toutes les énigmes résolues grâce aux nouveaux savoirs⁽⁹⁹²⁾. « *Le juge a toujours douté et doit refuser d'être la bouche juridique de*

⁽⁹⁸⁸⁾ Lorsqu'une preuve est produite, le doute (*suspicio*) se développe dans l'esprit du juge, jusqu'à ce qu'une certitude émerge, que l'indice devienne une charge pleine, et que le doute soit éliminé (v. Jean-Philippe LÉVY, « La Hiérarchie des preuves dans le droit savant du Moyen-Âge, depuis la Renaissance du droit romain jusqu'à la fin du XIV^e siècle », in *Annales de l'Université de Lyon*, 3^{ème} série, éd. du Recueil Sirey, 1939, spéc. p. 28-29).

⁽⁹⁸⁹⁾ V. Maurice GARÇON, *Histoire de la justice sous la III^e République*, t. III. *La fin du régime*, Paris, éd. Arthème Fayard, 1957, p. 29 : « La plupart [des erreurs judiciaires] qui se sont produites sont dues surtout à des expertises où il faut croire sur parole des vérités incontrôlables ». Aux États-Unis, la liste d'experts présentée par les parties renforce l'idée d'une fausse science qui s'infiltré dans le procès.

⁽⁹⁹⁰⁾ La rigueur scientifique des experts peut se discuter. Non par manque d'honnêteté intellectuelle, car ils ont prêté serment, mais par un comportement humain qui nie la démarche scientifique, en voulant prouver à tout prix une hypothèse émise au départ. Les experts ne sont pas les seuls à présenter ce grave défaut. Ils ont parfois en face d'eux des magistrats qui ont le même. V. pour une illustration, dans une affaire d'intoxication familiale à l'arsenic, survenue dans une commune du Poitou au milieu du XX^{ème} siècle, Claude PIVA, « Les preuves à l'épreuve du temps : la justice à l'épreuve de la connaissance scientifique », *op. cit.*, p. 291-292 : « L'expert toxicologue analyste nommé avait trouvé de l'arsenic. Lors des Assises, l'expert s'était trouvé face à un ténor du barreau qui lui avait présenté des tubes contenant des anneaux de toxiques : "Monsieur l'expert, vous qui êtes un grand scientifique [...] pouvez-vous nous dire si ces tubes contenaient de l'arsenic ?". Pour répondre à une telle question, une analyse chimique s'impose, mais l'expert, avec pour le moins une très grande légèreté, avait répondu affirmativement. Or, ces tubes contenaient non pas de l'arsenic, mais de l'antimoine. Tout le monde a ri, il n'est pas revenu à la barre, et est rentré chez lui. Cet homme était certainement un bon chimiste... Mais un très mauvais expert ». Si la méthode scientifique s'avère fiable, le juge doit rester vigilant face aux erreurs des experts.

⁽⁹⁹¹⁾ Henri François D'AGUESSEAU, *L'emploi du temps*, XVI^{ème} Mercuriale, *op. cit.*, p. 531.

⁽⁹⁹²⁾ Les savoirs-faire scientifiques évoluent et les données recueillies sont réversibles. Le temps peut à la fois effacer des traces et en ajouter. Admises à une époque, elles peuvent subir des évolutions et les certitudes antérieures s'en trouver ébranlées. V. François-Vincent RASPAIL, *Mémoire à consulter à l'appui du pourvoi en cassation de dame Marie Cappelle, Vve Laffarge, sur les moyens de nullité que présente l'expertise chimique, accusation d'empoisonnement par l'arsenic*, Paris, 1840, rééd. Hachette, BnF, coll. Sciences, 2019, p. 142-143 : « La médecine légale chimique change de face, d'idées, de conclusions, d'une année sur l'autre, de mois en mois. Ce qu'elle affirmait dans telle affaire judiciaire, elle le nie dans telle autre. Elle vous réfute aujourd'hui, avec les mêmes arguments, dont vous vous serviez hier. La dernière édition est la condamnation de la précédente ; le

l'expert qui délivre la preuve scientifique »⁽⁹⁹³⁾. Le *Reference Manual on Scientific Evidence*, publié en mai 1994 aux États-Unis, rappelle dans son introduction que la Cour suprême a institué le juge comme un « *gatekeeper* »⁽⁹⁹⁴⁾ : un gardien des sciences, maître du procès, déterminant si le discours d'un expert est basé ou non sur un raisonnement et une méthodologie scientifique.

Il n'est pas possible d'arriver à la pleine connaissance de la Vérité absolue⁽⁹⁹⁵⁾. Aussi, lors de l'assemblée des magistrats du parquet, convoquée trimestriellement pour émettre un avis sur « *l'organisation [de ses] services ; [...] les relations avec les services de police judiciaire ; [...] les conditions dans lesquelles le ministère public exerce ses attributions* »⁽⁹⁹⁶⁾, un bilan de la consommation des frais d'expertise est réalisé, accompagné de politiques de juridiction pour les réduire, sur le fondement de l'article 147 du C.P.C. La maîtrise de ces frais conditionne la réponse pénale, lorsqu'un choix est opéré par l'assemblée sur les pôles d'action publique qui bénéficieront de budgets supplémentaires (par exemple, en matière de délinquance juvénile et de violences intrafamiliales), soustraits à d'autres (par exemple, sur la caractérisation des infractions relatives aux atteintes à la dignité de la personne)⁽⁹⁹⁷⁾ ... Outre

mémoire ou la lecture académique qui suit, est la réfutation de telle page de la dernière édition du livre. [...] Comment la justice humaine pourra-t-elle réparer [les condamnations] qui lui ont échappé sur la foi de la science ? ». Le juge doit rester prudent face aux progrès scientifiques.

⁽⁹⁹³⁾ Louis DE CARBONNIÈRES, « Le doute et le magistrat. Réflexions historiques sur la quête impossible d'une preuve infaillible », *op. cit.*, p. 677 ; p. 678 : « Le juge doit décider [...] s'il se laissera déposséder au point de n'être plus que la bouche de la science, exécutant un oracle que ni lui ne le justiciable ne comprendra ».

⁽⁹⁹⁴⁾ V. l'impact de l'arrêt *Daubert*, rendu le 28 juin 1993 par la Cour suprême des États-Unis, in *Federal Judicial Center, Reference Manual on Scientific Evidence*, Electronic books, 1994, spéc. p. 45-49.

⁽⁹⁹⁵⁾ V. par ex., sur l'alcoolest post-mortem, Claude PIVA, « Les preuves à l'épreuve du temps : la justice à l'épreuve de la connaissance scientifique », *op. cit.*, p. 294 : « Il est admis que l'alcool absorbé par un individu va passer dans le sang, donner une alcoolémie, qui va atteindre après ingestion un pic maximum en une demi-heure, trois quart d'heure [...]. Chez le sujet vivant, cette méthode s'est avérée acceptable du point de vue scientifique. Mais chez les sujets décédés, c'est une autre histoire. Très longtemps, on a considéré que l'alcoolémie effectuée chez le sujet mort au volant après un accident de la voie publique permettait d'évaluer son degré de conscience et donc des troubles éventuels du comportement au moment de l'accident. Les prélèvements ne peuvent être faits immédiatement, car il est souvent difficile de prélever du sang immédiatement après la mort, dans de mauvaises conditions, sur les lieux de l'accident ; cela n'est fait généralement que le lendemain ou plusieurs jours après, au moment de l'autopsie. Or, les études ont montré qu'il existe de grandes variations d'alcoolémie entre du sang pris juste après la mort et trois jours après. D'une part, les facteurs de dilution passive diminuent l'alcoolémie, mais, d'autre part, des phénomènes bactériens actifs ont tendance à augmenter cette même alcoolémie. Les deux phénomènes étant indépendants, il n'est pas possible de conclure qu'ils s'annulent. La conséquence est qu'une alcoolémie retrouvée élevée après la mort n'est pas obligatoirement le reflet d'une ivresse au moment de l'accident. [...] Des expertises anciennes pourraient désormais être considérées comme entachées d'erreur, avec les conséquences judiciaires que l'on peut en tirer. Les progrès scientifiques continuent donc à compliquer les choses, et certaines de nos certitudes diminuent, quand d'autres augmentent ».

⁽⁹⁹⁶⁾ Art. R. 212-38 à R. 212-40 du C.O.J.

⁽⁹⁹⁷⁾ V. par ex., un substitut du procureur en charge des mineurs, cité par Cécile VIGOUR, in *Temps judiciaire et logique gestionnaire. Tensions autour d'un instrument d'action et de mesure*, Rapport de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, C.N.R.S. et Sciences Po Bordeaux, Conv. n° 07-47, Paris, n. p., oct. 2011, p. 196 : « On [*le parquet*] explique aux gens qu'on n'a pas les moyens d'accomplir cette diligence [...]. À tel point que [des justiciables] demandent aux services de police si eux-mêmes peuvent payer la somme pour retrouver l'auteur de l'infraction ! ».

l'obstacle à l'action pour l'application des peines, la recherche de l'efficacité est donc également susceptible de porter atteinte à l'impartialité objective du juge, avec l'idée que la cause des victimes pourrait ne pas être entendue pour des raisons budgétaires⁽⁹⁹⁸⁾. Or, lorsque la réponse pénale ne peut aboutir sans l'engagement d'investigations coûteuses, la rationalisation des frais de justice ne doit pas se faire au détriment de la recherche de la vérité judiciaire. Bien que l'argument du coût de la procédure ne soit pas recevable juridiquement, il est tout de même pris en compte par les services judiciaires.

2. Le développement d'un contrôle *a priori* des frais d'enquête

La valeur judiciaire des expertises dépend elle-même de la qualité des outils d'analyse, mais aussi des objets soumis à l'étude scientifique, de leur choix plus ou moins judicieux, de leur état de conservation et de leur authenticité. L'autorité judiciaire sélectionne les scellés et détermine l'éventail des recherches qu'elle peut en faire. Ce procédé s'accompagne de contrôles sur le coût des mesures de conservation des objets placés sous main de justice, en fonction de leur qualité probatoire et de la gravité des faits.

L'opportunité du maintien en gardiennage, dans des entrepôts privés, d'importantes saisies versées sous scellés, a notamment été questionnée. Le procureur de la République peut avoir une politique volontariste en la matière, en interdisant aux services d'enquête de constituer de tels scellés et de les livrer au tribunal sans autorisation préalable d'un magistrat du parquet. « *Quand il y a de grosses saisies de drogue, on prélève des échantillons pour qu'on ne vienne pas ensuite dire que c'était du sucre en poudre et pas de la cocaïne. Et tout le reste est mis en destruction*^[999] *pour ne pas avoir les risques et les frais de tous ces scellés* »⁽¹⁰⁰⁰⁾. La baisse relative des frais de gardiennage des scellés⁽¹⁰⁰¹⁾ se poursuit grâce aux

⁽⁹⁹⁸⁾ V. par ex., Jérôme MOREAU, trésorier de l'association « France victimes », cité par Ugo BERNALICIS et Didier PARIS, in *Rapport n° 3296 [...] sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, op. cit., p. 509-510 : « Obtenir une contre-expertise devient de plus en plus complexe, ce qui rend impossible la confrontation avec la première expertise. [...] Alors qu'il faut désormais respecter des enveloppes, on peut se demander si certaines expertises ne sont pas refusées aux victimes pour des raisons économiques et financières, ce qui viendrait tarir une partie de l'indépendance du juge ».

^[999] Art. 389 bis du Code des douanes.

⁽¹⁰⁰⁰⁾ Explications d'un président de T.J., cité par Cécile VIGOUR, in *Temps judiciaire et logique gestionnaire. Tensions autour d'un instrument d'action et de mesure*, op. cit., p. 192. V. art. 706-53 du C.P.P., sur l'encadrement juridique des saisies pénales pendant l'enquête ou au cours d'une information judiciaire, qui tend à conserver un élément de preuve utile à la manifestation de la vérité. V. aussi, art. 706-54 du C.P.P., sur les saisies pénales spéciales ayant pour objet de garantir l'exécution de la peine de confiscation que pourrait prononcer la juridiction de jugement.

⁽¹⁰⁰¹⁾ 17,1 millions d'euros en 2007 ; 15,2 millions en 2008 et 2009 ; 16,4 millions en 2010 (v. Catherine TASCA, *Avis n° 112 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2012*, t. XIII. *Justice judiciaire et accès au droit*, Paris, déposé au Sénat le 17 nov. 2011, p. 37 et 47).

plans d'action de maîtrise de la dépense et d'apurement des scellés, engagés par la D.A.C.G. du ministère de la Justice⁽¹⁰⁰²⁾.

Par exemple, lorsque l'immobilisation ou la mise en fourrière d'un véhicule est encourue en cas de constatation d'un délit ou d'une contravention de cinquième classe⁽¹⁰⁰³⁾, mais non autorisée par le procureur de la République, le véhicule est restitué à son propriétaire dans un délai de sept jours suivant la décision d'immobilisation prise par le représentant de l'État, alors qu'ultérieurement, aucun délai n'était spécifié. Les frais d'enlèvement et de garde du véhicule pendant la durée maximale de sept jours ne constituent pas des frais de justice, bien que sa mise en fourrière ait le caractère d'une opération de police judiciaire⁽¹⁰⁰⁴⁾... L'autorité judiciaire est en revanche seule compétente pour connaître de l'action en responsabilité de l'État du fait d'irrégularités dont serait entachée la décision de mise en fourrière, notamment de celles qui se rapportent à la réalité ou à la constatation des infractions qui l'ont motivée. Dès lors, « *une demande tendant à ce que des véhicules illégalement stationnés sur [le] domaine public routier soient enlevés et mis en fourrière, qui vise à la mise en œuvre de pouvoirs de police judiciaire, est manifestement insusceptible de se rattacher à un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative* »⁽¹⁰⁰⁵⁾. L'action en responsabilité ne relève de la juridiction administrative que lorsqu'elle tend à la réparation de dommages imputés à la garde du véhicule remis au représentant de l'État, en exécution de l'acte de police judiciaire⁽¹⁰⁰⁶⁾. Aussi, ce n'est que sur autorisation du procureur de la République de prolonger la mesure d'immobilisation après sept jours et en l'absence de paiement des frais par le propriétaire ou l'acheteur du véhicule, que les frais de garde sont mis à la charge de la justice.

L'amélioration du suivi de la dépense en frais de justice permet au procureur de retrouver la direction effective de la police judiciaire⁽¹⁰⁰⁷⁾, par la visibilité comptable des dépenses engagées par les services d'enquête. En 2016, 87% des frais de justice (soit 417,6

⁽¹⁰⁰²⁾ V. *Circ. [D.A.C.G.] du 9 janvier 2012 relative au récapitulatif sur la répartition des frais de fourrière et recommandations de nature à en réduire l'impact sur les frais de justice*, BOMJ 31 janv. 2012, n° 1 ; NOR : JUSD1200827C.

⁽¹⁰⁰³⁾ Art. L. 325-1, L. 325-1-1 et L. 417-1 du Code de la route.

⁽¹⁰⁰⁴⁾ CE, 2ème et 6ème sous-sect. réun., 18 mars 1981, *Consorts Ferran*, req. n° 17502, *Rec. Lebon*, p. 148.

⁽¹⁰⁰⁵⁾ CE, 8ème et 3ème ch. réun., 11 mai 2021, req. n° 447948, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 21 mai 2021, obs. Pastor.

⁽¹⁰⁰⁶⁾ CE, 2ème et 6ème sous-sect. réun., 18 mars 1981, *Consorts Ferran*, req. n° 17502, *loc. cit.*

⁽¹⁰⁰⁷⁾ *Rappr.* art. 12 du C.P.P.

millions d'euros) ont été engagés par des O.P.J., dans une opacité totale pour le parquet, qui ne connaissait pas précisément la nature des dépenses. Il n'existe pas d'outil recensant, arrondissement par arrondissement, catégorie par catégorie, O.P.J. par O.P.J., les dépenses en frais de justice.

Le logiciel du ministère des Finances, « Chorus Pro », permettra dans les prochaines années au prestataire de service (interprète, psychologue, psychiatre, serrurier, plombier...) requis par un service judiciaire (parquet, juge d'instruction, enquêteur), lorsqu'il a terminé sa prestation, de la saisir directement avec son R.I.B. dans le logiciel comptable. Les S.A.R. disposeront ainsi d'un meilleur suivi des dépenses. Un procureur de la République pourra demander à connaître le montant exact de chaque dépense prescrite par un O.P.J. dans une affaire, lui permettant par exemple de questionner la baisse du taux d'élucidation dans un contentieux : « *L'année dernière, vous [Monsieur le commissaire] aviez un taux de résolution qui était de 80%, maintenant vous êtes passé à 60. Et sur le même chapitre, sur les moyens que vous avez utilisés pour élucider ces affaires, vous avez pris 20 % de plus. Alors vous allez revenir au commissariat et m'expliquer pourquoi vous me coûtez 20% de plus sur un an, lorsque votre résultat, en terme d'élucidation des poursuites, baisse* »⁽¹⁰⁰⁸⁾. Cette nouvelle chaîne postule « *un contrôle judiciaire [de la dépense] en amont et non pas a posteriori, s'inscrivant dans la direction de fait et non simplement dans le contrôle contentieux* »⁽¹⁰⁰⁹⁾. Le « contrôle de gestion » de l'action policière excède le droit processuel de l'autorisation donnée par le procureur de la République aux O.P.J. de recourir à toutes personnes qualifiées en enquête préliminaire⁽¹⁰¹⁰⁾, ou à la simple information du parquet en enquête de flagrance⁽¹⁰¹¹⁾. Le ministère public s'implique davantage dans la construction même de l'enquête judiciaire, en fonction des orientations budgétaires d'efficience commandées par la Chancellerie.

B. Évaluer la charge de travail des magistrats : l'entrée de la notion d'efficience dans la justice judiciaire

⁽¹⁰⁰⁸⁾ Jean-François BEYNEL, « Le point de vue du juge judiciaire », *op. cit.*, p. 68.

⁽¹⁰⁰⁹⁾ Vincent LESCLOUS, « Le parquet face à ses exigences nouvelles d'effectivité », *op. cit.*, p. 394. *Rappr. CA Douai*, 4^{ème} ch., 11 juill. 2019, *D. actu.*, 17 oct. 2022, chron. Bloch : « De telles [techniques d'enquête] ont un coût qui ne peut être négligé [en l'espèce, le recours par les services de police à une société spécialisée à même de forcer le déverouillage d'un téléphone portable], [...] et en tout état de cause, on ne demande pas à la Cour de cassation de déterminer le moyen le plus efficace [...] mais d'interpréter la loi ».

⁽¹⁰¹⁰⁾ Art. 77-1, al. 1^{er}, du C.P.P.

⁽¹⁰¹¹⁾ Art. 60, al. 1^{er}, du C.P.P.

Pour le justiciable, le temps judiciaire se résume souvent aux délais de la mise en état de son affaire, à son coût total, à la date d'audience et à celle de mise en délibéré. Il ne rencontre le juge au mieux qu'à l'audience. À côté du temps « visible », un temps « caché » au citoyen recouvre la réalité de l'activité des magistrats : celui de l'étude des dossiers, de la veille juridique, du délibéré, de la rédaction des décisions, de la gestion de son office, de la formation professionnelle... L'utilisateur pense souvent à tort que le juge « prend son temps ». Or, le juge de la mise en état fixe par exemple les délais nécessaires à l'instruction de l'affaire « eu égard à la nature, à l'urgence et à la complexité de celle-ci, et après avoir provoqué l'avis des avocats »⁽¹⁰¹²⁾. Selon la place occupée sur la scène judiciaire, le temps n'a ni la même valeur, ni la même mesure. Promus *managers* devant répondre de la performance des magistrats qu'ils n'ont pas choisi comme collaborateurs, les chefs de juridiction s'efforcent de concilier les objectifs de « *bonne administration des services judiciaires* », d'« *expédition normale des affaires* »⁽¹⁰¹³⁾, d'indépendance des juges, avec des moyens humains, budgétaires et techniques limités (1). Une méthode fondée sur la « *fiche déclarative* », remplie par chaque magistrat, de la proportion de son temps de travail consacré aux activités administratives et juridictionnelles⁽¹⁰¹⁴⁾, dresse un état statistique de l'activité de la juridiction. Ce document sert de base aux chefs de cour pour argumenter sur les effectifs et le budget de fonctionnement affecté chaque année à l'administration des tribunaux de leur ressort. Il induit une réflexion sur l'organisation du temps de travail réglementaire dans la magistrature judiciaire (2). Le décalage temporel entre l'assimilation des réformes législatives par les magistrats et les litiges à trancher dans un délai raisonnable, engendre une comparaison de la performance des juridictions en matière de bonnes pratiques de gestion des emplois du temps (3).

1. Un système de gestion des moyens humains et financiers par résultats

L'évaluation du temps d'activité d'un magistrat repose sur l'identification de la part de temps passé à travailler chaque procédure, dans un contentieux donné. Par exemple, un juge est au service juridictionnel des affaires familiales à 80%, et le reste du temps, soit 20%, en audience correctionnelle⁽¹⁰¹⁵⁾. Dans les juridictions de taille importante, la charge de travail

⁽¹⁰¹²⁾ Art. 781, al. 1er, du C.P.C.

⁽¹⁰¹³⁾ Art. R. 212-58 du C.O.J.

⁽¹⁰¹⁴⁾ V. ministère de la Justice, D.S.J., *Rapport d'étape du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats*, Paris, en ligne, avr. 2014, consulté le 18 mai 2022, spéc. p. 4.

⁽¹⁰¹⁵⁾ *Adde.* L'I.G.J., in *Le traitement des dossiers civils longs et complexes*, op. cit., p. 7, 48 et 49, recommande d'adapter la charge de travail des nouveaux entrants dans un contentieux civil afin de permettre une « montée en puissance progressive » de leur compétence, notamment en allégeant leur service général au pénal « pendant un délai compris de 6 à 18 mois ».

d'un magistrat dont l'activité n'est pas éparpillée entre plusieurs services est relativement aisée à calibrer. Dans les juridictions de taille réduite, la rationalisation de l'organisation et de la gestion des services est plus difficile, car les effectifs sont moindres. L'impact des actions d'animation et de coordination (les réunions fonctionnelles des pôles) sur le traitement des dossiers longs et complexes est donc plus faible⁽¹⁰¹⁶⁾, d'autant que la disparition « à bas bruit »⁽¹⁰¹⁷⁾ de la collégialité diminue leur capacité à prendre le temps d'étudier ces dossiers difficiles...

L'assemblée des magistrats du siège⁽¹⁰¹⁸⁾ détermine la charge de travail que représente chacune des activités juridictionnelles⁽¹⁰¹⁹⁾. Dans certaines juridictions, la charge de travail des juges est « contractualisée » : siéger à une audience correctionnelle après avoir préparé les dossiers puis rédigé les jugements, représente par exemple deux journées de travail ; tenir une audience de juge aux affaires familiales avec une vingtaine d'affaires, trois jours de travail. Mais la crainte, d'ores et déjà exprimée par les syndicats, est que le juge subisse des pressions nuisibles à son indépendance juridictionnelle de la part du chef de juridiction, par exemple en se voyant adresser un avertissement en cas de « gaspillage » du temps ou des ressources du tribunal. La Finlande, qui a adopté depuis 1995 un système de gestion par résultats, dispose d'autres indicateurs pour mesurer l'efficacité du travail juridictionnel. Il est possible de calculer le nombre de décisions rendues par juge, donc le nombre total de jugements du tribunal, divisé par le nombre de magistrats y travaillant⁽¹⁰²⁰⁾. Mais cette évaluation quantitative n'établit pas de critère qualitatif appréciant la complexité des procédures. De plus, toute appréciation du résultat risque de poser problème au regard de l'indépendance du juge : apprécier le délai de traitement d'une procédure peut conduire à apprécier la qualité du travail d'un magistrat...

⁽¹⁰¹⁶⁾ V. I.G.J., *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, op. cit., Fiches thématiques, t. I, p. 140.

⁽¹⁰¹⁷⁾ V. I.G.J., *Le traitement des dossiers civils longs et complexes*, op. cit., p. 44.

⁽¹⁰¹⁸⁾ Art. R. 212-34 à R. 212-37 du C.O.J.

⁽¹⁰¹⁹⁾ « Ce qui fait que le jour où l'on demande à quelqu'un de lâcher un service pour en prendre un autre, on lui dit : "Vous lâchez un service qui représentait trois jours de travail par semaine. On va vous donner un service équivalent" [...]. Cela décrit un peu le relationnel [...]. Quand on demande à quelqu'un de lâcher quelque chose, il considère toujours que ce qu'il lâche ne lui prenait pas beaucoup de temps, mais que ce qu'on lui donne va être très prenant » (Un premier président de cour d'appel, cité par Cécile VIGOUR, in *Temps judiciaire et logique gestionnaire. Tensions autour d'un instrument d'action et de mesure*, op. cit., p. 147).

⁽¹⁰²⁰⁾ V. Marco FABRI et al. (dir.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, loc. cit.

Au parquet, l'évaluation se heurte à l'étendue et à la diversité de l'action publique. Un référentiel permettant de mesurer avec précision l'activité juridictionnelle « *suppose de coupler un système d'évaluation fondé sur des indicateurs quantitatifs avec des indicateurs qualitatifs destinés à appréhender la plénitude des fonctions juridictionnelles* »⁽¹⁰²¹⁾. En effet, l'action publique ne se réduit pas à l'orientation administrative d'un dossier. À une répartition indifférenciée, entre les magistrats, des procédures arrivées au parquet, ne peut pas correspondre une durée moyenne de traitement : trois feuillets de courrier pénal, contraventionnel, délictuel, criminel, ou de service civil, peuvent poser une multitude de problèmes juridiques et demander une journée de travail⁽¹⁰²²⁾. À l'inverse, une procédure volumineuse chargée en réquisitions et en retranscriptions d'écoutes téléphoniques, peut être étudiée en deux heures. Coucher sur le papier la nature d'un contentieux avec en face le temps qui lui correspond, supposerait, en pratique, qu'un magistrat lise en amont du traitement l'ensemble des procédures, analyse leur complexité, les difficultés qu'elles soulèvent, pour ensuite les répartir dans des « piles » de complexité équivalente... Une réponse, sûrement incomplète, à apporter à cet obstacle à l'évaluation de l'activité des magistrats du parquet, est leur *spécialisation*, en réintégrant un indicateur tenant à la typologie du contentieux.

2. Le « dialogue de gestion » des chefs de cour d'appel

Les données issues des logiciels métiers (« Cassiopée » pour l'activité pénale, le « R.G. cour d'appel » et « conseil des prud'hommes » pour l'activité civile, « Chorus » pour le volet financier, et « H@rmonie » pour les ressources humaines), et manuellement recueillies, évaluent les moyens humains consacrés à l'activité juridictionnelle. Elles sont partagées dans un infocentre expert « Pharos » (Pilotage Harmonisé pour l'Organisation des Services)⁽¹⁰²³⁾ et font l'objet d'une synthèse adressée à la fin de l'été aux chefs de cour. « *Pharos permet avant tout de situer la performance de chaque juridiction par rapport à une moyenne, calculée sur un groupe de juridictions de taille équivalente, au niveau du ressort de*

⁽¹⁰²¹⁾ I.G.J., *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, op. cit., Fiches thématiques, t. I, p. 142.

⁽¹⁰²²⁾ *Adde.* Jean-Claude NICOD, Table ronde sur « Le temps des acteurs de la justice », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 191 : « Le temps du parquet est aussi celui de la recherche documentaire, hélas trop rare. Prendre le temps d'aller à la bibliothèque pour affiner l'argumentation à charge ou à décharge, dénicher, tel un diamant, susceptible d'éblouir, d'illuminer les collègues du Siège, le dernier chef-d'œuvre de la Chambre criminelle, cela prend du temps. On se contente d'une note sous l'article du code Dalloz auquel on se réfère. Alors que chacun sait que lorsqu'on va au développement de l'arrêt, on a quelquefois des surprises ».

⁽¹⁰²³⁾ Accessible aux utilisateurs depuis juin 2009, « Pharos » est un progiciel alimenté avec les données des services judiciaires (administration centrale, cours d'appel, arrondissements judiciaires). L'objectif est de prendre en compte la gestion décentralisée des crédits, liée au fait que chaque premier président de cour d'appel est à la fois responsable d'une U.O. ou d'un B.O.P. et indépendant du fait de son statut de magistrat.

la cour d'appel ou sur l'ensemble du territoire national. Il aide à définir et à quantifier les objectifs de performance, en termes de redéploiement de personnels, pour les juridictions »⁽¹⁰²⁴⁾. La synthèse constitue le préalable à la réunion annuelle du « dialogue de gestion », au cours de laquelle la performance des juridictions est examinée par la Chancellerie.

Destiné à initier la programmation budgétaire et à justifier les demandes de moyens matériels et humains, le dialogue de gestion rend compte des résultats obtenus pendant l'année écoulée, les interprète et négocie les budgets futurs. L'échange des chefs de cour avec la Chancellerie a lieu directement au ministère, ou par visioconférence, sur un après-midi ou sur plusieurs jours. Il réunit le premier président et le procureur général, leurs secrétaires généraux, le D.D.A.R.J. et les responsables de chaque secteur du S.A.R. Du côté de la Chancellerie, le directeur des services judiciaires ou son adjoint préside la réunion ; y participent les sous-directeurs du bureau du budget, de la comptabilité et des moyens, en collaboration avec la sous-direction des ressources humaines de la magistrature⁽¹⁰²⁵⁾. « *Les chefs de cour doivent s'expliquer sur les résultats en dessous des objectifs fixés, ou en dessous de la moyenne du groupe de juridiction. C'est en argumentant sur ces données [les "équivalents temps pleins travaillés" (E.T.P.T.)] qu'ils doivent défendre le maintien de leur effectif ou solliciter sa réévaluation. La réunion conduit ensuite à l'allocation des moyens* »⁽¹⁰²⁶⁾. Les E.T.P.T., pour une durée annuelle de travail réglementaire de 1607 heures

⁽¹⁰²⁴⁾ Réponse du ministère de la Justice et des libertés (*JORF* 22 févr. 2011, n° 18 A.N. (Q), p. 1831) à la question écrite (n° 97113, *JORF* 28 déc. 2010, p. 13896) du député Bernard CARAYON, sur le bilan de l'outil d'allocation des ressources entre les juridictions.

⁽¹⁰²⁵⁾ *Comp.* En Autriche, les juges en chef des quatre cours négocient avec le ministère de la Justice, non pas directement sur le budget, mais sur le nombre de magistrats nécessaire, le personnel et l'équipement. La discussion prend appui sur des statistiques sur la charge de travail des juridictions et les délais de traitement des procédures.

⁽¹⁰²⁶⁾ Didier MARSHALL, « Les tribunaux à l'heure de la performance », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, op. cit., p. 16. « L'équivalent temps plein travaillé » (E.T.P.T.) est le plafond d'emploi correspondant à une consommation moyenne, annuelle et prévisionnelle des effectifs. Il mesure la productivité moyenne des magistrats et fonctionnaires. Un E.T.P.T. équivaut à un poste de travail occupé à temps plein, toute l'année. Si le poste est occupé par un fonctionnaire qui travaille toute l'année à 80%, l'E.T.P.T. sera de 0,8. Si le poste n'a été occupé durant l'année qu'à compter du 1er avril, il correspondra à 0,75 E.T.P.T. Si l'emploi est occupé à 60% à compter du 1er juillet, il sera de 0,3 E.T.P.T. En 2018, les moyens en personnel de la « Mission Justice » représentaient 83 600 E.T.P. Le *Programme 166* regroupait 40% de l'effectif-E.T.P. du ministère ; constitué à 29% de magistrats (9 315 E.T.P.) et à 41% de greffiers (13 373 E.T.P.). Rapporté à la population, le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants est passé de 10,7 en 2010 à 10,9 en 2018. Avec 2 022 E.T.P., le nombre de magistrats du parquet continuait sa progression en 2018 (+2,4% par rapport à 2017). La Chancellerie a tiré les enseignements des remarques formulées en 2016 par le C.S.M., dans son *Rapport annuel d'activité*, op. cit., p. 48 : « Le différentiel entre l'attractivité des postes au parquet et au siège mériterait d'être enfin travaillé de près. [...] La part relative des postes offerts au parquet [...] en sortie d'école dit brutalement sans doute mais de façon plus réaliste la situation. Elle ne dit pas comment on en sort ». Le nombre de parquets auprès des cours d'appel augmentait, passant de 454 à 460 magistrats, mais diminuait de trois à la Cour de cassation. Les effectifs enregistraient une hausse de 3% en première instance, passant à 1 505 E.T.P. Ces évolutions maintenaient le nombre de procureurs à 2,95 pour 100 000 habitants en 2018, après une diminution de 3 à 2,8 entre 2010 et 2014. Les fonctionnaires judiciaires représentaient enfin 22 998 E.T.P. en 2018 ; 84% de ces E.T.P. (directeurs de greffe et greffiers, 13 373 E.T.P.) assistaient les magistrats et 16% étaient affectés à l'administration, à la gestion des tribunaux, ou constituaient les personnels techniques d'exécution (9 819 E.T.P. ; v. ministère de la

par magistrat⁽¹⁰²⁷⁾, sont répartis en milieu d'année par les chefs de juridiction dans des tableaux, par *action*⁽¹⁰²⁸⁾, pour aboutir au nombre d'E.T.P.T. effectifs dont dispose le tribunal sur la période donnée. L'implication dans la gestion des E.T.P.T. est budgétaire, puisque, selon le modèle administratif retenu, les moyens sont alloués en fonction d'indicateurs liés à la performance des juridictions.

Le recours à la seule augmentation des E.T.P.T. pour gérer le contentieux est illusoire et dangereux. Illusoire, car la revendication ne peut aboutir dans la situation contrainte des finances publiques⁽¹⁰²⁹⁾. Dangereux, parce que la solution paralyse toute réflexion sur l'organisation de la justice et la réforme de ses méthodes⁽¹⁰³⁰⁾. « *Le nombre de magistrats fera moins problème le jour où les pouvoirs publics prendront enfin conscience du caractère archaïque de l'intervention du juge dû à la faiblesse de ses moyens. En effet, le magistrat doit généralement tout faire par lui-même [...] de sorte qu'il lui faut se transformer en homme orchestre : [...] le greffe étant surchargé, c'est souvent le juge qui procède au classement des pièces dans les dossiers ; comme il n'a pas de secrétaire, et fréquemment pas de bureau, c'est à lui de contacter la secrétaire d'un avocat par téléphone ou celle d'un commissariat de police ; comme les appariteurs font défaut, c'est à lui d'en faire fonction* »⁽¹⁰³¹⁾. Ces tâches

Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Références Statistiques Justice 2018, op. cit.*, p. 152-153).

⁽¹⁰²⁷⁾ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, *JORF* 29 août 2000, n° 199, p. 13301, texte n° 48 ; *NOR* : FPPA0000085D ; Arrêté du 27 juin 2006 portant application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, *JORF* 29 juin 2006, n° 149, texte n° 16 ; *NOR* : JUSB0610320A.

⁽¹⁰²⁸⁾ Pour les magistrats du parquet, les « actions » s'identifient par rubriques nationales aux : traitement et jugement des contentieux civils (action n° 1) ; conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales (n° 2) ; C.S.M. (n° 4) ; activité soutien (n° 6 : formation continue obligatoire, accueil des stagiaires, temps consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche, relations avec le casier judiciaire, commission d'exécution des peines, conférence trimestrielle sur les aménagements de peines, points presse, rédaction du rapport annuel du ministère public, préparation des dialogues de gestion, relations avec le parquet général, réunions du comité opérationnel départemental anti-fraude, relations police/justice/hôpital, réunions partenariales concernant les mineurs, instances de décision, encadrement des auditeurs de justice, direction du centre de stages) ; à la formation dispensée (n° 7) ; à l'accès au droit et à la justice (n° 8, insuffisamment pris en compte dans le calcul des E.T.P.T. : les postes de greffiers des M.J.D. n'étant pas fléchés, leur fonctionnement peut en pâtir en cas de sous-effectif des juridictions. La désignation locale d'un M.T.T., ou disposant d'un certain ascendant, comme unique référent de l'accès au droit, serait un progrès, à condition que cette activité extra juridictionnelle soit véritablement prise en compte dans sa charge de travail et au-delà, dans les actions de fonctionnement et d'évaluation des performances de la juridiction. Il pourrait être proposé à un magistrat honoraire de prendre la présidence du C.D.A.D. pour assumer, sous l'autorité du président du T.J., le pilotage de l'accès au droit et la représentation de la structure) ; aux programmes à reventiler (n° 99 : par ex., une décharge syndicale).

⁽¹⁰²⁹⁾ V. Cour des comptes, *Améliorer la gestion du service public de la justice. Les enjeux structurels pour la France, op. cit.*, spéc. p. 15-16.

⁽¹⁰³⁰⁾ V. Nicole BELLOUBET, « Les arbitrages politiques dans l'élaboration de la décision budgétaire », *op. cit.*, spéc. p. 25.

⁽¹⁰³¹⁾ Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ, *Justices, op. cit.*, p. 43.

matérielles font perdre aux magistrats une grande partie de leur temps, au détriment de leur office juridictionnel, qui en ressort (dé)considéré comme inefficace.

3. La comparaison de l'activité juridictionnelle entre les tribunaux

Le ministère de la Justice attend des comparaisons entre les juridictions d'un même groupe⁽¹⁰³²⁾ que les différentiels mis en évidence (délais de traitement, nombre d'affaires terminées⁽¹⁰³³⁾, ancienneté des stocks) permettent d'identifier les services méritant une attention prioritaire. Il attend des cours d'appel qu'elles incitent les juridictions du ressort à échanger sur les bonnes pratiques d'organisation des services et de gestion des ressources humaines. Le but final est de fonder plus objectivement l'allocation des moyens, en fonction d'indicateurs d'activité⁽¹⁰³⁴⁾, sans ouvrir de nouveaux postes budgétaires aggravant le déficit public.

Cependant, le taux élevé de vacance des postes emporte une baisse du niveau d'activité des juridictions, et les absences prolongées de magistrats⁽¹⁰³⁵⁾ désorganisent les services, le calendrier et la volumétrie de l'audience. Face à cette situation, les chefs de juridiction ou les magistrats chefs de service priorisent le traitement de certains contentieux pour respecter les délais procéduraux, au détriment d'autres spécialités. « *Augmenter la vitesse de traitement de certaines procédures ne signifie pas nécessairement que l'institution*

⁽¹⁰³²⁾ Les comparaisons portent sur les informations transmises par Pharos : éléments de contexte sur le territoire couvert par la juridiction, typologie des délits constatés (la délinquance d'un ressort, d'une année sur l'autre, ne connaît pas de pic de progression instantanée : les évolutions statistiques tiennent beaucoup plus aux progrès scientifiques – aux nouveaux moyens techniques d'investigation – qu'à l'évolution des mœurs), renseignements de l'I.N.S.E.E. sur la population, caractéristiques de l'activité locale (zone frontalière, forte fréquentation touristique...), données qualitatives et quantitatives sur l'activité judiciaire au civil et au pénal (nombre d'affaires traitées, durée moyenne de traitement, arrêts cassés...), utilisation des crédits budgétés, frais de justice, fiches déclaratives et logiciels de gestion des ressources humaines.

⁽¹⁰³³⁾ *Nuance*. La D.S.J. estime que l'organisation optimale d'une juridiction implique qu'elle dispose d'un effectif suffisant pour traiter le flux *entrant*, mais ignore l'apurement du *stock* d'affaires anciennes, de sorte qu'il n'est nullement évoqué le nombre d'E.T.P.T. nécessaires à la réduction significative du stock... V. I.G.J., *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, op. cit., Fiches thématiques, t. I, spéc. p. 137.

⁽¹⁰³⁴⁾ L'activité de référence de la D.S.J. pour l'estimation des besoins en E.T.P.T. dans la magistrature est définie par rapport aux affaires *entrantes* (v. I.G.J., *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, op. cit., Fiches thématiques, t. I, n. b. p. 102). Le passage d'un ratio d'efficience (le nombre d'affaires terminées) destiné à apprécier la capacité d'absorption d'une juridiction, à celui de l'activité effective définissant l'E.T.P.T. théorique nécessaire au traitement de l'activité juridictionnelle, conduit à une gestion des ressources humaines plus dynamique qui anticipe les besoins futurs en E.T.P.T.

⁽¹⁰³⁵⁾ En 2016, le taux d'absentéisme des magistrats du siège dans les cours d'appel représentait 44,69 E.T.P.T., soit 3,6 % du total des effectifs juridictionnels. En 2017, ce chiffre a baissé à 36,34 E.T.P.T., soit 2,9 % (v. I.G.J., *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, op. cit., Fiches thématiques, t. I, p. 123).

elle-même est plus rapide si en parallèle d'autres affaires s'éternisent »⁽¹⁰³⁶⁾. La perte de la notion de « tour de rôle », qui est le droit pour l'usager de voir traiter son affaire par ordre d'arrivée au tribunal, génère des délais supplémentaires dans les contentieux autres que ceux marqués par le très fort investissement. La tendance est à l'explosion du nombre d'affaires civiles en stock (+ 15,06% entre 2013 et 2016, soit 37436 affaires en plus), qui s'accompagne de la diminution des effectifs (-1,95% des E.T.P.T. de l'action civile) et d'une augmentation limitée du nombre d'affaires nouvelles (+ 2,12%)⁽¹⁰³⁷⁾. Des priorisations tournantes des contentieux sont organisées d'une année sur l'autre pour ne pas obérer l'état des stocks, mais ne diminuent pas leur âge, dès lors qu'elles ne les traitent que lorsque les affaires ont dépassé le délai raisonnable⁽¹⁰³⁸⁾. Cet effort supplémentaire, qui donne lieu à un nombre élevé de recours indemnitaires pour fonctionnement défectueux du service public de la justice, neutralise d'autant la possibilité pour le ministère d'ouvrir de nouveaux crédits pour le recrutement de magistrats professionnels... Les chefs de juridiction doivent donc sans cesse adapter l'organisation des services aux impératifs locaux (situation des effectifs et état des stocks) et aux réformes législatives.

L'activité juridictionnelle présente la particularité de n'avoir aucune alternative légale au rendu d'une décision exécutoire dans un délai raisonnable. Elle devrait donc voir ses capacités évoluer au regard des seuls litiges à trancher et de la file active des justiciables en demande⁽¹⁰³⁹⁾. L'effectif en E.T.P.T. devrait prendre en compte le nombre d'affaires nouvelles, et non celui des affaires terminées, afin de fixer les moyens humains nécessaires à garantir le bon fonctionnement des juridictions. Pharos, qui recense les moyens humains et l'équipement matériel déployés, devait « *permettre de dégager des orientations en matière d'économies budgétaires (meilleure compréhension des dépenses, production de ratios d'activité ou financier, comparaisons avec d'autres cours), mais aussi et surtout en matière d'optimisation des moyens humains (notamment entre les juridictions ayant de réels besoins et celles pouvant restituer des emplois)* »⁽¹⁰⁴⁰⁾. Censé faciliter la production de rapports, de

⁽¹⁰³⁶⁾ Alexis PROVOST, « Une accélération maîtrisée. La gestion des temporalités du travail judiciaire dans le cadre de la "procédure particulièrement accélérée" à Berlin », *Droit et société* 2022, n° 111, p. 291.

⁽¹⁰³⁷⁾ I.G.J., *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, op. cit., Fiches thématiques, t. I, p. 133.

⁽¹⁰³⁸⁾ V. I.G.J., *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, op. cit., Fiches thématiques, t. I, spéc. p. 123. V. aussi, C.S.M., *Rapport d'activité 2016*, op. cit., spéc. p. 24. V. encore, ministère de la Justice, *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, Programme 166 « Justice judiciaire »*, op. cit., spéc. p. 32-33.

⁽¹⁰³⁹⁾ *Rappr. Cour des comptes, Rapport public annuel 2021*, t. I, op. cit., spéc. p. 173.

⁽¹⁰⁴⁰⁾ Yves DÉTRAIGNE et Simon SUTOUR, *Avis n° 106 présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2010*, t. IV. *Justice et accès au droit*, Paris, déposé au Sénat le 19 nov. 2009, p. 41.

tableaux servant de support au dialogue de gestion, l'outil d'analyse informatique produit des gains de temps au profit du S.A.R. – qui consacre une large part de son activité à la production de statistiques relatives au suivi et à l'exécution des dépenses – mais éloigne un peu plus le chef de cour de son cœur de métier...

En outre, le processus d'identification des besoins en effectifs et leur expression par les juridictions souffre d'un handicap tiré de sa temporalité, puisqu'il se situe durant la phase de finalisation du dialogue budgétaire entre le ministère de la Justice et le ministère des Finances. Le contrôle de l'exécution budgétaire de l'année écoulée « *s'apparente donc davantage à des travaux d'information sur les moyens consacrés* [à la « Mission Justice »], *qu'à des travaux d'évaluation de leur impact.* [...] *L'on peut même s'interroger sur la capacité du Parlement à faire de l'évaluation* »⁽¹⁰⁴¹⁾...

La D.S.J. travaille préalablement aux dialogues de gestion le projet annuel de budget sur les moyens humains et financiers des cours d'appel. Le dialogue de gestion, organisé successivement avec les 72 interlocuteurs (36 cours d'appel ; deux chefs par cour), est trop lent pour que chacune des cours ait le temps de demander l'intégration de ses besoins dans la construction budgétaire ministérielle pour l'année N+1. « *Le dialogue est rompu. Les responsables de B.O.P. font un monologue qui arrive trop tard dans la négociation des besoins en E.T.P.T.* »⁽¹⁰⁴²⁾. Dans un *Rapport sur l'approche méthodologique des coûts de la justice. Enquête sur la mesure d'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires*, la Cour des comptes relève que ce décalage temporel amène à organiser avec les juridictions un dialogue de *répartition* des moyens alloués et non d'*identification* des besoins nécessaires. Non seulement, l'intérêt de la négociation des besoins initiaux en E.T.P.T. est amoindri, mais plus encore, la construction budgétaire ministérielle pour l'année N+1 se fonde sur les statistiques d'activité de l'année N-1, seules connues. Les hauts magistrats de la rue Cambon recommandent donc au ministère de la Justice d'avancer le calendrier et de réévaluer la méthodologie de la construction budgétaire, afin d'intégrer l'expression *réelle* des besoins des cours d'appel au moment du dialogue de gestion. Une meilleure politique d'articulation entre l'allocation des moyens et la performance des juridictions romprait avec la pratique actuelle, qui induit « *un risque d'inadéquation des effectifs par rapport à la volumétrie de l'activité judiciaire. Ainsi, le ministère de la Justice s'inscrirait non plus dans une perspective de "reconduction de l'existant"* » faute de parvenir à argumenter

⁽¹⁰⁴¹⁾ Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », *op. cit.*, p. 281-282.

⁽¹⁰⁴²⁾ Dominique LOTTIN, *Entretien de thèse sur le service public de la justice*, *loc. cit.*

suffisamment ses demandes lors des discussions interministérielles ou auprès de la direction du budget, mais dans une démarche proactive d'objectivation de ses besoins futurs »⁽¹⁰⁴³⁾.

L'implication des chefs de cour et de juridiction dans l'aménagement de leur temps de travail a été l'occasion d'une prise de conscience de l'utilité des comités de gestion, aux niveaux financier et managérial. Une telle compétence « matérielle » les oblige à anticiper, à organiser, à comprendre, à trouver ou à proposer des solutions en les confrontant à celles des autres juridictions d'un même groupe. L'émulation, non pas au sens de concurrence, mais de saine comparaison entre les tribunaux, améliore la qualité de la justice, notamment en termes de délais de jugement.

§2 – La régulation comptable et financière au soutien de la performance de la justice, ou La version judiciaire de la *L.O.L.F.*

Le modèle managérial de bonne administration d'un service intervient dans l'organisation judiciaire pour atteindre son objectif d'action publique (rendre justice à tous les usagers qui la saisissent dans un délai raisonnable) en optimisant la mise en œuvre de ses ressources matérielles. La nécessité de répondre à la demande des usagers a imposé à la magistrature judiciaire un effort d'adaptation, et aux juridictions une course à la modernisation, à la rationalisation de leurs moyens, marquée par les objectifs du *Programme 166* de la « Mission Justice », issue de la *L.O.L.F.* (A). Le remodelage de l'activité judiciaire sous l'effet de la qualité et de l'efficience de l'emploi du temps de travail, a conduit les magistrats à investir des activités qu'ils voulaient croire toujours périphériques⁽¹⁰⁴⁴⁾. Les chiffres de la justice ne comptabilisent plus uniquement les jugements, de sorte qu'ils renforcent tant l'importance de la fonction juridictionnelle, qu'un nouveau visage où le magistrat, acteur du changement, est le promoteur d'une dynamique *managériale* (des services judiciaires organisés, des procédures dématérialisées voire déjudiciarisées, des compétences régaliennes déléguées) autant qu'un gardien de normes (B).

A. La « Mission Justice » : analyse des objectifs et indicateurs du *Programme 166*

⁽¹⁰⁴³⁾ I.G.J., *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, op. cit., p. 47.

⁽¹⁰⁴⁴⁾ *Histoire*. v. Denise EMSELLEM, *Pratique et organisation dans l'institution judiciaire*, Paris, éd. La Documentation française, 1982, p. 168 : « Dans le monde judiciaire, on [magistrats recherchant l'organisation scientifique du travail, l'efficacité] est très marginal. Au fond, on n'intéresse personne ».

Le cadre de service public dans lequel s'inscrit l'office juridictionnel constitue le socle de la forme qualitative attendue par l'utilisateur. La performance du service public est principalement mesurée et évaluée à l'aune d'indicateurs de durées, qui occupent une place centrale dans la justification des budgets de la « Mission justice », particulièrement du *Programme 166* « Justice judiciaire »⁽¹⁰⁴⁵⁾. Mais à défaut de restitution réaliste des besoins des juridictions par ces indicateurs statistiques, leur maîtrise tend à devenir une fin en soi. Elle influence la formation continue et les compétences non juridictionnelles du magistrat (1). Si les indicateurs d'efficacité et d'efficience du service public ne sont pas équilibrés par des indicateurs propres à l'acte de juger, aux principes fondamentaux du procès, la gouvernance par les nombres annihilera la spécificité juridictionnelle. Le législateur a conscience des attentes des usagers en termes de célérité, d'accessibilité, de gratuité de l'action en justice, mais n'est pas assuré de trouver les moyens d'y répondre s'il s'abstrait du cadre constitutionnel. Il ne saurait toutefois expliquer aux usagers que la justice judiciaire demeure le seul service public étranger aux règles de gestion mises en œuvre dans l'intérêt du justiciable, qui, à la fois contribuable, prétend à une justice de qualité au meilleur coût (2).

1. Programmer l'efficacité et l'efficience du service public

Une des marques distinctives de la culture scientifique est d'amener l'esprit progressiste à anticiper un avenir meilleur, à le planifier, à le programmer⁽¹⁰⁴⁶⁾. Largement inspirés des « *techniques de management des entreprises privées concurrentielles* »⁽¹⁰⁴⁷⁾, les promoteurs de la *L.O.L.F.* ont ainsi fondé l'allocation des crédits non plus sur la dépense, mais sur la performance⁽¹⁰⁴⁸⁾. La loi organique a modifié le cadre budgétaire des politiques publiques, en élaborant une architecture descendante de « missions » pour l'affectation des crédits aux ministères⁽¹⁰⁴⁹⁾, et de « programmes »⁽¹⁰⁵⁰⁾ assortis d'indicateurs de mesure⁽¹⁰⁵¹⁾

⁽¹⁰⁴⁵⁾ V. Évelyne SERVERIN, « Des fonctions économiques des tribunaux », *loc. cit.*

⁽¹⁰⁴⁶⁾ V. Jean-Guy BELLEY, « *Ubi communitas, ibi ius ?* », *Droit et société* 2020, n° 3, p. 731-750.

⁽¹⁰⁴⁷⁾ Jacques MARTIN, « Administration de la justice et techniques de management : l'exemple anglais », *RIDE* 1999, n° 2, p. 267.

⁽¹⁰⁴⁸⁾ V. Évelyne SERVERIN et Thierry KIRAT, « L'allocation des moyens en fonction de la performance : les limites du modèle issu de la LOLF pour le financement et l'administration de la justice », in *Annales de la régulation*, IRJS Éditions, t. 19, vol. 2, 2009, p. 59-79. V. aussi, Didier MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP* 2008, n° 125, p. 121-131.

⁽¹⁰⁴⁹⁾ *Histoire*. v. Cons. const., 29 déc. 1999, *Loi de finances pour 2000*, déc. n° 99-424 DC, §7, *AJDA* 2000, p. 37, note Schoettl ; *D.* 2001, p. 1767, obs. Ribes : « [Les dispositions de l'*Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959* – ancêtre de la *L.O.L.F.*] exige [...] que le Parlement, lorsqu'il se prononce sur les crédits des différents ministères, soit informé avec précision des effectifs d'agents titulaires et non-titulaires employés par l'État à titre permanent, ainsi que des dotations afférentes à leur rémunération. [...] Le pouvoir réglementaire, en matière de création, suppression et transformation de ces emplois, est lié par les informations figurant dans les annexes

évaluant les résultats des objectifs d'action publique. Trois types d'objectifs ont été déclinés au titre de la performance : « – *Les objectifs d'efficacité socio-économique [...] qui indiquent non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques)*^[1052] ; – *Les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur ; – Les objectifs d'efficience de la gestion intéressant le contribuable [...] qui tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques*^[1053] *ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens* »⁽¹⁰⁵⁴⁾.

Le P.A.P. de la « Mission Justice » comporte ainsi cinq programmes gérés par la Chancellerie⁽¹⁰⁵⁵⁾ : le *Programme 166* « Justice judiciaire », décliné en huit « actions » auxquelles sont associées trois « objectifs » : « *rendre une justice de qualité* » ; « *renforcer l'efficacité de la réponse pénale, le sens et l'efficacité de la peine* » ; « *adapter et moderniser la justice* »⁽¹⁰⁵⁶⁾ ; chacun assorti de différents indicateurs choisis en adéquation avec les trois objectifs généraux de la *L.O.L.F.*⁽¹⁰⁵⁷⁾ ; le *Programme 107* « Administration

explicatives, compte tenu des votes du Parlement sur les crédits correspondants ». *Nuance*. v. Cons. const., 28 déc. 2018, *Loi de finances pour 2019*, déc. n° 2018-777 DC, §17, *Constitutions* 2018, p. 503, chron. Bachschmidt ; *D. actu.*, 7 janv. 2019, obs. Pastor ; *AJCT* 2019, p. 37, art. Houser ; *AJ fam.* 2019, p. 32, note Paillard ; *Rev. crit. DIP* 2019, p. 236 : « Il n'appartient pas au [Cons. const.], qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier, en l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ».

⁽¹⁰⁵⁰⁾ Art. 7, I, al. 2, de la *L.O.L.F.*

⁽¹⁰⁵¹⁾ Les indicateurs sont des représentations chiffrées de phénomènes à contrôler. Ils ont été « [portés] au cœur de la fonction de Justice » (Emmanuel BREEN, « Les indicateurs de performance de la justice : un test pour la réforme des finances publiques », in Emmanuel BREEN (dir.), *Évaluer la justice*, op. cit., p. 26) à la fin du XX^{ème} siècle sur la base d'une description analytique des tâches et des caractéristiques du service public de la justice. Ils en mesurent les performances et la qualité.

^[1052] V. *supra*, Introduction générale, « efficacité du système judiciaire ».

⁽¹⁰⁵³⁾ La rationalité économique par l'efficience désigne un raisonnement fondé sur la logique de production, de distribution et de consommation des ressources. La justice a-t-elle vocation à participer à l'accroissement de ses « produits » ?

⁽¹⁰⁵⁴⁾ Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001*, Paris, en ligne, juin 2004, consulté le 25 sept. 2019, p. 20.

⁽¹⁰⁵⁵⁾ V. *Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, *JORF* 10 nov. 2012, n° 262, texte n° 6 ; *NOR* : EFIX1205948D.

⁽¹⁰⁵⁶⁾ V. Ministère de la Justice, *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2020, Programme 166 « Justice judiciaire* », avr. 2021, en ligne, consulté le 10 juin 2022, spéc. p. 10. V. aussi, Évelyne SERVERIN, « Statistique(s) judiciaire(s) », in Loïc CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, op. cit., p. 1252-1256. V. encore, Antoine VAUCHEZ, « Le chiffre dans le "gouvernement" de la justice », *RFAP* 2008, n° 125, p. 110-120.

⁽¹⁰⁵⁷⁾ V. art. 51, 5°, a), de la *L.O.L.F.*

pénitentiaire »⁽¹⁰⁵⁸⁾ ; le *Programme 182* « Protection judiciaire de la jeunesse » ; le *Programme 101* « Accès au droit et à la justice »⁽¹⁰⁵⁹⁾ ; le *Programme 213* « Conduite et pilotage de la politique de la justice »⁽¹⁰⁶⁰⁾.

La « lettre plafond », adressée par le Premier ministre au garde des Sceaux à la fin juillet de chaque année, fixe le montant maximum des crédits de la « Mission Justice » et le nombre d'emplois du ministère à ne pas dépasser. Crédits de paiement et autorisations d'engagement se négocient dans le cadre rigoureux de la discussion budgétaire entre le ministère de la Justice et le ministère des Finances. « *Le ministre dépensier cherche à obtenir les crédits dont il estime politiquement ne pas pouvoir faire l'économie tandis que son collègue reste arrimé sur les enjeux globaux de la construction du budget de l'État* »⁽¹⁰⁶¹⁾. Les

⁽¹⁰⁵⁸⁾ *Histoire*. Le rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice résulte de l'art. 1er du *Décret du 13 mars 1911 relatif aux attributions du sous-secrétaire d'État à la justice*, *JORF* 14 mars 1911, n° 72, p. 2033, et de l'art. 2 du *Décret du 13 mars 1911 abrogeant les dispositions du décret du 19 février 1907 en ce qui concerne l'administration pénitentiaire*, *JORF* 14 mars 1911, n° 72, p. 2034. La « translation » de propriété vers la Chancellerie est l'aboutissement d'une longue réflexion politique sur la séparation des pouvoirs, entre les magistrats chargés de prononcer les peines et les services administratifs pénitenciers chargés de les exécuter. V. Odilon BARROT, « Rapport au président de la République », *Revue de législation et de jurisprudence* 1849, n° 2, p. 183 : « Le droit de surveiller le mode d'application de la peine, de participer à la direction morale du condamné, n'est que la conséquence du droit de surveiller l'exécution du jugement. La mission de la Justice n'est point épuisée par l'application de la peine ; elle en a mesuré la nature et l'étendue d'après le caractère du fait et de la criminalité de l'agent ; il lui reste à en régler les rapports, à en suivre l'application. [...] Cette tâche exige de nombreux coopérateurs : car ce n'est que par des visites d'inspection, des commissions de surveillance, des sociétés de patronage [que la moralisation des détenus] peut s'accomplir. Il [...] faut donc [à l'administration] des auxiliaires, et c'est à la magistrature à les lui fournir ».

⁽¹⁰⁵⁹⁾ 466,8 millions d'euros de crédits de paiement prévus en 2019, soit une augmentation de 5% par rapport aux crédits consommés en 2018 (v. ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Les chiffres-clés de la Justice 2019*, Paris, en ligne, nov. 2019, p. 6). En 2017, le *Programme 101* enregistrait déjà une forte hausse de 18,9% de ses crédits d'engagement, portant son budget total à 403,10 millions d'euros (v. ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Les chiffres-clés de la Justice 2017*, op. cit., p. 6). Les objectifs du budget opérationnel du *Programme 101* sont d'« améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu en matière d'accès au droit et à la justice [15,6 millions d'euros de crédits de paiement en 2019], de maîtriser l'allocation des ressources consacrées à l'aide juridictionnelle [409 millions d'euros ; 13,80€ de coût de traitement de la décision par dossier ; 50,8 jours de délai moyen de traitement de la demande], d'améliorer l'accompagnement des victimes d'infraction(s) [plus marginalement, avec 28 millions d'euros] » (ministère de la Justice, P.A.P. et Annexe au projet de loi de finances pour 2021, *Programme 101* « Accès au droit et à la justice », Paris, en ligne, avr. 2021, consulté le 23 juin 2022, spéc. p. 10-13 ; Patrick HETZEL, « Annexe n° 29 », in Laurent SAINT-MARTIN, *Rapport n° 3399 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2021*, t. II. *Examen de la première partie du projet de loi de finances. Conditions générales de l'équilibre financier*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 8 oct. 2020, p. 22-23).

⁽¹⁰⁶⁰⁾ V. Cour des comptes, *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018*, Paris, en ligne, mai 2019, consulté le 7 juin 2022, p. 48-49 : le programme a bénéficié « d'un renforcement en moyens et emplois afin de rationaliser l'organisation et la gestion du ministère et de piloter [sur cinq ans (2018-2022)] le chantier du plan de transformation numérique [P.T.N.] ». En effet, l'indice de déploiement des technologies de l'information et de la communication (T.I.C.) dans le système judiciaire français (5,3) est inférieur à la moyenne européenne (6,11), de même que la part qui leur est consacrée dans le budget de l'administration des tribunaux (1,88% en France contre 3,58% en moyenne en Europe ; v. C.E.P.E.J., *Systèmes judiciaires européens. Rapport d'évaluation de la CEPEJ*, Cycle d'évaluation 2020 (données 2018), Fiches pays, oct. 2020, en ligne, consulté le 29 juin 2022, Partie 1. Tableaux, graphiques et analyses, spéc. p. 93 et 100). Adde. Cour des comptes, *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, op. cit., spéc. p. 57 : les crédits de paiement exécutés en 2019 pour la mise en œuvre du P.T.N. ont été supérieurs à ceux de la L.F.I. de 5 millions d'euros en dépenses de fonctionnement (soit 68 millions au total) et de 7 millions d'euros en dépenses d'investissement (soit 105 millions au total).

⁽¹⁰⁶¹⁾ Nicole BELLOUBET, « Les arbitrages politiques dans l'élaboration de la décision budgétaire », op. cit., p. 35. Par ex., alors qu'en 2017 les budgets « Justice » et « Écologie » étaient dotés de crédits de paiement similaires, en 2021, la « Mission Écologie » a été dotée de deux fois plus de crédits que la « Mission Justice »...

deux interlocuteurs s'engagent alors dans un échange qui se veut le plus convaincant possible d'un côté comme de l'autre. Une fois construit, intégré au projet de loi de finances et délibéré en conseil des ministres en septembre, le budget de la justice est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Le ministre des Finances défend le budget global du projet de lois de finances devant les assemblées parlementaires. De ce fait, le garde des Sceaux est relativement peu sollicité au Parlement, et globalement peu présent en commission des finances. Il doit néanmoins prendre en compte les inflexions politiques résultant de l'« *artillerie des assemblées* »⁽¹⁰⁶²⁾, i.e les amendements parlementaires. Ce fut par exemple le cas « *lorsque des [députés] disposant d'un poids politique non négligable, ont souhaité l'extension de l'aide juridictionnelle à telle ou telle catégorie de personne. Il s'agit là d'éléments politiques [...] auxquels le ministère doit nécessairement trouver une traduction budgétaire* »⁽¹⁰⁶³⁾. Le budget adopté, le ministère des Finances affecte une somme budgétaire globale au ministère de la Justice, qui déplace ensuite, en interne, les sommes d'un programme vers un autre.

La répartition de l'enveloppe entre les budgets de la Justice judiciaire⁽¹⁰⁶⁴⁾ et de l'Administration pénitentiaire⁽¹⁰⁶⁵⁾ est soumise à une tension permanente⁽¹⁰⁶⁶⁾. Depuis 2016, l'État français consacre environ 65,9 € par habitant à la justice⁽¹⁰⁶⁷⁾. Les dépenses du ministère ont progressé de près de 40% depuis 2012. Son budget annuel était de 6,01 milliards d'euros en 2012 ; de 6,85 milliards en 2017 ; avec une hausse des crédits de paiement de 4,5% en

(V. Euphémie COLIN, Maxime GOYON et Alexandre ROUSSEAU, « L'évolution du budget de la Justice en France. Approche historique », *op. cit.*, spéc. p. 95). Situation singulière au regard de l'actualité judiciaire et des défaillances structurelles de son service public.

⁽¹⁰⁶²⁾ Louis DE BONALD, *De l'opposition dans le gouvernement et de la liberté de la presse*, Paris, éd. Librairie d'Adrien Le Clère et Cie, 1827, p. 9.

⁽¹⁰⁶³⁾ Nicole BELLOUBET, « Les arbitrages politiques dans l'élaboration de la décision budgétaire », *op. cit.*, p. 37. *Adde.* Alexis FOURMONT, « Paradoxes de l'indépendance (financière) de la Justice », *op. cit.*, p. 307-308 : « S'agissant du projet de loi de finances pour 2021, [154] amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale concernant la mission "Justice", dont [134] en première lecture et [20] en seconde lecture. [...] Les amendements de la majorité sont régulièrement adoptés, mais tel n'est pas le cas de ceux de l'opposition parlementaire. En somme, seuls [7] amendements ont été adoptés, dont 2 du Gouvernement et les autres des élus LREM. Ainsi une logique politique, voire politicienne, se dessine-t-elle ici très clairement ».

⁽¹⁰⁶⁴⁾ 3,315 milliards d'euros de crédits de paiement prévus en 2017 (v. ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Les chiffres-clés de la Justice 2017*, *op. cit.*, p. 6).

⁽¹⁰⁶⁵⁾ 3,614 milliards d'euros de crédits de paiement prévus en 2017 (v. ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Les chiffres-clés de la Justice 2017*, *loc. cit.*).

⁽¹⁰⁶⁶⁾ V. Michel BOUVIER, *Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ?*, *op. cit.*, spéc. p. 33.

⁽¹⁰⁶⁷⁾ Pour 75 € en Italie, 82,30 € en Belgique, 107,30 € en Autriche et 122 € en Allemagne (v. *Les études de la CEPEJ 2016*, n° 23, *Systèmes judiciaires européens : efficacité et qualité de la justice*, en ligne, p. 26 ; C.E.P.E.J., *Systèmes judiciaires européens. Rapport d'évaluation de la CEPEJ*, Cycle d'évaluation 2020 (données 2018), *op. cit.*, spéc. p. 36).

2018, atteignant 7,29 milliards en 2019, avant une nouvelle hausse de 7% en 2020, le portant à 10,1 milliards d'euros en 2021⁽¹⁰⁶⁸⁾. Ses dépenses, qui représentent 3,5% des dépenses des ministères en 2021⁽¹⁰⁶⁹⁾, s'expliquent en partie par la recomposition des budgets régaliens et les objectifs de la *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019*. Ces derniers devaient donner, selon les mots de l'ancienne garde des Sceaux, ministre de la Justice, Nicole Belloubet, les moyens d'améliorer le fonctionnement quotidien des services judiciaires, de renforcer l'efficacité des peines, de simplifier les procédures, et de renforcer l'accès au droit pour les plus démunis⁽¹⁰⁷⁰⁾. Or, les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire, qui dépassent depuis 2012 les crédits alloués aux services judiciaires, ont absorbé l'essentiel de cette ambition⁽¹⁰⁷¹⁾. Ils ont représenté près de 42,5% du budget total de la « Mission Justice » en 2021⁽¹⁰⁷²⁾. La tendance n'a pas vocation à s'inverser, puisque 75% de la totalité des emplois créés en 2019 au ministère de la Justice l'ont été dans l'administration pénitentiaire⁽¹⁰⁷³⁾, et 87% de l'augmentation des crédits alloués à la « Mission » en 2020 ont été concentrés dans le budget du *Programme 107*⁽¹⁰⁷⁴⁾... La Cour des comptes pointe notamment les créations de postes liées à la lutte contre le terrorisme, la radicalisation, et la faible stabilisation des effectifs de l'administration pénitentiaire, qui, ensemble, constituent le poste de dépense le plus important

⁽¹⁰⁶⁸⁾ V. Patrick HETZEL, « Annexe n° 29 », in Laurent SAINT-MARTIN, *Rapport n° 3399 [...] sur le projet de loi de finances pour 2021*, op. cit., spéc. 13.

⁽¹⁰⁶⁹⁾ Hors régimes sociaux de retraite, concours de l'État aux collectivités territoriales, remboursements et dégrèvements d'impôts (v. Antoine LEFÈVRE, « Annexe n° 18 », in Jean-François HUSSON, *Rapport général n° 138 fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021*, t. III. *Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances)*, Paris, déposé au Sénat le 19 nov. 2020, spéc. p. 7).

⁽¹⁰⁷⁰⁾ V. Nicole BELLOUBET, intervention à l'Assemblée nationale, séance du 19 nov. 2018, « Programmation 2018-2022 et réforme de la justice – Renforcement de l'organisation des juridictions », Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi et d'un projet de loi organique adoptés par le Sénat. V. aussi, du même auteur, *Présentation des chantiers de la Justice*, Discours de Madame Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, 6 oct. 2017, en ligne, consulté le 21 juin 2022. V. encore, du même auteur, « Les arbitrages politiques dans l'élaboration de la décision budgétaire », op. cit., spéc. p. 30.

⁽¹⁰⁷¹⁾ V. Michel BOUVIER, *Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ?*, op. cit., spéc. p. 30.

⁽¹⁰⁷²⁾ V. Patrick HETZEL, « Annexe n° 29 », in Laurent SAINT-MARTIN, *Rapport n° 3399 [...] sur le projet de loi de finances pour 2021*, op. cit., spéc. 1.

⁽¹⁰⁷³⁾ V. Ministère de la Justice, *Édito du Projet de loi de finances 2019*, Paris, en ligne, consulté le 20 sept. 2019, p. 5 ; Pierre JANUEL, « Justice : face à la mobilisation historique, le ministère tente de répondre », *D. actu.*, 15 déc. 2021 : en 2022, la hausse budgétaire de la « Mission Justice » a été limitée à 3,5% dans le *Programme 166*. Seuls 50 nouveaux postes ont été créés dans les services judiciaires. En 2023, la hausse (7,8%) se poursuit, avec la création de 200 emplois de magistrats, de 575 personnels d'encadrement (incluant les juristes assistants, les assistants spécialisés, les agents publics contractuels principalement recrutés pour la justice civile, la lutte contre les violences intra-familiales et l'intermédiation des pensions alimentaires), de 191 greffiers, de 210 « catégories B » et de 44 « catégories C » (v. Pierre JANUEL, « Justice : à quoi servira l'augmentation du budget ? », *D. actu.*, 11 oct. 2022).

⁽¹⁰⁷⁴⁾ V. Antoine LEFÈVRE, « Annexe n° 18 », in Albéric DE MONTGOLFIER, *Rapport général n° 140 [...] sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020*, op. cit., spéc. p. 5.

de la « Mission Justice »⁽¹⁰⁷⁵⁾. Le recrutement de nombreux contractuels de catégories A et B dans le *Programme 166*, couplé à la baisse du nombre de places offertes aux concours de l'E.N.M. au titre de l'année 2021⁽¹⁰⁷⁶⁾, donnent corps à la crainte que l'effort budgétaire masque le remplacement d'effectifs pérennes de magistrats de carrière par un *turn over* d'agents publics contractuels.

Ainsi, la discussion budgétaire porte sur la « Mission Justice » dans la nomenclature de la *L.O.L.F.*, sans que soit identifié de manière spécifique en son sein le *Programme 166* « Justice judiciaire ». Il est donc facile d'indiquer que le budget de « la justice » augmente dès lors qu'il est délicat d'identifier précisément les programmes qui en bénéficient...

La « *version judiciaire* »⁽¹⁰⁷⁷⁾ de la *L.O.L.F.* a donné un sens nouveau aux missions *non juridictionnelles* exercées par les magistrats et les fonctionnaires de greffe. La performance du service public de la justice judiciaire fédère autour des objectifs du *Programme 166*, destinés à améliorer la cohésion de groupe interne à la juridiction et, ainsi, le service rendu à l'utilisateur⁽¹⁰⁷⁸⁾ : une justice de qualité, dans des délais raisonnables et à l'exécution rapide. L'adhésion à cette forme de « *management judiciaire* » est à rechercher dans : l'ancienneté et le mode de recrutement des magistrats⁽¹⁰⁷⁹⁾ ; le niveau de responsabilités exercées⁽¹⁰⁸⁰⁾ ; le type de contentieux traité, notamment la familiarité avec le domaine économique, fiscal et financier ; l'exercice de fonctions publiques non juridictionnelles : magistrat détaché à l'E.N.M., à la Chancellerie ou dans d'autres ministères ; la proximité ou au contraire la défiance à l'égard du pouvoir exécutif⁽¹⁰⁸¹⁾. Ces variables de socialisation au

⁽¹⁰⁷⁵⁾ Cour des comptes, *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017*, Paris, en ligne, mai 2018, consulté le 7 juin 2022, spéc. p. 14 et p. 33-38.

⁽¹⁰⁷⁶⁾ V. Arrêté du 17 mars 2021 fixant le nombre de places offertes à la session 2021 des trois concours d'accès à l'École nationale de la magistrature, *JORF* 21 mars 2021, n° 69, texte n° 27 ; *NOR* : JUSB2106450A : 195 places étaient offertes aux trois concours, contre 250 les années précédentes.

⁽¹⁰⁷⁷⁾ Éric VAILLANT, « La LOLF : principes directeurs et mise en œuvre dans l'institution judiciaire », *AJ pénal* 2006, n° 12, p. 481-486.

⁽¹⁰⁷⁸⁾ V. Jean-Denis COMBEXELLE, « Le droit n'est pas uniquement une spéculation intellectuelle », propos recueillis par Marie-Christine de Montecler et Emmanuelle Maupin, *D. actu.*, 25 janv. 2021.

⁽¹⁰⁷⁹⁾ En 1991, un peu plus d'un dixième des « magistrats-gestionnaires » avait eu une expérience professionnelle avant d'entrer dans la magistrature ; expliquant sans doute leur âge : 61,2 ans en moyenne (d'après Jean-Luc BODIGUEL, in *Les Magistrats, un corps sans âme ?*, *op. cit.*, p. 81-82).

⁽¹⁰⁸⁰⁾ Ces magistrats ont le plus souvent commencé leur carrière au parquet, mais rarement à Paris ou à l'Administration centrale de la justice. Après avoir passé la plus grande partie de leur carrière en province, ils rejoignent la Cour de cassation ou accèdent aux plus hauts postes à responsabilité des cours d'appel ou des T.J. classés hors hiérarchie (v. Jean-Luc BODIGUEL, *loc. cit.*).

⁽¹⁰⁸¹⁾ L'appartenance syndicale ou les affiliations politiques sont susceptibles de faciliter, ou au contraire de limiter l'intrusion managériale dans l'institution judiciaire.

new public management transforment la perception que les magistrats ont de leur fonction en les sensibilisant aux techniques administratives de gestion⁽¹⁰⁸²⁾. « *La justice n'est plus l'objet d'un culte : la tendance des esprits à tout réduire en chiffres ne l'a pas épargnée* »⁽¹⁰⁸³⁾.

Les premiers chiffres de la justice répondaient historiquement à l'impératif de contrôler son administration⁽¹⁰⁸⁴⁾. Au lendemain de la réorganisation du pouvoir judiciaire par la *Loi des 16-24 août 1790*, le contrôle s'est traduit par l'obligation de comptes-rendus périodiques sur le traitement des affaires⁽¹⁰⁸⁵⁾, qui forment une série ininterrompue jusqu'à nos jours. Le *Décret du 30 mars 1808 contenant règlement pour la police et la discipline des cours et tribunaux*, confiait cette mission de contrôle aux procureurs généraux et aux procureurs impériaux. Cette nécessité de mesure est à l'origine du plus ancien système statistique de la justice en Europe.

Rendus publics, ces comptes se traduisent depuis par l'édition de publications statistiques. Le « *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France* », institué en 1825 par Pierre-Denis De Peyronnet, garde des Sceaux de Louis XVIII, puis de Charles X, avait pris un tel retard sous la masse des renseignements collectés, qu'il ne paraissait qu'en 1827. Quatre ans plus tard, en 1831, un « *Compte général de l'administration de la justice civile en France* » connaissait sa première parution, couvrant les dix années dernières écoulées (1820-1830). D'abord publiés séparément, les comptes fusionnaient en 1936 sous l'appellation de « *Compte général de l'administration de la justice civile et commerciale et de la justice criminelle* ». En 1973, après plus d'un siècle de collecte d'états statistiques à la Chancellerie, une « *Division de la statistique* » était créée, chargée de « *concevoir et coordonner les travaux statistiques, former et contrôler les échelons régionaux et locaux chargés du recueil de l'information, traiter, interpréter et diffuser cette information statistique* »⁽¹⁰⁸⁶⁾. En 1980, un

⁽¹⁰⁸²⁾ V. Cécile VIGOUR, *Temps judiciaire et logique gestionnaire. Tensions autour d'un instrument d'action et de mesure*, op. cit., 280 p.

⁽¹⁰⁸³⁾ Adolphe VAÏSSE, avocat général à la Cour d'Aix, *Discours sur la justice*, prononcé le 5 nov. 1840, Aix, impr. Vitalis, 1840, 24 p.

⁽¹⁰⁸⁴⁾ *Comp.* En Espagne, les statistiques judiciaires ont été créées en 1855, en même temps que l'Inspection de la justice, au moment d'une grande réforme de procédure civile qui visait une meilleure économie du pays (v. Juan Pablo CORREA DELCASSO, « La prueba en el proceso civil español », *Revista peruana de derecho procesal* 2004, n° 7, p. 127-160).

⁽¹⁰⁸⁵⁾ *Histoire.* v. Camille-Joseph BOUCHEZ, *La suppression de la hiérarchie judiciaire et l'avancement des magistrats*, loc. cit. : « L'amoindrissement progressif de la magistrature est visible. [...] De sacerdoce civil qu'elle était naguère encore, elle est descendue au niveau de simple fonction d'un ordre social. Celui-ci construit des chemins, celui-là perçoit des impôts, un troisième administre ; le magistrat rend des arrêts. On n'y voit plus de différence [*sic.*]. À chacun sa besogne ».

⁽¹⁰⁸⁶⁾ Georges GODIN, « La statistique judiciaire », *Courrier des statistiques* 1977, n° 1, p. 13. En 2022, la sous-direction de la statistique et des études (S.D.S.E.), placée au sein du service de l'expertise et de la modernisation

« *Annuaire statistique de la justice* », relatif à l'année 1978⁽¹⁰⁸⁷⁾, moins ambitieux que le *Compte général*, n'entrait plus dans autant de détails. En 2014, lui succèdent les « *Références Statistiques Justice* », complétées par les publications thématiques, de quatre à huit pages, de l'« *Infostat Justice* », créé en 1989. Ces études reprennent chaque année les principales données juridique et judiciaire de l'année précédente. Elles entrent dans le détail des affaires traitées par les tribunaux, décrites non pas comme des flux à gérer au moindre coût, mais comme l'exercice institutionnel des droits, réalisé par le service public de la justice.

Relativement peu de juristes ou de sociologues du droit se sont saisis de l'outil statistique des *Comptes généraux*, dans une posture d'experts transdisciplinaires déterminés à contribuer à la résolution des problèmes organisationnels des tribunaux et sociaux de l'accès au juge⁽¹⁰⁸⁸⁾. D'une part, cette démarche scientifique pose des questionnements méthodologiques exigeants, empruntant aux sciences sociales, à l'économie, au droit, aux finances publiques, requérant du temps, une formation, et des « *moyens d'expertises pluridisciplinaires* »⁽¹⁰⁸⁹⁾ difficiles à acquérir. D'autre part, le savoir expert de la performance du système judiciaire se heurte à plusieurs défis de mesure objective⁽¹⁰⁹⁰⁾ : le manque ou la faible qualité des statistiques⁽¹⁰⁹¹⁾ ; des données biaisées envoyées par les tribunaux ou les autorités nationales ; une résistance des chefs de juridiction à collecter les statistiques de performance de leur tribunal, invoquant leur indépendance juridictionnelle ; des données

(S.E.M.), du secrétariat général (S.G.) du ministère de la Justice, constitue le service statistique ministériel de la justice. V. I.G.J. et Inspection générale de l'I.N.S.E.E., *Organisation, perspectives et enjeux de la statistique du ministère de la Justice*, Rapport définitif, n° 013-22 ; I.N.S.E.E., n° 14/DG75-B001, 2022, n. p., p. 20, recensant les foyers ministériels de production des données statistiques de la justice : « [Le S.G.] dispose de son unité de statistiques et d'études, le pôle Pharos au sein du bureau de la gestion de la performance (FIP1). La DSJ dispose du pôle d'évaluation de la Justice civile (PEJC) à la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et le pôle d'évaluation des politiques pénales (PEPP) à la DACG, le bureau de la donnée (EX3) et le laboratoire de recherche et d'innovation (EX4) qui dépendent tous deux de la sous-direction de l'expertise à la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), et enfin le bureau des systèmes d'information et du contrôle de gestion (L3) et le service de l'évaluation, de la recherche et du contrôle (SERC) à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) ». Le besoin de centraliser les données statistiques est urgent pour éviter leur incohérence, qui « ne manque pas de mettre en difficulté les décideurs appelés à communiquer sur ces chiffres et fait peser sur le ministère un risque en termes d'image en cas de publication de données contradictoires par des voies différentes » (I.G.J. et Inspection générale de l'I.N.S.E.E., *Organisation, perspectives et enjeux de la statistique du ministère de la Justice*, *op. cit.*, p. 48).

⁽¹⁰⁸⁷⁾ V. Évelyne SERVERIN, « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice », *op. cit.*, spéc. p. 39.

⁽¹⁰⁸⁸⁾ V. Évelyne SERVERIN, « Lire les statistiques judiciaires hier et aujourd'hui », *Bulletin du Centre Pierre Léon d'histoire économique et sociale* 1993, n° 1, p. 43-53.

⁽¹⁰⁸⁹⁾ Didier MIGAUD, « Les cinq défis de l'évaluation », *RFAP* 2013, n° 148, p. 854.

⁽¹⁰⁹⁰⁾ V. Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », *op. cit.*, spéc. p. 271-282.

⁽¹⁰⁹¹⁾ V. Cour des comptes, *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, *op. cit.*, p. 52 : « La difficulté d'accès aux données [des tribunaux] conduit à des indicateurs non remplis ou imparfaits et empêche l'introduction d'indicateurs pertinents ». En 2019, 34% des indicateurs de la « Mission Justice » n'étaient pas renseignés, contre seulement 14,9% au niveau du budget général de l'État (v. Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », *op. cit.*, spéc. p. 269).

incomparables entre elles ; le manque d'expertise des chefs de cour, voire de la Chancellerie, pour les ordonner et les analyser⁽¹⁰⁹²⁾ au vu d'un objectif pertinent pour la bonne administration de la justice⁽¹⁰⁹³⁾. « Là réside sans doute l'une des explications de la déconnexion entre la hausse avérée des ressources et la dégradation observée des résultats du système judiciaire français »⁽¹⁰⁹⁴⁾.

La « bonne » administration de la justice, qui fait appel à des formes de *macro* ou de *micro management*, rend en effet compte de « performances dégradées »⁽¹⁰⁹⁵⁾. Bien qu'elle appréhende le justiciable en tant qu'usager d'un service public qui exprime des attentes que l'institution doit satisfaire dans des délais fixés et au moindre coût, la « Mission Justice » obtient des résultats moins satisfaisants que ceux des autres missions du budget général de l'État. Seuls 30,1% des objectifs de la Mission ont été atteints en 2019, contre 53,8% au niveau du budget général. La stagnation ou la dégradation des résultats de la Mission est importante (28,2%) proportionnellement à celle budget général (22,2%). Seuls 7,7% des indicateurs de la Mission sont en voie d'amélioration, contre 9,3% des indicateurs du budget général⁽¹⁰⁹⁶⁾. Cependant, les indicateurs statistiques du *Programme 166* mesurent essentiellement la productivité, les durées et les coûts de la justice, de telle sorte qu'ils ne rendent compte que de la qualité *quantitative* du système judiciaire, laissant craindre une « *quantophrénie* »⁽¹⁰⁹⁷⁾ de sa performance.

⁽¹⁰⁹²⁾ V. Patrick HETZEL, « L'évaluation de la politique publique de la justice », *op. cit.*, p. 214 : « Force est de constater que pour beaucoup de directeurs de programmes budgétaires au sein de la Chancellerie, le rapport annuel de performance reste souvent un exercice obligé plus qu'un outil permettant d'améliorer la politique publique ». *Adde.* v. Éric WOERTH et Laurent SAINT-MARTIN, *Rapport d'information n° 2210 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 11 sept. 2019, spéc. p. 153 : le Parlement dispose d'un nombre de fonctionnaires experts dix fois inférieur à ceux dont dispose la Chancellerie, pour exercer ses missions d'évaluation de l'exécution budgétaire de la « Mission Justice » et, par conséquent, d'un manque de moyens ; auquel s'ajoute un temps parlementaire contraint et des difficultés d'accès aux données (incomplètes) du ministère de la Justice... Cette situation fait courir le risque d'une dépendance des assemblées parlementaires aux N.E.B. de la Cour des comptes (v. Marie-Odile PEYROUX-SISSOKO, « L'évaluation des politiques publiques de l'article 47-2 de la Constitution. L'échec de la revalorisation du rôle du Parlement », *loc. cit.*).

⁽¹⁰⁹³⁾ V. Robert SALAIS, « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *RFAP* 2010, n° 135, p. 497-515.

⁽¹⁰⁹⁴⁾ Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », *op. cit.*, p. 282.

⁽¹⁰⁹⁵⁾ Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », *op. cit.*, p. 269.

⁽¹⁰⁹⁶⁾ V. Emilien QUINART, *loc. cit.*

⁽¹⁰⁹⁷⁾ Antoine VAUCHEZ, « Les jauges du juge. La justice aux prises avec la construction de sa légitimité (Réflexions post-Outreau) », in Pascal MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Actes du colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 par la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, éd. du Conseil de l'Europe, p. 67.

En matière de « *traitement et jugement des contentieux civils* », les indicateurs de performance de l'objectif n° 1, « *rendre une justice de qualité* », du *Programme 166*, se fondent sur différentes mesures où dominent les indicateurs de durée :

– Le délai moyen de traitement des procédures, hors procédures courtes⁽¹⁰⁹⁸⁾ ; le pourcentage des juridictions dépassant de 15% le délai moyen de traitement des procédures civiles. Les finalités de cet indicateur sont d'objectiver « [les] *demandes budgétaires portées devant la représentation nationale concernant les crédits d'emploi de magistrats [...]* », en réalisant « *des projections objectives sur ces évolutions au regard des modifications législatives ou [des] priorités de politique judiciaire* », et « *d'intégrer dans les études d'impact une évaluation de la charge de travail correspondante* »⁽¹⁰⁹⁹⁾. L'efficacité de traitement tient compte des *indicateurs d'entrée* des flux : nombre de dossiers entrants, nombre de juges et de personnel judiciaire, budget annuel de la juridiction, utilisation de modes alternatifs de règlement des litiges ; et des *indicateurs de sortie* : nombre d'affaires résolues (exprimé en décisions de justice, de retraits du rôle, de saisines non contentieuses) et de médiations externes⁽¹¹⁰⁰⁾. « [Cet indicateur] *peut avoir un aspect contre-productif s'il n'est pas pondéré, pour certaines juridictions, par une distinction en fonction de la nature des contentieux, afin de prendre en considération le temps de traitement des contentieux spécialisés (les plus longs sont souvent de nature économique et financière)* »⁽¹¹⁰¹⁾. L'I.G.J. relève une telle complexité

⁽¹⁰⁹⁸⁾ 10,8 mois en moyenne en 2015 pour les affaires portées devant les T.G.I., contre 13,9 mois en 2019... 13,4 mois en 2015 pour les litiges tranchés par les cours d'appel, contre 15,8 mois en 2019... Le délai moyen de traitement devant la C. cass. reste stable, de 15,7 mois en 2015 à 15,5 mois en 2018 (v. ministère de la Justice, *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2015, Programme 166 « Justice judiciaire* », Paris, mai 2016, en ligne, consulté le 28 juin 2022, spéc. p. 6 ; *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018, Programme 166 « Justice judiciaire* », Paris, mai 2019, en ligne, consulté le 28 juin 2022, spéc. p. 5 ; *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, Programme 166 « Justice judiciaire* », *op. cit.*, spéc. p. 9).

⁽¹⁰⁹⁹⁾ Ministère de la Justice, *P.A.P. et Annexe au projet de loi de finances pour 2022, Programme 166 « Justice judiciaire* », *op. cit.*, p. 8.

⁽¹¹⁰⁰⁾ *Adde.* La Cour E.D.H. considère ainsi que le principe de concentration des moyens, qui empêche de juger deux fois les mêmes faits avec un fondement juridique différent, poursuit le but légitime de bonne administration de la justice en évitant les manœuvres dilatoires et en favorisant un délai de jugement raisonnable (v. C.E.D.H., 17 mars 2015, *Affaire Barras c/ France*, req. n° 12686/10, §29). Cette quête d'efficience conduit au renforcement des phases inquisitoires d'une procédure « à marche forcée » (Jacques JUNILLON et Romain LAFFLY, « La communication simultanée des pièces en appel : c'est maintenant ! », *JCP G* 2012, n° 36, p. 1576).

⁽¹¹⁰¹⁾ Michel BOUVARD *et al.*, *Rapport d'information n° 2161 fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan, sur la mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 16 mars 2005, p. 171. V. aussi, Didier MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *op. cit.*, p. 124 : « Les juridictions corses connaissent d'un contentieux successoral important, et certaines juridictions de la côte d'Azur ont un contentieux de la construction très pesant, alors que d'autres juridictions ont un contentieux civil composé à 80 % d'affaires familiales. Ces procédures ne sont pas de difficulté comparable, ce qui relativise considérablement la portée des indicateurs retenus ».

dans les matières civiles qu'elle propose « *la mise en oeuvre d'un référentiel sur l'évaluation de la charge de travail du magistrat* »⁽¹¹⁰²⁾.

– Le nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège ;

– La durée de la mise en état, le nombre d'audiences de renvoi, et le délai moyen de délivrance de la grosse revêtue de la formule exécutoire⁽¹¹⁰³⁾. Jusqu'en 2012, la maquette de performance du *Programme 166* de la « Mission Justice » n'intégrait pas d'indicateur relatif à la durée moyenne de la délivrance d'une copie de la décision exécutoire. La difficulté à obtenir un jugement écrit à la date du délibéré était en cause. « *De tels délais* [par exemple, une attente de neuf mois avant d'obtenir la grosse du jugement avec exécution provisoire, pour un salarié indemnisé à hauteur de 82 300 €] [étaient] *invisibles dans la statistique du répertoire général civil, puisque la date de fin* [était] *celle du délibéré. Mais il* [s'agissait] *d'une réalité vécue par nombre de justiciables, et que nul indicateur ne* [prenait] *en compte* »⁽¹¹⁰⁴⁾. L'obligation de l'État ne cesse pas avec le prononcé de la décision, mais se poursuit jusqu'à son exécution concrète. Le délai d'exécution est l'un des critères de l'appréciation du délai raisonnable de la procédure⁽¹¹⁰⁵⁾, qui fait partie intégrante du procès au sens de l'article 6 § 1 de la *Conv. E.D.H.*⁽¹¹⁰⁶⁾.

⁽¹¹⁰²⁾ I.G.J., *Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks*, Rapport intermédiaire 2, *op. cit.*, p. 56.

⁽¹¹⁰³⁾ V. Jean-Marie COULON, « La compétence et les pouvoirs du juge de l'exécution », in *10e anniversaire de la loi du 9 juillet 1991 sur la réforme des procédures civiles d'exécution*, colloque du 9 juill. 1991 à la Cour de cassation, avec la Chambre nationale des huissiers de justice, Paris, éd. Juridiques et techniques, coll. Passerelle, 2002, p. 37 : « Que demande la France d'en bas, c'est-à-dire le justiciable ? Un jugement de qualité, soit une décision motivée, après un débat contradictoire, rendue dans un délai raisonnable, susceptible d'être exécutée. L'exécution immédiate donne son effet de plein droit au jugement de première instance et écarte les recours dilatoires. Elle responsabilise tous les acteurs : justiciables, conseils, juges. L'effectivité des décisions de justice est la condition du respect de l'autorité judiciaire et de la sécurité. Le juge en est le responsable. L'exécution d'un jugement constitue le fondement de la crédibilité de la justice ». *Contra. v.* la position des organisations représentatives des avocats, qui voient dans l'exécution immédiate une simple volonté de gérer des flux, contraire à l'intérêt du justiciable, qui doit pouvoir faire valoir ses droits lorsqu'il estime ne pas avoir été entendu par le juge (v. Jean DANET, « Le temps des parties ; temps du litige ou du conflit et temps de la procédure », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, *op. cit.*, spéc. p. 126).

⁽¹¹⁰⁴⁾ Évelyne SERVERIN, « Le procès des délais de procédure prud'homale », *RDT* 2012, p. 475.

⁽¹¹⁰⁵⁾ V. C.E.D.H., 26 sept. 1996, *Zappia c/ Italie*, req. n° 24295/94, §22, *D.* 1997, p. 209, note Fricero.

⁽¹¹⁰⁶⁾ V. C.E.D.H., 19 mars 1997, *Hornsby c/ Grèce*, req. n° 18357/91, §40, *AJDA* 1997, p. 977, art. Flauss ; *RTD civ.* 1997, p. 1009, obs. Marguénaud ; *D.* 1998, p. 78, note Fricero : « [Le droit à un tribunal] serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 § 1 décrive en détail les garanties de procédure (équité, publicité et célérité) accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires ; si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les États contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention [...]. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du procès [...] ; la Cour l'a du reste déjà reconnu dans les affaires concernant la durée de la procédure ». Jurisprudence confirmée par C.E.D.H., 2ème sect., 11 janv. 2001, *Lunari c/ Italie*, req. n° 21463/93,

Ces indicateurs, qui reposent sur des moyennes et des catégories générales, sans tenir compte de la diversité des natures d'affaires, s'éloignent de la réalité contentieuse. En tant qu'outils d'évaluation de l'exercice budgétaire précédent, ils revêtent une dimension purement proclamatoire, qui ne tient pas compte de la complexité des affaires nécessitant des investigations dans le temps⁽¹¹⁰⁷⁾. Sans adapter les indicateurs aux caractéristiques des affaires, le *Programme 166* de la « Mission Justice » ne saurait ouvrir à une réflexion sur les processus sociaux et économiques à l'oeuvre dans le recours en justice.

En matière de « *conduite de la politique pénale et [de] jugement des affaires pénales* », les indicateurs de performance des objectifs n° 1, « *rendre une justice de qualité* », et n° 2, « *renforcer l'efficacité de la réponse pénale, le sens et l'efficacité de la peine* », du *Programme 166*, mesurent :

– Le délai moyen de traitement des procédures pénales⁽¹¹⁰⁸⁾, apparaît lui aussi inadéquat à évaluer les résultats obtenus par les juridictions répressives, en ce que le calcul, limitatif, est effectué « *entre la date du début de l'instruction et la date de la décision en première instance* »⁽¹¹⁰⁹⁾, qui plus est, sans distinction entre la nature des affaires...

– Le taux de rejet par le Casier judiciaire national⁽¹¹¹⁰⁾ et l'« *intégrité* » des dossiers traités, *i.e.* le pourcentage de dossiers pénaux localisés en temps réel dans un service judiciaire ; la

§42, *RTD civ.* 2001, p. 447, obs. Marguénaud : « Le droit à l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt de quelque juridiction que ce soit, fait partie intégrante [du droit d'accès à un tribunal] ».

⁽¹¹⁰⁷⁾ V. Lucie CLUZEL-MÉTAYER et Agnès SAUVIAT, « Les notions de qualité et de performance de la justice administrative », *RFAP* 2016, n° 159, p. 675-688.

⁽¹¹⁰⁸⁾ De 169 jours en moyenne en 2013 à 271 jours en 2020 devant la Cour de cassation... Et de 37,9 mois en 2013 pour les juridictions criminelles à 41,5 mois en 2020. Le délai moyen de traitement des affaires correctionnelles (par convocation par officier de police judiciaire – C.O.P.J.) reste stable à environ 11 mois depuis 2013 (v. ministère de la Justice, *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2013, Programme 166 « Justice judiciaire* », Paris, mai 2014, en ligne, consulté le 28 juin 2022, spéc. p. 14 ; *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2020, Programme 166 « Justice judiciaire* », *op. cit.*, spéc. p. 13).

⁽¹¹⁰⁹⁾ Ministère de la Justice, *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2020, Programme 166 « Justice judiciaire* », *op. cit.*, p. 13-14.

⁽¹¹¹⁰⁾ Depuis 1979 en matière pénale, année de la mise en place du traitement automatisé de la fiche du casier judiciaire, base de toute la statistique détaillée des condamnations. L'exploitation du casier s'ajuste aux définitions des art. 768-1 s. et R. 65 s. du C.P.P. Entrent ainsi dans le champ de la statistique pénale : les condamnations et déclarations de culpabilité, prononcées à l'encontre des majeurs ou des mineurs pour des crimes, délits, contraventions de cinquième classe, et, depuis le 1er mars 1994, les contraventions des quatre premières classes lorsqu'a été prise une mesure d'interdiction, de déchéance, d'incapacité ou une mesure restrictive de droit. La statistique décrit donc en totalité les condamnations prononcées par les cours d'assises, les tribunaux correctionnels, les tribunaux pour enfants, et pour partie celles des tribunaux de police. Elle exclut l'ensemble des amendes forfaitaires payées et amendes forfaitaires majorées.

récupération, en temps raisonnable, de fichiers exhaustifs de traitement des antécédents judiciaires et des auteurs d'infractions, pour répondre aux normes d'exactitude et de bonne organisation de la chaîne pénale.

– La durée de la détention provisoire : le temps moyen écoulé pour les mis en examen qui n'ont pas été condamnés pour un crime ou un délit et qui sont détenus en attente de leur jugement.

– Le nombre d'affaires *poursuivables* traitées par magistrat du parquet. Ces affaires comprennent au moins une infraction caractérisée avec un auteur connu, donnant un indicateur très positif, mais biaisé, du taux de réponse pénale⁽¹¹¹¹⁾. Car il existe une forte proportion d'affaires sans auteur identifié, ou de personnes non poursuivables, parce que l'infraction est insuffisamment caractérisée, parce qu'elle n'est pas constituée, ou encore parce que l'action publique est éteinte. Des infractions présentent constamment un taux important d'absence de poursuites : le travail dissimulé, par exemple, n'est pas poursuivi dans 27 à 32% des cas⁽¹¹¹²⁾, avec une tendance à la hausse depuis 2015⁽¹¹¹³⁾. Le taux de réponse pénale du parquet est ainsi défini comme « *le ratio entre le nombre de personnes n'ayant pas bénéficié d'un classement pour inopportunité et le nombre de personnes poursuivables* »⁽¹¹¹⁴⁾. Au dénominateur, le ratio, restrictif, exclut le nombre d'affaires non poursuivables ; au

⁽¹¹¹¹⁾ Adde. L'indicateur du « taux de réponse pénale » est entré dans le *Programme 166* de la « Mission Justice » avec la *Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005*, créant un objectif n° 3 : « (du point de vue du citoyen) amplifier et diversifier la réponse pénale ».

⁽¹¹¹²⁾ L'infraction, pour être poursuivie, nécessite de renverser la présomption de régularité qui s'attache au certificat dit « A1 » (anc. E101) délivré par le pays d'origine, attestant de l'affiliation du travailleur détaché à un régime de sécurité sociale autre que celui du pays de travail. Pour établir l'intention de dissimuler une activité, l'État poursuivant doit au préalable contester le formulaire délivré par le pays d'origine au titre de l'assujettissement à un régime de sécurité sociale, et ne peut passer outre qu'en cas de « fraude avérée » (Cass. crim., 18 sept. 2018, n° 13-88.631, Bull. crim., n° 160 ; *D. actu.*, 3 oct. 2018, obs. Fucini ; *AJ pénal* 2018, p. 581, obs. Chopin) et de « délai déraisonnable » de réponse de l'État membre d'émission (C.J.U.E., gr. ch., 6 févr. 2018, *Omër Altun E.A.*, aff. C-359/16, §40, *D.* 2018, p. 296 ; p. 966, obs. Clavel et Jault-Seseke ; 2019, p. 347, obs. Boskovic, Corneloup, Jault-Seseke, Joubert et Parrot ; *RDT* 2018, p. 219, note Castel ; *AJDA* 2018, p. 1026, chron. Bonneville, Broussy, Cassagnabère et Gänsler), donnant lieu à de nombreux arrêts de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation, remettant en cause plusieurs procédures diligentées à l'encontre d'entreprises de taille importante (v. Évelyne SERVERIN, « Les comptes de la justice pénale du travail », *Le Droit Ouvrier* 2020, n° 863, p. 389).

⁽¹¹¹³⁾ V. Évelyne SERVERIN, « Les comptes de la justice pénale du travail », *op. cit.*, p. 397-398 : « Les procès-verbaux dans le secteur du travail sont rares, le nombre d'affaires transmises en baisse, ce qui pourrait laisser penser que les transmissions ne se font qu'à bon escient ». V. aussi, Cour des comptes, *Rapport public annuel 2019*, t. I. *La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions*, Paris, en ligne, févr. 2019, p. 78 : « Les parquets et tribunaux rencontrent des difficultés, reconnues par la Chancellerie, pour traiter l'afflux des procédures relevant du travail détaché [...] », d'où il résulte un nombre élevé d'affaires classées sans suite pour inopportunité. « Les parquets ne sont pas, en effet, en situation de répondre dans les meilleures conditions à ces affaires, devant, par ailleurs, faire face à d'autres priorités concernant notamment la sécurité ».

⁽¹¹¹⁴⁾ Béatrice LE RHUN, « Les infractions à la législation du travail entre 2014 et 2017 », *Infostat Justice* 2019, n° 173, p. 3.

numérateur, extensif, il inclut les alternatives aux poursuites réussies, la composition pénale réussie, et les poursuites⁽¹¹¹⁵⁾. L'indicateur dissimule la déperdition des procédures (classées sans suite) à la phase de leur orientation⁽¹¹¹⁶⁾, aux motifs que l'infraction est par exemple insuffisamment caractérisée⁽¹¹¹⁷⁾, ou que les recherches se sont avérées infructueuses (« *défaut d'élucidation* »⁽¹¹¹⁸⁾). Or, plus le poids cumulé de ces deux motifs de classement est élevé, plus l'indicateur du taux de réponse pénale s'éloigne de la réalité. Ce taux d'affaires inconnu du public devrait également être pris en compte dans l'évaluation de l'activité du magistrat : il s'agit en effet de procédures pour lesquelles le parquetier se livre à une véritable analyse des conditions de mise en mouvement de l'action publique, pour décider que des poursuites ne sont finalement pas envisageables. En éludant cette part importante de l'activité juridictionnelle, il est impossible d'avoir une appréciation exacte de sa charge de travail. Connaître cette part d'activité cachée à l'utilisateur permettrait aussi d'évaluer la place de la justice pénale dans l'ensemble des modes de transaction, de forfaitisation, de régularisation dont disposent les agents de constatation des infractions ; car dans certains secteurs, comme l'hygiène ou la sécurité des travailleurs, ou le paiement des cotisations sociales, l'activité de verbalisation est toujours marginale et tend à décroître⁽¹¹¹⁹⁾.

– Le nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet. En application de la volonté d'augmenter le taux de réponse pénale – donc de réduire les classements sans suite dans les affaires avec une infraction caractérisée et un auteur identifié – sans accroître la charge des tribunaux, de nouveaux outils ont été donnés au ministère public pour économiser

⁽¹¹¹⁵⁾ V. art. 40-1 du C.P.P.

⁽¹¹¹⁶⁾ *Adde.* La nomenclature de l'orientation des procédures comporte 6 postes : « CSS 11 » Défaut d'élucidation ; « CSS 12 » Infraction non poursuivable ; « CSS 21 » Inopportunité des poursuites ; « CSS 31 » Procédure alternative ; « 32 » Compositions pénales réussies ; « 33 » Poursuites.

⁽¹¹¹⁷⁾ V. l'action du parquet sur les infractions dites « de masse », Évelyne SERVERIN, « La contribution de la politique pénale à l'activité des juridictions répressives », *op. cit.*, p. 26 : « Dans une grande juridiction parisienne [entre 1986 et 1987] [...], les vols, qui représentaient initialement 57,3% des infractions déferées au parquet, ne constituaient plus que 9,3% de l'ensemble des poursuites finales. À l'inverse, les infractions routières, qui formaient seulement 8,5% des infractions identifiées, figuraient pour 24,7% dans les poursuites engagées. L'explication de cette inversion du poids de ces infractions est à rechercher dans l'incidence de deux variables : la connaissance de l'auteur, le taux de classement. [...] Les infractions à la circulation routière sont presque toujours constatées avec auteur (86,6%), et la part des classements y est nettement plus réduite (38,3%). Ce faible taux de classement est dû à l'évidence à la qualité des agents verbalisateurs qui exerce une influence sur la certitude des qualifications. [*I.e.*] qu'au sein même des infractions de masse, les mécanismes de poursuite [...] s'inscrivent dans des configurations répressives qui ont peu à voir entre elles, et dont le rapprochement statistique est purement aléatoire ».

⁽¹¹¹⁸⁾ Béatrice LE RHUN, « Les infractions à la législation du travail entre 2014 et 2017 », *op. cit.*, p. 5.

⁽¹¹¹⁹⁾ V. Odile TIMBART et Évelyne SERVERIN, « Les condamnations pour infraction au droit social de 1990 à 1993 », *Infostat Justice* 1995, n° 40, p. 2 : « 3% seulement des infractions constatées par l'inspection du travail donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal (soit 30 000 environ par an [sur la période allant de 1984 à 1992]), ce qui réduit d'autant l'assiette de la poursuite. Le renvoi à la juridiction pénale apparaît comme un mode de traitement exceptionnel, réservé aux cas les plus graves ou les plus rebelles ».

du « temps-juge », en recourant à des procédures dites « simplifiées », sans audience... En 2001, le magazine *L'Express* publiait le taux de réponse pénale des parquets sous la forme d'un classement⁽¹¹²⁰⁾. Il apparaissait qu'un taux important de réponse pénale améliorait la lutte contre la récidive et étanchait la soif de justice. Ce taux fit l'objet d'une attention particulière de la D.A.C.G., car « *plus que par les intentions qu'elle affiche, c'est par les condamnations qu'elle prononce qu'une société dévoile ses mécanismes de contrôle social* »⁽¹¹²¹⁾. Le taux de réponse pénale de certains parquets augmentait, par recours au rappel à la loi par courrier. Une alternative aux poursuites peu dissuasive... « *Tout indicateur doit [ainsi] nécessairement inclure un ou plusieurs paramètres visant à vérifier la qualité de la prestation qu'il mesure* »⁽¹¹²²⁾.

Pour la Cour des comptes, les indicateurs de performance de l'objectif « *renforcer l'efficacité de la réponse pénale, le sens et l'efficacité de la peine* », doivent mesurer et rendre compte du *taux de récidive* par catégorie de peine, ainsi que de leur délai d'exécution⁽¹¹²³⁾. Cette recommandation, émise depuis 2016, restait sans suite⁽¹¹²⁴⁾, incitant la Cour à la maintenir, dès lors « [qu'un] *tel indicateur serait révélateur de la performance de la réponse pénale, qui intéresse au premier rang le Parlement et le débat public* »⁽¹¹²⁵⁾. En agissant de la sorte, la Haute juridiction financière ne s'en tient plus seulement au contrôle de la bonne exécution budgétaire, mais « *s'immisce dans les travaux de ceux qui déterminent les indicateurs de performance, à savoir [...] [le] Gouvernement, [et] signale publiquement les dysfonctionnements relevés au sein des administrations centrales dans la mise en œuvre des politiques publiques* »⁽¹¹²⁶⁾.

⁽¹¹²⁰⁾ V. Laurent CHABRUN et François KOCH, « Un tableau inquiétant », *L'Express*, 29 nov. 2001.

⁽¹¹²¹⁾ Évelyne SERVERIN, « La contribution de la politique pénale à l'activité des juridictions répressives », *op. cit.*, p. 23.

⁽¹¹²²⁾ Jean-Philippe VICENTINI, « Le management et l'action du parquet », *op. cit.*, p. 35.

⁽¹¹²³⁾ Cour des comptes, *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018*, *op. cit.*, spéc. p. 7, 60 et 66.

⁽¹¹²⁴⁾ Cour des comptes, *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, *op. cit.*, spéc. p. 8, 51, 52 et 67.

⁽¹¹²⁵⁾ Cour des comptes, *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, *op. cit.*, p. 67.

⁽¹¹²⁶⁾ Ulysse GOÛEDAR et Pauline OGER, « Le contrôle par la Cour des comptes de l'exécution budgétaire de la mission 'Justice' », in Jean-Baptiste JACOB (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, *op. cit.*, p. 203.

En matière « *d'adaptation et de modernisation de la justice* », les indicateurs de performance de l'objectif n° 3 du *Programme 166*, sans spécialité judiciaire civile ou pénale, mesurent :

– L'ancienneté moyenne du stock (l'arriéré judiciaire – *backlog of cases*) par type de juridiction, ou la proportion d'affaires pendantes dans l'inventaire des dossiers ayant dépassé les délais du seuil de traitement établi. Le vieillissement du stock complexifie l'instance en multipliant les échanges de conclusions, les moyens de droit et les incidents de procédure⁽¹¹²⁷⁾.

– Le nombre d'affaires traitées par fonctionnaire ; l'engagement des employés (dans un système de fonction publique d'emploi) : le pourcentage du personnel de la juridiction qui, selon une enquête menée à l'échelle du tribunal, est passionné par son travail, engagé dans les missions non juridictionnelles et investit des efforts discrétionnaires dans son travail.

– Le taux de cassation des affaires civiles et pénales. À l'origine, la statistique établie entre les différents degrés de juridiction l'était dans un objectif hiérarchique, de contrôle de la qualité des décisions rendues par les juridictions inférieures, en utilisant l'indicateur du *taux de réformation* des décisions attaquées : « *Le calcul appliqué aux résultats du contrôle exercé par les juridictions supérieures pourra contribuer à faire reconnaître dans quels tribunaux la justice a été la mieux rendue, les lois plus sagement interprétées et appliquées. Dans des tableaux séparés, consacrés à retracer dans tous ses détails le contrôle exercé par la cour de cassation*^[1128], *par les cours royales*^[1129] *et par les tribunaux de première instance à l'égard des sentences des juges de paix, chaque juridiction a pour ainsi dire son compte ouvert, dans lequel on voit figurer le nombre des recours en cassation et des appels dirigés contre ses*

⁽¹¹²⁷⁾ V. I.G.J., *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, op. cit., t. I, spéc. p. 138.

⁽¹¹²⁸⁾ Un tableau indiquait le nombre de pourvois formés pendant les années 1837, 1838 et 1839, désignant les cours et tribunaux qui avaient prononcé les arrêts et jugements attaqués, et le résultat des pourvois. V. Nicolas MARTIN DU NORD, *Compte général de l'administration de la justice civile et commerciale en France, pendant les années 1837, 1838 et 1839*, présenté au roi par le garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État au département de la Justice et des Cultes, Paris, impr. Royale, 1841, tableau 3, 9 p.

⁽¹¹²⁹⁾ Dès 1840 et jusqu'en 1936 avec la réunion des comptes civils et criminels de la justice, un tableau détaillait les appels portés devant chaque cour, classés d'après les tribunaux civils ou de commerce qui avaient rendu les jugements attaqués, ainsi que le résultat des recours. V. Nicolas MARTIN DU NORD, *Compte général de l'administration de la justice civile et commerciale en France, pendant l'année 1840*, présenté au roi par le garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État au département de la Justice et des Cultes, Paris, impr. Royale, 1842, tableau 5, 8 p.

actes, avec leurs résultats favorables ou contraires »⁽¹¹³⁰⁾. Aujourd'hui, le système d'enregistrement des pourvois à la Cour de cassation repose sur « un archivage centralisé dès la création [numérique] du dossier [...], le classement des pièces nécessaires au traitement du pourvoi, la récupération du plus grand nombre possible de documents électroniques »⁽¹¹³¹⁾.

– La dépense moyenne en frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale : le coût moyen de la résolution d'une affaire judiciaire/d'une « unité de compte »⁽¹¹³²⁾ par nature⁽¹¹³³⁾, mais aussi par type et par degré de juridiction. La première unité de compte est celle de la « Nataff » : des événements de la procédure rassemblés sous un code unique enregistré dans l'application⁽¹¹³⁴⁾. La deuxième unité est celle du « nombre d'auteur(s) par infraction ». L'infraction retenue pour chaque mis en cause est celle qualifiée par le parquet sous la plus haute acception pénale en termes de gravité. Les recettes du Trésor public sont, elles, constituées du montant total des droits fixes de procédure et des paiements des sanctions pécuniaires (amendes civiles ou pénales) perçus l'administration centrale de la Justice, rapporté au montant total des droits et des sanctions pécuniaires prononcées par la juridiction sur une période donnée.

– Les frais (dépens et irrépétibles) d'accès au juge : le coût moyen de l'accès au juge pour l'usager dans son affaire.

⁽¹¹³⁰⁾ Félix BARTHE, *Compte général de l'administration de la justice civile et commerciale en France, pendant l'année judiciaire 1830-1831*, présenté au roi par le garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État au département de la Justice, Paris, impr. Royale, 1833, p. 31-32. *Adde.* Éric MAILLAUD, *Entretien sur Entretien de thèse sur l'administration d'un tribunal judiciaire*, *loc. cit.* : « Le conseil des prud'hommes a un taux de réformation considérable par rapport à toutes les autres juridictions [...]. Ce n'est pas le cas du tribunal de commerce, juridiction consulaire, qui a un taux de réformation très faible. La qualité du travail y est infiniment supérieure à celle des prud'hommes, qui font de la politique. Quand le M.E.D.E.F. et la C.G.T. n'arrivent pas à s'entendre, ce n'est pas une question de droit... ». *Contra.* v. Jean DÉPREZ, « À propos du rapport annuel de la Cour de cassation. "Sois juge et tais-toi" (Réflexions sur le rôle du juge dans la cité) », *RTD civ.* 1978, p. 518-519 : « Justice et politique sont toujours indissolublement mêlées. Muette, la Magistrature approuve implicitement le *statu quo*, et lorsque les juges en viennent à contester l'ordre établi et non plus à le reproduire, leur rôle n'en devient pas plus politique ni plus proche du politique, il a simplement changé de couleur et d'orientation ».

⁽¹¹³¹⁾ Cour de cassation, *Rapport annuel 2005. L'innovation technologique*, Paris, éd. La Documentation française, 2006, p. 168.

⁽¹¹³²⁾ V. Bruno AUBUSSON DE CAVARLAY, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIXe-XXe siècles) », *Histoire & Mesure* 2007, n° 2, vol. 22, p. 39-73. Le « démembrement » des affaires pénales identifie autant d'unités de compte que de maillons dans la chaîne, allant des infractions constatées par les différents services habilités, aux procès-verbaux transmis, aux mis en cause, jusqu'à la décision.

⁽¹¹³³⁾ La statistique des affaires pénales repose sur une « nomenclature de nature d'affaires » (Nataff), qui répartit en plusieurs niveaux (renvoyant à des intérêts protégés identifiés) l'ensemble des infractions prévues par les dispositions du Code pénal et des codes spéciaux. La Nataff constitue une grille de lecture utile pour interpréter le sens des évolutions de la législation répressive.

⁽¹¹³⁴⁾ La Nataff distingue les « X » – affaires avec auteur inconnu (A) ; avec un auteur (B), avec au moins deux auteurs (C), et les affaires avec au moins une personne morale.

– La satisfaction des usagers sur la qualité de l'accueil dans les tribunaux : le pourcentage de justiciables qui pensent que la juridiction assure des services judiciaires accessibles, justes (financièrement équitables), délivre des renseignements précis, compréhensibles, judicieux, et dont le personnel (magistrats, greffiers et fonctionnaires) est courtois⁽¹¹³⁵⁾.

Ce panorama des chiffres de la justice appelle à prendre en compte la réalité judiciaire. La gestion déconcentrée des moyens implique la production de statistiques détaillées des natures d'affaires au plan local : des statistiques judiciaires qui ne se borneraient plus à décliner les chiffres du budget de l'État, mais apporteraient des informations sur les matières traitées par les tribunaux. L'intérêt d'adapter les moyens aux besoins rencontrerait alors l'intérêt de la connaissance scientifique, qui est de mieux comprendre les dynamiques des recours en justice.

2. Évaluer la qualité par des indicateurs propres aux droits fondamentaux du procès

« *Tout est dans les comptes* » aurait dit Napoléon en instituant la Cour des comptes. Mais il s'agissait d'en instituer le contrôle juridictionnel. Un contrôle « *tourné vers la régularité et les écarts par rapport au modèle* » ; non par « [une] *évaluation [qui] cherche à identifier les effets d'une politique et à mettre en évidence une causalité entre des fins et des moyens* »⁽¹¹³⁶⁾.

Dans l'évaluation de la politique publique de la justice judiciaire, tout n'est pas au moyen des comptes, ou par les chiffres. L'expression mathématique de la plupart des indicateurs laisse de côté l'inévaluable qualité des jugements, leur motivation, leur compréhension par les parties. Or, la prévisibilité du procès, l'accessibilité, l'intelligibilité et la clarté de la décision, sont à cet égard plus instructifs que les résultats chiffrés. « *Il ne suffit pas de développer des modes de gestion, encore faut-il des institutions [...] situées, par leur*

⁽¹¹³⁵⁾ V. Pim ALBERS, Consultant indépendant, expert en État de droit et chercheur senior invité à l'University of Central Lancashire Cyprus (UCLAN), « Performance measurement standards », note préparée pour le programme *Rule of Law Initiative (JUSTRAC+)*, de l'American Bar Association. La note décrit les principes généraux de la mesure des performances des tribunaux, les standards européens et internationaux en la matière, les méthodes de mesure, et l'équilibre entre les indicateurs d'efficacité et de qualité de la justice.

⁽¹¹³⁶⁾ Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », *op. cit.*, p. 279.

indépendance reconnue, [...] à l'abri des forces dominantes »⁽¹¹³⁷⁾, car c'est le propre de toute science que d'être méthodologiquement réductrice, d'exclure la part de réalité qu'elle ne peut prendre en compte : l'indénombrable, l'inestimable, l'imprévisible⁽¹¹³⁸⁾, ce « *supplément d'âme qui est indispensable à l'œuvre de justice* »⁽¹¹³⁹⁾.

Le *management* concerne des collectivités humaines assignées à un but. Il implique l'existence de *managers* et de *managés*, des rapports de subordination en droit du travail. Dans la fonction publique, les *primi inter pares* (doyens de Faculté, chefs de cour, directeurs d'hôpital) occupant traditionnellement les postes de gestion et de direction, sont transformés en supérieurs hiérarchiques, chargés d'une fonction d'optimisation des performances de leurs « subordonnés » et dotés d'un pouvoir plus important sur leur carrière.

L'indépendance juridictionnelle dans la prise de décision concerne un litige en particulier. Le *management* organisationnel de la justice peut-il intégrer l'exigence d'indépendance des juges dans leur office ? La justice constitue une sphère qui, dans une affaire, doit produire un jugement judiciaire. Michael Walzer représente la société en un ensemble de sphères : économique, religieuse, sportive, éducative, chacune ayant son principe qui la distingue des autres. Est démocratique la société qui assure et garantit l'autonomie organique de chacune de ces sphères, en empêchant le principe de l'une d'elles de devenir celui de toutes les autres⁽¹¹⁴⁰⁾. Le jugement politique⁽¹¹⁴¹⁾, médiatique⁽¹¹⁴²⁾, économique ou

⁽¹¹³⁷⁾ Catherine LABRUSSE-RIOU, « Management et statuts d'indépendance : d'un service public – la justice – à d'autres – les hôpitaux et l'université », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, op. cit., p. 155.

⁽¹¹³⁸⁾ La science renonce à la recherche de solutions justes, car la Justice est en dehors de ses prises. L'attitude scientifique du droit n'a plus d'autre justification que son *utilité*. V. le positivisme factueliste de Jeremy BENTHAM, in *An introduction to the principles of Morals and Legislation*, Londres, impr. Mews Gate, 1780, 352 p., pour lequel le droit n'est rien d'autre que *le produit social des intérêts à protéger*. Toute considération liée à sa finalité, telle la référence au droit naturel, à la Justice ou à la raison, ne constitue qu'un épiphénomène (un reflet) juridique. Le juge doit appliquer le droit tel qu'il est (*the law as it is*) et non pas tel qu'il devrait être (*as it ought to be*). La référence à des valeurs d'ordre métaphysique ou conceptualiste est exclue du processus de fabrication du droit (v. du même auteur, *The limits of jurisprudence defined*, rééd. Columbia University Press, Charles Warren Everett, New York, 1945, 358 p.).

⁽¹¹³⁹⁾ Simone ROZÈS, *Discours du premier président de la Cour de cassation*, Audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, Paris, 7 janv. 1985, en ligne, consulté le 3 juin 2022.

⁽¹¹⁴⁰⁾ V. Michael WALZER, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York, éd. Basic Books, 1983, 364 p.

⁽¹¹⁴¹⁾ V. Éric DE MONTGOLFIER, Table ronde sur « La relativité du temps. Le temps des politiques, le temps de l'opinion publique, le temps des médias et le temps de la justice », op. cit., p. 277 : « Tenir compte du calendrier politique [est une décision politique]. Je suis prêt à poursuivre un élu jusqu'au jour du scrutin, si vraiment c'est le moment de le faire. Et ce n'est pas en fonction du scrutin que je le ferai. Ce temps-là doit m'être indifférent ; si j'en tiens compte, je rentre dans un temps qui n'est pas celui de la justice. Il semble souvent que ceux qui nous invitent à ne pas faire de la politique, au même moment nous y incitent... ». *Contra*. v. Simone GABORIAU, Table ronde sur « La relativité du temps. Le temps des politiques, le temps de l'opinion publique, le temps des médias et le temps de la justice », op. cit., p. 285 : « Un homme politique est un homme comme les autres. On tient compte du temps des hommes dans la justice. Il nous est à tous arrivés, par exemple, d'attendre Noël pour prononcer certaines décisions, pour que des gens restent en famille, de mettre d'autres

religieux, ne respecte pas les principes directeurs du procès. « Valable dans la sphère économique, le principe de rentabilité immédiate ne l'est certainement pas dans la sphère de justice. Beaucoup "d'erreurs judiciaires" ou de "fautes judiciaires" ne sont pas dues à une trop grande indépendance de la justice, mais au contraire à une insuffisante autonomie, à une trop grande influence des sphères médiatique, partisane ou économique sur la sphère de justice »⁽¹¹⁴³⁾.

Les indicateurs statistiques devraient-ils alors recevoir l'approbation du C.S.M., qui a intégré dans son *Recueil des obligations déontologiques*, des critères de *management* ? « La généralisation des conseils supérieurs de la justice ou de la magistrature en Europe crée une nouvelle instance de surveillance et de contrôle des juridictions [...] qui, dans certains pays, dispose d'un nombre parfois impressionnant d'outils du nouveau management public »⁽¹¹⁴⁴⁾. La gouvernance par les indicateurs quantitatifs, qui permet d'obtenir de « bons résultats », peut susciter des comportements opportunistes de la part des magistrats. En effet, elle améliore les coefficients au détriment du travail en lui-même : des juges aux yeux rivés sur le rendement, qui expédient leurs jugements et contribuent à encombrer les juridictions supérieures. Un magistrat pourrait ne rendre aucune décision avant dire droit, n'écouter que distraitemment les arguments des parties, terminer ses audiences de la demi-journée avant même l'heure de coupure prévue, sans que sa déontologie en souffre. Et pour cause, il

personnes en liberté pour telle ou telle fête, de ne pas convoquer à certains moments... Qu'on prenne en compte le temps pour les hommes politiques ne me choque pas, qu'on ne les convoque pas la veille d'une élection, par exemple... On doit prendre en compte les éléments du temps des autres ».

⁽¹¹⁴²⁾ La presse fait le pouvoir des politiques, et souvent, les politiques font le pouvoir de la presse. Le jeu de pouvoirs et l'échange permanent entre eux met à l'écart le magistrat, qui, jamais très à l'aise, n'a rien à vendre...

⁽¹¹⁴³⁾ Dominique ROUSSEAU, « Exigences constitutionnelles de l'indépendance de la justice et exigences managériales », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, op. cit., p. 59. Si le juge doit tenir compte de l'opinion publique, il ne peut se prononcer sous sa pression, car « elle est tantôt comme un torrent qui balaie tout sur son passage et tantôt comme une eau subtile qui vous entoure et vous fait glisser doucement dans le sens du courant. Elle est la cause la plus grave et la plus fréquente des erreurs judiciaires » (Maurice ROLLAND, « La justice pour quoi faire ? », op. cit., p. 139). V. en ce sens, Paul MARTENS, « Préface », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, op. cit., p. 3 : « C'est moins la bienveillance des managers que la vigilance des juristes qui permettra à la justice de se moderniser sans se renier. C'est à eux de faire en sorte que l'efficacité matérielle ne devienne pas la norme supra-constitutionnelle à l'aune de laquelle se mesure la validité des lois et des jugements ». V., à propos de la critique managériale régulièrement articulée à l'encontre de la gestion des juridictions, Elsa COSTA, « Des chiffres sans les lettres. La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA* 2010, p. 1623. V. aussi, Jean-Marc SAUVÉ, *Le juge administratif face au défi de l'efficacité*, intervention lors de la Conférence nationale des présidents de la juridiction administrative, 29 juin 2012, spéc. « II. Le Huron apaisé ou comment la justice administrative est entrée dans la modernité », en ligne, consulté le 20 sept. 2020. V. encore, Alain SUPPIOT, *Le travail au XXI^e siècle : Droit, techniques, écoumène*, Cours du Collège de France 2018-2019, Chaire « État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités », pour que ce qui relève de l'intérêt public et affecte la condition humaine, ne soit pas administré selon les méthodes relevant de la gestion capitaliste.

⁽¹¹⁴⁴⁾ Benoît FRYDMAN, « Le management comme alternative à la procédure », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, op. cit., p. 109 : « Profil, [...] formation, évaluation et promotion [...] des chefs de corps, audit externe des juridictions, "baromètre justice", i.e. enquêtes de satisfaction des usagers, service de traitement des plaintes »...

obtiendrait de très bonnes statistiques... Les statistiques judiciaires encouragent ces comportements. Elles donnent blanc-seing au magistrat qui, à la faveur de ses supérieurs, produit vite « donc » bien. Ceux de ses collègues qui seraient hors délai, ne rendraient leurs jugements qu'après une longue instruction contradictoire et de veille juridique, seront retardés dans leur avancement. Les plus utiles ne sont peut-être pas ceux auxquels on pense... Pour reprendre la formule employée il y a plus d'un siècle par un auteur suédois à propos des statistiques judiciaires : « *La lutte des hommes pour le droit et au sujet du droit est déjà par elle-même une chose si remarquable que la traduction de ces combats dans la langue des chiffres mérite une attention réfléchie* »⁽¹¹⁴⁵⁾.

Le *management* se présente comme un « infra droit » : une technologie du pouvoir qui n'existe pas dans l'ombre indifférente ou protectrice de la loi, mais revendique la gouvernance de l'État et de ses institutions⁽¹¹⁴⁶⁾. La « langue de bois » du discours managérial : transparence, modernisation, démocratie interne, compétitivité, évaluation, résultats, masque un mode d'exercice du pouvoir moins visible mais tout aussi contraignant⁽¹¹⁴⁷⁾, d'autant plus difficile à contrôler que les mesures prises le sont dans l'illusion de la participation et du consensus. Le *management* de la justice judiciaire, sous la pression du nombre des procédures à traiter et des économies à réaliser sur la fonction régaliennne, donne à la « qualité » du service public une acception singulièrement quantitative⁽¹¹⁴⁸⁾. Il s'agirait alors de reconstruire des indicateurs chiffrés qui mesureraient tant la qualité du procès que la qualité de la décision, en puisant dans les systèmes statistiques permanents⁽¹¹⁴⁹⁾. Car aussi longtemps que les documents budgétaires n'intégreront pas ces

⁽¹¹⁴⁵⁾ Pontus Erland FAHLBECK, « Quelques résultats de la statistique judiciaire civile en Suède. Le nombre de procès civils, 1850-1899 », *Bulletin de l'Institut international de statistique* 1908, t. XIII, 1ère livraison, p. 334.

⁽¹¹⁴⁶⁾ V. Michel FOUCAULT, *Histoire de la sexualité*, t. I. *La Volonté de savoir*, Paris, éd. Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 1976, p. 122 : « Les procédés de pouvoir qui fonctionnent non pas au droit mais à la technique, non pas à la loi mais à la normalisation, non pas au châtiement mais au contrôle, [...] s'exercent à des niveaux et dans des formes qui débordent l'État et ses appareils ».

⁽¹¹⁴⁷⁾ V. Marc AMBLARD (dir.), *Conventions et management*, Bruxelles, éd. De Boeck Supérieur, coll. Management, 2003, 320 p.

⁽¹¹⁴⁸⁾ V. Emmanuel JEULAND (dir.), *La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire. La qualité : une notion relationnelle*, Rapport de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Conv. n° 213.09.04.24, Paris, en ligne, juin 2015, consulté le 12 mai 2022, spéc. p. 131 s. V. aussi, Didier MIGAUD, audition du Premier président de la Cour des comptes devant l'Assemblée nationale, *JORF* 18 juin 2019, n° 72 AN (CR), p. 6029 et 6032 : « Notre pays demeure enfermé dans une approche uniquement quantitative du budget [...]. La culture de la performance, de l'efficacité, de l'efficience, est une greffe qui n'a pas encore complètement pris ». V. encore, Éric WOERTH et Laurent SAINT-MARTIN, *Rapport n° 2210 fait [...] en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, op. cit., spéc. p. 109 s.

⁽¹¹⁴⁹⁾ V. Hubert DALLE, « Introduction », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, éd. La Documentation française, 2002, spéc. p. 11. *Adde.* Dans une présentation des variables de la qualité de la justice, un ancien vice-président du Conseil d'État revenait à une réflexion sur sa bonne administration, où les termes d'efficacité, d'efficience et de réduction de coûts n'étaient pas placés au centre de la mission de service public. Il proposait sept éléments de la qualité de la justice attendue des usagers :

« *bienfaits sociaux de la justice* »⁽¹¹⁵⁰⁾, le Parlement ne disposera que d'une version tronquée de sa performance au moment de débattre de ses moyens. Pire, « [la performance quantitative], *poussée jusqu'à un certain point, est même de nature à apparaître comme un obstacle à la [qualité de la justice]* »⁽¹¹⁵¹⁾. En effet, la gestion par objectifs incite à des contrôles hiérarchiques susceptibles de porter atteinte à l'indépendance juridictionnelle. Un chef de juridiction pourrait être amené à demander à un juge de statuer dans d'autres conditions, avec d'autres méthodes, pour que le tribunal atteigne les objectifs de performance affichés par la Chancellerie⁽¹¹⁵²⁾. Le discours managérial risque alors de créer une autre dépendance. « *Le tournant de ces dernières années a consisté à faire de la performance, objectivement mesurée, la seule politique en matière de justice. Tout le néolibéralisme est là [...]. Non seulement s'affiche le souci d'économiser le bien public - qui s'en plaindrait ? - mais les indicateurs de performance ont du mal à cacher le véritable but recherché qui est de réduire la dépense publique, et donc, entre autres, de restreindre l'offre de justice* »⁽¹¹⁵³⁾. L'indépendance juridictionnelle s'inscrit dans la perspective de son intégration au tissu économique, alors même que l'administration de la justice devrait conduire à mieux la respecter...

B. La procédure comme levier managérial de la régulation de l'activité des tribunaux

« *Toute la réforme de la procédure [judiciaire] consiste, aujourd'hui, à accélérer la marche du process* »⁽¹¹⁵⁴⁾. Les mesures d'instruction, la collégialité, l'exercice des voies de recours, sont judiciairement « chronophages ». La dimension d'efficience de la procédure,

la célérité du procès et l'optimisation du temps judiciaire ; la qualité des relations entre le juge et les parties ; l'accessibilité de la décision ; l'intelligibilité de la décision ; la possibilité d'en obtenir l'exécution, forcée le cas échéant ; la stabilité et la prévisibilité des jugements ; « l'acceptabilité sociale de la justice rendue, [*i.e.*] la légitimité de cette justice et la confiance qu'elle suscite auprès des justiciables » (Jean-Marc SAUVÉ, « Les critères de la qualité de la Justice », discours introductif à la *Célébration des vingt ans du Tribunal de première instance des communautés européennes*, Luxembourg, 25 sept. 2009, en ligne, consulté le 1er oct. 2019).

⁽¹¹⁵⁰⁾ Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », *op. cit.*, p. 276. V. aussi, Loïc CADIET, « La théorie du procès et le nouveau management de la justice : processus et procédure », in Benoît FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, *op. cit.*, spéc. p. 123.

⁽¹¹⁵¹⁾ Emilien QUINART, « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », *op. cit.*, p. 286.

⁽¹¹⁵²⁾ V. Myriam BELKADI, Berthon NICOLAS et Astrid EDWIGE, « De quelques effets de la loi de règlement sur le budget de la Justice », *op. cit.*, spéc. p. 249-250.

⁽¹¹⁵³⁾ Antoine GARAPON, « Libre propos. Le nécessaire retour du choix politique », *Recherche Droit et justice* 2011, n° 36, p. 2.

⁽¹¹⁵⁴⁾ Pierre HÉBRAUD, *La Réforme de la procédure*, Paris, éd. L.G.D.J., 1936, n° 2, p. 3. V. aussi, Soraya AMRANI-MEKKI, « L'économie procédurale », *Revue internationale de droit processuel* 2016, n° 1, p. 341 s.

marquée par les contraintes budgétaires, cherche à faire des économies sur la fonction régaliennne du juge, « réservé » aux contentieux où la « plus-value » de son intervention serait démontrée. Les procédures pénales dites « simplifiées » se substituent aux modes de citation qui obligent les juridictions répressives au contradictoire, à l'examen des charges, ainsi qu'à l'individualisation des peines (1). Au milieu des années 1980, le mot « *delegalization* » a notamment été employé dans un appel d'offres du Commissariat général au plan, dont l'objet de la recherche consistait en l'étude des mécanismes et circuits de dérivation des contentieux de l'autorité judiciaire. Derrière le principe de bonne administration de la justice, la place de l'institution et, plus globalement, de l'État dans la régulation des litiges, est en cause (2). La généralisation des procédures de négociation dans les affaires civiles, l'inversion de la charge de la preuve, l'autodétermination de la décision par les avocats des parties, ou encore le recours à des partenaires privés auxquels ont été délégués des compétences juridictionnelles, déresponsabilisent les pouvoirs publics d'adapter l'organisation des tribunaux aux besoins des usagers. Or, l'emploi de la force publique, horizon commun de toutes les actions en justice, ne peut relever que de l'État. Elle exige un contrôle en légalité des procédures dont le juge est le garant (3).

1. Le détournement des garanties formelles historiques de la procédure pénale

Lorsque le renvoi au juge peut être évité, tout est fait pour économiser du temps d'audience. La méthode légale usitée est celle de la procédure. « *Tout a été prévu [par les codes] pour rendre la procédure plus simple, plus courte et moins dispendieuse ; toute formalité inutile a été abolie et toute procédure superflue supprimée [...]. Nous [rédacteurs des motifs des lois dont ces codes sont composés] n'avons rien négligé pour résoudre avec sagesse le grand problème que le législateur doit se poser dans un Code de procédure, c'est-à-dire, de faire instruire les causes dans le moins de temps, et avec le moins de frais possible, en laissant toutefois une latitude convenable à la défense* »⁽¹¹⁵⁵⁾.

La procédure, dite « simplifiée », de l'ordonnance pénale⁽¹¹⁵⁶⁾, auparavant réservée aux tribunaux de police, a par exemple été étendue par la *Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice*⁽¹¹⁵⁷⁾, aux délits prévus par le Code de la

⁽¹¹⁵⁵⁾ Jean-Baptiste TREILHARD, « Exposé des motifs des livres premier et deuxième de la 1ère partie du projet de Code de procédure civile présenté au Corps législatif », lors de sa séance du 4 avr. 1806, in *Code de procédure civile*, Paris, éd. Chez N. Renaudière, mai 1806, p. 22-23.

⁽¹¹⁵⁶⁾ Art. 495-1 du C.P.P.

⁽¹¹⁵⁷⁾ *JORF* 10 sept. 2002, texte n° 1 ; *NOR* : JUSX0200117L.

route, puis, plus largement, par la *Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*⁽¹¹⁵⁸⁾, aux : vol simple, recel, filouterie, détournement de gage, destructions et dégradations légères de biens, vente à la sauvette, délit de fuite, usage de stupéfiants, délits en matière de chèques, occupation des espaces communs, contrefaçon commise par internet, pratiques anticoncurrentielles non punies d'une peine d'emprisonnement.

Le ministère public qui choisit cette procédure communique au président du tribunal le dossier de la poursuite et ses réquisitions⁽¹¹⁵⁹⁾. Le président statue *sans débat préalable* par une ordonnance pénale portant relaxe ou condamnation à une amende ainsi que, le cas échéant, à une ou plusieurs des peines complémentaires encourues, ces peines pouvant être prononcées à titre de peine principale⁽¹¹⁶⁰⁾. S'il estime qu'un débat contradictoire est utile ou qu'une peine d'emprisonnement devrait être prononcée, le juge renvoie le dossier au ministère public. La procédure est privilégiée par le parquet dans un objectif d'efficience pour un certain nombre d'infractions, « *lorsqu'il résulte de l'enquête de police judiciaire que les faits reprochés au prévenu sont simples et établis, que les renseignements concernant la personnalité, les charges et les ressources de celui-ci sont suffisants pour permettre la détermination de la peine, qu'il n'apparaît pas nécessaire, compte tenu de la faible gravité des faits, de prononcer une peine d'emprisonnement [...] et que le recours à cette procédure n'est pas de nature à porter atteinte aux droits de la victime* »⁽¹¹⁶¹⁾. Le temps de la discussion et de l'information sur l'exécution des peines, entre les réquisitions du parquet et la décision du juge, n'est en outre pas toujours pris. Que gagne le président du tribunal correctionnel à ne pas connaître, *ab initio*⁽¹¹⁶²⁾, les capacités d'exécution des mesures alternatives à l'incarcération ? S'il ignore, par exemple, le nombre de T.I.G. pouvant être exécutés, la peine prononcée en ce sens risque d'être illusoire, et la justice déjugée⁽¹¹⁶³⁾. Réprimer plus avec

⁽¹¹⁵⁸⁾ *JORF* 14 déc. 2011, n° 289, texte n° 1 ; *NOR* : JUSX1002218L.

⁽¹¹⁵⁹⁾ Art. 495-1, al. 1er, du C.P.P.

⁽¹¹⁶⁰⁾ Art. 495-1, al. 2, du C.P.P.

⁽¹¹⁶¹⁾ Art. 495, I., du C.P.P.

⁽¹¹⁶²⁾ Art. 132-19 et 132-25 du C.P.P.

⁽¹¹⁶³⁾ *Adde.* La plateforme « TIG 360° », conçue par l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (A.T.I.G.I.P.), avec le ministère de la Justice, a été ouverte en nov. 2019 aux 72 référents territoriaux de l'Agence, en févr. 2020 aux magistrats et aux greffiers, en juill. 2021 aux 13 500 structures d'accueil, et depuis oct. 2021 aux 71 000 avocats. Sur le modèle d'une cartographie dématérialisée similaire à Google Maps, l'outil recense les 27 000 postes de T.I.G. disponibles en France par différents points épinglés dans un périmètre choisi, avec toutes les informations pratiques (adresse, horaires, accessibilité, ouverture ou non le week-end). « TIG 360° » permet aux avocats de plaider la peine directement devant le T. corr. et non plus devant le J.A.P., et à l'autorité judiciaire de vérifier, en cours d'audience, qu'une peine prononcée en ce sens serait effective. L'enjeu est de faire du T.I.G. « la peine de référence pour la majorité des délits et contraventions

moins de juges et sans audience impliquerait que le ministère public effectue un travail d'ajustement entre ses décisions sur l'action publique et les capacités d'exécution des peines⁽¹¹⁶⁴⁾.

Constamment allongée, la liste des infractions jugées selon la procédure simplifiée représentait, en 2018, 31,5% des délits traités par les tribunaux correctionnels⁽¹¹⁶⁵⁾. « *Sur la sous administration de la justice, [...] cette semaine [...] les magistrats du siège [de mon tribunal] se [sont plaints] d'avoir besoin du barreau pour compléter leurs audiences, d'avoir épuisé le recours aux procédures simplifiées [...]. Il y a matière à ce qu'il y ait des tribunaux de l'opinion organisé par le Syndicat des avocats de France [...]. Le procès de l'État est fait, avec raison* »⁽¹¹⁶⁶⁾. Le ministère de la Justice a enregistré une baisse de 40% du nombre d'affaires jugées par la voie de l'audience correctionnelle traditionnelle entre 2005 et 2019⁽¹¹⁶⁷⁾. Les textes imposent ou recommandent aux tribunaux de suivre des règles de *management*, de simplifier les procédures, d'accélérer le traitement des affaires, de déritualiser les décisions en remettant nombre d'affaires pénales à un juge unique⁽¹¹⁶⁸⁾. Le plus souvent au détriment de l'exercice des droits de la défense, les auteurs d'une contravention ou d'un délit de faible gravité acceptent presque toujours une composition pénale. La standardisation des mesures imposées à titre de sanction⁽¹¹⁶⁹⁾ n'est nullement

(délits routiers, vols simples, usages de produits stupéfiants, contraventions de cinquième classe) » et de réduire la récidive, sachant que « 59 % des personnes sortant de prison sont recondamnées dans les cinq ans suivant leur sortie », alors que « près de 80 % des TIG sont effectués avec succès et que la récidive après un TIG est plus faible qu'après une courte peine de prison » (Anaïs COIGNAC, « TIG 360° : concrétiser l'alternative à la prison », *D. actu.*, 6 déc. 2021).

⁽¹¹⁶⁴⁾ V. Antoine GARAPON, *Le Gardien des promesses. Justice et démocratie*, *op. cit.*, p. 241 : « On ne juge pas de la même manière à Paris ou à Mont-de-Marsan. Les décisions du juge seront tributaires des équipements locaux, de la surcharge des services de police, voire, un jour – qui sait ? – du *numerus clausus* de la prison ».

⁽¹¹⁶⁵⁾ Soit 172 313 ordonnances pénales sur 547 209 jugements sur l'action publique (v. ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Références Statistiques Justice 2018*, *op. cit.*, p. 81).

⁽¹¹⁶⁶⁾ Bertrand COUDERC, « Le point de vue de l'avocat », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Gens de justice au XXI^e siècle*, *op. cit.*, p. 74.

⁽¹¹⁶⁷⁾ V. I.G.J., *Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks*, Rapport final, *op. cit.*, p. 41.

⁽¹¹⁶⁸⁾ L'allongement de la liste des délits punis d'une peine inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement et audiencés à juge unique (art. 398-1 du C.P.P. ; v. aussi, art. D. 43-5 du C.P.P., sur la compétence du président de la chambre de l'instruction pour examiner les recours formés contre les décisions rendues dans certains contentieux en lieu et place de la chambre, à défaut de précision par l'auteur du recours et sauf à ce que le président décide lui-même de la saisir « au regard de la complexité du dossier ») renforce la situation d'isolement intellectuel du magistrat. Dans le but d'accélérer le traitement des affaires, le Sénat évoque des victimes sacrifiées « au nom de la rapidité et de la gestion du stock » (v. François ZOCCHETTO, *Rapport d'information n° 17 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par la mission d'information sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale*, Paris, déposé au Sénat le 12 oct. 2005, p. 89).

⁽¹¹⁶⁹⁾ V. par ex., art. 41-2 du C.P.P.

critiquée, car l'absence d'audience publique et l'évitement d'une longue après-midi d'attente dans la salle d'audience du tribunal, avec d'autres prévenus, pour quelques instants d'audition, remplacée par un entretien avec un délégué du procureur, est vécue comme une meilleure prise en compte du justiciable par l'institution judiciaire.

Les systèmes du droit et du *management* se confondent : le droit a acquis des propriétés qui le rendent isomorphe au calcul⁽¹¹⁷⁰⁾. Les objectifs du *management* deviennent les principes des normes juridiques⁽¹¹⁷¹⁾, mais ces objectifs ne sont pas ceux de l'office traditionnel du juge, à savoir dire le droit au terme de procédures assurant l'honneur et la liberté du point de vue des personnes poursuivies ; l'intégrité et la dignité du point de vue des victimes⁽¹¹⁷²⁾. « *L'évolution contemporaine de la législation processuelle révèle une claire tendance à la déformalisation*⁽¹¹⁷³⁾ [...], le parti ayant été adopté de faire [des codes de procédures] [des] code[s] "suiveur[s]" et non [des] code[s] "pilote[s]". [...] *La méthode renforce le caractère ancillaire traditionnellement prêté [à la procédure]* »⁽¹¹⁷⁴⁾. Le juge se trouve progressivement détourné de son rôle fondamental, à savoir prendre des mesures individualisées dans des domaines significatifs⁽¹¹⁷⁵⁾.

Au nom d'une meilleure efficacité de la justice, de la réduction des délais et des sanctions applicables, les réformes de la procédure pénale ont considérablement renforcé le

⁽¹¹⁷⁰⁾ V. Cornelius CASTORIADIS, *L'institution imaginaire de la société*, 1975, rééd. du Seuil, coll. Essais, Paris, 1999, spéc. p. 171-248 et p. 493-538.

⁽¹¹⁷¹⁾ V. Catherine LABRUSSE-RIOU, « Management et statuts d'indépendance : d'un service public – la justice – à d'autres – les hôpitaux et l'université », *op. cit.*, spéc. p. 153 s. L'analyse économique du droit étudie, au moyen des outils de la microéconomie, la création et les conditions d'efficacité des normes. Les économistes détaillent le processus de production des normes et proposent l'adoption de celles à l'effet économique optimal (v. Ejan MACKAAY, « La règle juridique observée par le prisme de l'économiste : une histoire stylisée du mouvement de l'analyse économique du droit », *RIDE* 1986, p. 43-88).

⁽¹¹⁷²⁾ *Histoire*. Sur les principes de la procédure comme protection juridictionnelle des droits de l'Homme, v. le *Discours* de Maximilien DE ROBESPIERRE, prononcé à l'Assemblée constituante le 25 janvier 1790, sur l'institution d'un jury populaire dans les affaires criminelles et civiles : « Eh ! Quelle différence peut-on trouver entre les deux parties distinctes de notre procédure ? Dans l'une, il s'agit de l'honneur et de la vie ; dans l'autre, de l'honneur et de la fortune. Si l'ordre judiciaire au criminel sans jurés est insuffisant pour garantir ma vie et mon honneur, il l'est également au civil et je réclame les jurés pour mon honneur et pour ma fortune » (*Mémoires authentiques de Maximilien de Robespierre : ornés de son portrait, et de fac similé, de son écriture extraits de ses mémoires*, t. II, Paris, éd. Moreau-Rosier, 1830, p. 287).

⁽¹¹⁷³⁾ La « déformalisation » a été définie par Antoine GARAPON, in *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, préf. Jean Carbonnier, Paris, éd. Odile Jacob, coll. Opus, 1997, p. 257, comme « l'assouplissement des règles de procédure par les acteurs de justice ou par la loi elle-même ».

⁽¹¹⁷⁴⁾ Loïc CADIET, « Réformer la justice en France – sur quelques tendances à l'œuvre », *op. cit.*, p. 304 et 312.

⁽¹¹⁷⁵⁾ V. par ex., aux États-Unis, l'émergence d'une « pénalité néolibérale », qui se manifeste par l'éviction du juge du prononcé de la peine. Les incarcérations sont majoritairement prononcées après une transaction, une convention, un marchandage entre le ministère public et la personne poursuivie (v. Bernard HARCOURT, « Neoliberal Penalty: A Brief Genealogy », *Theoretical Criminology* 2010, vol. 14, p. 74-92).

rôle du procureur de la République⁽¹¹⁷⁶⁾. Le législateur est allé au bout de ce qu'il pouvait constitutionnellement réformer sans porter atteinte aux droits de la défense⁽¹¹⁷⁷⁾. La justice demande du temps, qui n'est pas compressible à l'infini, sauf à rogner les garanties du droit au procès équitable les plus élémentaires. Accaparé par l'économie de temps, le juge a fini par négliger certains contentieux socio-économiques, et le législateur, conscient de l'engorgement des tribunaux⁽¹¹⁷⁸⁾, hésite à lui en confier de nouveaux... La « cohérence » a donc été recherchée du côté des circuits de dérivation des procédures.

Le champ des infractions pénales *déjudiciarisées* par l'amende forfaitaire délictuelle⁽¹¹⁷⁹⁾ prononcée sans juge, a notamment été étendu par des lois et décrets successifs⁽¹¹⁸⁰⁾. Cette procédure particulière « *résulte d'un accord qui détermine les suites à donner à la commission de l'infraction et, en particulier, les réparations en nature ou en*

⁽¹¹⁷⁶⁾ V. Antoine BOTTON, « Le renforcement du rôle du procureur de la République », *AJ pénal* 2016, p. 562. *Nuance*. Issu de l'art. 59 de la *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019*, l'art. 495-11-1 du C.P.P. prévoit que le juge peut refuser d'homologuer une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (C.R.P.C.) s'il estime que « la nature des faits, la personnalité de l'intéressé, la situation de la victime ou les intérêts de la société justifient une audience correctionnelle ordinaire, ou lorsque les déclarations de la victime [...] apportent un éclairage nouveau sur l'infraction ou la personnalité de l'auteur ». *Adde*. Cass. crim., 30 mars 2021, n° 20-86.358, *AJ pénal* 2021, p. 317, obs. Ingrain et Mallet ; p. 428 ; *RSC* 2021, p. 659, obs. Parizot : le juge homologateur « exerce son plein office de juge du fond » en ne se limitant pas aux seuls motifs de refus énumérés par le C.P.P., pour protéger de manière effective les droits de la défense (v. Cons. const., 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, déc. n° 2004-492 DC, *op. cit.*, §107).

⁽¹¹⁷⁷⁾ V. Cons. const., 27 juill. 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, déc. n° 2006-540 DC, §11, *D.* 2006, p. 2157, chron. Castets-Renard, p. 2878, chron. Magnon ; 2007, p. 1166, obs. Bernaud, Gay et Severino ; *RTD civ.* 2006, p. 791, obs. Revet ; 2007, p. 80, obs. Encinas de Munagorri : « L'article 16 de la Déclaration de 1789 [garantit] le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition ».

⁽¹¹⁷⁸⁾ L'encombrement chronique des rôles des juridictions et l'« arriéré judiciaire » qui s'ensuit, ne sont pas acceptés par la Cour E.D.H. : les États ont l'obligation d'organiser leur système judiciaire de sorte à ce que les cours et les tribunaux rencontrent l'ensemble des exigences conventionnelles, notamment celle du délai raisonnable (v. C.E.D.H., 1ère sect., 23 oct. 2003, *Nelissenne c/ Belgique*, req. n° 49518/99, §20). *Nuance*. Un engorgement *temporaire* n'engage pas la responsabilité de l'État, pourvu que les autorités prennent promptement des mesures propres à surmonter une situation exceptionnelle ou passagère (v. C.E.D.H., 13 juill. 1983, *Zimmermann et Steiner c/ Suisse*, req. n° 8737/79, §29, *D.* 2017, p. 141, note Bléry). En revanche, une situation d'absences prolongées et d'insuffisance du nombre de magistrats, qui perdure depuis plusieurs années, ne constitue pas une situation exceptionnelle ou temporaire. Les difficultés qui en résultent et affectent durablement l'organisation judiciaire ne sauraient être qualifiées d'« engorgement passager » (v. C.E.D.H., ass. plén., 6 déc. 1989, *Garcia c/ Portugal*, req. n° 11499/85).

⁽¹¹⁷⁹⁾ Créée par l'art. 36 de la *Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, *JORF* 19 nov. 2016, n° 269, texte n° 1 ; *NOR* : JUSX1515639L. V. art. 495-17 s. du C.P.P.

⁽¹¹⁸⁰⁾ V. récemment, les *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019* ; *Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites*, *JORF* 8 nov. 2018, n° 258, texte n° 1 ; *NOR* : INTX1731081L ; le *Décret n° 2021-1093 du 18 août 2021 relatif à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle*, *JORF* 20 août 2021, n° 193, texte n° 34 ; *NOR* : JUSD2121594D. Les amendes forfaitaires délictuelles pour usage de stupéfiants ont été expérimentées depuis juin 2020, puis généralisées à l'ensemble du territoire national en sept. 2020. En 2021, les forces de l'ordre ont mis en cause 104 000 personnes du chef de ce délit. « La hausse particulièrement importante en 2021 du nombre de mis en cause pour usage de stupéfiants [+24% par rapport à 2019] est, au moins en partie, due à l'introduction des amendes forfaitaires délictuelles [...]. En effet, [...] ces AFD peuvent se substituer aux procédures pénales dans le cas où seule l'infraction d'usage est retenue contre un mis en cause majeur et non récidiviste, et facilitent ainsi la constatation de ces infractions par les forces de sécurité » (ministère de l'Intérieur, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, « Insécurité et délinquance en 2021 : une première photographie », *Interstats* 2022, n° 41, p. 8).

espèces que devra assurer l'intéressé ; cet accord doit être donné librement et de manière non équivoque par l'auteur des faits litigieux, éventuellement assisté de son avocat »⁽¹¹⁸¹⁾. L'amende forfaitaire délictuelle, dressée par les policiers ou les gendarmes directement sur le lieu de l'infraction, doit respecter le principe de la légalité des peines et ne peut restreindre la liberté individuelle des personnes condamnées. Dans ce cas, les délits ne donnent pas lieu à une procédure enregistrée dans un commissariat de police ou une brigade de gendarmerie⁽¹¹⁸²⁾. Aussi, les données sur les amendes forfaitaires délictuelles n'alimentent pas toujours les bases de données du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (S.S.M.S.I.). Les statistiques sur l'usage de cette procédure déjudiciarisée pourraient donc être révisées par l'intégration de certaines amendes forfaitaires délictuelles manquantes.

L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (A.N.T.A.I.) à la circulation routière constatées par radar, en charge du traitement de ce contentieux, a ainsi délégué à un prestataire privé l'imputation électronique des contraventions et des délits aux véhicules⁽¹¹⁸³⁾. La société fait examiner par ses salariés les plaques d'immatriculation⁽¹¹⁸⁴⁾, ou leur demande de vérifier, sur contestation du justiciable⁽¹¹⁸⁵⁾, les qualifications pénales via la nomenclature « Natinf » (nature de l'infraction)⁽¹¹⁸⁶⁾, instrument créé en 1978 par le ministère de la Justice pour répondre au besoin d'informatisation du casier judiciaire.

Le Défenseur des droits avait alerté sur le danger que représenterait « *la création d'une juridiction centralisée et dématérialisée [qui conduirait] à terme à une automatisation du*

⁽¹¹⁸¹⁾ CE Ass., 7 juill. 2006, *Association France Nature Environnement c/ ministre de l'Écologie*, req. n° 283178, *Rec. Lebon*, p. 329 ; *AJDA* 2006, p. 2053, note Landais et Lenica ; *JCP A* 2006, p. 1209, obs. Billet ; *RFDA* 2006, p. 1261, note Guyomar ; *Gaz. Pal.* 2006, n° 224, p. 21, obs. Beraud ; *RDP* 2007, p. 601, note Guettier ; *D. actu.*, 27 avr. 2007, obs. Royer.

⁽¹¹⁸²⁾ V. ministère de l'Intérieur, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, « Insécurité et délinquance en 2021 : une première photographie », *op. cit.*, spéc. p. 17.

⁽¹¹⁸³⁾ La notification de l'amende forfaitaire aux usagers de la route est facilitée par l'envoi de lettres simples, les courriers recommandés faisant l'objet de plus de méfiance... (V. Fanny CHARLENT, « Modification de la procédure en matière d'amende forfaitaire délictuelle », *D. actu.*, 13 sept. 2021).

⁽¹¹⁸⁴⁾ V. Soraya AMRANI-MEKKI, « Garanties *versus* Efficience. Le rationnel est-il toujours raisonnable ? », *op. cit.*, p. 277 : « Les contraintes informatiques créent de nouvelles règles procédurales non codifiées. Il en est ainsi des sanctions infligées par les greffes lorsque les parties n'ont pas respecté des onglets informatiques alors même qu'aucun texte ne le prévoit. C'est la machine qui dicte sa loi : "Code is law". La technologie devient une quatrième partie au procès qui pourrait autogérer la mise en état en considérant que la part d'humanité n'y a pas cours ». La communication par voie électronique (C.P.V.E.) des procédures repose sur des protocoles informatiques dont le formalisme est loin d'être exclu. V. les nombreux arrêtés et décrets relatifs à la C.P.V.E. obligatoire pour la procédure d'appel avec représentation obligatoire en matière civile (art. 930-1 du C.P.C.), étendue au 1^{er} sept. 2019 à la procédure contentieuse ordinaire devant les T.J. (art. 796-1 du même Code).

⁽¹¹⁸⁵⁾ Art. 495-18, al. 1^{er}, du C.P.P.

⁽¹¹⁸⁶⁾ La Natinf recouvre la plupart des infractions pénales en vigueur ou abrogées, et évolue au gré des modifications législatives et réglementaires.

traitement des requêtes ou au pré-examen des requêtes par des délégataires privés »⁽¹¹⁸⁷⁾. Car l'efficacité de la procédure dématérialisée n'est pas un service rendu au justiciable sans un procès digne de ce nom. La délégation d'autorité régaliennne à un organisme privé, spécialisé et géographiquement concentré, présente un risque en matière de protection des données personnelles, de droit au procès équitable et de droits de la défense. Le renvoi d'un prévenu devant une juridiction répressive lui permet au moins de faire valoir des arguments de fait et de droit susceptibles de conduire à sa relaxe, ce qui n'est pas le cas dans une procédure transactionnelle automatisée, sans audience.

L'exception de nullité de l'amende forfaitaire doit en conséquence être soulevée devant les juridictions administratives, s'agissant d'un acte qui présente le caractère d'une *décision administrative individuelle*, détachable de la procédure judiciaire dont le cours est suspendu, le procureur de la République admettant la possibilité de transiger⁽¹¹⁸⁸⁾. Pour autant, la *proposition* d'amende forfaitaire n'a pas pour effet d'interrompre le délai de prescription, n'étant pas un acte d'enquête ou de poursuite, mais une procédure administrative⁽¹¹⁸⁹⁾. Seul l'acte par lequel le procureur (ou l'autorité administrative habilitée par la loi à exercer des poursuites) accepte la transaction interrompt la prescription de l'action publique. L'examen de la validité du *contenu* de l'amende forfaitaire relève de la compétence du ministère public, saisi au moyen d'une requête en exonération⁽¹¹⁹⁰⁾. Si le procureur rejette la requête, sa décision d'irrecevabilité peut alors être contestée devant la juridiction répressive⁽¹¹⁹¹⁾. La chaîne pénale de l'accès au juge a ainsi été considérablement rallongée.

L'infraction n'est certes pas la chose des parties, mais l'éloignement du justiciable de la justice régaliennne marque de fait son éloignement du droit pénal et, partant, de l'État. Le législateur se doit de concilier la performance d'une justice rendue avec célérité grâce à un organisme spécialisé et compétent, avec la qualité d'un accès facilité au juge en cas d'éloignement géographique.

⁽¹¹⁸⁷⁾ Avis du Défenseur des droits, n° 18-26, du 31 oct. 2018, en ligne, consulté le 1er sept. 2021, p. 13.

⁽¹¹⁸⁸⁾ Cass. crim., 12 mai 1959, *JCP* 1959, n° 2, p. 11216, note Gal ; CE, 28 févr. 1986, *D.* 1986, p. 394, concl. Delon.

⁽¹¹⁸⁹⁾ Cass. crim., 9 janv. 1958, *JCP* 1958, n° 2, p. 10537, note Boitard.

⁽¹¹⁹⁰⁾ Art. 495-18 à 495-420 du C.P.P.

⁽¹¹⁹¹⁾ Art. 495-21, al. 1er, du C.P.P. V. aussi, Cass. crim., 23 janv. 1958, *Bull. crim.*, n° 86.

2. La déjudiciarisation des affaires civiles. Juger moins pour économiser plus

La recherche d'efficience par la création de circuits de dérivation des contentieux de l'autorité judiciaire (principalement les voies déjudiciarisées de règlement des différends) affiche des vertus d'allègement des contraintes processuelles, de prompt évacuation des affaires et d'économie des deniers publics⁽¹¹⁹²⁾. L'identification des intérêts escomptés (le gain de temps-juge et d'argent public) s'identifie à l'outil approprié (la déjudiciarisation) qui permettrait de juger moins, pour juger mieux. Ce diagnostic « *aboutit à une déresponsabilisation des pouvoirs publics, en renvoyant notamment à la sphère associative la prise en charge de l'accompagnement des usagers, ou en misant sur le secteur privé pour compenser les défaillances du service public* »⁽¹¹⁹³⁾. L'évolution des politiques publiques se fonde sur la demande en justice et l'incapacité du service public à y répondre.

Lorsque le besoin de justice « *presque infini* » rencontre la raréfaction des ressources de l'État « *qui s'avèrent, quant à elles, finies* »⁽¹¹⁹⁴⁾, l'analyse économique du procès impose au citoyen un procédé déjudiciarisé. « *L'explosion de la demande judiciaire et l'encombrement des juridictions [...] est pour quelque chose dans l'engouement contemporain pour les modes alternatifs de règlement des litiges* »⁽¹¹⁹⁵⁾. Opérant pour le corps social représenté un bilan coût / avantages de l'accès au juge, les pouvoirs publics passent de l'offre à la contrainte.

Des modes amiables de pacification de la société ont déjà pu être imposés par le passé au justiciable, cet « être déraisonnable » qui ne choisit pas de lui-même une voie

⁽¹¹⁹²⁾ V. Simone GABORIAU, « Déjudiciarisation et administration de la justice - Promouvoir la 'juridiversité' », *LPA* 14 juin 2012, n° 119, p. 3 ; Élise FARINE, « La déjudiciarisation. Désimplification souhaitable de la justice ou risque d'arbitraire social ? », *Droits* 2015, n° 1, p. 185 ; François PETIT (dir.), *Le règlement amiable des différends sociaux. Étude juridique : France, Espagne, Québec*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007, p. 32 : « La tentation serait grande de construire un autre droit [...]. La négociation serait alors une simple technique d'évitement ».

⁽¹¹⁹³⁾ Jacques TOUBON, Rapport, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, Paris, en ligne, janv. 2019, consulté le 15 oct. 2021, p. 4.

⁽¹¹⁹⁴⁾ Daniel COHEN et Antoine GARAPON, *loc. cit.*

⁽¹¹⁹⁵⁾ Loïc CADIET, « L'économie des conventions relatives à la résolution des litiges », cité par Bruno DEFFAINS (dir.), in *L'analyse économique du règlement des litiges : approches théorique, empirique et comparative*, Rapport de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, Université Nancy 2, Conv. n° 98-23, Paris, en ligne, janv. 2001, p. 4 : « C'est sans doute une loi d'économie de la justice que le coût des procès est un des facteurs susceptibles d'influer sur le nombre des actions exercées en justice, des coûts élevés dissuadant les justiciables de saisir les juridictions et favorisant donc la conclusion d'arrangements amiables ». V. aussi, Charles JARROSSON, « Les modes alternatifs de règlement des conflits. Présentation générale », *RIDC* 1997, n° 13, p. 325 s.

extrajudiciaire. Mais il s'agissait d'une logique différente : répandre l'idéal d'une justice de paix, confiée à des citoyens soucieux d'arrangement en équité, choisis par les parties « *dans tous les cas et dans toutes les matières sans exception* »⁽¹¹⁹⁶⁾ pour les détourner de la « chicane » et de la quête de « droits équivoques ». « *Rendre la justice n'est que la seconde dette de la société. Empêcher les procès, c'est la première. Il faut que la société dise aux parties : 'pour arriver au temple de la justice, passez d'abord par celui de la concorde. J'espère qu'en passant, vous transigerez'* »⁽¹¹⁹⁷⁾. Facultatif dans son principe, l'arbitrage était rendu obligatoire dans les « *affaires de famille* »⁽¹¹⁹⁸⁾. L'Assemblée constituante d'alors voulait extraire de la justice civile les contentieux de la puissance paternelle, de l'amour, de l'argent, de l'intimité des familles. La déjudiciarisation des affaires familiales n'était toutefois pas totale, possibilité étant laissée à la partie qui s'estimait lésée par une décision arbitrale d'interjeter appel devant le tribunal de district. Aussi, l'« *arrêté* » du « *tribunal domestique de la famille assemblée* » (composé des huit parents les plus proches) devait être soumis à l'homologation du président du tribunal de district pour être revêtu de la formule exécutoire⁽¹¹⁹⁹⁾.

Au XXI^{ème} siècle, la logique est celle de l'économie des moyens de la justice judiciaire : « *Après le juge de paix des 16 et 24 août 1790, voici le législateur de paix, puisque cette paix doit être apportée sans le juge* »⁽¹²⁰⁰⁾. Une note de la D.A.C.S., datée du 27 août 2021, a préconisé en ce sens « *la structuration des écritures des avocats* »⁽¹²⁰¹⁾, par l'insertion, avant le dispositif de l'acte d'assignation, d'une synthèse des moyens invoqués

⁽¹¹⁹⁶⁾ Art. 1er du Titre Ier de la *Loi des 16-24 août 1790*.

⁽¹¹⁹⁷⁾ Harangue de Louis-Pierre-Joseph PRUGNON, député à l'Assemblée constituante, le 7 juillet 1790 ; cité par Thomas CLAY, in « La parole, l'écrit et l'image dans les modes alternatifs de règlement des conflits », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *La parole, l'écrit et l'image en justice : quelle procédure au XXI^e siècle ?*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, éd. Presses Universitaires de Limoges, 2011, 212 p. *Littérature*. v. Jean-Baptiste POQUELIN, dit MOLIERE, *Les fourberies de Scapin*, 1671, rééd. Chez Duchesne, Paris, 1784, Acte II, Scène V, p. 54 : « Eh, Monsieur, de quoi parlez-vous là, et à quoi vous résolvez-vous ? Jetez les yeux sur les détours de la justice. Voyez combien d'appels et de degrés de juridiction ; combien de procureurs embarrassants ; combien d'animaux ravissants par les griffes desquels il vous faudra passer, sergents, procureurs, avocats, greffiers, substituts, rapporteurs, juges, et leurs clerks. [...] Eh, Monsieur, si vous le pouvez, sauvez-vous de cet enfer-là. C'est être damné dès ce monde, que d'avoir à plaider ; et la seule pensée d'un procès serait capable de me faire fuir jusqu'aux Indes ».

⁽¹¹⁹⁸⁾ Art. 12 à 14 du Titre X de la *Loi des 16-24 août 1790*.

⁽¹¹⁹⁹⁾ Art. 15 à 17 du Titre X de la *Loi des 16-24 août 1790*.

⁽¹²⁰⁰⁾ Jean-Baptiste PERRIER, « La déjudiciarisation : la "justice" hors le juge », in Soraya AMRANI-MEKKI (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, op. cit., p. 87. V. aussi, Loïc CADIET, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », op. cit., p. 139 : « À force de faire des économies sur la justice, c'est la justice même dont on risque de faire en définitive l'économie ».

⁽¹²⁰¹⁾ Citée par Raphaëlle HAÏK et Sébastien POISSON, in « Des mots, toujours des mots (1 000), mais pas de moyens... », Tribune, *D. actu.*, 1er oct. 2021.

dans la discussion par les représentants *ad litem*. La taille de cette synthèse serait limitée à un maximum de 10% des conclusions, dans la limite de 1000 mots... Le but de la synthèse paraît de simplifier l'acte de juger⁽¹²⁰²⁾, dès lors que le juge pourra s'y référer exclusivement, quand les conclusions des avocats en demande et les moyens de défense ont été rallongés de 60% et de 116% en matière civile sur une période de plus de quinze ans⁽¹²⁰³⁾. La présentation formelle de la synthèse dans les procédures avec représentation obligatoire est érigée en *condition d'accès au juge*⁽¹²⁰⁴⁾. La création d'un nouveau cas de défaut de saisine de la juridiction entraînera un effet secondaire indésirable sur l'administration de la justice : l'augmentation du nombre d'appels formés par les usagers désireux d'être entendus sur les moyens qu'ils n'auraient pas évoqués ou qualitativement résumés dans la synthèse⁽¹²⁰⁵⁾. Si la situation se produit en cause d'appel, seule leur restera ouverte la voie du pourvoi en cassation. Cette sanction de nature procédurale décharge le juge de l'obligation de statuer dès lors que les conclusions de l'avocat ne respectent pas le formalisme rationalisé de la synthèse. « *Le transfert progressif sur l'avocat de charges qui relèvent de l'office du juge, permet à ce dernier de faire l'économie de dire le droit. Voici une entreprise qui se fait au détriment du justiciable* »⁽¹²⁰⁶⁾. Imposer un plan structuré des moyens au service des prétentions, au lieu d'une synthèse, aurait présenté l'avantage d'une meilleure organisation, donc d'une meilleure lisibilité des conclusions, sans pour autant brider leur exhaustivité. La « simplification » de la procédure civile par une synthèse standardisée en vient à affecter l'accès au juge⁽¹²⁰⁷⁾. La

⁽¹²⁰²⁾ V. aussi, les *techniques contractuelles de gestion de l'instance* : 1°) Le calendrier de la mise en état (art. 781, al. 3, 4 et 5, du C.P.C.) fixé avec l'accord des avocats, comportant « le nombre prévisible et la date des échanges de conclusions, la date de clôture, celle des débats et [...] celle du prononcé de la décision » ; les délais fixés dans ce calendrier ne pouvant être prorogés « qu'en cas de cause grave et dûment justifiée » ; 2°) La convention de procédure participative (art. 2062 s. du C. civ. et 1546-1 du C.P.C.) par laquelle les parties, assistées de leurs avocats, décident que leur affaire est en l'état d'être jugée et reviennent devant le magistrat pour qu'il ne lui reste qu'à juger (v. I.G.J., *Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks*, Rapport final, *op. cit.*, spéc. p. 56). L'économie, certaine pour la justice qui ne concentre ses efforts que sur la phase du procès, est en revanche inexistante pour les parties, dès lors que la mise en état déjudiciarisée n'est pas prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle...

⁽¹²⁰³⁾ V. I.G.J., *Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks*, Rapport final, *op. cit.*, p. 4-5 ; Pierre JANUEL, « Justice : d'où viennent les stocks ? », *D. actu.*, 4 janv. 2022. V. aussi, I.G.J., *Le traitement des dossiers civils longs et complexes*, *op. cit.*, spéc. p. 42-43 : dans les matières complexes, le nombre de pages de conclusions dépasse parfois la centaine.

⁽¹²⁰⁴⁾ V. art. 30 du C.P.C. *Nuance. Comp. C.E.D.H.*, 5ème sect., 9 juin 2022, *Xavier Lucas c/ France*, req. n° 15567/20, §42, §43, §56 et §57, *D. actu.*, 30 avr. 2021, chron. Jourdan-Marques, 16 juin 2022, obs. Bléry, 28 juin 2022, obs. Laffly ; *AJDA* 2022, p. 1190, note Maupin ; *AJ fam.* 2022, p. 353, obs. Eudier ; *D. IP/IT* 2022, p. 352, obs. Egehan Nalbant ; *Gaz. Pal.* 2022, n° 25, p. 34, obs. Amrani-Mekki : le « formalisme excessif » de la C. cass. « que la garantie de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice n'imposait pas », tenait à l'obligation, à peine d'irrecevabilité, de présenter un recours par voie électronique dans les procédures civiles avec représentation obligatoire. Dès lors que la Cour n'a pas pris en compte « les obstacles pratiques auxquels s'était heurté le requérant pour respecter [cette obligation] », son arrêt a méconnu le droit « concret et effectif » d'accès au juge, garanti par l'art. 6 § 1 de la *Conv. E.D.H.*

⁽¹²⁰⁵⁾ V. art. 563 du C.P.C.

⁽¹²⁰⁶⁾ Raphaëlle HAÏK et Sébastien POISSON, *loc. cit.*

⁽¹²⁰⁷⁾ V. Loïc CADIET, « *Efficiency versus Equity ?* », in Gilberte CLOSSET-MARCHAL *et al.* (coord.), *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2004, spéc. p. 25-46 : la simplification des règles

recherche de l'efficacité, qui promeut l'accélération du temps judiciaire, entre ici en concurrence avec l'éloge de la lenteur du procès⁽¹²⁰⁸⁾. La décomplexification des moyens invoqués par les parties au soutien de leurs prétentions fait écho à la déformalisation de la procédure, qui ne permet jamais de s'abstraire totalement du cadre des lois de programmation des moyens de la justice...

Le jugement des contentieux civils n'est plus la préoccupation première de la justice étatique qui cherche à diminuer les procès. L'intervention du juge est « réservée » à certaines catégories de litiges⁽¹²⁰⁹⁾. L'amiable constitue alors « *le moyen de substituer au sein même de l'appareil d'État un principe de négociation généralisée et donc de dérégulation normative en lieu et place du corpus de normes qui fonde l'existence d'un monde commun et sacralise la suprématie des rapports de droit sur les rapports de force* »⁽¹²¹⁰⁾.

En matière civile, d'après l'*Étude d'impact de la Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019*, le nombre de tentatives de conciliation préalable à la saisine du T.I., juridiction principalement concernée en pratique, était faible jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 4 de la *Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016*⁽¹²¹¹⁾ : 1,4% des 305 407 affaires introduites au fond en 2010

de procédure (modalités de saisine des juridictions, forme des actes, délais de l'instance, motivation des décisions...) doit respecter les exigences du droit au procès équitable : contradictoire, public et d'accès effectif au juge.

⁽¹²⁰⁸⁾ V. Charles-Louis DE SECONDAT, *De l'esprit des lois*, op. cit., livre VI, chap. II, spéc. p. 72. Littérature. v. aussi, SOPHOCLE, *Œdipe roi*, 429 av. J.-C., rééd. Michel-Lévy Frères, trad. Jules Lacroix, Paris, 1858, Acte III, Scène II, p. 31 : « Que ta prudence évite l'erreur, où sont conduits ceux qui jugent trop vite ».

⁽¹²⁰⁹⁾ V. Boris BERNABÉ, « À la source du pouvoir modérateur du juge. Notice sur les origines de l'article 21 du code de procédure civile », in *Le juge dans l'histoire : Entre création et interprétation du droit*, Journées internationales de Ljubljana, Société d'histoire du droit, Faculté de droit de l'Université de Ljubljana, 5-8 juin 2014, p. 107-115.

⁽¹²¹⁰⁾ Jacques FAGET, « Médiation et post-modernité », *Négociations* 2006, n° 6, p. 61. V. aussi, Bruno OPPETIT, « Justice étatique et justice arbitrale », in *Études offertes à Pierre Bellet*, Paris, éd. Litec, 1991, p. 415 s. ; « Les modes alternatifs de règlement des différends de la vie économique », *Justices* 1995, n° 1, p. 55 : « Par l'effet d'une loi de substitution si souvent vérifiée dans la vie des institutions juridiques », « [nous assistons] au développement de modes de règlement des litiges alternatifs à l'arbitrage lui-même : expertise, conciliation, médiation » (Loïc CADIET, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », op. cit., n. b. p. 115).

⁽¹²¹¹⁾ Instaurant la tentative de conciliation préalable obligatoire, « lorsque la demande tend au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant [fixé à 5000 € par le *Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile*, JORF 12 déc. 2019, n° 288, texte n° 3 ; NOR : JUSC1927307D] [...], est relative à un conflit de voisinage [art. 750-1 du C.P.C.] [ou à l'une des actions devant le T.J. mentionnées aux art. R. 211-3-4 et R. 211-3-8 du C.O.J.]. À peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office, la saisine du tribunal d'instance par déclaration au greffe doit être précédée d'une tentative de conciliation menée par un conciliateur de justice, sauf : 1° Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ; 2° Lorsque l'exercice d'un recours préalable est imposé auprès de l'auteur de la décision ; 3° Si l'absence de recours à la conciliation est justifiée par un motif légitime, notamment l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable ; 4° Si les parties justifient d'autres diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable de leur litige ; 5° Si le juge ou l'autorité administrative doit, en application d'une disposition particulière, procéder à une tentative préalable de conciliation ». V. Yves STRICKLER et Laura WEILLER, « Développer la culture du règlement alternatif des différends », *Procédures* 2019, étude n° 10.

faisaient l'objet d'une tentative de conciliation par le juge ou le conciliateur mandaté ; sans évolution notable jusqu'en 2017, avec 4630 dossiers conciliés, soit 1,6 % des 291 684 dossiers⁽¹²¹²⁾. Toutefois, les affaires terminées par conciliation étaient sans doute supérieures à 1,6%, dans la mesure où celles radiées du rôle, et en désistement d'instance, masquent une proportion non négligeable de règlements amiables⁽¹²¹³⁾.

L'étude d'impact relevait que « ces dispositions [issues de la Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016] devraient permettre, à terme, une réduction significative de la durée des procédures et du nombre de contentieux portés devant le juge et par conséquent diminuer la charge de travail des juridictions »⁽¹²¹⁴⁾. Or, le problème de la charge de travail des juridictions ne s'est pas résolu, mais déplacé, le contentieux ne portant plus sur le fond mais sur la procédure... Ainsi, l'envoi par un plaideur d'un courrier à l'autre partie en vue de parvenir à une résolution amiable de leur litige⁽¹²¹⁵⁾ doit être examiné concrètement par le juge, afin de vérifier si le demandeur justifie ou non d'une « diligence entreprise »⁽¹²¹⁶⁾ en vue d'un accord pour mettre un terme au litige. L'examen du courrier prend du temps, que le législateur espérait économiser au juge en instituant des obstacles processuels à sa saisine.

Le développement des M.A.R.C. « est loin d'être la panacée. D'une part, parce qu'on ne fait pas s'entendre des personnes qui ne le souhaitent pas, d'autre part, parce qu'il est source lui-même de contentieux ! »⁽¹²¹⁷⁾. Encore faudrait-il que les garanties élémentaires d'indépendance et d'impartialité du tiers conciliateur soient respectées, car si la mise à l'écart du droit est une voie de non-recours au juge, elle peut poser des difficultés lorsque la règle est essentiellement tournée vers la protection de la partie faible⁽¹²¹⁸⁾ (consommateur, salarié). À cet égard, les parties bénéficient toujours d'une protection juridictionnelle *provisoire* lorsque

⁽¹²¹²⁾ Étude d'impact du Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, NOR : JUST1806695L/Bleue-1, 23 avr. 2018, p. 21.

⁽¹²¹³⁾ V. Loïc CADIET, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *op. cit.*, n. b. p. 125.

⁽¹²¹⁴⁾ Étude d'impact du Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, *op. cit.*, p. 27.

⁽¹²¹⁵⁾ V. art. 750-1 du C.P.C.

⁽¹²¹⁶⁾ Cass. civ. 2e, 15 avr. 2021, n° 20-14.106, *D. actu.*, 10 mai 2021, obs. Bléry.

⁽¹²¹⁷⁾ Corinne BLÉRY, « Loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice : aspects numériques », *D.* 2019, p. 1069.

⁽¹²¹⁸⁾ V. Rudolf VON JHERING, *L'esprit du droit Romain dans les diverses phases de son développement*, vol. III, Paris, 2ème éd., Maresq, Aîné, trad. Octave De Meulenaere, 1880, p. 158 : « Ennemie jurée de l'arbitraire, la forme est la sœur jumelle de la liberté ».

l'urgence de leur situation le justifie, sans que le préliminaire de conciliation ou de médiation puisse leur être opposé⁽¹²¹⁹⁾.

Dans le souci prioritaire de désengorger les tribunaux, les situations particulières des justiciables ne sont plus au cœur des préoccupations politiques : la durée et le coût des affaires, la recherche d'économie, invitent les pouvoirs publics à transformer les règles de procédures en déjudiciarisant *uniformément* le traitement des litiges, pour juger moins et économiser plus⁽¹²²⁰⁾ ; alors qu'en droit de la consommation, par exemple, les parties, aux relations éphémères, ne se connaissent pas toujours ni ne souhaitent pacifier des rapports qu'elles n'auront plus ; ou en droit de la responsabilité civile, quand l'action des victimes d'un dommage corporel peut avoir une visée vindicative. Certains professionnels de la justice sont néanmoins réceptifs au rôle pacificateur que la déjudiciarisation peut jouer dans le règlement de certains contentieux. Ainsi dans les conflits de voisinage⁽¹²²¹⁾, où les plaideurs seraient sensibles au procédé de médiation lorsqu'il leur est expliqué, car la déjudiciarisation permettrait à leurs yeux de régler durablement les troubles de la cohabitation. La séduction de la procédure alternative tient ici à l'utopie d'une justice apaisée, non violente, exerçant sur les esprits le même effet placebo que la médecine douce⁽¹²²²⁾. Or, la nature plurielle des affaires et la diversité des rapports juridiques entre les personnes fait douter que la médiation civile réponde à un véritable besoin en terme de traitement des litiges⁽¹²²³⁾.

⁽¹²¹⁹⁾ V. C.J.U.E., 1ère ch., 14 juin 2017, aff. C-75/16, *Livio Menini et Maria Antonia Rampanelli c/ Banco Popolare Società Cooperativa*, §61, *D. actu.*, 4 juill. 2017, obs. F. Mélin ; *D.* 2017, p. 1246, p. 2559, obs. Clay ; 2018, p. 583, obs. Aubry, Poillot et Sauphanor-Brouillaud. V. aussi, Cass. civ. 1ère, 24 nov. 2021, n° 20-15.789, *D. actu.*, 9 déc. 2021, obs. Hoffschir : le caractère obligatoire d'un processus de conciliation ou de médiation, qu'il soit d'origine conventionnelle ou légale, n'interdit pas au juge des référés d'intervenir « en cas de trouble manifestement illicite ou de dommage imminent ».

⁽¹²²⁰⁾ Sur la procédure de divorce par consentement mutuel sans recours au juge, v. les motivations de Jean-Michel CLÉMENT et Jean-Yves LE BOUILLONNEC, in *Rapport n° 3726 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi (n° 3204), adopté par le sénat après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de la justice du XXIème siècle*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 6 mai 2016, p. 244 : « Avançant les critiques récurrentes adressées aux procédures judiciaires (complexité, durée et coût) et soucieux de désengorger les tribunaux, le Gouvernement a proposé [...] de créer une nouvelle voie de divorce : le divorce par consentement mutuel sans recours au juge. Il a vocation à devenir la voie de droit commun en matière de divorce par consentement mutuel » ; et les obs. de Dominique FENOUILLET, « Le divorce sans juge », *D.* 2016, p. 1424 : « La réforme s'inscrit dans une déjudiciarisation dictée par une analyse économique du droit (biaisée) et rejoint d'autres réformes dont la mise en œuvre a pourtant montré que contractuel et juste ne rimaient pas toujours ».

⁽¹²²¹⁾ Le préalable de l'amiable s'organise parfois spontanément sous l'effet la pratique, quand il n'est pas institutionnalisé par le législateur (v. par ex., à l'art. 750-1 du C.P.C. – art. 4, al. 2, de la *Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016*, modifié par l'art. 3, II., sect. 1 : « Développer la culture du règlement alternatif des différends », de la *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019*) en raison de ses bienfaits supposés.

⁽¹²²²⁾ V. Pierre TRUCHE, « Violente justice/justice non violente », *Les Cahiers français* 1991, n° 251, p. 111 s.

⁽¹²²³⁾ *Philosophie*. v. Jean-Étienne-Marie PORTALIS *et al.*, *Discours préliminaire sur le projet de Code civil, op. cit.*, p. 16 : « Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce. Il ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois ».

En restreignant l'accès au juge à certaines natures d'affaires, le législateur augmente la distance symbolique entre les justiciables et l'État, sans réduire les inégalités liées au coût de la procédure : « *Si l'on [prend] l'exemple du divorce sans juge [...] le gain de temps pour les justiciables est loin d'être certain (cela prend plusieurs mois, ne serait-ce que pour négocier puis rédiger la convention⁽¹²²⁴⁾), et il n'y a pas de gain d'argent, au contraire, puisqu'il faut rémunérer deux avocats désormais. Certains retours font état d'un montant de 1 400 euros par époux* »⁽¹²²⁵⁾. En outre, pour assurer l'équilibre des conséquences du divorce, le consentement des parties, les conseils des avocats et l'intervention du notaire ne suffisent pas. Le juge ne peut prononcer l'homologation de la convention réglant en tout ou partie les conséquences du divorce « *qu'en présence de conclusions concordantes des époux en ce sens* »⁽¹²²⁶⁾, afin de s'assurer que la convention préserve suffisamment les intérêts de celui qui n'est pas à l'initiative du divorce. Le juge reste donc saisi du véritable élément de la convention : son homologation⁽¹²²⁷⁾, car « *le droit de la famille est, par nature, un droit de personnes inégales, fragiles, où la violence latente est réelle, ce qui impose de conserver un point d'équilibre entre liberté et contrôle judiciaire* »⁽¹²²⁸⁾.

⁽¹²²⁴⁾ V. Thomas COUSTET, « Malgré la rumeur, divorcer sans juge coûte plus cher que 50 € », *D. actu.*, 2 mai 2018 : « Le travail des préparations en est beaucoup plus long justement parce que maintenant, le juge ne contrôle plus la convention ».

⁽¹²²⁵⁾ Jean-Baptiste PERRIER, « La déjudiciarisation : la "justice" hors le juge », *op. cit.*, p. 92. V. aussi, Antoine GOUËZEL, « Divorce sans juge. Regards croisés sur quelques difficultés suscitées par la réforme », *Dr. fam.* 2018, n° 9, doss. 24, p. 2 : « Avant la réforme, l'immense majorité [des divorces par consentement mutuel] étaient conclus grâce à l'aide d'un seul avocat. Désormais, on a nécessairement deux avocats, un pour chaque époux, ce qui augmente les coûts. En plus, il faut naturellement rémunérer le notaire : même si le législateur a été fort chiche, cette rémunération existe ». *Nuance*. v. Édouard DE LAMAZE, in « Le point de vue de l'avocat », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Gens de justice au XXI^e siècle, op. cit.*, p. 119 : réduire le champ des contentieux réservés au juge permet « d'élargir l'accès à ces activités à un plus grand nombre de professionnels [et, par le jeu de la concurrence,] de développer l'offre de services [en faisant] diminuer les prix pour le consommateur (particuliers ou entreprises) ». *Crit.* v. Mustapha MEKKI, « Notalis : pour un notariat "authentique" », *JCP N* 2016, p. 606 : « La modification du rapport de forces entre les logiques juridiques et économiques conduit à considérer [les gens de justice] comme [...] des opérateurs économiques participant au fonctionnement dynamique d'un marché du droit ».

⁽¹²²⁶⁾ Cass. civ. 1^{ère}, 12 févr. 2020, n° 19-10.088, *D. actu.*, 3 mars 2020, obs. Bolze ; *D.* 2020, p. 389 ; p. 2190, chron. Robin-Raschel, Serrier, Champ, Vitse, Azar, Buat-Ménard, Le Cotty et Feydeau-Thieffry ; 2021, p. 499, obs. Douchy-Oudot ; *AJ fam.* 2020, p. 307, obs. Casey ; *RTD civ.* 2020, p. 353, obs. Leroyer ; *Gaz. Pal.* 2020, n° 383, p. 70, obs. Bruggeman ; *Dr. fam.* 2020, comm. 68, note Boulanger ; *LEFP* 2020, n° 3, p. 5, note Mauger-Vielpeau, n° 4, p. 5, obs. Lemouland.

⁽¹²²⁷⁾ Art. 233 et 268 du C. civ.

⁽¹²²⁸⁾ Jérôme CASEY, « Les conventions de l'article 268 du code civil, entre aujourd'hui et demain », *AJ fam.* 2020, p. 307. V. aussi, Yann PUYO, « Étude comparative des conventions de divorce », *Dr. fam.* 2015, n° 12, étude 19, p. 13-17. L'homologation apparaît ainsi comme « une approbation judiciaire à laquelle la loi subordonne certains actes et qui, supposant du juge un contrôle de légalité et souvent un contrôle d'opportunité, confère à l'acte homologué la force exécutoire d'une décision de justice » (Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 426).

La Commission Guinchard, installée en janvier 2008, et chargée de présenter des propositions sur une nouvelle répartition des contentieux de première instance, relativisait l'ambition (« *raisonnée* ») du ministère de la Justice de déjudiciariser (« *une justice apaisée* ») massivement. Elle relevait qu'il conviendrait de rémunérer, par la voie de l'aide juridictionnelle, l'ensemble des prestations des notaires (actes de notoriété), des avocats (divorces par consentement mutuel) et des huissiers de justice (délivrance de titres exécutoires)⁽¹²²⁹⁾.

S'agissant de la réforme du divorce par consentement mutuel⁽¹²³⁰⁾, « *le ministère est parti du principe, sans le quantifier, que cette réforme allait alléger sensiblement le travail des magistrats du siège des juridictions civiles. [...] À ce jour, ce présupposé n'est pas partagé* ». En effet, pour les magistrats, « *ce sont les divorces les plus faciles qui se font par consentement mutuel ; les autres, les plus consommateurs de temps, restant de la compétence du juge* »⁽¹²³¹⁾.

En droit des contrats, la possibilité de mise en œuvre unilatérale d'une sanction par le contractant confronté à l'inexécution des obligations de son co-contractant⁽¹²³²⁾, aurait le mérite, en plus de son efficacité, de désengorger les tribunaux. La loi autorise le créancier de la prestation inexécutée à être juge et partie. L'initiative du procès repose, non sur le créancier, mais sur le débiteur accusé d'avoir mal exécuté, qui doit saisir un juge afin de faire constater (l'absence de) l'inexécution qui lui est reprochée, pour la contester... « *Le contrôle du juge ne se fait plus, a priori, mais a posteriori, l'espoir des pouvoirs publics étant que les saisines a posteriori ne soient pas aussi nombreuses que celles qui auraient dû avoir lieu a priori...* »⁽¹²³³⁾. Autrement dit, pour réguler l'activité juridictionnelle, le législateur compte

⁽¹²²⁹⁾ Serge GUINCHARD (dir.), *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, rapport au garde des Sceaux, Paris, éd. La Documentation française, coll. Rapports officiels, 2008, 342 p.

⁽¹²³⁰⁾ Art. 50 de la *Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016*.

⁽¹²³¹⁾ Cour des comptes, *Approche méthodologique des coûts de la justice. Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires*, op. cit., p. 51.

⁽¹²³²⁾ Sans avoir recours au juge, le contractant qui s'estime lésé peut décider : de faire exécuter l'obligation par une autre personne que le débiteur, aux frais de celui-ci (art. 1222 du C. civ.) ; de réduire le prix de la prestation proportionnellement à l'inexécution (art. 1223 du C. civ.) ; de rompre le contrat sur notification au débiteur lorsque l'inexécution est « suffisamment grave » (art. 1224 et 1226 du C. civ.).

⁽¹²³³⁾ Mathias LATINA, « Brèves remarques d'un contractualiste sur la fermeture du compte twitter de Donald Trump », Billet du 18 janv. 2021, *D. actu. étu.*

autant sur le sens de la Justice du créancier, que sur le découragement du débiteur de choisir la voie contentieuse⁽¹²³⁴⁾...

3. Le partage du pouvoir régalién du juge judiciaire avec le secteur privé dans un but d'économie

D'après les pouvoirs publics, l'efficacité du système judiciaire dépendrait d'une réduction de la demande en justice⁽¹²³⁵⁾, conduisant au déploiement de modes alternatifs de résolution des conflits. Il s'agit alors de s'assurer du maintien des garanties fondamentales de l'acte de juger, dans cette justice « informelle » rendue en dehors de tout contrôle de l'État⁽¹²³⁶⁾, où le principe concurrentiel érige des préoccupations managériales en modèle d'économie de la fonction juridictionnelle.

L'article 7 de la *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019*, censuré par le Conseil constitutionnel, attribuait par exemple au directeur de la Caisse d'allocations familiales (C.A.F.) la charge de statuer sur les demandes en révision des pensions alimentaires fixées par un juge⁽¹²³⁷⁾. En cas de défaillance du débiteur, la C.A.F. doit payer la pension⁽¹²³⁸⁾. Elle se retrouvait donc juge et partie⁽¹²³⁹⁾. Or, les garanties que présentent le tiers juridictionnel ne

⁽¹²³⁴⁾ V. Nicolas CAYROL, *Procédure civile. L3, M1, M2*, Paris, éd. Dalloz, coll. Cours Dalloz, 2017, p. 67 : « La Paix est une fin, quand le Droit n'est qu'un moyen. La poursuite du Bien commun peut s'accommoder de l'abandon de certains droits. Nul n'est obligé d'agir en justice [*sic.*] ».

⁽¹²³⁵⁾ En matière d'affaires familiales, par ex., le procureur de la République peut saisir le juge des tutelles d'une demande de protection judiciaire d'un majeur hors d'état de manifester sa volonté, lorsqu'aucun membre de la famille n'a pu le saisir valablement (art. 430, al. 2, du C. civ.). Le juge peut, afin d'éviter d'ordonner une mesure contraignante de protection judiciaire, habiliter une ou plusieurs personnes choisies parmi ses ascendants ou descendants, frères, sœurs, partenaire de PACS, à représenter l'individu, ou à passer des actes en son nom afin d'assurer la sauvegarde de ses intérêts. Une fois la décision d'habilitation familiale générale rendue, le juge des tutelles n'intervient plus (art. 494-6 du même Code), déléguant la protection de la personne vulnérable à sa famille. L'objectif poursuivi est la simplification de l'organisation de la protection des personnes vulnérables ; un encouragement en faveur des familles unies à assurer celle-ci de manière déjudiciarisée, et, *in fine*, de désengorger les tribunaux (v. Nathalie PETERKA, « La déjudiciarisation du droit des personnes protégées par la loi du 23 mars 2019. Progrès ou recul de la protection ? », *JCP G* 2019, p. 437, soulignant la déjudiciarisation du contrôle du compte de gestion, la suppression de l'autorisation à mariage ou à P.A.C.S. de la personne protégée, et le primat du mandat de protection futur sur toute autre mesure de protection).

⁽¹²³⁶⁾ Sur le mouvement de privatisation de la procédure, v. Frédérique AGOSTINI et Nicolas MOLFESSIS, *Chantiers de la Justice. Amélioration et simplification de la procédure civile*, Paris, éd. Ministère de la Justice, 2018, spéc. p. 26 : est préconisé une « césure du procès civil », afin de limiter l'intervention du juge à une décision de principe sur la validité d'un titre, le bien-fondé d'une demande, et de renvoyer les parties vers la médiation pour convenir des mesures de réparation ou d'indemnisation qui en découlent. V. I.G.J., *Le traitement des dossiers civils longs et complexes*, *op. cit.*, spéc. p. 72-73. *Crit.* Julien THÉRON, « "Less is more", Esquisse d'une nouvelle procédure civile minimaliste », *JCP G* 2019, n° 18, p. 878.

⁽¹²³⁷⁾ Art. 373-2-2 du C. civ.

⁽¹²³⁸⁾ V. Aurélie SCHAAF, « Le service public des pensions alimentaires des CAF : au plus près des besoins des familles », *AJ fam.* 2020, p. 555.

⁽¹²³⁹⁾ Cons. const., 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, déc. n° 2019-778 DC, §40 et §41, *D. actu.*, 25 mars 2019, obs. Januel, 25 mars 2019, obs. Coustet, 2 avr. 2019, obs. Fucini ; *AJDA* 2019, p. 663 ; *D.* 2019, p. 910, obs. Lemouland et Vigneau ; 2020, p. 1324, obs. Debaets et Jacquinet ; *AJ*

doivent pas être minimisées par le législateur. L'efficacité recherchée est celle du service public, sans restreindre le droit des parties d'accéder à un juge indépendant et impartial.

L'article 30 du *Projet de loi n° 4091 du 14 avril 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire*, a récidivé, en ce qu'il donne désormais compétence au Conseil national des barreaux (C.N.B.) pour délivrer des titres exécutoires en cas de non-règlement de la cotisation annuelle due par les avocats, au lieu et place de l'ordonnance du premier président de la cour d'appel rendant exécutoire le rôle des cotisations⁽¹²⁴⁰⁾. « Une décision, qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente⁽¹²⁴¹⁾, produi[ra] les effets d'un jugement au sens [des titres délivrés par les personnes morales de droit public auxquels la loi attache les effets d'un jugement⁽¹²⁴²⁾] »⁽¹²⁴³⁾. Et l'article 29 d'allonger un peu plus la liste des titres exécutoires, en permettant le recours à la force publique pour « les transactions et les [accords de] médiation, [de] conciliation ou d'une procédure participative, lorsqu'ils sont contresignés par les avocats de chacune des parties et [...] [enregistrés] par le

fam. 2019, p. 172, obs. Avena-Robardet ; *Constitutions* 2019, p. 40, chron. Bachschmidt ; *JCP G* 2019, p. 359, note Botton : « En application de l'article L. 581-2 du code de la sécurité sociale, les organismes débiteurs des prestations familiales sont tenus de verser l'allocation de soutien familial en cas de défaillance du parent débiteur de la contribution pour l'entretien et l'éducation des enfants et peuvent être ainsi intéressés à la détermination du montant des contributions. [...] Par conséquent, et alors même que les décisions de révision prises par les caisses pourraient faire l'objet d'un recours devant le juge aux affaires familiales, le législateur a autorisé une personne privée en charge d'un service public à modifier des décisions judiciaires sans assortir ce pouvoir de garanties suffisantes au regard des exigences d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ».

⁽¹²⁴⁰⁾ *Contra.* Art. R. 723-26, al. 1er, du Code de la sécurité sociale : « Le rôle des cotisations est établi par le conseil d'administration de la Caisse nationale des barreaux français. Il est transmis au premier président et au procureur général de chaque cour d'appel accompagné des requêtes aux fins de délivrance des titres exécutoires ». *Rappr.* Cass. civ. 1ère, 9 avr. 2002, n° 99-19.761, Bull. civ. I, n° 113 ; *D.* 2002, p. 1787, note Beignier ; *JCP* 2002, n° 2, p. 10086, note Martin : la décision d'un bâtonnier rendue en matière de fixation d'honoraires, fût-elle devenue irrévocable par suite de l'irrecevabilité du recours formé devant le premier président de la cour d'appel, ne constituait pas, jusqu'au *Décret n° 2021-1322 du 11 octobre 2021 relatif à la procédure d'injonction de payer, aux décisions en matière de contestation des honoraires d'avocat et modifiant diverses dispositions de procédure civile*, art. 6, *JORF* 13 oct. 2021, n° 239, texte n° 51 ; *NOR* : JUSC2119695D, un titre auquel la loi attache les effets d'un jugement (v. Patrick LINGIBÉ, « Exécution des ordonnances de taxation du bâtonnier : aménagement technique ou réforme de fond ? », *D. avocats*, 18 oct. 2021). La décision du bâtonnier ne pouvait faire l'objet d'une mesure d'exécution forcée qu'après avoir été rendue exécutoire « par ordonnance du président du tribunal judiciaire à la requête, soit de l'avocat, soit de la partie » (art. 178 anc. du *Décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991*. V. art. 175-1 nouv. du même décret : « La décision du bâtonnier peut, même en cas de recours, être rendue exécutoire dans la limite d'un montant de 1 500 €, ou, lorsqu'il est plus important, dans la limite des honoraires dont le montant n'est pas contesté par les parties »). « L'autorité ordinale [était] dénué d'*imperium* et il en résult[ait], naturellement, que la décision du bâtonnier [n'était] pas normalement assortie de la force exécutoire » (Yves STRICKLER, « Les pouvoirs du président du tribunal de grande instance relatifs à l'exécution provisoire de la décision du bâtonnier », *Procédures* 2015, n° 3, comm. 66 ; CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 2 oct. 2006, req. n° 282028, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2006, p. 1870 ; 2007, p. 645, note Debono ; *D.* 2006, p. 2710, concl. Aguila ; 2007, p. 1380, obs. Julien).

⁽¹²⁴¹⁾ Le juge du T.J. du lieu du siège de la Caisse nationale des barreaux est compétent pour statuer sur l'opposition (art. R. 723-26, al. 3, du Code de la sécurité sociale), et « il n'entre pas dans les attributions du juge de l'exécution [ayant compétence exclusive pour connaître des « difficultés relatives aux titres exécutoires et des contestations qui s'élèvent à l'occasion de l'exécution forcée, même si elles portent sur le fond du droit » – art. L. 213-6 du C.O.J.] de remettre en cause un titre exécutoire constitué par une décision de justice » (Cass. civ. 2e, 20 mai 2021, n° 19-22.553, *D. actu.*, 1er juin 2021, obs. Payan).

⁽¹²⁴²⁾ Art. L. 111-3, 6°, du Code des procédures civiles d'exécution.

⁽¹²⁴³⁾ Art. 30 du *Projet de loi n° 4091 du 14 avril 2021*, ajoutant un dernier alinéa à l'art. 21-1 de la *Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971*.

greffe de la juridiction compétente »⁽¹²⁴⁴⁾. Ainsi, pour juger les affaires courantes, les réformes favorisent une procédure orale et déformalisée⁽¹²⁴⁵⁾, sans représentation obligatoire⁽¹²⁴⁶⁾, devant un juge unique dont la décision, réduite à une motivation des plus succinctes, est immédiatement exécutoire, laissant seulement ouvert un droit d'opposition, dans un schéma de contentieux inversé⁽¹²⁴⁷⁾...

De cette manière, le partage du pouvoir régalién du juge judiciaire tend à aligner la justice sur le droit privé de la concurrence, de la liberté du commerce et de l'industrie, de la liberté d'entreprendre, dans un schéma où l'intervention du service public ne se justifierait plus dès lors que l'initiative privée pourrait prendre le relais⁽¹²⁴⁸⁾. L'autorité judiciaire

⁽¹²⁴⁴⁾ Art. 29 du *Projet de loi n° 4091 du 14 avril 2021*, ajoutant un 7° à l'art. L. 111-3 du Code des procédures civiles d'exécution.

⁽¹²⁴⁵⁾ V. art. L. 212-5-1 du C.O.J.

⁽¹²⁴⁶⁾ *Adde.* En matière de représentation obligatoire devant le T.J., v. art. 760 du C.P.C., et devant certaines juridictions autonomes, v. par ex., art. R. 311-9, al. 2, du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (la règle applicable est celle de la territorialité de la « postulation », définie comme « l'accomplissement des actes de procédure nécessités par le procès » – Jacques KRYNEN, *L'État de justice. France, XIIIe-XXe siècles*, t. II, *op. cit.*, p. 55). Dans cette procédure particulière, seul un avocat inscrit au barreau de la cour d'appel peut postuler aux fins de représenter un plaideur au sein de cette cour (art. 5, al. 3, de la *Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971*). Les Sages ont considéré que cette règle n'affecte pas les conditions d'accès au service public de la justice (Cons. const., 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, déc. n° 2015-715 DC, §58, *RTD com.* 2015, p. 699, note Claudel ; *AJDA* 2015, p. 1570 ; *Constitutions* 2015, p. 421, art. Fabre, p. 555, comm. Giacuzzo ; *D.* 2016, p. 807, chron. Lokiec et Porta, p. 1461, chron. Jacquinet et Mangiavillano). Devant la cour d'appel statuant en matière prud'homale, la territorialité joue par ex. pour les défenseurs syndicaux de la région administrative (art. L. 1453-4, al. 3, du Code du travail). *Nuance.* Devant le juge de l'expropriation, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent se faire représenter ou assister par un fonctionnaire ou un agent de leur administration (art. R. 311-9, al. 2, du même Code ; art. 2, I., de la *Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit*, *JORF* 21 déc. 2007, n° 296, texte n° 2 ; *NOR* : BCFX0710942L, édictant cette dispense générale au profit des personnes publiques). Tous les avocats, quel que soit leur barreau d'exercice, peuvent également les représenter. En revanche, la règle de la territorialité de la postulation retrouve à s'appliquer devant la cour d'appel... Ainsi, quand l'État et les personnes publiques sont représentés par un avocat devant le juge d'appel de l'expropriation (art. R. 311-24, al. 2), celui-ci ne peut qu'exercer dans le ressort de la cour d'appel saisie. « Les règles dérogatoires que s'offre l'État [en première instance] ne nous semblent pas justifiées. [...] Au moins la Cour de cassation traite-t-[elle] [en appel] les personnes morales de droit public représentées par un avocat – cas fréquent eu égard à la technicité de la matière de l'expropriation – comme un plaideur "ordinaire" » (Corinne BLÉRY et Maurice BENCIMON, « Territorialité de la postulation : nouvel avis de la Cour de cassation en matière d'expropriation », *D. actu.*, 19 mai 2021, note sous Cass. civ. 2e, avis n° 15007, 6 mai 2021, n° 21-70.00).

⁽¹²⁴⁷⁾ V. la procédure d'opposition aux ordonnances d'injonction de payer n'excédant pas un montant défini par décret en Conseil d'État (v. Georges DE LEVAL, « Les ressources de l'inversion du contentieux », in Marie-Thérèse CAUPAIN et Georges DE LEVAL (dir.), *L'efficacité de la justice civile en Europe*, Bruxelles, éd. Larcier, 2000, spéc. p. 83 s.), ainsi que des demandes formées devant le T.J. en paiement d'une somme n'excédant pas ce montant (art. 1407 à 1415, et 1422 du C.P.C.), qui, d'une grande efficacité, inversent la charge de la preuve de l'obligation en la faisant reposer sur une présomption, simple, de bien-fondé de la demande (v. Roger PERROT, « L'inversion du contentieux (ou les prouesses de l'ordonnance sur requête) », in *Justice et droits fondamentaux : études offertes à Jacques Normand*, éd. Litec, 2003, spéc. p. 387 s.). Dans ces cas, le tribunal a le pouvoir, par décision spécialement motivée, de « rejeter [la] demande [d'audience sur opposition] s'il estime que, compte tenu des circonstances de l'espèce, une audience n'est pas nécessaire pour garantir le déroulement équitable de la procédure. Le refus de tenir une audience ne peut être contesté indépendamment du jugement sur le fond (art. L. 212-5-2, al. 2, du C.O.J.).

⁽¹²⁴⁸⁾ *Comp.* CE, sect., 20 nov. 1964, *Ville de Nanterre*, req. n° 57435, *Rec. Lebon*, p. 563 ; *AJDA* 1964, p. 886, chron. Puybasset et Puissochet ; *Rev. adm.* 1965, p. 31, note Liet-Veaux ; CE Ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, req. n° 275531, *Rec. Lebon*, p. 272 ; *RFDA* 2006, p. 1048, obs. Casas ; *RDI* 2006, p. 480, obs. Dreyfus ; *RTD com.* 2006, p. 774, obs Orsoni ; *AJDA* 2006, p. 1592, note Landais ; *AJDA* 2008, p. 911, note Israël.

déplacerait alors l'objet de son contrôle, pour veiller au respect du principe d'égalité de concurrence juridictionnelle entre personnes morales de droit public et personnes physiques ou morales de droit privé⁽¹²⁴⁹⁾.

⁽¹²⁴⁹⁾ *Comp. CE*, 8ème et 3ème sous-sect. réun., 23 mai 2003, *Communauté de communes Artois-Lys*, req. n° 249995 ; *Rec. Lebon*, p. 234 ; *AJDA* 2003, p. 1519 ; *BJCL* 2003, n° 10, p. 753, concl. Collin ; *Dr. adm.* 2003, n° 208, note Lombard ; *JCP* 2003, n° 4, p. 2818, obs. Rouault ; *Rev. Trésor* 2003, p. 565 ; *RFDA* 2004, p. 299, note Faure.

Conclusion du Chapitre II

La nécessité pour la justice judiciaire d'organiser la continuité de son service public place les magistrats du parquet sous la pression permanente des flux et des stocks d'affaires à traiter. Le choix d'apporter une réponse pénale à toutes les infractions constatées et d'en standardiser les modalités pour les contentieux de masse, a abouti à la création d'une « cellule » de traitement en temps réel des affaires au parquet. Le redéploiement des effectifs sur la « permanence » donne une réponse pénale en urgence à tous les contentieux portés à sa connaissance, sans les prioriser en fonction des natures d'infractions. Cette organisation a pour conséquence le choix *intuitu personae*, par le chef de parquet, des magistrats les plus « performants » pour les traiter, plutôt qu'une gestion par approche contentieuse (*in casu*) des dossiers prioritaires. La célérité du traitement en temps réel perd en qualité lorsque, au profit de l'efficacité, les collaborateurs du service public judiciaire qui mettent en forme les procédures se voient implicitement déléguer les prérogatives du ministère public de contrôler la légalité de leurs investigations, en choisissant à sa place d'abandonner, de transiger ou de lui transmettre le dossier des poursuites (**Section I**).

Tout usager a le droit de demander des comptes à l'administration judiciaire pour sa contribution à l'emploi de la force publique dans l'exécution des décisions de justice. Les chefs de cour et de juridiction exercent à ce titre un double contrôle sur les finances publiques de l'administration qui leur est confiée par le C.O.J. et sur la gestion du temps de travail des magistrats qui relèvent de leur hiérarchie. Le principe d'efficacité de l'activité des administrations publiques s'applique également à la justice judiciaire. Des indicateurs de performance de la « Mission Justice » sont construits dans l'objectif d'afficher une statistique satisfaisante *du point de vue de l'utilisateur*⁽¹²⁵⁰⁾. Dans le *Programme 166* « Justice judiciaire », ils portent essentiellement sur le délai moyen de traitement des procédures et l'état des stocks, mais ne sont pas pondérés par la nature des affaires. Recherchés pour remédier à une lenteur jugée excessive de l'instance, les circuits organisationnel, processuel et déjudiciarisé de dérivation des contentieux, encourtent le risque d'engendrer une justice privée, inégalitaire et partielle, irrespectueuse des droits de la défense, parallèlement à la justice étatique. Or, il ne peut exister de fonction juridictionnelle autre que celle de l'État, dont elle constitue une prérogative exclusive. Une justice à deux vitesses, dangereuse pour l'égalité de traitement des

⁽¹²⁵⁰⁾ V. Cour des comptes, *Approche méthodologique des coûts de la justice. Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires*, op. cit., p. 72 : « Une des explications les plus régulièrement soutenues par les magistrats [...] tient à la résistance du ministère de la justice à confronter les ratios d'activité établis avec la réalité de l'activité des juridictions (en flux et en stock), qui aurait pu faire apparaître un trop grand sous dimensionnement des moyens humains en magistrats ». V. aussi, Évelyne SERVERIN, « Des fonctions économiques des tribunaux », op. cit., spéc. p. 95.

usagers devant le service public, ne doit pas prospérer sur les bases d'un système d'administration où, selon la situation matérielle, financière et sociale des justiciables, ce ne serait pas l'issue du litige qui changerait, mais sa prise en charge par l'institution elle-même **(Section II)**.

Conclusion du Titre I

L'administration de la justice judiciaire se présente sous la forme d'une organisation hiérarchique essentiellement régie par des règles contenues dans le C.O.J., les codes de procédures, et des lois de programmation annuelle de la performance des services publics. Le fonctionnement juridictionnel s'entend, quant à lui, des normes constitutionnelles et législatives qui donnent toute indépendance à l'autorité judiciaire pour conduire les procédures civiles et pénales à leur terme, en leur appliquant la loi et en s'assurant de sa prompte exécution. Le droit de la fonction publique d'État place l'activité du service public de la justice (notamment en matière de mesures d'administration judiciaire, de rémunération des magistrats, de cessation de leur activité, d'accréditation d'un collaborateur occasionnel) sous l'autorité du garde des Sceaux, titulaire du pouvoir réglementaire d'organiser les services de son ministère. Le Conseil d'État exerce en premier et en dernier ressort sa compétence de juge de cassation des actes administratifs relatifs à l'organisation du service public, et de juge de l'excès de pouvoir des sanctions disciplinaires prises par le garde des Sceaux à l'encontre des magistrats du *parquet*. Les jugements disciplinaires prononcés par la formation compétente du C.S.M. à l'égard des magistrats du *siège* font constitutionnellement obstacle au réexamen de l'affaire au fond par la Haute juridiction administrative (**Chapitre I**).

Le service public de la justice doit faire en sorte que le contexte budgétaire restreint n'affecte pas les droits des usagers. Comment optimiser le temps d'activité juridictionnelle du magistrat dans une période d'efficience de la gestion publique, d'efficacité du traitement des flux de procédures, et d'individualisation des peines dans les contentieux de masse ? Des réponses sont recherchées dans la rationalisation des moyens humains et financiers de la justice, mais aussi avec des réformes de procédure. Civile, commerciale, prud'homale, pénale, la justice judiciaire est désormais pensée comme un système unique dominé par les règles de bonne administration des services publics. La « bonne administration », qui trouve ses sources dans le *management* des entreprises privées, s'applique à la gestion des différentes organisations publiques. Elle ne prend malheureusement pas en compte la spécificité de la fonction juridictionnelle, ni la nature des affaires traitées par les tribunaux, par manque de moyens d'expertise pluridisciplinaires. Aussi, l'administration de la justice judiciaire tend à mettre en concurrence la compétence régaliennne de l'organisation judiciaire avec celle, administrative, d'autres services publics, ou économique, de professions réglementées voire de personnes privées (**Chapitre II**).

Titre II. L'égalité de traitement des usagers devant la justice

La situation administrative d'« usager » de la justice existe dans un État ayant institué un ordre juridictionnel⁽¹²⁵¹⁾. L'organisation qualitative du système juridictionnel peut partir de l'Administration centrale (*top down*) pour conduire une politique publique offrant le meilleur service possible à tous les usagers, en mesurant sa performance globale par des indicateurs statistiques ; ou d'un *empowerment* reconnu aux juridictions de s'intégrer dans une politique de qualité, partant des usagers (*bottom up*) dont la perception évolue en fonction de leur expérience personnelle avec l'institution, au travers de stéréotypes communs aux services publics administratifs : lenteur, coût élevé, inégalités de traitement⁽¹²⁵²⁾. En effet, les affaires judiciaires modifient la façon dont les usagers se représentent l'institution et conçoivent leur rapport à l'autorité juridictionnelle de l'État. Une instance « à marche forcée » pour le défendeur est perçue comme négative et alimente des jugements critiques envers l'institution⁽¹²⁵³⁾. La justice semble toujours défavorisée dans cette confrontation entre les parties, car ses décisions, qui s'inscrivent par nature à l'occasion d'un litige, n'ont pas pour finalité de plaire au public. En effet, l'office du juge est de statuer en droit et de manière désintéressée sur les demandes des parties, non pas d'agencer les moyens pour satisfaire l'avantage qu'un plaideur pourrait en tirer⁽¹²⁵⁴⁾. À la différence du service public hospitalier où les malades sont satisfaits ou non-satisfaits, le service public de la justice judiciaire fait presque toujours un mécontent, celui qui a perdu ou n'a pas suffisamment gagné... Redoublement des rapports de domination, fatigue psychologique suscitée par les voies de recours, survictimisation, les confrontations avec l'autorité judiciaire sont souvent vécues

⁽¹²⁵¹⁾ *Histoire*. Le premier terme utilisé pour évoquer la condition de celui qui relève des tribunaux et a des comptes à rendre à la justice était celui de « justiciable ». Il apparaît dans la langue française au Moyen-Âge. Sur l'étymologie de ce terme, v. C.N.R.T.L. : 1. *Ca* 1150 adj. *justisable* « juste » (*Charroi Nîmes*, éd. Mc Millan, p. 156 : Et au plus fier et au plus justisables). Le mot prend son sens actuel à la fin du XIIIème siècle : « qui relève de telle ou telle juridiction » *justichiavles* (trad. picarde dans la *Charte de Philippe d'Alsace portant règlement de droits entre lui et les trois autres seigneurs d'Amiens*, publiée par Augustin THIERRY, in *Recueil de monuments inédits sur l'histoire du Tiers-État*, t. I, Paris, impr. Firmin Didot Frères, 1850, p. 78).

⁽¹²⁵²⁾ V. France Qualité publique, *Guide Pratique. La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public*, préf. Hubert Brin, Paris, éd. La Documentation française, 2004, 104 p.

⁽¹²⁵³⁾ V. à ce sujet, la notion d'*habitus*, définie par Pierre BOURDIEU, in « Espace social et espace symbolique », *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, éd. du Seuil, coll. Essais, 1994, p. 21, comme « des principes générateurs de pratiques distinctes et distinctives, [...] des principes de classement ». Dans la justice, la notion correspond à l'ensemble des pratiques inconscientes mobilisées pour agir et produire des jugements. Elle se révèle utile pour décrire la façon dont les magistrats et leurs auxiliaires interprètent les différentes attitudes, prises de parole des justiciables (v. Laurence DUMOULIN et Cécile VIGOUR, in « 'On a soif d'idéal !' Des attentes à la hauteur des critiques des citoyens. Un éclairage par entretiens collectifs », in Soraya AMRANI-MEKKI (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXIe siècle ?*, op. cit., spéc. p. 45).

⁽¹²⁵⁴⁾ V. Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, op. cit., Introduction, spéc. p. 13.

comme une épreuve morale difficile à supporter parce qu'elle redoublerait les violences ayant conduit à sa saisine⁽¹²⁵⁵⁾.

Aussi, l'égalité de traitement des usagers, qui commence par un égal accès géographique (un principe de proximité) et matériel (animer l'organisation judiciaire autour de l'intérêt à agir) au service public, est à porter au crédit de la justice judiciaire. Le principe de gratuité, relativisé par des prélèvements fiscaux et les frais de l'instance (dépens, frais irrépétibles, provision *ad litem*), signifie que l'accès au juge ne saurait admettre de restriction qui en limiterait le droit conventionnel. L'aide juridictionnelle, financée nationalement au titre du *Programme 101* de la « Mission Justice », prend en charge les frais du procès pour le justiciable dont les ressources (patrimoine immobilier, mobilier ou financier) ne lui en permettraient pas l'accès. L'aide à l'accès au droit, accordée sans condition de ressources aux personnes, sous diverses formes et dans des structures locales où interviennent différents professionnels du droit, apporte des informations sur leurs droits et obligations en vue d'une démarche amiable ou contentieuse. L'accès à l'information juridique, à la connaissance de ses droits, est une condition de l'égal accès au juge, que l'aide financière de l'État facilite. La finalité de ces dispositifs est de fédérer magistrats, auxiliaires de justice, collaborateurs occasionnels du service public et usagers, autour du système judiciaire régalién qui assure la paix civile (**Chapitre I**).

La norme juridique doit s'insérer dans un processus administratif qui répond aux critères de qualité, entendue comme « *l'ensemble des caractères, des propriétés qui font que quelque chose correspond bien ou mal à sa nature, à ce qu'on en attend* »⁽¹²⁵⁶⁾. Le terme de qualité, lorsqu'il est associé à des indicateurs *non quantifiables* de performance de la justice judiciaire, s'applique à la fois à la décision et aux conditions dans lesquelles elle est obtenue. La qualité de l'accès à la décision dépend en grande partie de l'auto-organisation des services judiciaires. La transparence de l'action publique, la recherche des moyens de développer le style et la motivation des décisions, la communication judiciaire, la connaissance précise des natures d'affaires soumises aux tribunaux, sont issus de la pratique judiciaire, encadrée par des sources de droit tant internes que conventionnelles. Lorsque le service public de la justice judiciaire dysfonctionne, le législateur a prévu un régime spécial de responsabilité de l'État, où le déni de justice est notamment constitutif de la faute lourde (**Chapitre II**).

⁽¹²⁵⁵⁾ V. Cécile VIGOUR *et al.*, *La justice en examen*, *loc. cit.* V. aussi, Laurence DUMOULIN et Cécile VIGOUR, « 'On a soif d'idéal !' Des attentes à la hauteur des critiques des citoyens. Un éclairage par entretiens collectifs », *op. cit.*, p. 29-81.

⁽¹²⁵⁶⁾ Antoine VAUCHEZ, « Les jauges du juge. La justice aux prises avec la construction de sa légitimité (Réflexions post-Outreau) », *op. cit.*, p. 60.

Chapitre I. L'égal accès au service public

La possibilité pour chacun de faire institutionnellement reconnaître et respecter ses droits en saisissant la juridiction appropriée est une composante essentielle de tout État de droit⁽¹²⁵⁷⁾. « *S'il n'y a pas d'accès au droit et à la justice, il n'y a ni justice, ni droit* »⁽¹²⁵⁸⁾. Le pacte social de l'État garantit à tout usager du service public la possibilité de faire valoir ses acquis juridiques au sens le plus large du terme. L'évolution démographique de la société, la technicisation croissante des contentieux, le besoin de compétences, la dématérialisation des procédures, s'accompagnent d'une évolution constante de la carte judiciaire et de la réorganisation des services judiciaires. Ce mouvement n'épargne aucune administration de l'État, mais engage des enjeux particuliers s'agissant de la justice. Il s'agit de trouver une juste mesure d'égalité sociale et de sécurité juridique, entre la spécialisation des magistrats (le regroupement des effectifs dans une même structure à compétence nationale) et le principe de proximité du service public, qui maintient la place de l'État dans les territoires pour traiter des incivilités du quotidien et des litiges à forte implication sociale ou à faible incidence financière (**Section I**).

Les barrières de l'accès géographique au service public et de l'intérêt à agir, levées, il reste au justiciable à s'acquitter de prélèvements obligatoires (droits de timbre, de greffe, d'enregistrement) et de frais du procès (dépens, frais irrépétibles), dont le niveau ne doit pas constituer un frein à l'action. La justice n'étant pas un service public industriel et commercial⁽¹²⁵⁹⁾, le principe légal est celui de la gratuité. Pour contrebalancer les charges excessives que pourraient représenter, pour un justiciable, l'accès au juge ou la perte d'un procès, l'État a institué une aide juridictionnelle, afin qu'agir en justice soit un droit fondamental effectif. Le principe à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi veut qu'une aide non contentieuse « à l'accès au droit » complète le dispositif de l'aide juridictionnelle. Elle est versée « en industrie » (un capital de connaissances en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique) à l'usager, sans condition de ressources, par l'État, les professionnels du droit, le milieu associatif et les collectivités locales, qui

⁽¹²⁵⁷⁾ V. Yvon DESDEVEISES, « Accès au droit / Accès à la justice », in Loïc CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, op. cit., p. 1-6.

⁽¹²⁵⁸⁾ Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Le droit d'accès à la justice et au droit », in Rémy CABRILLAC, Marie-Anne FRISON-ROCHE et Thierry REVET (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, 16^{ème} éd., Dalloz, Hors-coll., 2011, p. 497.

⁽¹²⁵⁹⁾ V. T. confl., 22 janv. 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*, req. n° 706, *Rec. Lebon*, p. 91 ; *D.* 1921, n° 3, p. 1, concl. Matter ; *S.* 1924, n° 3, p. 34.

interviennent dans des « maisons de service au public » (M.S.A.P.), des « maisons de la justice et du droit » (M.J.D.), ou d'autres structures de proximité conventionnées⁽¹²⁶⁰⁾ avec le ministère de la Justice (**Section II**).

Section I. Le principe de proximité

Les liens existant entre État de droit et égalité d'accès au juge place au cœur du système judiciaire le principe de proximité du service public. La *condition géographique* de l'accès au service public (réformes de la carte judiciaire, concentration des structures, création de juridictions à compétence nationale, dématérialisation des procédures) détermine les « droits d'entrée » dans l'espace judiciaire (§1).

La *condition matérielle* de l'accès au service public s'entend des moyens mis à disposition de l'utilisateur. Elle comprend l'accueil administratif et juridictionnel ; associe au personnel judiciaire des partenaires qui rendent l'action en justice plus accessible et la procédure plus compréhensible. Greffiers, auxiliaires de justice, contractuels de droit public, administrations déconcentrées, collectivités locales, associations, œuvrent communément en vue de répondre aux besoins contentieux des usagers. Les règles de l'action en justice et l'action contrainte des usagers devant les tribunaux pour obtenir un titre exécutoire sont définies par l'État, qui « *conçoit le droit comme une série de modèles de comportement destinés à être [institutionnellement] réalisés* »⁽¹²⁶¹⁾, sur les bases constitutionnelles de l'égalité des usagers de la justice devant la loi (§2).

§1 – L'accessibilité géographique du service public : repenser la carte judiciaire à partir des besoins des usagers

L'égal accès au service public s'oppose à la concentration géographique nationale ou régionale des contentieux. Si l'organisation judiciaire y gagne en lisibilité, l'utilisateur y perd en accessibilité. Les réformes de la carte judiciaire supprimant des juridictions pour redéployer

⁽¹²⁶⁰⁾ Pour la programmation, l'exécution et le suivi des crédits dits « d'intervention » affectés à la politique du *Programme 101*, la préparation des documents budgétaires et comptables correspondants, la mise en œuvre de son contrôle interne financier (v. Place de l'emploi public, « Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes – Système d'information de l'aide », réf. n° 2022-897377, en ligne, consulté le 15 juill. 2022).

⁽¹²⁶¹⁾ Pierre LASCOUMES et Évelyne SERVERIN, « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et société* 1988, n° 9, p. 174.

les effectifs sur une même plateforme de travail dans une visée de spécialisation risque d'éloigner les usagers de la justice (A). À l'inverse, les structures juridictionnelles de proximité assurent la pérennité de l'accès au juge. Leur retirer des compétences au profit de « fusions-absorptions » de tribunaux revient à fermer des services publics. Les établissements judiciaires au sens du C.O.J. compensent dans une moindre mesure la défragmentation de l'organisation territoriale de la justice, en facilitant les démarches des usagers non familiers du fonctionnement des juridictions (B).

A. La concentration géographique, une approche managériale de l'espace judiciaire

Sous l'Ancien régime, les privilèges de juridiction garantissaient aux plaideurs l'accès à un tribunal « adapté » à la représentation de leur classe professionnelle dans la société⁽¹²⁶²⁾. Le législateur révolutionnaire abolissait cette discrimination par la *Loi des 16-24 août 1790*, dont l'article 16 du Titre II disposait que « *tout privilège en matière de juridiction est aboli ; tous les citoyens, sans distinction, plaideront en la même forme et devant les mêmes juges, dans les mêmes cas* ». Il garantissait l'application de ce principe aux seuls citoyens français, dès lors qu'une juridiction nationale était compétente pour connaître de leur demande⁽¹²⁶³⁾. Depuis, l'égalité de traitement entre les usagers du service public de la justice est posé en principe général, qui s'applique à tous, citoyens français, étrangers, ou apatrides. Codifié à l'article L. 111-2, alinéa 1er, du C.O.J., il signifie que toute personne a une égale vocation à être jugée par les mêmes juridictions et selon les mêmes règles, sans la moindre discrimination.

La problématique de l'accès au juge se pose désormais en termes d'égal accès géographique au service public. Mais d'autres considérations s'opposent à un maillage serré du territoire. Dès 1967, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, dépendant du ministère de l'Économie et des Finances, estimait que « *la concentration des juridictions est une condition essentielle de leur bon fonctionnement* »⁽¹²⁶⁴⁾,

⁽¹²⁶²⁾ *Littérature*. v. Charles-Augustin SAINTE-BEUVE, *Port-Royal*, t. IV, Paris, éd. Hachette, 1859, p. 254 : « Quant à l'évêque, il avait une trop haute idée de son ministère pour se croire justiciable d'un parlement ». *Histoire*. v. Numa Denys FUSTEL DE COULANGES, *La Cité antique. Étude sur le culte, le droit, les institutions de la Grèce et de Rome*, Paris, éd. P. Durand, 1864, p. 112 : « Les femmes n'étaient pas justiciables de l'État ; la famille seule avait le droit de les juger ».

⁽¹²⁶³⁾ V. Bertrand ANCEL, *Éléments d'histoire du droit international privé*, Paris, éd. Panthéon-Assas, coll. Essais, 2017, spéc. p. 524 s.

⁽¹²⁶⁴⁾ Henri MAYRAS, « L'organisation de la justice civile en France », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération* 1969, vol. 23, p. 681.

car le vaste maillage territorial des tribunaux de première instance avait un coût d'autant plus élevé que la pratique judiciaire de la « correctionnalisation » des crimes alourdissait les charges financières de la justice pénale⁽¹²⁶⁵⁾. Or, la concentration renvoie à l'éloignement géographique du tribunal et à la réforme de la carte judiciaire.

La concentration des juridictions judiciaires était justifiée dans le discours de la garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 27 juin 2007, décliné devant les cours d'appel au cours d'une « campagne » de visites officielles : « *Il s'agit de faire en sorte que les français retrouvent confiance en leur justice [...]. Il faut une justice qui fonctionne bien, donc une justice plus efficace et plus rapide. Une justice où les juges ne sont plus isolés dans leur tribunal et sans contact avec des magistrats plus expérimentés. Une justice qui utilise les technologies de son temps. Une justice qui garantit la continuité du service public : on ne peut plus le faire en dispersant les moyens dans 1200 juridictions, sur plus de 800 sites. La justice doit être la même pour tous, sur l'ensemble du territoire national* »⁽¹²⁶⁶⁾. Le souffle de la performance de la justice, de l'économie de quelques dépenses de fonctionnement des tribunaux incitait au regroupement sur une même plateforme de travail, réunissant juridictions et magistrats.

C'est en esprit que les *Décrets n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance*⁽¹²⁶⁷⁾, et *n° 2008-514 du 29 mai 2008 modifiant le siège et le ressort des conseils de prud'hommes*⁽¹²⁶⁸⁾, regroupaient les juridictions aux échelles départementale et régionale. Il

⁽¹²⁶⁵⁾ Histoire. v. Claude-Alphonse DELANGLE, *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France, pendant l'année 1859*, présenté à Sa Majesté l'Empereur par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, impr. Impériale, 1860, p. 7 : « Il y a lieu d'attribuer, en partie du moins, la diminution du nombre de vols qualifiés à la sévérité qu'apportent, depuis quelques années, les juges d'instruction de concert avec le ministère public, dans l'admission des circonstances aggravantes relevées dans les procès-verbaux. Convaincus que ces circonstances ne seraient pas admises par le jury, ils les écartent et renvoient les prévenus en police correctionnelle ».

⁽¹²⁶⁶⁾ Ministère de la Justice, rubrique « Discours », « Archives des discours de 2007 », consultée le 18 août 2022, *Réunion du Comité consultatif de la carte judiciaire. Discours du garde des Sceaux, ministre de la Justice*, prononcé le 27 juin 2007, en ligne ; *Projet de schéma d'organisation judiciaire. Cour d'appel de Douai. Discours de Mme Rachida Dati, garde des Sceaux, ministre de la Justice*, prononcé le 12 oct. 2007, en ligne ; *Présentation du projet d'organisation judiciaire Paris-Versailles*, prononcée le 29 oct. 2007, en ligne ; *CA Colmar et Besançon - projet de schéma d'organisation judiciaire*, présenté le 5 nov. 2007, en ligne ; *Projet de schéma d'organisation judiciaire à Angers et Rennes. Discours de Mme Rachida Dati, garde des Sceaux, ministre de la Justice / Préfecture de Rennes*, prononcé 9 nov. 2017, en ligne ; *Présentation aux élus du projet de schéma d'Aix, Montpellier et Nîmes*, prononcée le 10 nov. 2017, en ligne ; *Présentation aux élus de Midi-Pyrénées et du Lot-et-Garonne du projet de schéma des CA d'Agen et de Toulouse*, prononcée le même jour, en ligne ; *Présentation aux élus du Limousin, de Poitou-Charentes et de Vendée du projet de schéma des CA de Poitiers et Limoges*, prononcée le 12 nov. 2017, en ligne.

⁽¹²⁶⁷⁾ *JORF* 17 févr. 2008, n° 41, texte n° 3 ; *NOR* : JUSA0774029D.

⁽¹²⁶⁸⁾ *JORF* 1er juin 2008, n° 127, texte n° 8 ; *NOR* : JUSA0809785D.

s'agissait de permettre une plus grande spécialisation des magistrats sur les contentieux à forte complexité ou à fort enjeu financier, d'obtenir une meilleure lisibilité de l'organisation judiciaire, et de faire disparaître les tribunaux « squelettiques »⁽¹²⁶⁹⁾. En conséquence, la réforme de la carte judiciaire supprimait 23 T.G.I., 178 T.I. et 62 conseils de prud'hommes⁽¹²⁷⁰⁾, éloignant un peu plus des tribunaux le justiciable des territoires isolés. En effet, dans certaines régions, comme dans les zones de montagne, la distance ne s'évalue pas en kilomètres, mais en temps de trajet. Ces justiciables ont besoin d'un juge de proximité. Ils ne demandent pas l'accès à un T.G.I. spécialisé.

Les tentatives de contestation des décrets se sont brisées sur la forteresse de l'intérêt général⁽¹²⁷¹⁾, ramené à la concentration des moyens⁽¹²⁷²⁾. La possibilité des usagers de s'opposer juridiquement à la fermeture d'un service public est d'autant plus restreinte, qu'il suffit à l'administration compétente d'adopter un acte réglementaire en ce sens⁽¹²⁷³⁾, dans des conditions qu'au nom du principe de mutabilité, le juge administratif n'a pas assouplies⁽¹²⁷⁴⁾ : « *Le décret attaqué, qui s'inscrit dans le cadre d'une réforme globale de la carte judiciaire, a pour objectif de rationaliser la carte des tribunaux [...] dans le but de procéder à une meilleure affectation des moyens de la justice et de permettre une professionnalisation accrue*

⁽¹²⁶⁹⁾ *Comp.* Une réforme plébiscitée en 2003 en Italie visait à unifier les cours et à réorganiser les juridictions de première instance : la compétence territoriale juridictionnelle serait redessinée, car beaucoup de temps est perdu à résoudre des conflits de juridiction. *Contra.* En Turquie, des propositions de création de cours d'appel intermédiaires sont faites.

⁽¹²⁷⁰⁾ De sorte qu'il existait, en 2011, 164 T.G.I., 307 tribunaux d'instance et de police (178 suppressions pour sept créations), 210 conseils de prud'hommes (62 suppressions, une création) et 134 tribunaux de commerce (55 suppressions, cinq créations). Le nombre total de juridictions judiciaires sur le territoire national s'élevait au 1er janv. 2017 à 815 (v. Vie publique, rubrique « Repères », Découverte des institutions, Approfondissements, *La carte judiciaire et sa réforme*, en ligne, version au 7 juill. 2018).

⁽¹²⁷¹⁾ V. CE, 11 mars 1910, *Ministre des travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways*, req. n° 16178, *Rec. Lebon*, p. 216, concl. Blum, p. 79, comm. Mazières ; *RDP* 1910, p. 270, note Jèze ; *S.* 1911, n° 3, p. 1, note Hauriou : l'administration est censée connaître et satisfaire les besoins des usagers. Elle détient, « dans l'intérêt du public », le droit « de prescrire les modifications et les additions nécessaires pour assurer [...] la marche normale du service ».

⁽¹²⁷²⁾ V. Évelyne SERVERIN et Tiennot GRUMBACH, « La réforme de la carte des prud'hommes devant le Conseil d'État ou le triomphe d'une approche managériale de la justice du travail », *RDT* 2009, n° 9, p. 532 s.

⁽¹²⁷³⁾ V. CE, 4ème et 1ère sous-sect. réun., 12 févr. 1982, *Université Paris VII*, req. n° 27098, n° 27099 et n° 27100, *Rec. Lebon*, p. 70, concl. Pauti : « Le statut des usagers du service public [...] étant défini par des textes législatifs et réglementaires, le droit aux avantages qui en résultent est subordonné au maintien en vigueur de ces textes ».

⁽¹²⁷⁴⁾ V. CAA Douai, 1ère ch., 31 mars 2005, *Réseau ferré de France*, req. n° 03DA00283, *Rec. Lebon*, p. 704 ; *AJDA* 2005, p. 975. L'art. 29 de la *Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, *JORF* 5 févr. 1995, n° 31, p. 1973 ; *NOR* : INTX9400057L, contraignait l'État et ses établissements à réaliser une étude d'impact avant de supprimer un service public ; exigence disparue avec l'art. 128 de la *Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie*, *JORF* 5 août 2008, n° 181, texte n° 1 ; *NOR* : ECEX0808477L. « Dès lors, non seulement les administrés ne disposent pas d'un droit à la création des services publics, mais ils ne disposent pas non plus d'un droit à son maintien. La vocation "naturelle" des administrés au statut d'utilisateur du service public n'existe donc pas, ce qui n'exclut heureusement pas le droit de l'utilisateur au bon fonctionnement des services publics » (Norbert FOULQUIER, « Le service public », *op. cit.*, p. 88).

de ses acteurs ; [...] la suppression que le décret opère de cinquante-cinq tribunaux de commerce, malgré l'éloignement qui en résulte pour certains justiciables, ne constitue pas, eu égard aux motifs d'intérêt général présidant à cette réorganisation, une atteinte illégale au principe d'égalité entre les usagers du service public de la justice »⁽¹²⁷⁵⁾. La concentration géographique des contentieux à la complexité et à la technicité croissantes (notamment en propriété intellectuelle et en droit maritime) répond au besoin exprimé par des acteurs économiques ou sociaux de disposer d'une justice rapide et exécutoire. Mais la fracture territoriale résultant de la suppression des tribunaux conduit à un éloignement du droit et, partant, de l'État.

Toutefois, ces considérations pèsent peu face au principe de concentration des moyens. L'idée est toujours de favoriser la collégialité pour spécialiser les juridictions dans des domaines tels que le droit de la santé publique, le droit de la propriété intellectuelle, ou encore le droit du dommage corporel, où le temps consacré à la maîtrise de ces matières est particulièrement élevé. Des juridictions interrégionales spécialisées (J.I.R.S.) dont le ressort regroupe celui de plusieurs tribunaux, en passant par les pôles de santé publique établis à Paris et à Marseille, aux parquets à compétence nationale (procureur national financier, en 2014, procureur national antiterroriste, en 2019, et pôle national de lutte contre la « cyberhaine », en 2021), la recherche de spécialisation des magistrats conduit à défragmenter l'organisation tant territoriale que fonctionnelle de la justice⁽¹²⁷⁶⁾. « Comment concilier efficacité et ancrage local, flexibilité des effectifs et exercice de l'action publique dans un contentieux très spécialisé ? Certes, il est légitime d'augmenter les effectifs du parquet national antiterroriste dans un contexte de menace sécuritaire élevée. Mais jusqu'où peut-on placer le curseur sans perdre de vue que l'essentiel des procédures pénales concerne de "petits" délits, et que les "incivilités du quotidien" menacent tout autant à long terme la cohésion de la

⁽¹²⁷⁵⁾ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 8 juill. 2009, req. n° 314236, n° 319066, n° 317937 et n° 317423, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2009, p. 1396 ; *RDSS* 2009, p. 532 s., obs. Grumbach. V. aussi, CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 19 févr. 2010, req. n° 322407, *Rec. Lebon* ; *JCP G* 2010, n° 9, p. 255 : « Le décret attaqué s'inscrit dans le cadre d'une réforme globale de la carte judiciaire qui vise, afin de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice [...], à rationaliser la carte des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des greffes détachés dans le but de procéder à une meilleure affectation des moyens de la justice, de permettre une professionnalisation et une spécialisation accrues des magistrats, de limiter l'isolement des juges et de renforcer la continuité du service public de la justice ». La référence à la bonne administration de la justice s'ajoute à la liste des vertus prêtées à la contraction des T.I. et T.G.I., sur une même approche managériale, au rejet des considérations tirées de l'éloignement des justiciables.

⁽¹²⁷⁶⁾ V. aussi, Serge GUINCHARD, « Entre aristocratie judiciaire et *humiliores* : la justice à la croisée des destins de ses acteurs et de ses usagers », *op. cit.*, p. 218 : « Si les magistrats sont au cœur du système judiciaire, à l'instar du noyau atomique d'une centrale nucléaire (par qu'ils font "tourner la machine"), ce sont les justiciables qui sont en son centre ou qui devraient l'être. [...] Le législateur de 2019, lorsqu'il motive la création de cours criminelles départementales [...] par la nécessité "de répondre à la demande des professionnels et remédier à l'allongement des débats" ; ce double argument montre bien qu'il est fait fi du justiciable, car si les débats sont longs en cour d'assises, c'est précisément parce que l'oralité en est la cause ; la supprimer ou la restreindre, c'est abaisser la barre de protection des justiciables les plus faibles devant la justice ». V. encore, Dominique COUJARD, « La justice à contresens », *Gaz. Pal.* 2019, n° 19, p. 3.

société ? »⁽¹²⁷⁷⁾. La suppression des tribunaux les moins occupés s'accompagne d'un accroissement du nombre de magistrats dans les plus chargés. Mais faute de pouvoir organiser matériellement plus d'audiences, les délais de traitement des procédures ne s'améliorent pas. « *La bonne réponse [...] eût été de créer de nouveaux [tribunaux], et non de multiplier les [juges]* »⁽¹²⁷⁸⁾.

Ainsi, la concentration géographique de l'espace judiciaire prévoit la suppression, à l'échelle nationale, de plusieurs tribunaux et de leurs chambres de proximité, sans projeter d'évolution capacitaire des juridictions maintenues en activité⁽¹²⁷⁹⁾. La planification de l'efficacité et de la célérité de la justice limite donc son ambition au regroupement des effectifs en magistrats et en greffiers dans des pôles ou des parquets spécialisés. Elle ne prévoit pas d'augmenter le nombre de tribunaux au vu des besoins d'une population pourtant croissante et en demande.

B. Compenser la défragmentation des tribunaux par une présence judiciaire de proximité

En 1995, la création de « *chambres détachées* » d'un T.G.I. pour juger dans son ressort d'affaires civiles et pénales au niveau local permettait aux citoyens de trouver près de leur domicile des « succursales » du tribunal de détachement, ayant la même compétence que ce dernier⁽¹²⁸⁰⁾. La logique de protection des droits l'emportait sur celle de la gestion des flux par la spécialisation. La chambre détachée s'installait dans les locaux municipaux d'une ville comprise dans la compétence *rationae loci* du tribunal et disposait de son propre ressort territorial, fixé par le décret qui l'instituait⁽¹²⁸¹⁾. Elle dépendait du T.G.I de détachement, mais devenait seule compétente pour juger les affaires de son ressort.

⁽¹²⁷⁷⁾ Aurélia SCHAFF, « La justice fragmentée », *op. cit.*, p. 116.

⁽¹²⁷⁸⁾ Évelyne SERVERIN, « Le projet de réforme de la carte des prud'hommes, au mépris de son histoire. À propos de l'avis du 22 novembre 2007 relatif à la situation de certains conseils de prud'hommes », *RDT* 2008, n° 1, p. 49. « À Bobigny, le développement des activités tertiaires dans la principale ville de son ressort, Saint-Denis, a conduit à une poussée d'activité depuis vingt ans, et une progression du nombre d'habitants de 2,11 % entre 2003 et 2009. [...] Autant de raisons d'ordre géographique, économique ou social, qui justifient l'instauration de plus d'un conseil de prud'hommes par ressort de tribunal de grande instance (C. trav., art. L. 1422-1) » (même auteur, « Le procès des délais de procédure prud'homale », *RDT* 2012, p. 476).

⁽¹²⁷⁹⁾ *Comp. Cour des comptes, Rapport public annuel 2021*, t. I, *op. cit.*, spéc. p. 166.

⁽¹²⁸⁰⁾ Art. L. 311-16 à L. 311-18 anc. du C.O.J. (créés par l'art. 4 de la *Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, *JORF* 9 févr. 1995, n° 34, p. 2175 ; *NOR* : JUSX9400050L).

⁽¹²⁸¹⁾ Art. R. 212-18 à R. 212-21 anc. du C.O.J.

Les réformes récentes n'ont fait qu'accentuer ce mouvement centripète.

La *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019*, a supprimé au 1er janvier 2020 le T.I. en tant que juridiction⁽¹²⁸²⁾. Ses compétences relèvent désormais du T.G.I., devenu tribunal judiciaire (T.J.)⁽¹²⁸³⁾, en écho au tribunal administratif, juridiction administrative de première instance⁽¹²⁸⁴⁾. Le Gouvernement souhaitait, par cette réforme, mutualiser les effectifs de magistrats et de greffiers, unifier la gestion budgétaire pour la simplifier, mais au détriment d'un accès de proximité au juge *légal*⁽¹²⁸⁵⁾.

Les structures succédant aux T.I., nommées « *tribunaux de proximité* »⁽¹²⁸⁶⁾, conservent des compétences minimales déterminées par décret⁽¹²⁸⁷⁾, fondées sur la nature des contentieux à forte implication sociale ou à faible incidence financière, repris de l'ancienne compétence

⁽¹²⁸²⁾ V. Bertrand FAURE, « On ne peut pas vouloir départementaliser la justice si l'on n'y met pas les moyens », entretien avec Olivia Dufour, *Gaz. Pal.* 2019, n° 23, p. 13 : « Avec la réforme Dati, on [*les avocats*] savait à peu près à quoi s'en tenir en termes de répartition des compétences entre TGI et chambre détachée, on pouvait donc prévoir et s'organiser. Ce n'est pas du tout le cas avec la réforme Belloubet. Nous ignorons comment les chefs de juridictions vont décider de distribuer les compétences entre le TGI, la chambre détachée et les TI au sein du nouveau tribunal judiciaire ».

⁽¹²⁸³⁾ V. Marilyn GUEZ, « Le tribunal judiciaire, naissance d'une juridiction », *Gaz. Pal.* 2019, n° 16, p. 48. *Comp.* La programmation pluriannuelle des moyens de la justice, sur les exercices 1992-1996, avait déjà pour objectif d'organiser un transfert de fonctions entre T.G.I. et cour d'appel, de restructurer la carte judiciaire et de maintenir dans les juridictions de premier degré une partie des magistrats les plus expérimentés (v. Martine CANTAT, in *Les Cahiers français* 1991, n° 251, spéc. p. 54).

⁽¹²⁸⁴⁾ V. Serge GUINCHARD, « T'es TGI/TI/TAE ou t'es TPI ? La question du pluralisme juridictionnel pour les contentieux de première instance », in *Réformer la justice civile. Séminaire de droit processuel*, actes du colloque du 6 févr. 2018, Université Paris 2 Panthéon-Assas, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, *JCP G* 2018, suppl. au n° 13, p. 32-38. En 2001, la Chancellerie avait envisagé la création d'un tribunal de première instance (T.P.I.), qui « permettrait de gérer au mieux les procédures civiles et pénales et les contentieux particuliers ; elle associerait également divers types d'organisation des contentieux qui pour certains seraient traités au chef-lieu de l'arrondissement et pour d'autres dans le cadre de la justice de proximité, dans les locaux judiciaires abritant [...] les tribunaux d'instance » (ministère de la Justice, Jean-Paul COLLOMP, ancien Inspecteur général des services judiciaires, « Rapport de synthèse », *Entretiens de Vendôme*, Paris, en ligne, oct. 2001, p. 35-42). Le projet fut finalement repris et adopté dans la *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019*. Dans un même processus de défragmentation, se posera un jour la question d'inclure le tribunal de commerce et le conseil des prud'hommes, au-delà du T.I., dans le T.J., qui deviendrait alors l'unique juridiction judiciaire de première instance. V. Loïc CADIET, « La règle des quatre unités, ou l'avenir de la justice française selon le premier président de la Cour de cassation », *Procédures* 2018, n° 1, repère 1. V. aussi, Didier MARSHALL, *Les juridictions du XXIe siècle. Une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens, et aux métiers de la justice, op. cit.*, chap. II. « Une juridiction de première instance unifiée », spéc. p. 33 s.

⁽¹²⁸⁵⁾ V. Marc VÉRICEL, « La disparition de la justice de proximité », *D.* 2019, p. 1772.

⁽¹²⁸⁶⁾ Art. L. 212-8 et R. 213-9-6 du C.O.J. Les juges des contentieux de la protection et leurs greffiers y sont directement affectés.

⁽¹²⁸⁷⁾ Art. D. 212-9-1 du C.O.J., créé par le *Décret n° 2019-912 du 30 août 2019 modifiant le code de l'organisation judiciaire et pris en application des articles 95 et 103 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, *JORF* 1er sept. 2019, n° 203, texte n° 2 ; *NOR* : JUSB1914385D, chap. VI. Dispositions relatives aux chambres de proximité ; tableau IV-II et IV-III annexés au C.O.J., listant les matières revenant aux T.J. et à leurs chambres de proximité, sous réserve de compétences supplémentaires pouvant leur être attribuées par décision conjointe des chefs de cour.

spéciale du T.I. : litiges de la vie quotidienne jusqu'à 10 000 euros, tutelles des majeurs protégés, contentieux du surendettement, de la consommation et des baux d'habitation. Le pouvoir d'administration des chefs de juridiction s'étend aux ressources humaines, avec la possibilité d'un transfert, au cas par cas, de compétences supplémentaires du T.J. vers son tribunal de proximité⁽¹²⁸⁸⁾. Une confusion sur les compétences respectives de ces structures peut en résulter : les tribunaux de proximité bénéficient de compétences matérielles déléguées, « *compte tenu du volume des affaires concernées et de la technicité de ces matières* », dans les limites de leur ressort, par décision conjointe des chefs de cour prise sur avis des chefs du T.J. et de la consultation du conseil de juridiction⁽¹²⁸⁹⁾. Pour répondre à l'augmentation du stock des affaires civiles, le D.S.J., responsable du *Programme 166* de la « Mission Justice », n'a pas manqué d'inviter les chefs de juridiction à activer ce levier : « *Les chefs de juridiction, avec l'accord des chefs de cour, peuvent [...] transférer des compétences aux tribunaux de proximité dans le traitement de certains contentieux (telles les affaires familiales et les tutelles mineurs), avec le double avantage de rapprocher le justiciable du lieu de traitement de son affaire, tout en déchargeant le tribunal judiciaire du traitement de ces affaires* »⁽¹²⁹⁰⁾. Mais pour transférer ces compétences au tribunal de proximité, des chiffres locaux sont nécessaires, qui doivent détailler au niveau le plus fin les natures d'affaires traitées.

La *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019*, a également prévu la possibilité de spécialiser certains T.J. au niveau départemental. Les articles L. 211-9-3 et R. 211-4 du C.O.J., permettent à des T.J. d'un même département de mutualiser leurs compétences, « *lorsque leur proximité géographique et les spécificités territoriales le justifient* »⁽¹²⁹¹⁾, afin qu'une

⁽¹²⁸⁸⁾ L'appellation « tribunal de proximité » laisse sceptique sur l'effort de lisibilité de l'organisation judiciaire voulue par la réforme. Elle sous-entend que ce « tribunal éloigné » coexisterait avec le T.J., alors qu'il n'en est en réalité qu'une émanation. N'aurait-il pas été plus pertinent de parler de « chambre détachée d'instance », d'« annexe du T.J. » ou d'« antenne locale du T.J. » ? La sémantique joue dans la compréhension d'une réforme. L'utilisateur n'a pas à se demander vers quel juge il doit se tourner, car sa volonté est d'y accéder. *Comp.* Les parisiens ne se préoccupaient plus, depuis 2018, de la compétence du T.G.I. ou de l'un des 21 T.I. : ils se rendaient au « tribunal de Paris ». *Adde.* La méthode avalisée par l'Inspection générale des services judiciaires (I.G.S.J.) dans son Rapport, *Mission d'étude sur les effectifs des tribunaux d'instance et du tribunal de police de Paris dans le cadre du projet de fusion*, sept. 2015 (synthèse in *Rapport d'activité 2015*, Paris, en ligne, juin 2016, p. 17), pour mener à bien la fusion des T.I. de Paris au sein du nouveau Palais de justice, a été d'évaluer le délai moyen de traitement de chaque affaire, multiplié par le volume d'affaires considérées. Le résultat a ensuite été divisé par la durée annuelle de travail réglementaire dans la magistrature, pour obtenir le nombre d'E.T.P.T. de magistrats nécessaires au traitement des contentieux d'attribution du T.I. dans la nouvelle structure.

⁽¹²⁸⁹⁾ Art. L. 211-9-3 du C.O.J.

⁽¹²⁹⁰⁾ Ministère de la Justice, *P.A.P. et Annexe au projet de loi de finances pour 2022, Programme 166 « Justice judiciaire »*, *op. cit.*, p. 13.

⁽¹²⁹¹⁾ L'objectif ainsi affiché est d'« améliorer la cohérence du service public de la justice », auquel le Conseil constitutionnel n'a rien trouvé à redire au regard du principe d'égalité devant la justice, ni du droit à un recours juridictionnel effectif (v. Cons. const., 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, déc. n° 2019-778 DC, *op. cit.*, §37).

juridiction unique connaisse d'une matière civile ou pénale déterminée. Mais n'est-ce pas mécaniquement augmenter la distance d'accès au juge ? De plus, qui, du législateur ou d'une autorité habilitée à prendre des mesures d'administration judiciaire, désignera le procureur de la République « chef de file » ? Faut-il s'en remettre aux dispositions générales de l'article L. 212-7 du C.O.J. ? Lorsqu'un département compte plusieurs T.J., ce texte autorise le procureur général à désigner l'un des procureurs de la République de ce département pour représenter, sous son autorité, l'ensemble des parquets dans le cadre de leurs relations avec les autorités administratives du département et assurer la coordination des activités qui s'y rapportent. Le procureur désigné tient les autres procureurs informés de ses diligences et rend compte au procureur général. Mais sur quels critères désigner le « chef de file » dans le cadre d'un regroupement de compétences ? Il y aurait une hiérarchie implicite entre les procureurs de la République des T.J. d'un même département, avec des T.J. de « premier rang » et d'autres de « second rang ».

La libre administration des compétences *rationae materiae* peut-elle être à géométrie variable dans une République une et indivisible qui assure l'égalité d'accès au juge ? À terme, la refonte de la carte judiciaire entraînera des T.J. ou des chambres détachées qui, vidées de leurs compétences, donc de leur substance, finiront par être supprimées. L'innovation du T.J. consiste à substituer à une juridiction proche des usagers et facile à saisir, une autre, plus lointaine, plus spécialisée, donc plus difficile d'accès et sollicitée par des contentieux complexes⁽¹²⁹²⁾. De plus, la fusion des compétences de deux T.J. relevant de cours d'appel différentes peut avoir pour résultat que le T.J. désigné soit plus éloigné de sa nouvelle cour de rattachement que de sa cour d'origine⁽¹²⁹³⁾.

Devant certaines juridictions dites d'attribution (conseils des prud'hommes, ex-T.I., juridiction du premier président, par exemple) ayant l'aptitude à juger des litiges dont les compétences leur ont été spécialement dévolues par la loi, les parties peuvent se présenter en personne, sans l'assistance d'un conseil. La procédure est orale et toutes pièces remises au juge par les parties sont versées au débat⁽¹²⁹⁴⁾. Au nom du contradictoire, le magistrat peut décider d'écarter les moyens soulevés. S'il entend relever d'office un moyen de droit non

⁽¹²⁹²⁾ V. Sophie DEGOUYS, première vice-présidente au T.G.I. de Paris, chargée de l'administration du T.I. de Paris, « 1er janvier 2020 : disparition du tribunal d'instance, naissance du tribunal judiciaire », *JCP G* 2019, n° 46, p. 1144.

⁽¹²⁹³⁾ V. Jean DANET, « Brèves réflexions sur une réforme de la justice ambitieuse et sur ses enjeux profonds », *D. actu.*, 17 avr. 2019.

⁽¹²⁹⁴⁾ Art. 446-1, 446-2 et 817 du C.P.C.

invoqué par les plaideurs, il ne peut le faire qu'après les avoir invités à s'exprimer⁽¹²⁹⁵⁾. L'oralité, qui n'exclut cependant pas une certaine dose d'écrits pour renforcer le jeu du contradictoire, permet de dispenser les plaideurs d'avoir à rédiger eux-mêmes les écritures qu'ils seraient en difficulté, sinon incapables de produire. Pour rendre effectif l'accès au juge et le droit de se défendre seul sans l'assistance d'un avocat, « *professionnel [...] averti et avisé* »⁽¹²⁹⁶⁾, la charge procédurale ne doit pas être excessive, et le formalisme doit être allégé.

À cette préoccupation de simplifier la compréhension et le déroulement du procès, répond l'organisation d'« *audiences foraines* », qui peuvent se tenir hors du siège de la juridiction et évitent aux parties d'avoir à se transporter loin de leur lieu de résidence⁽¹²⁹⁷⁾. Il en est particulièrement ainsi dans les départements d'Outre-mer, où des audiences foraines sont tenues dans les écoles, les mairies, voire en place publique, sur un marché, à des jours déterminés par ordonnance du premier président de la cour d'appel⁽¹²⁹⁸⁾. D'une justice traditionnellement sédentaire, l'amorce d'une justice itinérante qui va au-devant des plaideurs restitue un peu de l'accès au juge réduit par la concentration des T.J.

Une autre compensation a été recherchée avec la création, en 1998, de Maisons de justice et du droit (M.J.D.), placées sous l'autorité des chefs du T.J. dans le ressort duquel elles sont situées, qui délivrent une information juridique de proximité⁽¹²⁹⁹⁾. Les M.J.D. concourent principalement à l'accès au droit et facilitent l'exécution des mesures judiciaires pénales. L'intervention des professionnels du droit (juristes des conseils départementaux de

⁽¹²⁹⁵⁾ Art. 16 du C.P.C. *Adde.* Cass. civ. 2e, 9 juin 2022, n° 20-12.190, *D. actu.*, 30 juin 2022, obs. Hoffschir : le juge doit inviter les parties à s'expliquer sur l'absence d'une pièce listée dans un bordereau de communication et « soutenue oralement à l'audience » (de même lorsque les écritures sont simplement « déposées à l'audience » – Cass. civ. 2e, 1er juill. 2021, n° 20-12.303, *D. actu.*, 15 juill. 2021, obs. Bléry ; *D.* 2022, p. 574, chron. Aubry, Poillot et Sauphanor-Brouillaud, p. 625, chron. Fricero) dès lors qu'il entend fonder sa décision sur l'absence de production de ladite pièce.

⁽¹²⁹⁶⁾ Cass. civ. 2e, 4 juin 2020, n° 19-24.598, *D.* 2020, p. 1235, 2198, chron. Touati, Bohnert, de Leiris et Palle ; Cass. civ. 2e, 6 sept. 2018, n° 17-18.150, *D.* 2019, p. 555, obs. Fricero.

⁽¹²⁹⁷⁾ Art. R. 212-21 du C.O.J.

⁽¹²⁹⁸⁾ V. par ex., CA Bastia, Chambre civile, 6 juill. 2016, RG n° 14/ 00491 JD-C ; CA Nouméa, Chambre civile, 15 janv. 2013, RG n° 12/00136, rappelant les faits contradictoirement débattus en audience foraine.

⁽¹²⁹⁹⁾ Art. R. 7-12-1-1, R. 131-1 à R. 131-11 du C.O.J. (créés par la *Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits*, *JORF* 22 déc. 1998, n° 296, p. 19345 ; *NOR* : JUSX9800057L ; et le *Décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 modifiant le code de l'organisation judiciaire et relatif aux maisons de justice et du droit*, *JORF* 6 nov. 2001, n° 257, texte n° 21 ; *NOR* : JUSB0110441D). Un conseil de la M.J.D. composé des signataires de la « convention constitutive » (autorités locales publiques et privées, art. 7-12-2 du même Code : préfet, président du T.J., procureur de la République, maire de la commune, bâtonnier de l'ordre des avocats, associations de lutte et de prévention de la délinquance, de l'aide aux victimes et de l'accès au droit) définit les orientations de l'action de la Maison et met en place une procédure d'évaluation de son action. Il élabore annuellement un rapport d'activité adressé au C.D.A.D. dans le ressort duquel est situé la M.J.D., ainsi qu'aux chefs de cour qui en assurent la transmission au garde des Sceaux, chargé de créer les M.J.D. par décret (art. R. 7-12-1-4).

l'accès au droit – C.D.A.D., membres d'associations, avocats, délégués du Défenseur des droits...) dans ces structures facilite l'accès à l'information juridique⁽¹³⁰⁰⁾. Les intervenants dédramatisent la confrontation aux tribunaux, mais leur consultation juridique, souvent insuffisante à avoir une vision d'ensemble d'un litige, nécessite de faire ensuite appel à un professionnel rémunéré⁽¹³⁰¹⁾. En outre, toutes les M.J.D. ne sont pas tenues par des greffiers, alors même qu'elles constituent des établissements judiciaires au sens du C.O.J.

Les M.J.D. concourent également à la prévention de la délinquance⁽¹³⁰²⁾ et à l'aide aux victimes, car demander réparation n'est pas un acte spontané⁽¹³⁰³⁾. Dans de nombreuses affaires, les victimes se constituent partie civile *in limine litis*, pendant l'audience, sur question du président. Le manque d'explications du juge les conduit à avoir une conception de la réparation éloignée du sens judiciaire, et à produire des demandes sans nommer les différents postes de préjudices (moral, matériel, temporaire, permanent...) indemnisables⁽¹³⁰⁴⁾. Aussi, les M.J.D. assurent l'information et l'accompagnement des victimes, en les recevant à toute étape de la chaîne pénale, en lien avec les bureaux d'aide aux victimes (B.A.V.I.) des

⁽¹³⁰⁰⁾ V. Antoine BLOCH, « Accès au droit : incursion dans les permanences des MJD (Partie I) », *D. actu.*, 24 mai 2022. *Adde.* Une enquête menée par Laurette CRETIN sur « L'opinion des Français sur la justice », *Infostat Justice* 2014, n° 125, p. 3, relativise la portée des politiques d'accès au droit menées : fin 2013, seulement 35% des français connaissaient le nom de « M.J.D. » et moins d'un cinquième savaient à quoi elles servent [enquête réalisée pour le compte du ministère de la Justice en nov. 2013 sur un échantillon de 3 000 personnes représentatives de la population française].

⁽¹³⁰¹⁾ Certains avocats viennent aux permanences juridiques gratuites en vue de démarcher de potentiels clients. Or, « le démarchage est formellement prohibé depuis toujours dans la profession. Le confrère qui [veut] démarcher [doit] faire très attention [...] et ne [peut] le faire que par mail ou courrier [...]. Nous sommes de plus en plus soumis au code de la consommation dès lors que nous nous adressons à un particulier. La D.G.C.C.R.F. [peut] contrôler nos conventions d'honoraires » (Bertrand COUDERC, « Le point de vue de l'avocat », *op. cit.*, p. 71).

⁽¹³⁰²⁾ Dans la Nièvre (58), par ex., des rencontres inter-cités des jeunes des quartiers sensibles ont été développées avec la P.J.J., le parquet et le C.D.A.D. : <https://cdad-nievre.fr/missions/>. V. aussi, dans le Loiret (45), l'organisation d'un « Trivial Pursuit de la Citoyenneté » destiné à favoriser le respect mutuel, à prévenir les comportements déviants et à comprendre le fonctionnement de la justice : <https://www.cdad-loiret.fr/index.php/actions-jeunes/nos-interventions-dans-les-etablissements-scolaires/la-roue-de-la-citoyennete-6eme-5-eme> [consultés le 6 avr. 2020].

⁽¹³⁰³⁾ Pour les victimes de vol, un (faible) dédommagement directement perçu des compagnies privées d'assurance les dissuade de demander au tribunal la réparation intégrale de leur préjudice. La demande est le plus souvent un reste à charge non indemnisé par l'assurance (v. Hugo WAJNSZTOK, « Des indemnisations inégales. Recours à un-e avocat-e et variations des sommes accordées aux victimes », *op. cit.*, p. 587-602).

⁽¹³⁰⁴⁾ Le prix du dommage est alors parfois reconstruit en faveur de la vulnérabilité économique du prévenu (« compte tenu de ce que nous a dit le prévenu sur ses moyens, je ne vois pas ce que je peux demander, à part un euro, pour la forme.. » – victime entendue dans un procès correctionnel, citée par Hugo WAJNSZTOK, in « Des indemnisations inégales. Recours à un-e avocat-e et variations des sommes accordées aux victimes », *op. cit.*, p. 593), ce que récuse l'adage de droit formel : « réparer intégralement tout le préjudice et rien que le préjudice », sans perte ni profit pour la victime (v. Cass. civ. 2e, 23 janv. 2003, *GMF c/ Pezet*, n° 01-00.200, Bull. civ. II, n° 20 ; *D.* 2003, p. 605 ; *JCP G* 2003, n° 2, p. 10110, note Barbiéri) rétablie « dans la situation où elle se serait trouvée si l'acte dommageable n'avait pas eu lieu » (Cass. civ. 2e, 28 oct. 1954, Bull. civ. II, n° 328 ; *JCP* 1955, n° 2, p. 8765, note Savatier ; *RTD civ.* 1955, p. 324, obs. (H.) Mazeaud et (L.) Mazeaud ; *Gaz. Pal.* 1958, n° 1, p. 5. V. aussi, Jean-Pierre DINTILHAC (dir.), *Rapport du groupe de travail chargé d'élaborer une nomenclature des préjudices corporels*, Paris, en ligne, juill. 2005, 64 p.). La demande de dommages-intérêts n'a pas à prendre en considération la capacité du prévenu à payer ses dettes.

T.J.⁽¹³⁰⁵⁾, composés d'une ou plusieurs associations⁽¹³⁰⁶⁾. Ces structures favorisent notamment la prise en charge des femmes victimes de violences conjugales⁽¹³⁰⁷⁾. Le B.A.V.I. les aide à constituer leur dossier devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions⁽¹³⁰⁸⁾, le Service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (S.A.R.V.I.) lorsque la juridiction a condamné le prévenu à les indemniser⁽¹³⁰⁹⁾, ou devant l'Agence de gestion et de

⁽¹³⁰⁵⁾ Art. D. 47-6-15 du C.P.P. (v. *Circ. [CAB] du 20 mai 2005 de présentation des dispositifs relatifs à l'accueil des victimes dans le cadre du procès pénal*, BOMJ 1er avr.-30 juin 2005, n° 98, p. 3 ; NOR : JUSA0500157C). *Adde.* Les B.A.V.I. ne disposent pas d'un accès au suivi des affaires pénales sur le logiciel « Cassiopée ». Les pièces de procédure leur sont rendues accessibles par des démarches volontaires des victimes, ou sur réquisitions du parquet accompagnées de la copie d'une partie du dossier (art. D. 1-10, al. 1er, du C.P.P.).

⁽¹³⁰⁶⁾ Les victimes sont reçues en entretien confidentiel aussi bien dès le dépôt d'une plainte (facultative) qu'à l'issue d'une audience. Elles viennent souvent chercher le renseignement que ne leur donne pas, ou partiellement, leur conseil ; car le justiciable à la recherche d'un accès au droit peut avoir du mal à s'orienter dans le foisonnement des structures. Une personne qui se présente comme une « victime » va s'adresser à une association ou au B.A.V.I. du tribunal, bien qu'elle ne soit pas *légalement* victime d'une infraction pénale, mais s'estime « victime de quelqu'un ou d'un système ». Sa réorientation vers la structure adaptée suppose une bonne connaissance des réseaux existants et une concertation préalable entre les partenaires du service public de la justice. Aussi, en Eure-et-Loir (28), a été créé sous l'égide du C.D.A.D. un service d'accueil pré-audience spécialement dédié à l'information des victimes sur le déroulement du procès pénal et leurs droits : <https://www.justice.fr/fiche/faire-on-victime-infraction> [consulté le 17 déc. 2019].

⁽¹³⁰⁷⁾ V. art. D. 1-10, al. 2, du C.P.P. ; impression et aide à la complétion par le B.A.V.I. d'un formulaire *cerfa* n° 15458*03 de requête au juge aux affaires familiales en vue de la délivrance d'une ordonnance de protection (art. 515-9 s. du C. civ. et 1136 s. du C.P.C.). Dès lors qu'elles estiment qu'il existe des raisons sérieuses de considérer comme vraisemblables les faits de violence dénoncés par une femme à l'égard de son conjoint, les autorités judiciaires de l'État ont l'obligation positive de la protéger des violences de ce dernier (C.E.D.H., 1ère sect., 14 oct. 2010, *A. c/ Croatie*, req. n° 55164/08, §67, *D. actu.*, 8 nov. 2010, obs. Lavric ; *RTD eur.* 2013, p. 701, art. Ancel ; *D.* 2014, p. 954, chron. Régine ; C.E.D.H., 23 mai 2017, *Bălșan c/ Roumanie*, req. n° 49645/09, §67 et §88, *AJ fam.* 2017, p. 412, obs. Garcia ; *D.* 2018, p. 919, chron. Régine). La *commission des faits de violence allégués et le danger actuel* auquel la victime et/ou ses enfants sont exposés, sont cumulatifs pour obtenir du juge civil des mesures de protection (v. Cass. civ. 1ère, 13 févr. 2020, n° 19-22.192 : une mère victime de violences verbales de la part de son conjoint ne démontrait pas l'existence d'un danger actuel pour elle ou ses enfants, de sorte que la délivrance d'une ordonnance de protection n'était pas justifiée). La *Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille*, *JORF* 29 déc. 2019, n° 302, texte n° 2 ; NOR : JUSX1926483L, en ses art. 2, 3 et 4, a assoupli les conditions d'application de l'ordonnance de protection, en prévoyant que « sa délivrance n'est pas conditionnée à l'existence d'une plainte pénale préalable », « y compris lorsqu'il n'y a jamais eu de cohabitation », et fixe un délai maximal de six jours (remplaçant la formule « dans les meilleurs délais ») pour l'ordonner à compter du moment où le juge fixe la date d'audience.

⁽¹³⁰⁸⁾ Dispositif autonome de l'action publique, il est une garantie d'indemnisation des préjudices subis, même sans procès pénal (Cass. civ. 2e, 23 juin 1993, n° 91-19.791, *Bull. civ. II*, n° 224 ; *RCA* 1993, n° 312). Bien que ce recours ne relève pas de la procédure pénale et que la commission ait le caractère d'une juridiction civile (art. L. 214-1 du C.O.J.), les textes qui le prévoient et le réglementent ont été insérés dans le C.P.P. (sur les conditions de validité d'une saisine de la C.I.V.I., v. art. 706-3 à 706-15, R. 50-1 à R. 50-28). « Il ne s'agit pas d'une action en réparation d'un dommage corporel ou matériel intentée contre ceux qui en sont pénalement ou civilement responsables, accessoirement à l'action publique, mais d'un *recours en indemnité* pour un dommage corporel ou matériel, exercé *contre le Fonds de garantie*, par celui qui en a été la victime, mais n'a pu en obtenir, à un titre quelconque, la réparation ou une indemnisation effective et suffisante » (Bernard BOULOC, *Procédure pénale*, Paris, 24ème éd., Dalloz, coll. Précis Dalloz, 2014, p. 332).

⁽¹³⁰⁹⁾ La *Loi n° 2008-644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines*, *JORF* 2 juill. 2008, n° 153, texte n° 2 ; NOR : JUSX0811207L, en vue de faciliter aux victimes, personnes physiques, le recouvrement de dommages-intérêts alloués par une juridiction pénale, mais qui ne peuvent bénéficier de l'indemnisation par le fonds de garantie, a prévu une aide au recouvrement (art. 706-15-1 et 706-15-2 du C.P.P.). Le S.A.R.V.I. s'adresse aux victimes ayant subi de légers préjudices corporels ou certaines atteintes aux biens, qui ne peuvent être indemnisées devant les C.I.V.I. et ont souvent du mal à faire exécuter les décisions de justice dans lesquelles l'auteur de l'infraction a l'obligation de les indemniser, leur laissant un désagréable sentiment d'impunité et d'inefficacité. Le S.A.R.V.I. est subordonné à la mise en mouvement de l'action publique et à un jugement définitif de dommages-intérêts au profit d'une victime constituée partie civile, « en l'absence de paiement volontaire dans un délai de deux mois à compter du jour où la décision sera devenue définitive » (art. 474-1 du C.P.P. ; la forclusion n'est acquise qu'après un délai d'un an). La victime doit communiquer tout renseignement pouvant faciliter le recouvrement de sa créance (informations relatives à l'infraction, à l'indemnisation ; renseignements éventuels sur le ou leurs auteurs ; copies la décision pénale revêtue de la formule exécutoire, du certificat de non-recours, d'un justificatif d'identité en cours de validité, de la décision de la C.I.V.I. et de sa notification ; une attestation sur l'honneur datée de moins de deux

recouvrement des avoirs saisis et confisqués (A.G.R.A.S.C.)⁽¹³¹⁰⁾. Le rôle de ces bureaux est de répondre aux difficultés que les victimes sont susceptibles de rencontrer tout au long de la chaîne pénale, particulièrement à l'occasion d'une procédure d'urgence telle que la comparution immédiate, ou à la prise en considération de leurs intérêts au regard des conséquences de l'application des peines⁽¹³¹¹⁾.

§2 – L'accessibilité matérielle du service public : repenser l'organisation judiciaire à partir de l'intérêt à agir des usagers

À la question de l'accès matériel au juge, enjeu crucial pour l'utilisateur, répond la mise en place administrative d'un service d'accueil unique tenu par des greffiers, pour la consultation et l'introduction de toutes ses demandes en justice (A). La qualité de l'accessibilité matérielle du service public dépend aussi et surtout du réseau partenarial de l'institution judiciaire qui assiste les magistrats. L'évaluation de l'action des collaborateurs du service public à l'échelle d'un ressort est indispensable pour conclure des partenariats de qualité sur les problématiques locales de l'accès au juge (B).

A. Le service d'accueil, un point unique d'accès du justiciable à son « espace judiciaire »

En déplacement en 2015 au T.I. de Lure, dans la Haute-Saône (70), pour réaffirmer l'engagement de l'État auprès des territoires, la garde des Sceaux, Christiane Taubira, expliquait que tout devait être mis en œuvre afin de lutter contre les « déserts judiciaires », qui ne permettent pas aux administrés de vivre pleinement leur citoyenneté s'ils n'ont pas de services publics à proximité. La question de l'accès au juge est directement liée à la dynamique du développement des territoires. En effet, les justiciables résidant à proximité d'un tribunal ont plus de chance d'être présents le jour de l'audience pour faire valoir leurs

mois et signée, indiquant l'absence de paiement de la part de(s) auteur(s) ou le montant perçu de l'auteur ou de l'assureur, ou de l'échéancier de paiement ; un relevé d'identité bancaire au nom de la victime ou de la C.A.R.P.A.). Jusqu'à 1 000 €, l'indemnisation du préjudice est intégrale, en un seul versement. Au-delà de cette somme, une avance de 30 % dans la limite de 3 000 € est accordée. La victime peut à tout moment renoncer à l'assistance au recouvrement, mais reste redevable des frais de gestion et de recouvrement exposés par le Fonds.

⁽¹³¹⁰⁾ Art. 706-164, al. 1er, du C.P.P. : « Toute personne qui, s'étant constituée partie civile, a bénéficié d'une décision définitive lui accordant des dommages et intérêts en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait d'une infraction pénale [...] et qui n'a pas obtenu d'indemnisation ou de réparation en application des articles 706-3 ou 706-14, ou une aide au recouvrement en application de l'article 706-15-1, peut obtenir de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués que ces sommes lui soient payées par prélèvement sur les fonds ou sur la valeur liquidative des biens de son débiteur dont la confiscation a été décidée par une décision définitive et dont l'agence est dépositaire ».

⁽¹³¹¹⁾ Art. 712-16-1 et 712-16-2 du C.P.P.

droits. Relativement aisé dans les métropoles grâce à l'offre de transports, l'accès demeure à géométrie variable voire insuffisant en zone rurale⁽¹³¹²⁾.

En réponse à cette préoccupation, l'article 2 de la *Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016*, a permis à tout justiciable ayant besoin de renseignements d'ordre procédural de se rendre en un lieu unique pour obtenir l'intégralité de ces informations. « *L'institution judiciaire est naturellement et normalement compliquée, complexe, parce que les procédures et contentieux, nécessairement, sont différents. Cette complexité ne doit pas être reportée sur le citoyen. Lorsqu'il est dans une situation difficile, qu'il a besoin de l'appui de l'État, de la justice, on ne peut demander au citoyen de maîtriser toutes ces difficultés* »⁽¹³¹³⁾.

Le *Décret n° 2017-897 du 9 mai 2017 relatif au service d'accueil unique du justiciable et aux personnes autorisées à accéder au traitement de données à caractère personnel « Cassiopée »*⁽¹³¹⁴⁾, a ainsi créé le « S.A.U.J. », dont la compétence s'étend au-delà de celle de la juridiction où il est implanté. Accueil général, prise de rendez-vous, entretiens approfondis dans des espaces de confidentialité, le service informe les personnes sur les procédures qui les concernent et reçoit de leur part des actes afférents à ces procédures⁽¹³¹⁵⁾. Situé à proximité

⁽¹³¹²⁾ L'Accord cadre national France Services, signé le 12 nov. 2019 par la secrétaire générale du ministère de la Justice, sous l'égide du Commissariat général à l'égalité des territoires, avec les 8 opérateurs parties prenantes (Pôle Emploi, Caisse d'Allocations Familiales, Caisse Primaire d'Assurance Maladie, Mutualité Sociale Agricole, Caisse d'Assurance Retraite et Santé Au Travail, La Poste, ministère de l'Intérieur, Direction Départementale des Finances Publiques), renforce un partenariat existant entre les C.D.A.D. et les 1344 maisons de services au public (M.S.A.P.). Ces établissements ont vocation, sous réserve de respecter un cahier des charges relatif à l'amélioration de l'offre de services publics, à l'engagement à *la résolution des difficultés d'accès et au renforcement du maillage territorial*, à être labellisés France Services dans les prochaines années. L'accessibilité aux services publics étant un enjeu d'égalité et de cohésion sociale, la participation de la Chancellerie est prévue via l'intervention de professionnels du droit, d'associations, de conciliateurs, de délégués du Défenseur des droits dans les 1632 points et relais d'accès au droit (P.A.D., R.A.D.). Ces structures devront à l'avenir s'articuler avec le réseau France Services (*crit. v. Gaëlle DEHARO, « L'influence de la rationalité économique sur l'évolution des missions des gens de justice : vers la fongibilité des professions juridiques réglementées ? »*, in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Gens de justice au XXIe siècle, op. cit.*, p. 104 : « La question de l'accès au droit s'efface derrière celles "d'offre de services" et de "proximité". Il serait [...] souhaitable de replacer la logique juridique et ses enjeux au cœur des règles relatives à l'interprofessionnalité d'exercice »). Des « aidants numériques » ainsi qu'un système de visioconférence seront proposés à l'utilisateur, qui verra à terme réunis dans un seul lieu l'accès au droit et *aux droits*. À défaut d'un espace réservé à l'accès au droit dans les structures France Services, les C.D.A.D. pourront être contactés par l'agent d'accueil, afin de renseigner le citoyen sur le « bouquet de services Justice », qui comprend l'accès au droit, le portail unique « Justice.fr », l'aide aux victimes et le casier judiciaire B3 (v. Secrétariat général du ministère de la Justice, Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes, Bureau de l'accès au droit et de la médiation, Intranet Justice, *Accord cadre national France Service*, Paris, en ligne, 22 nov. 2019, consulté le 19 mars 2020).

⁽¹³¹³⁾ Ministère de la Justice, « Le service d'accueil unique du justiciable va ramener de la proximité », *Renforcer le service public de la Justice auprès des territoires*, Archives 2015 (C. Taubira), 3 avr. 2015, en ligne, consulté le 13 oct. 2021.

⁽¹³¹⁴⁾ *JORF* 10 mai 2017, n° 109, texte n° 119 ; *NOR* : JUSB1702082D.

⁽¹³¹⁵⁾ Art. L. 123-3 du C.O.J.

immédiate de la « salle des pas perdus » du Palais de justice, le S.A.U.J. est le premier endroit où se rendent physiquement les justiciables⁽¹³¹⁶⁾.

Contemporain du « guichet unique de greffe » (G.U.G.) qui s'inscrivait en 1998 dans la réorganisation du travail des métiers de greffe, le S.A.U.J. a pour objectif de développer une nouvelle approche du service public. « *La loi [n° 2016-1547 du 18 novembre 2016] impose une version fluide du parcours du citoyen entre l'information générale (l'accès au droit) et la saisine de la juridiction (l'accès à la justice) [...]. Si les tribunaux ne sont pas les seuls à contribuer à l'accès au droit, ils doivent cependant y prendre toute leur part, le parcours du citoyen ne pouvant pas connaître de rupture entre l'accès au droit et l'accès au juge* »⁽¹³¹⁷⁾. Le S.A.U.J. s'insère dans le cadre des orientations sur l'égalité de traitement des usagers dans l'accès au juge⁽¹³¹⁸⁾.

Lors d'une rencontre avec l'association ATD Quart Monde, le président d'un T.J. admettait que les horaires d'accès au greffe dédié à la consultation des dossiers n'étaient pas compatibles avec les disponibilités des usagers en situation précaire⁽¹³¹⁹⁾. La honte, le sentiment d'isolement, la peur du lendemain, le regard de l'auxiliaire de justice sur leur situation individuelle, ne facilitent pas l'accès au service public des classes sociales défavorisées. Comment rendre la justice plus accessible ?

À la fois service d'accueil et première entrée procédurale, le S.A.U.J. constitue, pour l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire, un point *unique* d'accès de l'utilisateur à son « espace judiciaire »⁽¹³²⁰⁾. « [Le S.A.U.J.] conduit à dépasser l'organisation judiciaire en différentes juridictions pour les relier par une offre de services identiques quelles que soient

⁽¹³¹⁶⁾ En Seine-Saint-Denis (93), le S.A.U.J. de Bobigny reçoit chaque jour entre 500 et 550 personnes. Dans le même temps, la boîte structurelle de l'accueil de la juridiction reçoit quotidiennement jusqu'à 50 mails. « Une très grande diversité culturelle où 170 nationalités différentes, souvent défavorisées, se côtoient [...], [fait que] de nombreux justiciables maîtrisent mal la langue française, encore moins le langage judiciaire, et privilégient les déplacements physiques [au T.J.] » (Marc LLOPIS, « Saisir le juge », in Soraya AMRANI-MEKKI (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, op. cit., p. 112).

⁽¹³¹⁷⁾ Paul HUBER, « Les greffiers des services judiciaires, au cœur de la justice du 21^e siècle », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Gens de justice au XXI^e siècle*, op. cit., p. 146.

⁽¹³¹⁸⁾ V. Loïc CADIET, « Réflexions sur la justice à l'épreuve des mutations contemporaines de l'accès à la justice », in *États généraux de la recherche sur le Droit et la Justice*, Paris, éd. LexisNexis, Hors coll., 2018, 770 p. ; D. 2017, p. 522 : en fonction des sentiments de justice ou d'injustice exprimés par l'utilisateur, l'État s'adapte en diversifiant ses modes d'accès à la justice.

⁽¹³¹⁹⁾ V. Geneviève DE COSTER, « Se faire entendre en justice », in Soraya AMRANI-MEKKI (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, op. cit., p. 139-146.

⁽¹³²⁰⁾ V. Loïs RASCHEL, « Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 : quelle modernisation du service public de la justice ? », Dossier « Loi J21 : avancées et inquiétudes procédurales », *Gaz. Pal.* 2017, n° 5, p. 68.

leurs compétences [...]. Dès lors qu'il est indiqué 'justice' sur le fronton d'une juridiction voire d'un établissement judiciaire, le même accueil doit être réservé au citoyen où qu'il soit sur le territoire, car de cet accueil dépendra la manière dont il abordera son litige, qu'il saisisse finalement la juridiction ou qu'il s'oriente vers un mode alternatif de règlement de son litige »⁽¹³²¹⁾. L'audience demeure au niveau de la juridiction compétente, mais les actes préparatoires au procès et la communication avec la juridiction peuvent s'effectuer depuis n'importe quel site judiciaire sur le territoire. L'objectif est de gommer la complexité de l'organisation judiciaire, afin que le justiciable ne puisse plus se voir reprocher de ne pas avoir saisi la juridiction compétente.

Le greffier du S.A.U.J. a vocation à valider la réception d'actes juridictionnels en toutes matières (civile, prud'homale, pénale, d'aide juridictionnelle) et des pièces justificatives à transmettre aux différents services judiciaires. Il est le premier contact avec la juridiction pour l'utilisateur, un relais qui l'accompagne sans se substituer à l'avocat-conseil⁽¹³²²⁾. Une ancienne présidente de l'Association nationale des juges d'instance illustre la complexité de la saisine du juge pour un justiciable, à travers l'exemple d'un défendeur⁽¹³²³⁾ : convoqué à une audience de conciliation en matière de saisie des rémunérations, sur la base d'une ordonnance portant injonction de payer les sommes dues au titre d'un crédit, M. X. expliquait avoir été licencié sans convocation à un entretien préalable ni lettre de licenciement ; qu'il ne pouvait plus régler la pension alimentaire due à son ex-conjointe qui résidait dans un autre ressort ; qu'il n'arrivait plus à payer ses crédits à la consommation ni les échéanciers de son prêt immobilier. Pour répondre à ses situations, il devait réaliser quatre démarches différentes⁽¹³²⁴⁾, dans des lieux de justice distincts, aucune ne pouvant être effectuée au sein du T.I. dans lequel se tenait l'audience à laquelle il était convoqué. À cette

⁽¹³²¹⁾ Paul HUBER, « Les greffiers des services judiciaires, au cœur de la justice du 21^e siècle », *op. cit.*, p. 146.

⁽¹³²²⁾ *Adde.* La fiche du R.I.M.E. sur le « greffier d'accueil » fixe les limites de son intervention au regard des missions de conseil des avocats : dans le cadre de l'information du public, le greffier donne des renseignements d'ordre général sur les modes de saisine, la compétence des juridictions, l'aide juridictionnelle, le déroulement de l'instance, les voies de recours ou d'exécution des décisions, oriente vers les professions judiciaires (avocats, huissiers...) et les partenaires sociaux (conciliateurs, médiateurs...), renseigne sur les procédures en cours et dirige le justiciable vers le service compétent en fonction de sa situation (B.A.V.I., B.E.X...). Des missions particulièrement étoffées pour un guichet unique de greffe, qu'exerce aussi le greffier affecté à la M.J.D. (art. R. 131-10, al. 3, du C.O.J.).

⁽¹³²³⁾ V. Émilie PECQUEUR, « Saisir le juge », in Soraya AMRANI-MEKKI (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, *op. cit.*, p. 104.

⁽¹³²⁴⁾ 1°) Saisir par déclaration au greffe le C.P.H. 2°) Saisir le juge aux affaires familiales du lieu de résidence des enfants par requête pour obtenir une diminution, voire la suppression de la pension alimentaire 3°) Se rendre à la Banque de France pour obtenir un dossier de traitement du surendettement, et/ou assigner ses créanciers-prêteurs devant le juge d'instance en référé pour faire constater sa situation *irréremdiablement compromise*, ou pour obtenir une suspension des crédits le temps de vendre son immeuble 4°) Déposer un dossier de demande d'aide juridictionnelle auprès du bureau d'aide juridictionnelle (B.A.J.) du T.J.

occasion, la mise en place d'un S.A.U.J. apparaît comme une excellente solution pour simplifier la saisine des juges, en permettant d'introduire, en un seul déplacement en un lieu unique, l'ensemble des demandes rendues nécessaires par sa situation⁽¹³²⁵⁾.

Un S.A.U.J. efficace implique une formation commune des greffiers affectés au service d'accueil⁽¹³²⁶⁾. Un système national de gestion informatisée des procédures civiles (existant en matière pénale avec « Cassiopée »⁽¹³²⁷⁾), bientôt opérationnel dans l'ensemble des juridictions, devrait permettre au S.A.U.J. de travailler en étroite coordination avec les différents pôles des tribunaux.

La défragmentation de l'organisation judiciaire au 1er janvier 2020 devrait réduire les incidents de compétence entre T.I. et T.G.I., qui ont vocation à être traités par des mesures d'administration judiciaire. Aussi, dans le cadre d'une revalorisation des fonctions de greffier d'accueil, nécessitant technicité juridique et polyvalence, peut être proposé un statut de « greffier en charge de l'orientation et de la recevabilité des procédures », avec, le cas échéant, un « recours d'administration judiciaire » devant le président du tribunal en cas de contestation de la compétence d'attribution de la juridiction saisie par le greffier d'accueil⁽¹³²⁸⁾. Car en plus d'être des spécialistes de la procédure, des voies d'exécution, et les authenticateurs d'actes juridictionnels, les greffiers « *exercent également des fonctions*

⁽¹³²⁵⁾ *Nuance. v. Emmanuel RASKIN, « Se faire entendre en justice », in Soraya AMRANI-MEKKI (dir.), Et si on parlait du justiciable du XXIe siècle ?, op. cit., p. 150 : « Un service d'accueil au sein des juridictions est, bien que fort utile, un moyen à lui seul insuffisant pour conseiller en droit et permettre au justiciable de se faire entendre [...] avec les moyens corrects pour ce faire (éviter les causes de nullité, expliquer les conditions de recevabilité). Certaines personnes ne sont pas aguerries, voire tout simplement pas formées en droit. Les supports d'informations accessibles sont parfois succincts, peuvent contenir des erreurs, ne pas être à jour et surtout ne pas être intelligibles ».*

⁽¹³²⁶⁾ Le recrutement d'emplois « service civique » (la *Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique*, *JORF* 11 mars 2010, n° 59, texte n° 1 ; *NOR* : PRMX0925425L, offre la possibilité aux jeunes de 16 à 25 ans de s'engager pour une durée de 6 à 12 mois dans une mission d'intérêt général, moyennant une indemnité mensuelle comprise entre 467,34 € et 573 € net selon leur situation financière) aide les greffiers titulaires à l'orientation des justiciables vers les services judiciaires compétents et les décharge d'une omniprésence au standard téléphonique. Mais si l'accueil directionnel peut être confié à un adjoint administratif, de même que la délivrance d'informations générales, l'agent n'a pas compétence pour valider la réception d'actes juridictionnels, ni délivrer des informations particulières sur des procédures en cours, qui relèvent du greffier, seul compétent, par son statut et sa formation, pour traiter n'importe quelle procédure peu importe la juridiction compétente.

⁽¹³²⁷⁾ Cassiopée : Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants ; de gestion des procédures pénales, d'assistance éducative, civiles et commerciales enregistrées par les parquets. Dans le cas d'un jugement ou d'un mandat de dépôt, le progiciel importe par ex. une série d'informations telles que l'identité, les antécédents de la personne, les textes visés, la trame judiciaire (v. Gabriel THIERRY, « Comment magistrats et greffiers ont survécu à une nouvelle semaine noire de l'informatique de la justice », *D. actu.*, 22 mars 2022).

⁽¹³²⁸⁾ Art. L. 261-1 du C.O.J. *Adde.* L'art. 82-1 du C.P.C., prévoit qu'une partie ou le juge puisse relever d'office une incompétence d'attribution, lorsque celle-ci présente la particularité d'être interne au T.J. Ce n'est pas un incident de compétence ordinaire, car il est réglé de manière administrative. Il pourrait être envisagé que le chef de juridiction statue sur les exceptions d'incompétence par simple *mesure d'administration judiciaire*, insusceptible de recours, quand l'unique compétence d'attribution du T.J. est concernée.

d'assistance des magistrats dans le cadre de la mise en état et du traitement des dossiers ainsi que dans le cadre des recherches juridiques⁽¹³²⁹⁾ [...]. [Dans] un service d'accueil et d'informations générales du public, les greffiers peuvent être chargés de fonctions consistant à renseigner, orienter et accompagner les usagers dans l'accomplissement des formalités ou procédures judiciaires »⁽¹³³⁰⁾. Afin de simplifier la procédure devant le T.J. et de limiter les incidents de compétence, le point d'entrée unique du S.A.U.J. permettrait de purger en amont de la mise en état l'ensemble des exceptions à l'origine de l'allongement des procédures, et de confier au greffier une véritable spécialité dans la gestion de la procédure⁽¹³³¹⁾, distincte des actes juridictionnels du magistrat⁽¹³³²⁾. S'agissant de la simplification des démarches, le déploiement du numérique impose enfin que le justiciable dispose d'une interface facilement accessible pour les effectuer⁽¹³³³⁾ ou pour obtenir des renseignements sur toute action introduite ou qu'il envisage d'introduire devant une juridiction déterminée⁽¹³³⁴⁾.

⁽¹³²⁹⁾ Art. 2 anc. du Décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires, JORF 31 mai 2003, n° 125, texte n° 5 ; NOR : JUSG0360036D.

⁽¹³³⁰⁾ Art. 2 et 4 du Décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires, JORF 15 oct. 2015, n° 239, texte n° 14 ; NOR : JUST1517909D.

⁽¹³³¹⁾ La proposition de moderniser l'office du greffier à la hauteur de ses enseignements juridiques et de gestion reçus se heurte à la critique du temps de travail, car « les uns et les autres ont parfois une propension à prendre pour des critiques les descriptions des chaînes qui les entravent. Jusqu'à préférer qu'on n'en parle pas. C'est dommage, pour eux... mais surtout pour les justiciables » (Jean DANET, « La prudence du juge à l'épreuve des organisations judiciaires », *op. cit.*, p. 714).

⁽¹³³²⁾ *Contra.* v. Soraya AMRANI-MEKKI, « Garanties versus Efficience. Le rationnel est-il toujours raisonnable ? », *op. cit.*, p. 273 : « La quête d'efficience conduit les politiques publiques à rationaliser l'intervention judiciaire pour limiter l'office du juge à ce qui est strictement nécessaire. L'attribution au greffier de missions en principe dévolues au juge est ainsi régulièrement proposée. Elle repose sur un constat trivial : un greffier coûte moins cher qu'un juge. Il est de même proposé de lui confier la gestion de la mise en état des procédures et même parfois, allant plus loin, de statuer sur des exceptions de procédures, quitte à permettre un recours devant le juge ».

⁽¹³³³⁾ Au tribunal de première instance de Marrakech, la présence de nombreuses bornes de consultation au sein du Palais de justice permettent au justiciable d'accéder à son dossier et de connaître son état d'avancement en temps réel. C'est l'ambition française du projet « Portalis », dont la réalité se mesure déjà au Maroc depuis une dizaine d'années. Les bornes seront prochainement retirées au profit d'applications mobiles via un accès internet (obs. par Marc LLOPIS, directeur de greffe des services judiciaires au T.G.I. de Bobigny, au cours d'un déplacement dans le cadre d'un jumelage ; in « Saisir le juge », *op. cit.*, p. 114). V. aussi, Bertrand COUDERC, « Le point de vue de l'avocat », *op. cit.*, p. 73 : « Je me suis rendu dans un tribunal [correctionnel] à Marrakech [...]. Je suis allé voir par curiosité. C'était beaucoup mieux orienté que le tribunal correctionnel [français] de Bourges. Les audiences, lieux, heures, rôles, affaires en cours étaient annoncés sur écrans. Alors que toutes les semaines à Bourges, je croise des gens perdus qui cherchent leur juge ».

⁽¹³³⁴⁾ Avec l'inauguration du suivi en ligne des affaires civiles via *Justice.fr*, accessible depuis *FranceConnect*, chaque partie à une procédure civile dématérialisée devra bientôt nourrir l'ordinateur des pièces et jeux de conclusions qu'elle souhaite soumettre à la contradiction (v. art. 748-8 du C.P.C.). Le « Portail du justiciable et du S.A.U.J. » vise quant à lui à remplir l'objectif de transformation numérique de l'administration publique, par la mise en œuvre de « téléservices » (v. art. 1er, II, 4°, de l'Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, JORF 9 déc. 2005, n° 286, texte n° 9 ; NOR : ECOX0500286R) propres au ministère de la Justice (v. Corinne BLÉRY, « Portail du justiciable : complexité juridique mais faible avancée technique », *D. actu.*, 17 juill. 2019 ; Hervé CROZE, « Décret n° 2019-402 du 3 mai 2019 : la justice entrouvre le portail au justiciable », *Procédures* 2019, repère n° 7) ; dématérialisant les échanges d'actes d'administration de la procédure entre le justiciable, les juridictions judiciaires à l'exclusion des tribunaux de commerce et de la Cour de cassation, leur greffe et les greffes des établissements pénitentiaires (v. Arrêté du 8 décembre 2010 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Portail d'accès grand public à la justice », JORF 17 déc. 2010, n° 292, texte n° 12 ; NOR : JUST1031588A) : avis ; convocations ; récépissés ; demandes d'extrait de casier judiciaire (B3) ; de consultation d'un dossier en assistance éducative ; de certificats

La professionnalisation du S.A.U.J. s'inscrit dans une démarche d'accessibilité matérielle du service public, associant l'ensemble du personnel des juridictions concernées. Les juridictions disposant d'un S.A.U.J. gagnent en sécurité : le public ne circule plus ou peu dans les services. Le gain de temps de travail des magistrats en raison des tâches transférées est notable et permet aux greffiers d'assurer des fonctions qu'ils n'exerçaient plus. « *Ce qui rend difficile l'appréhension de la notion d'assistance des magistrats, c'est qu'elle n'est généralement considérée qu'au regard de l'office du magistrat, comme si les greffiers ne disposaient pas en propre d'un tel office, mais récupéraient des fonctions permettant de décharger les magistrats* »⁽¹³³⁵⁾. Les avantages du S.A.U.J. bénéficient également auxiliaires de justice, qui y trouvent un guichet réservé, avec un accueil personnalisé, rapide et permanent⁽¹³³⁶⁾. La porte est donc ouverte au renforcement de l'intervention du greffier d'accueil dans l'accès au juge, à la hauteur de ses qualifications professionnelles et des besoins des usagers.

B. Animer une équipe de collaborateurs occasionnels au service de l'utilisateur

Dans le système judiciaire, le magistrat est dépendant de ses partenaires et de ses moyens. Un juge des enfants ne peut intervenir que si le conseil départemental prend en charge les mesures et que la P.J.J. assure un suivi régulier ; le parquet est tributaire des services d'enquête ; le juge de l'application des peines est en communication permanente avec les services de l'administration pénitentiaire ; le chef de pôle d'un tribunal ne peut créer de dynamique de groupe autour de l'efficacité sans consacrer de temps à l'encadrement d'une équipe⁽¹³³⁷⁾. La loi, en attirant certaines personnes morales, introduit de nouveaux acteurs

de non-recours ; de grosse d'une décision de justice ; de déclaration conjointe d'exercice en commun de l'autorité parentale ; de rectification d'une erreur matérielle d'un acte d'état civil ; d'aide juridictionnelle ; de permis de visite à un détenu.

⁽¹³³⁵⁾ Paul HUBER, « Les greffiers des services judiciaires, au cœur de la justice du 21^e siècle », *op. cit.*, p. 151. Et l'auteur de déplorer, p. 152 : « Même si, dans une société où le citoyen est un sujet de droit responsable et dans une perception selon laquelle la principale mission du juge est de trancher un litige, la démarche [de confier au greffier d'accueil la recevabilité et l'orientation des procédures] peut s'entendre, la société [n'est] pas prête à une telle évolution culturelle ». Pourtant, les enjeux de la cause « dépassent largement [...] la seule sociologie des professions. Il en va de l'attente de justice. De celles des justiciables d'abord mais aussi de celle qui est chevillée au cœur des étudiants désireux d'embrasser les professions judiciaires » (Jean DANET, « La prudence du juge à l'épreuve des organisations judiciaires », *op. cit.*, p. 714).

⁽¹³³⁶⁾ *Nuance*. Lorsque la boîte mail structurelle du S.A.U.J. est saturée et les greffiers occupés à répondre aux appels téléphoniques, aux demandes de renseignements en présentiel ; les auxiliaires de justice, qui préfèrent un traitement différencié de l'accueil réservé au justiciable, « naviguent » dans les étages des Palais de justice.

⁽¹³³⁷⁾ *Adde*. Le magistrat n'est plus un homme seul qui sanctionne des comportements. *Histoire*. v. Jean FRAIN DU TREMBLAY, *Essais sur l'idée du parfait magistrat : ou l'on fait voir une partie des obligations des juges*, Paris, éd. Pierre Emery, 1701, p. 114, leur recommandant de « mener une vie assez retirée, et à ne se mêler que très peu aux divertissements du monde ».

dans le procès, à côté du personnel judiciaire traditionnel (1). Les interventions volontaires des associations à la procédure de cassation ou la sollicitation des *amici curiae* par la Cour elle-même dans un litige ne peuvent s'étendre à l'interprétation *de lege ferenda* sans méconnaître la séparation entre l'autorité judiciaire et les pouvoirs publics (2). Le service public de la justice, organisé, donne l'impression d'ensemble d'une « famille » judiciaire⁽¹³³⁸⁾. Cette famille est diverse comme la société : magistrats, greffiers, fonctionnaires, auxiliaires de justice. Les gens de justice qui se mettent au service des plaideurs alimentent le fonctionnement de l'institution. Leur mise en concurrence fait baisser les coûts pour l'usager de la justice, mais favorise l'émergence de procédés déjudiciarisés de règlement des conflits sur lequel le juge n'a aucun contrôle (3). Le conseil de juridiction détermine les conditions de l'efficacité d'une organisation judiciaire. La conclusion de partenariats extra-juridictionnels est nécessaire au développement de la communication institutionnelle ainsi qu'à l'orientation du travail pré ou post-sentenciel des administrations, mais ne doit pas conduire à une confusion avec le fonctionnement juridictionnel (4).

1. L'équipe autour du magistrat

La source constitutionnelle (articles 64 et 66 de la Constitution) de l'autorité judiciaire fonde le critère organique et formel qui conduit à l'affirmation de son indépendance juridictionnelle. Son organisation administrative, qui privilégie les critères matériels⁽¹³³⁹⁾ et les notions fonctionnelles, complète le critère organique, avec des finalités et des objectifs différents. Autour du magistrat se déploie donc une équipe, composée d'intervenants aux statuts différenciés.

Au début des années 1990, il s'agissait de « *lutter contre la parcellisation des tâches* »⁽¹³⁴⁰⁾, afin de permettre aux fonctionnaires des services judiciaires de se recentrer sur leur cœur de métier. Au regard de la multiplication des tâches qui leur étaient confiées, les greffiers se trouvaient en surcharge d'activité, contraints de se concentrer sur « *les tâches les plus urgentes, qui s'apparentent souvent à des tâches de secrétariat alors qu'ils sont les spécialistes de la procédure et des voies d'exécution* »⁽¹³⁴¹⁾, qu'ils sont « *recrutés à un niveau*

⁽¹³³⁸⁾ V. Paul LOMBARD, *Le crépuscule des juges*, Paris, éd. Robert Laffont, 1987, spéc. p. 28.

⁽¹³³⁹⁾ Au sens du droit administratif général : d'une prérogative de puissance publique, d'une mission d'intérêt général, d'un acte administratif unilatéral, ou d'un service public (v. CE, 7ème et 2ème sous-sect. réun., 5 oct. 2007, *Société UGC Ciné Cité*, req. n° 298773, *Rec. Lebon*, p. 418 ; *AJDA* 2007, p. 1903 ; p. 2260, note Dreyfus).

⁽¹³⁴⁰⁾ Dominique LE VERT (dir.), *Rapport sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires*, Paris, n. p., nov. 1990, p. 41.

⁽¹³⁴¹⁾ Philippe BAS (dir.), *Rapport d'information n° 495 [...] sur le redressement de la justice*, *op. cit.*, p. 228.

universitaire qui s'est nettement élevé depuis une vingtaine d'années »⁽¹³⁴²⁾, et bénéficiant d'une formation de qualité aussi bien initiale que continue dispensée par l'École Nationale des Greffes (E.N.G.). « Dans ces conditions, le décalage [apparaissait] grand entre magistrats et greffiers, et leur travail au quotidien [pouvait] sembler parfois plus parallèle que véritablement commun »⁽¹³⁴³⁾. L'autorité judiciaire s'est alors progressivement faite animatrice de ses ressources humaines, réparties en équipes⁽¹³⁴⁴⁾.

L'équipe est définie comme « un groupe de personnes unies dans une tâche commune, notamment pour l'exercice d'un sport »⁽¹³⁴⁵⁾. Le terme est issu du mot germanique « skip » (le bateau), qui a donné « équiper », puis « équipage », *i.e.* un groupe d'hommes travaillant ensemble sur un même bateau. Le chef de pôle, le magistrat coordonnateur d'un service dans les T.J.⁽¹³⁴⁶⁾, le premier président de chambres en cour d'appel, le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, ou encore le coordonnateur régional de formation, sont autant d'initiatives destinées à susciter une même dynamique de groupe au service de l'utilisateur ; à dégager du temps pour approfondir, questionner, échanger, et se concentrer sur ses attentes : trancher les litiges, « finalité courte [de l'acte de juger consistant] à mettre fin à l'incertitude », et contribuer à la paix publique, « finalité longue »⁽¹³⁴⁷⁾ du jugement judiciaire.

Le chef d'équipe s'entoure de personnels chargés de l'assister dans la mise en état des dossiers (analyse, veille juridique) et la préparation de ses décisions (travaux préparatoires d'aide à la décision). À l'origine, l'équipe était une question de répartition traditionnelle et quelque peu rigide des tâches entre le magistrat et son greffier⁽¹³⁴⁸⁾. « Il [convenait] de mettre

⁽¹³⁴²⁾ Pierre DELMAS-GOYON, *Le juge du 21ème siècle. Un citoyen acteur, une équipe de justice*, Rapport à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, en ligne, déc. 2013, consulté le 1er oct. 2021, p. 102.

⁽¹³⁴³⁾ Clément CLOCHET, « Quelle équipe autour du magistrat ? », *Les cahiers de la justice* 2021, p. 511.

⁽¹³⁴⁴⁾ V. l'intervention de Pierre DELMAS-GOYON, ancien premier président de la Cour d'appel d'Angers, sur la constitution d'équipes autour du magistrat, in Atelier : « Comment reconnaître les nouveaux modes d'exercice de la justice ? », in *Édification de la Justice du 21ème siècle*, colloque organisé les 10-11 janv. 2014 à la Maison de l'Unesco, par le ministère de la Justice et ouvert par le Premier ministre, synthèse en ligne sur le site du Conseil National des barreaux, consulté le 13 oct. 2021, p. 8.

⁽¹³⁴⁵⁾ *Le Robert. Dico en ligne*, v° « Équipe ».

⁽¹³⁴⁶⁾ Le C.O.J. (art. L. 121-3, R. 121-1, R. 212-3, R. 212-37, R. 212-62, R. 312-42 et R. 312-83) prévoit que la juridiction peut être divisée en plusieurs « chambres et services », regroupés en « pôles » dont le nombre et le contenu sont fixés par l'ordonnance prise, avant chaque début d'année judiciaire, par le chef de juridiction après avis de l'assemblée générale, afin d'y répartir les juges. Le « service » est une entité autonome dans une chambre. Il est composé de plusieurs magistrats et coordonné par l'un d'entre eux, notamment chargé de son animation. Il dispose d'un greffe dédié, administré par le directeur des services de greffe de la juridiction.

⁽¹³⁴⁷⁾ Paul RICŒUR, *Le juste*, t. I, Paris, éd. Esprit, 1995, p. 185-189.

⁽¹³⁴⁸⁾ V. par ex., les débats ayant précédé le vote de la *Loi n° 84-576 du 9 juillet 1984 tendant à renforcer le droit des personnes en matière de placement en détention provisoire et d'exécution d'un mandat de justice*. Le

un terme à la situation [...] dans laquelle les tâches des uns et des autres [restaient] solitaires et cloisonnées »⁽¹³⁴⁹⁾, car le travail cloisonné et la spécialisation croissante des tâches différenciait les collaborateurs au lieu de les rapprocher.

Dans son rapport de 2013, *Le juge du 21ème siècle. Un citoyen acteur, une équipe de justice*, Pierre Delmas-Goyon, Conseiller à la Cour de cassation, suggérait que « tous les agents composant le corps actuel des greffiers puissent accéder aux responsabilités de greffier juridictionnel » sous conditions de certifications techniques, mais sans modification d'un statut qui garantirait leur indépendance. L'objectif était de résoudre « d'insolubles problèmes de mise en œuvre puisque le faible nombre de greffiers juridictionnels ([...] environ [10%] du nombre de greffiers, soit 900 agents) ne permett[ait] pas d'assurer l'exécution des missions [juridictionnelles] de manière homogène dans toutes les juridictions »⁽¹³⁵⁰⁾. La question est d'autant plus complexe que l'autorité hiérarchique du directeur de greffe, portant sur les tâches d'assistance renforcée, ne s'exerce pas sur les actions d'aide à la décision, qui relèvent du pouvoir juridictionnel de direction du magistrat. L'expérimentation de greffiers « assistants renforcés du magistrat » (G.A.R.M.) entre 2003 et 2004, dans 14 juridictions pilotes, puis de greffiers « assistants du magistrat » (G.A.M.) entre 2014 et 2016, dans 27 juridictions expérimentales, confirmait la nécessité d'une assistance plus importante des magistrats, notamment au parquet. Elle a pris fin « en raison de l'absence [d'augmentation] significati[ve] des effectifs de greffiers pourtant rendu[e] nécessaire par l'élargissement de leurs missions »⁽¹³⁵¹⁾ ...

L'équipe implique une étroite coopération entre ses membres, qui se voient affecter des missions complémentaires à exécuter de manière coordonnée. Le *Rapport d'information sénatorial sur l'évolution des métiers de la justice*, de juillet 2002, dirigé par Christian Cointat, confirmait le besoin de l'autorité judiciaire de disposer, en sus de greffiers et de

rapporteur de la Commission des lois exposait que la disposition nouvelle dispensant le greffier de dresser l'inventaire des pièces d'un dossier d'instruction « est une mesure de bonne administration de la justice qui déchargera le greffier d'une tâche importante, certes, mais qui [...] n'avait d'autre utilité que de faciliter le travail des magistrats » (*JORF* 27 juin 1984, n° 67, Débats parlementaires). Comment trouver irrationnel que le travail du greffier facilite celui du magistrat, dont il est l'auxiliaire ? Le législateur inversait les rôles : un juge chargé des tâches de secrétariat pour que son greffier, ainsi libéré, puisse se livrer à d'autres travaux...

⁽¹³⁴⁹⁾ Hubert HAENEL et Jean ARTHUIS, *Rapport n° 357 fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire*, op. cit., p. 138.

⁽¹³⁵⁰⁾ Pierre DELMAS-GOYON, *Le juge du 21ème siècle. Un citoyen acteur, une équipe de justice*, op. cit., p. 22 et 111.

⁽¹³⁵¹⁾ Clément CLOCHET, « Quelle équipe autour du magistrat ? », op. cit., p. 509. V. aussi, Philippe BAS (dir.), *Rapport d'information n° 495 [...] sur le redressement de la justice*, op. cit., p. 232.

secrétaires, de « *collaborateurs de haut niveau* »⁽¹³⁵²⁾ capables d'analyses juridiques approfondies, de préparer des projets de décisions, privilégiant la notion d'équipe « *autour* » du magistrat plutôt que celle de magistrat « *chef d'équipe* »⁽¹³⁵³⁾. Didier Marshall, premier président de la Cour d'appel de Montpellier, proposait en décembre 2013, dans son rapport, *Les juridictions du XXI^e siècle. Une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens, et aux métiers de la justice*, la création d'« *attachés de justice* » qui seraient « *de jeunes juristes compétents [...], comme les avocats ou les universitaires, recrutés pour quelques années, [contribuant] à la préparation et à la rédaction des décisions juridictionnelles* »⁽¹³⁵⁴⁾.

L'autorité judiciaire délègue de plus en plus d'activités juridiques et rédactionnelles qui constituent son cœur de métier⁽¹³⁵⁵⁾, à des agents publics contractuels plutôt qu'aux greffiers : assistants de justice⁽¹³⁵⁶⁾ pour les recherches juridiques ou la rédaction de projets de décisions ; juristes-assistants pour les dossiers techniques ou complexes (droit de la construction, liquidations successorales, liquidations de régimes matrimoniaux, droit de la responsabilité médicale...); chargés de mission au cabinet des chefs de juridiction pour la justice de proximité ; assistants spécialisés en matière pénale⁽¹³⁵⁷⁾. Ces différents partenaires reçoivent leurs directives des magistrats qu'ils sont chargés d'assister.

⁽¹³⁵²⁾ Christian COINTAT, *Rapport d'information [...] sur l'évolution des métiers de la justice*, op. cit., p. 93 et 460 ; p. 92 : « Un hiatus s'est formé entre la façon de travailler, artisanale et solitaire du magistrat, enfermé dans son cabinet, plongé dans ses dossiers et préoccupé par le seul souci d'évacuer ses affaires, et la nécessité de répondre à un contentieux qui revêt aujourd'hui un caractère "industriel" ».

⁽¹³⁵³⁾ V. Clément CLOCHET, « Quelle équipe autour du magistrat ? », op. cit., p. 514 : « Se profilerait alors la figure d'un magistrat-capitaine, à l'instar de celui d'une équipe sportive, dénué de pouvoir hiérarchique direct mais garant de la cohérence du travail de l'équipe et de son cap ».

⁽¹³⁵⁴⁾ Didier MARSHALL (dir.), *Les juridictions du XXI^e siècle. Une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens, et aux métiers de la justice*, op. cit., p. 16 et 31.

⁽¹³⁵⁵⁾ Les recrutements temporaires et les services intérimaires pour les tâches matérielles ne peuvent résorber les stocks juridictionnels (v. Hubert HAENEL et Jean ARTHUIS, *Rapport n° 357 fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire*, op. cit., spéc. p. 140). Quelle est la place des « ressources fragiles » dans les domaines ne touchant pas à l'indépendance juridictionnelle ? Confier des fonctions juridictionnelles aux assistants du magistrat implique d'en protéger l'indépendance et donc de renforcer leur statut.

⁽¹³⁵⁶⁾ Art. 1er du Décret n° 96-513 du 7 juin 1996 relatif aux assistants de justice, *JORF* 14 juin 1996, n° 137, p. 8863 : « Les assistants de justice [...] apportent leur concours aux travaux préparatoires réalisés pour l'exercice de leurs attributions par les magistrats ». En 2017, ils représentaient 933 E.T.P.T. répartis dans l'ensemble des juridictions (v. Philippe BAS (dir.), *Rapport d'information n° 495 [...] sur le redressement de la justice*, op. cit., p. 235).

⁽¹³⁵⁷⁾ Art. 706, 706-2 (assistants spécialisés des pôles interrégionaux de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique), 706-181 (juridictions spécialisées en matière d'accidents collectifs), 706-79 (juridictions spécialisées dans la lutte contre la délinquance et la criminalité organisée de grande complexité), 706-25-2-1 (poursuite et instruction des actes de terrorisme) et 706-25-15 (prévention des actes de terrorisme auprès du ministère public) du C.P.P.

Naît alors dans l'espace judiciaire une culture de l'éphémère, « *comme un besoin accru d'encadrement et de partage auquel la hiérarchie [...] doit consacrer un temps toujours plus important* »⁽¹³⁵⁸⁾. La question se pose de l'évaluation et du suivi de ces effectifs, comme celle de leur qualification et de leur indépendance, dans la mesure où leurs missions se rapprochent de l'assistance juridictionnelle à magistrat. Les tâches d'assistance renforcée et d'aide à la décision, initialement expérimentées pour concrétiser les nouvelles missions des greffes, ont finalement été affectées aux « *ressources fragiles* »⁽¹³⁵⁹⁾ des juridictions... « *Les organisations syndicales dénoncent régulièrement l'absorption par les personnels contractuels des ressources qui auraient pu renforcer les greffes et leur permettre d'assurer l'intégralité de leurs missions* »⁽¹³⁶⁰⁾. En effet, les magistrats des T.J. ne peuvent pas réellement compter sur une aide à la décision. Ils se partagent l'appui d'un assistant de justice présent deux à trois jours par semaine, et plus rarement, d'un juriste-assistant. « [Ils peuvent] *donc espérer un [soutien] épisodique, sans commune mesure avec le nombre de dossiers [qu'ils doivent] traiter* »⁽¹³⁶¹⁾.

Dans la politique publique de l'égalité d'accès au juge, l'autorité judiciaire n'est plus le seul « prestataire » de service public, mais le pivot autour duquel gravite un ensemble d'acteurs qu'elle mobilise en fonction de ses besoins.

2. Les *amicus curiae*

Lorsque la Cour de cassation recherche l'interprétation « contextuelle »⁽¹³⁶²⁾ d'une disposition législative, les organisations syndicales et représentatives (GISTI, ATD Quart Monde, Droit Au Logement, UFC-Que Choisir...) peuvent-elles devenir, au service d'un

⁽¹³⁵⁸⁾ Vincent LESCLOUS, « Le parquet face à ses exigences nouvelles d'effectivité », *op. cit.*, p. 392.

⁽¹³⁵⁹⁾ V. par ex., Marcelo WESFREID et Louise COLCOMBET, « Divorces, licenciements abusifs... Éric Dupond-Moretti annonce 1000 recrutements pour réduire les délais de jugement », *Le Parisien*, 3 mai 2021 ; Pierre JANUEL, « Éric Dupond-Moretti veut accélérer une justice trop lente », *D. actu.*, 4 mai 2021.

⁽¹³⁶⁰⁾ Clément CLOCHET, « Quelle équipe autour du magistrat ? », *op. cit.*, p. 509.

⁽¹³⁶¹⁾ Clément CLOCHET, « Quelle équipe autour du magistrat ? », *op. cit.*, p. 512 : « Bien des juges rédigent l'intégralité de leurs ordonnances et jugements, du chapeau au dispositif pour soutenir leur greffe, ou participent à la tenue des dossiers par le biais des applicatifs. Ils retracent eux-mêmes la procédure, les demandes et des éléments factuels d'historique ou de situation qui pourraient parfaitement être pré-rédigés par des assistants efficaces et bien formés ».

⁽¹³⁶²⁾ L'approche *contextuelle* de l'interprétation (*de lege ferenda*) tient compte des réalités économiques et socio-culturelles au sein desquelles se pose la question de droit. *Contra*. L'interprétation *littérale* de la loi (*de lege lata*) repose sur une lecture exégétique du texte, recherchant sa cohérence avec les catégories d'un corpus juridique écrit ou les concepts jurisprudentiels, la volonté du législateur, son but.

intérêt général, conseils de la Haute juridiction⁽¹³⁶³⁾ ? Ces juristes exerçant les droits de la défense sont les conseils des institutions de régulation, intervenants actifs dans l'application des lois⁽¹³⁶⁴⁾, à condition, en l'état actuel de la procédure de cassation, que leur intervention volontaire soit formée à titre accessoire⁽¹³⁶⁵⁾, *i.e.* lorsqu'elle appuie les prétentions d'une partie⁽¹³⁶⁶⁾. « *Les interventions volontaires sont sévèrement encadrées. L'idée que la Cour pourrait être enrichie par des interventions volontaires est absente et ne fait pas partie de la culture juridique de notre pays [...]. L'organisation de l'apport scientifique de la société civile est capitale pour l'intégrité même des informations soumises au juge. La consultation informelle, telle qu'elle est pratiquée par le parquet [général autonome], ne garantit pas [de sa] capture par certains intérêts* »⁽¹³⁶⁷⁾. Ces *amici curiae* non-sollicités⁽¹³⁶⁸⁾ constitueraient une garantie de la Cour contre elle-même, par la vigilance qu'ils lui imposeraient.

Cet « *apport scientifique de la société civile* »⁽¹³⁶⁹⁾ a déjà une traduction dans l'expression de « *bien commun* » relative à l'intervention du Procureur général devant les chambres mixtes, l'assemblée plénière et les assemblées générales de la Cour⁽¹³⁷⁰⁾. En « *éclair[ant] la cour sur la portée de la décision à intervenir* », le Procureur général l'invite à développer un certain contrôle de proportionnalité. Est-il alors envisageable que les citoyens puissent exprimer leur approbation, réserve ou désaccord avec la motivation de la Cour, selon

⁽¹³⁶³⁾ V. Frédéric ROLIN, « La participation du public à la prise de décisions publiques : un miroir aux alouettes ? », Billet du 24 févr. 2020, *D. actu. étu.* Sur cette analyse, v. la critique que Michel VILLEY formulait à l'égard de l'activité du laboratoire de sociologie juridique de Jean CARBONNIER, in *Philosophie du droit*, t. II, *op. cit.*, p. 239 : « M. Carbonnier [...] ne reconnaît [à la sociologie juridique] qu'une fonction "documentaire" instrumentale [*ancillaire*] : indiquer au législateur le possible, les conditions dont il lui faudrait tenir compte pour que les lois soient effectives et mordent sur la réalité. Le droit reste l'œuvre normative du législateur. Le législateur garde sa liberté [...] La sociologie ne serait-elle alors qu'une servante ? Une servante maîtresse ».

⁽¹³⁶⁴⁾ V. Nicolas HERPIN, *L'application de la loi : deux poids, deux mesures*, *op. cit.*, associant le droit et la justice à des instruments grâce auxquels certains acteurs – les employeurs, les cadres, les professions libérales, ceux qui manient le droit dans leur pratique professionnelle face aux jeunes, aux étrangers, aux « prolétaires » – disposent d'un « capital procédural » (*i.e.* la capacité à s'entourer des bons auxiliaires de justice et à anticiper les attentes de l'Institution judiciaire) leur permettant d'influencer la mise en œuvre des règles juridiques à leur profit, de défendre leurs intérêts, et de contribuer ainsi à la reproduction de l'ordre social.

⁽¹³⁶⁵⁾ Art. 327, al. 2, du C.P.C.

⁽¹³⁶⁶⁾ Art. 330, al. 1er, du C.P.C. V. Cass. ass. plén., 4 oct. 2019, n° 10-19.053, où l'absence de production de mémoire par l'une des parties rend irrecevable l'intervention volontaire de l'association.

⁽¹³⁶⁷⁾ Thomas PERROUD, « Une cassation participative est-elle possible ? », *Le droit en débats*, *D. actu.*, 6 janv. 2020.

⁽¹³⁶⁸⁾ Aux termes des art. L. 431-3-1 du C.O.J. et R. 625-3 du C.J.A., les Hautes juridictions détiennent *unilatéralement* l'initiative d'entendre un *amicus curiae*.

⁽¹³⁶⁹⁾ Thomas PERROUD, *loc. cit.*

⁽¹³⁷⁰⁾ Art. L. 432-1 du C.O.J. V. Emmanuel DREYER, « La main invisible de la Cour de cassation », *D.* 2016, p. 2473.

l'idée que « *le droit prétorien ne peut s'épanouir en démocratie que si le droit de critique est largement ouvert* »⁽¹³⁷¹⁾? Leur avis, possiblement utile à une meilleure accessibilité et compréhension de la jurisprudence, donnerait en revanche une vision idéaliste⁽¹³⁷²⁾ et non juridique du litige.

3. Les gens de justice

L'égal accès au service public de la justice ne dépend pas seulement de l'action ou de l'inaction des personnes publiques⁽¹³⁷³⁾, soumise au régime de droit administratif⁽¹³⁷⁴⁾ et ressortissant de la compétence administrative⁽¹³⁷⁵⁾. D'autres professionnels contribuent à cet accès. « *Il ne s'agit [plus tant] de favoriser l'accès au droit ou à la justice, [que] de renouer avec une croissance durable, de lever les freins à l'activité et de libérer les activités contraintes [...]. Il n'est pas anodin de souligner que l'évolution des professions juridiques réglementées [n'est pas] pilotée par la chancellerie mais par le Ministre de l'Économie* »⁽¹³⁷⁶⁾. Les gens de justice⁽¹³⁷⁷⁾ qui y concourent exercent des professions, parfois réglementées, aux

⁽¹³⁷¹⁾ Jean-Louis ROPERS, *Au service de la Pensée Judiciaire*, op. cit., p. 28.

⁽¹³⁷²⁾ *Littérature*. v. ARISTOTE, *Éthique à Nicomaque*, rééd. Le Livre de Poche, coll. Classiques Philo, Paris, 2012, livre V, chap. Ier, p. 42 : « On devient architecte en construisant ; on devient musicien en faisant de la musique. Tout de même, on devient juste en pratiquant la justice ; sage en cultivant la sagesse ; courageux en exerçant le courage ».

⁽¹³⁷³⁾ Les missions de service public peuvent être assurées par des personnes privées, même en l'absence d'une délégation de service public (v. CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, req. n° 57302, *Rec. Lebon*, p. 417). V. aussi, sur l'office d'un auxiliaire de justice signifiant un titre exécutoire de l'autorité judiciaire, Cass. civ. 2e, 4 juill. 2007, n° 06-16.961, *Bull. civ. II*, n° 199 ; *JCP* 2007, n° 4, p. 2700 ; *D.* 2007, p. 2309 : « L'huissier de justice qui procède à la signification d'un acte à personne n'a pas à vérifier l'identité de la personne qui déclare être le destinataire de cet acte ». Il s'agit d'une jurisprudence constante, car « l'huissier [...] n'est pas doté de prérogatives [régaliennes] lui permettant de procéder à un contrôle de l'identité » (Natalie FRICERO, *JurisClasseur Procédure civile*, v° « Notification des actes de procédure », fasc. 600-65, 2019, n° 39). Lorsque l'identité déclarée par la personne rencontrée est inexacte, la sincérité de l'auxiliaire de justice est présumée : l'huissier a simplement « reçu de bonne foi des déclarations mensongères ou inexactes », de sorte que la responsabilité de l'État pour faute de l'huissier mandaté dans le cadre d'une procédure de saisie-attribution ne peut être engagée, mais la preuve de l'irrégularité de la signification peut être rapportée par tous moyens (Cass. civ. 2e, 12 oct. 1972, n° 71-11.981, *Bull. civ. II*, n° 244). L'apport de la preuve contraire est toutefois limité : elle ne permet pas, du seul chef de l'irrégularité, en l'absence de grief, de faire juger que la signification est irrégulière... (Cass. civ. 2e, 12 oct. 1972, n° 71-11.98, *loc. cit.*).

⁽¹³⁷⁴⁾ Les services publics industriels et commerciaux sont soumis au droit privé et à la compétence de l'ordre judiciaire (v. T. confl., 22 janv. 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*, req. n° 706, *loc. cit.*).

⁽¹³⁷⁵⁾ V. Agathe VAN LANG, « Propos conclusifs. Quelle place pour le juge judiciaire dans l'architecture constitutionnelle ? », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 245.

⁽¹³⁷⁶⁾ Gaëlle DEHARO, « L'influence de la rationalité économique sur l'évolution des missions des gens de justice : vers la fongibilité des professions juridiques réglementées ? », op. cit., p. 89. V. en ce sens, la censure, Cons. const., 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, déc. n° 2015-715 DC, op. cit., §48-52, de la contribution à l'accès au droit due par certains gens de justice, au motif que l'art. 50 de la *Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, *JORF* 7 août 2015, n° 181, texte n° 1 ; *NOR* : E1NX1426821L, qui l'instituait, était entaché d'incompétence négative et créait une rupture d'égalité injustifiée devant les charges publiques.

⁽¹³⁷⁷⁾ La notion de « gens de justice » renvoie aux acteurs du débat judiciaire, qui animent les mécanismes au service des justiciables ou facilitent, par leur intervention, le bon fonctionnement de l'institution (v. Serge GUINCHARD, André VARINARD et Thierry DEBARD, *Institutions juridictionnelles*, Paris, 15ème éd.,

missions diverses (certaines procèdent d'une délégation de service public, d'autres ont un monopole), avec des modalités d'installation et des usagers différents (clientèle, charge), dans une relation au juge personnalisée (certains interviennent sur décision, ou agissent dans le cadre d'un mandat, d'autres sur saisine, ou sur conseil). Chaque catégorie d'auxiliaires de justice existe indépendamment des autres et revendique sa spécificité, mais toutes sont regroupées sous l'appellation générique des « collaborateurs du service public de la justice »⁽¹³⁷⁸⁾.

Ainsi du médiateur, mandataire de justice au même titre que les experts judiciaires, les enquêteurs sociaux, les tuteurs, les curateurs, associés au service public de la justice. Le médiateur est un partenaire du magistrat, et ne tient ses pouvoirs que de lui : le juge le désigne parmi une offre concurrentielle⁽¹³⁷⁹⁾, après avoir recueilli l'accord des parties⁽¹³⁸⁰⁾, déterminé les modalités de la médiation⁽¹³⁸¹⁾, et fixé sa rémunération de collaborateur occasionnel⁽¹³⁸²⁾. Au civil, il n'existe pas de liste de médiateurs, ni de procédure d'habilitation de personnes ou d'associations. Le juge désigne le médiateur sur des critères personnels d'intégrité morale et d'expérience⁽¹³⁸³⁾. Il ne peut recourir qu'à des critères très généraux pour comparer la qualité des intervenants « *eu égard à la nature du litige* »⁽¹³⁸⁴⁾ : par exemple, une association bénéficiant des « crédits d'intervention » d'une cour d'appel⁽¹³⁸⁵⁾ dans le cadre de la politique

Dalloz, coll. Précis, 2019, n° 828, p. 931). Ils participent à l'administration de la justice, « tournent autour du juge », sans toutefois exercer de mission régaliennne. Il s'agit de professionnels du droit, d'hommes de loi qui se mettent au service des plaideurs en coopérant au service public de la justice (v. Serge GUINCHARD, André VARINARD et Thierry DEBARD, *loc. cit.*, n° 1055, p. 1170).

⁽¹³⁷⁸⁾ V. Gaëlle DEHARO, « L'influence de la rationalité économique sur l'évolution des missions des gens de justice : vers la fongibilité des professions juridiques réglementées ? », *op. cit.*, p. 92 : « L'idée d'une interprofession peut [...] paraître séduisante en ce qu'elle pourrait permettre aux professionnels libéraux d'assurer au profit des "clients" un service complet, droit, chiffré et contentieux répondant à des demandes de plus en plus précises des usagers du droit, mais soumettant dans le même temps les professions réglementées à un phénomène de consumérisation de leurs activités ».

⁽¹³⁷⁹⁾ Le médiateur doit faire l'objet d'un agrément par le juge (art. 131-4 du C.P.C.).

⁽¹³⁸⁰⁾ Art. 131-1 du C.P.C.

⁽¹³⁸¹⁾ Art. 131-6 du C.P.C.

⁽¹³⁸²⁾ Art. 131-13 du C.P.C. *Adde.* L'art. L. 311-3, 21°, du Code de la sécurité sociale, rattache les collaborateurs occasionnels d'une administration, à l'exception des experts requis, commis ou désignés par les juridictions de l'ordre judiciaire, au régime général de la sécurité sociale.

⁽¹³⁸³⁾ Art. 131-5 du C.P.C.

⁽¹³⁸⁴⁾ Art. 131-5, 3°, du C.P.C. Pour rechercher sereinement une solution amiable, il est important que les parties aient confiance en le tiers susceptible d'intervenir ; qu'il présente des qualités non juridiques adaptées au contentieux et offre des garanties déontologiques.

⁽¹³⁸⁵⁾ Depuis le 1er janv. 1998, les demandes de subventions sont traitées par un magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (M.D.P.A.A.D.), conseiller à la cour d'appel (v. *Circ. [CAB] n° 98-01 du 12 janvier 1998 relative à la mise en œuvre de la déconcentration des décisions administratives individuelles et financières concernant les associations exerçant des activités présentenciennes, d'aide aux victimes, de médiation*

associative d'aide à l'accès au droit, ou disposant d'une convention avec un C.D.A.D.⁽¹³⁸⁶⁾. Pour bénéficier de ces crédits, l'association de médiation conclue avec la cour une convention d'objectifs, prévoyant des mécanismes de contrôle et un échéancier des versements. Dans un contexte incitant à la mise en concurrence des intervenants à l'action n° 4 du *Programme 101* de la « Mission Justice », les conventions d'objectifs ont tendance à se généraliser et même à devenir obligatoires. Ainsi, l'attribution d'une subvention d'un montant annuel dépassant un seuil défini par décret est subordonnée à la conclusion préalable d'une convention⁽¹³⁸⁷⁾. Lorsque des locaux sont mis à disposition par l'autorité administrative, des conventions pluriannuelles d'objectifs sont recommandées, dès lors que l'association entre dans un partenariat durable avec le ministère de la Justice⁽¹³⁸⁸⁾.

Dans un mode de règlement déjudiciarisé d'un conflit, les parties se font face, et le médiateur ne propose aucune solution au *litige*. Il les assiste « *de manière indépendante et impartiale dans leur volonté de parvenir à un règlement amiable de leur dispute* »⁽¹³⁸⁹⁾. Il intervient dans un *conflit* de relations entre des personnes, et non dans un *litige*, catégorie procédurale définie à l'article 4 du C.P.C. comme « *les prétentions respectives des parties* » fixées par l'acte introductif d'instance. La mesure de médiation n'a rien en commun avec la figure du juge, ce dernier ne pouvant jouer le rôle du médiateur sans compromettre son impartialité⁽¹³⁹⁰⁾. Lorsqu'il intervient comme conciliateur, dans le cadre de la mission donnée par l'article 12, alinéa 4, du C.P.C., le juge aide les parties à résoudre leur différend sans leur opposer d'argument juridique, uniquement par la discussion et la persuasion (*conciliationis*), et en toute confidentialité.

civile et notamment familiale, et/ou gérant des points-rencontre, BOMJ 31 mars 1998, n° 69). Le montant de la subvention est déterminé par le chef de cour. L'ordonnancement des crédits d'intervention est délégué au préfet de région des cours concernées, en sa qualité d'ordonnateur secondaire des dépenses des services judiciaires. Le préfet prend un « arrêté attributif de subvention » après vérification par le contrôleur des finances locales.

⁽¹³⁸⁶⁾ Art. 55 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique*.

⁽¹³⁸⁷⁾ Art. 9-1 et 10, al. 4, de la *Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF 13 avr. 2000, n° 88, texte n° 1 ; NOR : FPPX9800029L*.

⁽¹³⁸⁸⁾ *Circ. [D.A.C.G.] du 26 février 2002 relative à la politique associative du ministère de la justice, BOMJ 30 juin 2002, n° 86 ; NOR : JUSD0230049C*.

⁽¹³⁸⁹⁾ Art. 7 du *Model Rules for the Conciliation of Disputes Between States*, résolution 50/50, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 11 déc. 1995.

⁽¹³⁹⁰⁾ V. Renzo ORLANDI, « La mediazione penale tra finalità riconciliative ed esigenze di giustizia », in *Associazione fra gli studiosi del processo penale (conv.), Accertamento del fatto, alternative al processo, alternative nel processo*, Milano, éd. Giuffrè, 2007, p. 181 : « La tentative de conciliation [du juge] serait inévitablement conditionnée et troublée [...] par le pouvoir qui découle de son statut de magistrat. "Jouer" le rôle de médiateur et "juger" supposent des aptitudes différentes destinées à s'entraver réciproquement si la même personne les exerce. Celui qui "joue le rôle de médiateur" est au service des parties en conflit et n'a pas de pouvoir sur elles ».

L'offre de médiation, qui fait intervenir un tiers, correspond « à une vision ‘non juridique’ des différends, sur fond d'un discours, très prégnant en sciences sociales sur les vertus d'une justice négociée. [...] L'intervenant apparaît chargé d'une mission thérapeutique qui n'appartient pas au juge »⁽¹³⁹¹⁾. La position du médiateur se distingue en ce sens de celle du technicien, collaborateur occasionnel chargé d'éclairer le juge⁽¹³⁹²⁾ « par des constatations, par une consultation ou par une expertise sur une question de fait qui requiert [ses] lumières. [...] Il ne doit jamais porter d'appréciations d'ordre juridique »⁽¹³⁹³⁾. Le juge détient en effet le monopole de la qualification juridique des faits⁽¹³⁹⁴⁾. Il ne peut déléguer son autorité de dire le droit. La rémunération de l'expert est fixée « en fonction notamment des diligences accomplies, du respect des délais impartis et de la qualité du travail fourni »⁽¹³⁹⁵⁾. Le coût d'intervention des enquêteurs sociaux est compris dans les dépens⁽¹³⁹⁶⁾, et la rémunération est fixée compte tenu « des diligences auxquelles l'enquête a donné lieu et des difficultés qu'elle a pu présenter »⁽¹³⁹⁷⁾. *Quid* de la rémunération du médiateur, lorsque les diligences sont difficilement mesurables et en l'absence d'indicateurs sur la qualité de sa collaboration ? Le juge ne peut qu'apprécier des critères quantitatifs : le nombre, la durée des séances avec les

⁽¹³⁹¹⁾ Évelyne SERVERIN, « Le médiateur civil et le service public de la justice », *op. cit.*, p. 229.

⁽¹³⁹²⁾ *Nuance*. L'expertise est elle-même source de complexité. En effet, les opérations expertales proposent souvent, dans les résultats d'expertises, plusieurs conclusions : hypothèses, tableaux, calculs, entraînant une lecture supplémentaire tant pour les parties que pour le juge (v. I.G.J., *Le traitement des dossiers civils longs et complexes*, *op. cit.*, spéc. p. 41)... « L'expertise coche donc à la fois la case de la longueur (l'opération prenant nécessairement un certain temps) et celle de la complexité » (Collectif, « Comment traiter les dossiers civils longs et complexes ? », *D. actu.*, 5 oct. 2022).

⁽¹³⁹³⁾ Art. 232 et 238 du C.P.C. *Adde*. La probité d'un candidat à l'inscription sur une liste d'experts désignés tant en matière civile qu'en matière pénale (art. 1er du *Décret n° 2004-1463 du 23 décembre 2004 relatif aux experts judiciaires*, *JORF* 30 déc. 2004, n° 303, texte n° 63 ; *NOR* : JUSC0420950D) est appréciée par l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour d'appel, qui intervient comme administration chargée par la loi du contrôle de l'exercice d'une activité professionnelle (art. 776 du C.P.P.) faisant l'objet de restrictions fondées sur l'existence « de faits contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs » (art. 2 du *Décret n° 2004-1463 du 23 décembre 2004*). Cette assemblée ne siège pas en tant qu'autorité judiciaire, mais intervient en tant qu'autorité administrative. Aussi, elle « ne peut se fonder sur [l'examen des] mentions du bulletin n° 1 du casier judiciaire du candidat à l'inscription » (Cass. civ. 2e, 27 mai 2021, n° 21-60.013, *D. actu.*, 9 juin 2021, obs. Mélin), réservé aux autorités judiciaires dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle et également délivré « aux greffes des établissements pénitentiaires afin de compléter les dossiers individuels des personnes incarcérées, ainsi qu'aux directeurs des [S.P.I.P.], afin de leur permettre d'individualiser les modalités de prise en charge des personnes condamnées, notamment de proposer, pour les personnes incarcérées, un aménagement de peine ou une libération sous contrainte » (art. 774 du C.P.P.).

⁽¹³⁹⁴⁾ Art. 12, al. 2, du C.P.C.

⁽¹³⁹⁵⁾ Art. 284 du C.P.C.

⁽¹³⁹⁶⁾ Art. 3 du *Décret n° 76-998 du 4 novembre 1976 relatif à la rémunération des personnes chargées des enquêtes sociales en matière de divorce et de séparation de corps*, *JORF* 5 nov. 1976, n° 259, p. 6421. Ces dépenses sont assimilées aux frais de justice, à la charge de l'État, et font l'objet d'une avance par le Trésor public (art. R. 93, 13°, du C.P.P.). Le recouvrement de la part de ces frais non prise en charge par la puissance publique est mené contre la partie condamnée aux dépens. En l'absence de condamnation aux dépens, « les frais d'enquête sociale sont recouverts contre la partie désignée par le juge qui a ordonné l'enquête » (art. R. 221, al. 3, du même Code).

⁽¹³⁹⁷⁾ Art. 1er du *Décret n° 76-998 du 4 novembre 1976*.

parties et les tiers consentants⁽¹³⁹⁸⁾. Il fixe la rémunération du médiateur en toute indépendance, en fonction de considérations qui lui sont propres, sans qu'un barème calculé par le professionnel concerné ne s'impose⁽¹³⁹⁹⁾. Au regard de sa collaboration ponctuelle au service de la justice, le médiateur civil est placé dans une situation d'extrême dépendance des parties et du juge pour obtenir une mission, mais jouit d'une grande liberté dans la manière de l'exécuter.

Dans une toute autre situation institutionnelle, la médiation pénale est axée sur un dialogue efficace entre le ministère public et ses partenaires mandatés⁽¹⁴⁰⁰⁾, lorsqu'elle est *requis* et non simplement proposée⁽¹⁴⁰¹⁾. La mesure alternative aux poursuites est confiée à des spécialistes en relations sociales qui, contrairement au magistrat, revêtent les caractéristiques d'un médiateur.

La fonction de médiateur pénal est incompatible avec l'exercice d'une activité judiciaire ou d'officier ministériel. Il s'agit d'une personne extérieure à la procédure judiciaire, qui n'a pas à rechercher si le prévenu doit être relaxé ou condamné et intervient dans un contexte séparé,

⁽¹³⁹⁸⁾ Art. 131-3 et 131-8, al. 1er, du C.P.C.

⁽¹³⁹⁹⁾ En cas de contentieux sur la rémunération du médiateur – les parties pouvant en contester le montant pour défaut de diligences (art. 719 du C.P.C.) – qui relève du régime applicable aux contestations des frais irrépétibles, dont le mode de calcul n'est *pas réglementé*, le juge se réfère à l'art. 721 du C.P.C., et statue « suivant la nature et l'importance des activités de l'auxiliaire de justice ou de l'officier public ou ministériel, les difficultés qu'elles ont présentées et la responsabilité qu'elles peuvent entraîner ». *Adde. Contra*. Les sommes perçues par le médiateur du procureur de la République, chargé d'une mission de médiation pénale au titre de l'art. 41-1, 5°, du C.P.P., font partie des frais de justice criminelle, correctionnelle et de police. Elles sont tarifées à l'art. R. 121-2, 4°, du même Code.

⁽¹⁴⁰⁰⁾ La délégation des alternatives aux poursuites (art. 41-1 du C.P.P.) aux structures associatives existant dans le ressort des T.J. permet d'apporter une réponse adaptée à des comportements délinquants, favorisant la resocialisation et restaurant la paix sociale. En matière de médiation pénale (art. 41-1, 5°, du même Code), les mesures confiées par le procureur de la République ne peuvent l'être qu'à des personnes physiques ou à des associations régulièrement déclarées et habilitées à en effectuer (art. R. 15-33-30), dans les conditions précisées à l'art. R. 15-35 : la personne physique ou morale qui désire être habilitée doit former sa demande auprès du doyen des juges d'instruction ou du président de la chambre de l'instruction. L'association (personne morale) qui a été habilitée à mener des médiations indique la liste des personnes physiques qui accompliront les missions, avec pour seules mentions leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, profession et domicile (art. R. 15-35, 7°). La disposition issue du *Décret n° 2002-801 du 3 mai 2002*, *JORF* 5 mai 2002, n° 105, texte n° 139 ; *NOR* : JUSD0230078D, assouplit le régime d'habilitation des médiateurs du procureur de la République tel que prévu par le *Décret n° 95-661 du 9 mai 1995*, *JORF* 10 mai 1995, n° 109 ; *NOR* : JUSD9530020D, qui exigeait l'habilitation individuelle des personnes physiques intervenant au sein de l'association. Cette habilitation personnelle et nominative renforçait le lien direct du procureur avec le tiers médiateur. Depuis 2002, l'habilitation *intuitu personae* n'est plus requise, et le procureur ne connaît pas la plupart des personnes, qui, juridiquement sous son contrôle, procèdent à des missions de médiation ou à des compositions pénales...

⁽¹⁴⁰¹⁾ V. par ex., Cass. crim., 28 févr. 2001, *Évelyne X*, n° 00-83.365, Bull. crim., n° 54 ; *D.* 2001, p. 1517 ; *RTD civ.* 2001, p. 579, note Hauser ; *Dr. pénal* 2001, comm. n° 95, obs. Maron : une médiation pénale avait été proposée par un parquetier et non *requis* sur le fondement de l'art. 41-1, 5°, du C.P.P., dans le cadre d'une plainte pour non représentation d'enfant formée contre la mère. La mère, ultérieurement condamnée pour cette infraction, aux motifs notamment que « le centre de médiation familiale, saisi par le procureur de la République à la suite d'une plainte déposée par le père des enfants, a relevé dans son rapport que la mère avait une attitude manipulatrice incompatible avec un processus de médiation » ; a formé un pourvoi contre cet arrêt, cassé au visa de l'art. 21-3 de la *Loi n° 95-125 du 8 février 1995*, alors même que la médiation n'avait pas été ordonnée dans le cadre de la procédure pénale...

même physiquement, des lieux et temps du procès⁽¹⁴⁰²⁾. La désignation du médiateur n'implique pas le dessaisissement du parquet, qui veille au bon déroulement de la mesure. Il en fixe les délais et peut y mettre fin à tout moment. Le médiateur rend compte de sa mission par écrit au procureur de la République, le rapport étant communicable dans une autre procédure. La réussite de la médiation n'éteint pas l'action publique⁽¹⁴⁰³⁾. En cas d'échec comme d'accord partiel ou total entre les parties, un procès-verbal en atteste, et le procureur reste maître de l'opportunité des poursuites. Le procès-verbal dressé n'est pas soumis à l'homologation d'un juge ni ne constitue un titre exécutoire. La confidentialité du contenu du rapport de médiation⁽¹⁴⁰⁴⁾ « constitue une protection pour les parties, ce qui peut les inciter à accepter une mesure. Mais elle a pour contrepartie de retirer toute utilité à la mesure de médiation pour faire avancer l'instruction de l'affaire^[1405], ce qui peut au contraire dissuader le [magistrat] d'y recourir. [...] Qu'on le veuille ou non, c'est bien l'utilité de l'intervention de ce tiers en cours d'instance qui est en question »⁽¹⁴⁰⁶⁾. En effet, comment le juge peut-il contrôler la qualité de la mesure, définie en termes généraux, et dont le déroulement n'est pas porté à sa connaissance ? L'absence de contenu du compte-rendu l'empêche d'évaluer la valeur et la réelle portée de l'accord trouvé par les parties au conflit qui les oppose. Ainsi, le médiateur, « pour vivre heureux, vit caché » derrière les parties à toutes les étapes de sa mission⁽¹⁴⁰⁷⁾, de la recherche de l'accord, en passant par sa formalisation, à sa présentation au

⁽¹⁴⁰²⁾ V. Vania PATANÈ, « La mediazione », in Glauco GIOSTRA et Giulio ILLUMINATI (coord.), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, préf. Tullio Padovani, Turin, éd. Giappichelli, 2001, p. 371 s.

⁽¹⁴⁰³⁾ À la différence de la réussite d'une médiation civile où le juge prend acte de l'accord qui, en même temps qu'il met fin au conflit social, met fin au litige (à l'instance et à l'action). Un procès-verbal est dressé, soumis à l'homologation du juge. L'accord homologué devient un titre exécutoire (art. 130, 131 et 131-12 du C.P.C.).

⁽¹⁴⁰⁴⁾ Art. 21-3 de la *Loi n° 95-125 du 8 février 1995* : « La médiation est soumise au principe de confidentialité. Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance judiciaire ou arbitrale sans l'accord des parties ». Dans ce cas, la confidentialité de la médiation « impose que les pièces produites sans l'accord de la partie adverse, soient, au besoin d'office, [sans passer par la théorie des nullités qui exige la démonstration d'un grief], écartées des débats par le juge » (Cass. civ. 2e, 9 juin 2022, n° 19-21.798, *D. actu.*, 8 juill. 2022, obs. Hoffschir ; *D.* 2022, p. 1159).

⁽¹⁴⁰⁵⁾ Sur la mesure de médiation comme obstacle à la résolution d'un litige, engageant la responsabilité pour faute de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice, v. C.E.D.H., 23 sept. 1994, *Hokkanen c/ Finlande*, req. n° 50/1993/445/524, §49, *RTD civ.* 1995, p. 347, obs. Hauser ; 2003, p. 229, art. Serverin : condamnation de l'État finlandais au visa de l'art. 8 de la *Conv. E.D.H.*, pour n'avoir pas pris les mesures propres à garantir le respect des droits parentaux. Après le décès de sa femme, un père avait provisoirement remis sa fille à ses beaux-parents, mais n'avait pu obtenir sa restitution, malgré une série de décisions de justice rendues en sa faveur. À ces décisions avaient été opposées des médiations pour l'exécution forcée des mesures relatives à la garde et au droit de visite, qui, toutes, avaient échoué, aggravant la situation initiale. Le droit au respect de la vie familiale exigeait que soient prises des « mesures adéquates pour faciliter [la] rapide réunion [du père et de sa fille] », la médiation étant jugée inefficace.

⁽¹⁴⁰⁶⁾ Évelyne SERVERIN, « Le médiateur civil et le service public de la justice », *op. cit.*, p. 229. V. aussi, Fabrice DE KORODI, « La confidentialité de la médiation », *JCP G* 2012, n° 49, p. 1320.

⁽¹⁴⁰⁷⁾ V. CE, 6ème et 5ème ch. réun., 14 juin 2018, *Association Médiation-net et autres*, req. n° 408265, *AJ fam.* 2018, p. 367, 369 et 426 ; 2019, p. 553 ; *D. actu.*, 11 juill. 2018, obs. Deharo, sur le recours d'une association de médiateurs contre un décret qui prévoyait la communication des termes de l'accord, « [permettant ainsi] au juge d'apprécier l'importance et le sérieux des diligences accomplies » pour fixer la rétribution du médiateur.

magistrat qui l'a désigné. Et si l'accord conclu contient des dispositions contraires à l'ordre public, ces vices du consentement ne sauraient être reprochés au médiateur, qui n'est pas présumé disposer de compétences juridiques⁽¹⁴⁰⁸⁾. En effet, sa qualité de collaborateur occasionnel du service public ne l'habilite pas à donner des consultations juridiques ou à rédiger des actes sous seing privé pour autrui. Car la clé de la médiation est le consentement des parties à la résolution d'un conflit à travers une modalité autre qu'un litige judiciaire, *i.e.* que l'établissement juridique des faits⁽¹⁴⁰⁹⁾.

Le procès est dit *supplétif* : il impose sans s'imposer de lui-même. Tout *conflit* peut faire l'objet d'un accord des parties pour éviter ou s'écarter du chemin processuel⁽¹⁴¹⁰⁾. Mais la désinstitutionnalisation du rituel judiciaire n'est pas sans conséquence sur le lien social : « *La stabilité d'une société et la concorde qui y règnent sont conditionnées par la reconnaissance du tiers [jugeant] ; à l'inverse, le refus [de ce] tiers fait surgir une situation caractérisée par une relation duale qui est fondamentalement polégomène, c'est-à-dire source de conflits* »⁽¹⁴¹¹⁾. La médiation rejette la force publique de l'État, sa domination bureaucratique, sa sécurité juridique, au profit d'une conflictualité privée (souvent non) maîtrisée : « *La solution judiciaire n'est qu'une solution dictée par le droit. À quoi bon une solution en droit si tous les intéressés sont satisfaits autrement ?* »⁽¹⁴¹²⁾...

⁽¹⁴⁰⁸⁾ Sur la responsabilité de l'État pour faute d'un conciliateur mandaté dans le cadre d'une procédure de règlement amiable, dont la preuve reste difficile à apporter, v. Cass. com., 2 nov. 1993, n° 91-20.226, Bull. civ. IV, n° 372, p. 270. En l'espèce, un établissement bancaire estimait que le règlement amiable lui avait causé un préjudice et entendait rechercher la responsabilité du conciliateur. La banque demandait la communication de l'accord et du rapport d'expertise rédigés par ce dernier, que lui refusait le greffier du tribunal de commerce. Ce refus a été considéré comme fondé au visa des art. 38 et 39 du *Décret n° 85-295 du 1er mars 1985, JORF 5 mars 1985, n° 54, p. 2704*, qui limitent aux parties la communication de l'accord et à l'autorité judiciaire celle du rapport d'expertise.

⁽¹⁴⁰⁹⁾ *Littérature*. v. François OST, conte philosophique « Aux marges du Palais », in *Si le droit m'était conté*, Paris, éd. Dalloz, 2019, p. 180 : « Demain, c'est [...] *Chambre des vengeances*. [...] Nous [le service public de la justice] leur offrons l'occasion de régler leurs affaires à moindre mal et sans frais : ils exposent leur grief sans être contredit et maudissent tout à loisir l'auteur de leur dommage – vous n'imaginez pas le soulagement que leur apportent ces imprécations – des « paroles performatives » [...] on envoie quelqu'un au diable, et voilà qu'on s'imagine qu'il brûle déjà dans les flammes de l'enfer [...] l'affront est lavé, la dette honorée, la page est tournée. Si vous saviez combien de drames réels nous évitons ainsi chaque année ! ».

⁽¹⁴¹⁰⁾ Le rôle de « trouble-fête » peut être joué par la victime, puisque son refus de participer à la médiation pénale rend de fait la mesure impossible. La nécessité d'obtenir le consentement du mis en cause peut également faire échec à l'orientation initialement souhaitée par le ministère public. *Adde*. L'art. 41-1, 5°, du C.P.P. prend soin de préciser que « lorsque, après le déroulement d'une mission de médiation entre l'auteur des faits et la victime, de nouvelles violences sont commises par le conjoint ou l'ancien conjoint de la victime, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son ancien partenaire, son concubin ou son ancien concubin, *il ne peut être procédé à une nouvelle mission de médiation*. Dans ce cas, sauf circonstances particulières, le procureur de la République met en œuvre une composition pénale ou engage des poursuites ».

⁽¹⁴¹¹⁾ Julien FREUND, Préface à la réédition de *L'essence du politique*, Paris, éd. Sirey, coll. Philosophie politique, 1978, 764 p.

⁽¹⁴¹²⁾ Nicolas CAYROL, *Procédure civile. L3, M1, M2, op. cit.*, p. 14. Les procédés déformalisés, déjudiciarisés et dématérialisés font ressurgir le fantasme révolutionnaire d'une justice sans formalisme, sans avoué procédurier, l'utopie d'une relation directe entre l'État et ses sujets hors la médiation du droit. V. François OST, conte philosophique « 3, 2, 1... », in *Si le droit m'était conté, op. cit.*, p. 133 : « Qu'une grande puissance [...] eût à brider sa force en considération des plus faibles paraissait [au despote] tout simplement contre-nature [...]. Ce

4. Le conseil de juridiction, ou La territorialisation de la justice

Le Décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires⁽¹⁴¹³⁾, a institué un « conseil de juridiction », dont l'objectif est de créer « un lieu d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité »⁽¹⁴¹⁴⁾. Pour en finir avec l'héritage juridique de la société traditionnelle⁽¹⁴¹⁵⁾, le conseil de juridiction se compose notamment de représentants d'associations, et constitue un support institutionnel pour permettre l'implication des usagers dans l'établissement d'une politique de juridiction. « Ce qui se joue dans les politiques de territorialisation de la justice et ce qu'elles révèlent de la tension entre distance et proximité, c'est une superposition de registres [...]. À l'exercice du droit dans la distance, supposé garant de sa force symbolique et de son pouvoir réel de réguler et de contraindre, s'oppose un exercice du droit dans la proximité, supposé garant de son efficacité sociale et de l'adhésion des citoyens »⁽¹⁴¹⁶⁾. Ainsi, les chefs de T.J. échangent une à deux fois par an dans le cadre du conseil de juridiction avec des acteurs extérieurs (maire, préfet de département, recteur d'académie, bâtonnier des avocats, directeurs de la P.J.J., des services pénitentiaires) sur des thèmes transversaux d'action publique, tels que la prise en charge des sortants de prison, le harcèlement scolaire, les violences conjugales, l'aide aux victimes...⁽¹⁴¹⁷⁾. Ils

qu'il détestait par-dessus tout, c'était la loi générale et abstraite. Il lui préférerait de loin le contrat, qui se négociait en face à face, et qui lui permettait d'affirmer sa puissance en divisant ses adversaires, plutôt que d'avoir à se soumettre à une généralité abstraite et sans visage ». V. par ex., le consentement à un contrat non discuté, imposé. La théorie générale du droit des contrats a déduit du précepte moral « Tu respecteras tes promesses » (*pacta sunt servanda*), du Décalogue, le principe juridique selon lequel « les conventions doivent être respectées ». Mais « lorsqu'un ouvrier a conclu avec son patron un contrat de travail léonin [et que tel contractant inflexible refuse toute renégociation des clauses de l'accord, fussent-elles, en raison d'un bouleversement des circonstances, conduire son salarié à la ruine], accepteriez-vous que le juge condamne l'ouvrier à tenir sa promesse ? La majorité des formules emphatiques, trompeuses de ces doctrines modernes du droit naturel [...] sont des 'bouteilles vides décorées d'une belle étiquette' » (Michel VILLEY, *Philosophie du droit*, t. II, *op. cit.*, p. 228-229).

⁽¹⁴¹³⁾ JORF 28 avr. 2016, n° 100, texte n° 17 ; NOR : JUSB1529093D.

⁽¹⁴¹⁴⁾ Art. R. 212-64 et R. 312-85 du C.O.J. Même si l'opinion publique est insaisissable, car les citoyens qui font preuve de défiance envers la justice, viennent en même temps voir la façon dont elle est rendue. En observant le public qui assiste aux audiences correctionnelles, les commentaires varient du tout au tout. Plus il y a de moyens d'investigation, de journalistes, de papiers, d'articles, plus l'opinion est versatile.

⁽¹⁴¹⁵⁾ V. Hélène PEDNEAULT, *Pour en finir avec l'excellence*, Montréal, éd. Boréal, 1992, p. 291 et 293 : « La société dans laquelle nous avons à vivre n'est pas une communauté. Elle n'est pas davantage une collectivité, encore moins un symbole d'unité [...]. La société dans laquelle nous avons à être nous oblige à vivre dans des compartiments, comme si elle était un train où certains voyagent en première classe, d'autres en seconde classe et d'autres dans les wagons à bestiaux [...]. Nos miroirs nous rendront des images plus fidèles de nos idéaux quand nous aurons modifié le fond de la société dans laquelle nous vivons, après y avoir retrouvé notre plaisir [...]. Nos nouveaux dieux sont essentiellement matérialistes [...]. Nous ne pouvons pas être alors que nous sommes dans l'avoir à temps plein ».

⁽¹⁴¹⁶⁾ Jacques COMMAILLE, *À quoi nous sert le droit ?*, Paris, éd. Gallimard, coll. Folio essais, 2015, p. 165.

⁽¹⁴¹⁷⁾ Faire entrer « l'extérieur » dans « l'intérieur » de la justice dérange certains chefs de T.J., car ni les politiques de juridiction, ni le conseil de juridiction, ne sont censés évoquer l'activité juridictionnelle. « Or, ce

participent à la politique générale de prévention dans tous les domaines : l'environnement, la toxicomanie, les violences physiques, psychologiques, ou encore la sécurité routière. Le conseil de juridiction ne revêt-il alors pas les caractères d'un véritable conseil local ? D'autant plus qu'en application de l'article L. 132-3 du Code de la sécurité intérieure (C.S.I.), le maire dispose d'un droit à l'information, à sa demande, par le procureur de la République, des « *classements sans suite, mesures alternatives aux poursuites, poursuites engagées, jugements devenus définitifs ou appels interjetés* », lorsque ces décisions concernent des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune⁽¹⁴¹⁸⁾.

L'« accord cadre » entre le siège et le parquet sur des objectifs communs de politique pénale préside au choix du circuit processuel et surdétermine l'usage des procédures⁽¹⁴¹⁹⁾. Le conseil de juridiction participe de la nécessaire évaluation (supposant la création d'indicateurs statistiques pertinents) de leurs résultats. Il est indispensable au maintien des partenariats de l'institution, mais amène le travail judiciaire à sa frontière avec les missions de réhabilitation sociale, ou de suivi de santé publique, qui ne sont plus de son domaine. En ce sens, « *il recèle un vrai danger de fusion de l'action judiciaire dans les politiques publiques, notamment de sécurité. La multiplication de comités présidés par le préfet et le procureur démontre la réalité de ce phénomène* »⁽¹⁴²⁰⁾. Cette mise sous tension de la justice s'est manifestée par la publication, en juin 2017, du *Livre noir du ministère public*, dans lequel la Conférence nationale des procureurs de la République (C.N.P.R.) a dénoncé « *la pénalisation à outrance*

qui intéresse les élus, c'est parler de l'activité juridictionnelle, y compris sur la répression de la délinquance et la jurisprudence pénale [...]. Le C.L.S.P.D. [*Conseil local de sécurité, de prévention de la délinquance et de la radicalisation*] nous permet déjà de voir les élus sur des thématiques précises » (Éric MAILLAUD, *Entretien de thèse sur l'administration d'un tribunal judiciaire, loc. cit.*). Les édiles locaux demandent par ex. au procureur de la République la liste des mineurs les plus turbulents, de manière à sévir par quelque mesure sociale appropriée ; ou mettent en demeure le parquet d'intervenir rapidement sur un site, afin que l'autorité judiciaire, dans des conditions qui n'ont rien à voir avec le droit ou la sauvegarde de la liberté individuelle, mette rapidement un terme aux débordements de quelques-uns.

⁽¹⁴¹⁸⁾ Adde. La Mission « flash » sur les entraves opposées à l'exercice des pouvoirs de police des élus municipaux, conduite par les députés Philippe GOSSELIN et Naïma MOUTCHOÛ, p.o. de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, de l'Assemblée nationale, Paris, en ligne, avr. 2021, spéc. p. 30, va même plus loin, en proposant de supprimer l'exigence d'une demande du maire, afin que le parquet procède d'office à une transmission systématique des informations dont il dispose. Rapp. Aurélie SCHAFF, « La justice fragmentée », *op. cit.*, p. 111 : « La spécialisation [de la juridiction] renvoie, en miroir, à la spécialisation de certains services de l'État, et au besoin des responsables politiques de s'appuyer sur un outil judiciaire dédié pour mettre en oeuvre leurs décisions au sein d'un territoire donné ».

⁽¹⁴¹⁹⁾ Avec la procédure de C.R.P.C. (art. 495-7 s. du C.P.P.), « le parquet est [par ex.] obligé de travailler avec le barreau, puisque le ministère de l'avocat est obligatoire, et aussi avec le siège, puisqu'il homologue les peines. Le procureur de la République a intérêt à se tourner vers le siège pour avoir une forme d'accord d'ensemble sur les contentieux qui font l'objet de cette procédure, et de quelle façon : sur convocation ? Sur déferrement ? S'il n'y a pas d'accord préalable sur ces grands objectifs, le procureur court le risque que le juge refuse d'homologuer [les peines] [art. 495-11-1 du C.P.P.] et renvoie le parquet à mieux se pourvoir [art. 495-12, al. 1er] » (François MOLINS, *Entretien de thèse sur les nouvelles représentations de l'autorité judiciaire, loc. cit.*).

⁽¹⁴²⁰⁾ Vincent LESCLOUS, « Le parquet face à ses exigences nouvelles d'effectivité », *op. cit.*, p. 394-395.

de nombreux comportements, solution commode à l'incapacité des administrations publiques à mettre en œuvre et faire respecter les normes »⁽¹⁴²¹⁾.

La justice doit assurer l'égalité de traitement entre les usagers de son service public, sans s'envelopper de mystère. « *La cote d'amour de la magistrature a beaucoup baissé après l'affaire d'Outreau. Si nous ne faisons pas ce métier pour être aimés, il faut toutefois que nos concitoyens aient confiance dans la justice* »⁽¹⁴²²⁾. La communication judiciaire joue son rôle, rarement négligable, souvent déterminant⁽¹⁴²³⁾. Apparaît désormais comme légitime le procureur de la République reconnu par les partenaires directs avec lesquels il travaille et, au-delà, par la population toute entière⁽¹⁴²⁴⁾, en donnant tout son sens fort à l'expression « action publique »⁽¹⁴²⁵⁾. En effet, les politiques judiciaires sont concertées avec l'environnement : police, gendarmerie, administrations de l'État, collectivités territoriales⁽¹⁴²⁶⁾. La réalisation de ce partenariat implique des conventions, de la confiance, une recherche, la construction d'un budget, et emmène le magistrat loin de ses missions traditionnelles. Il n'est toutefois pas question de le dessaisir de ces supports essentiels à sa fonction juridictionnelle, même si « [la

⁽¹⁴²¹⁾ C.N.P.R., *Le livre noir du ministère public. Propositions pour la Justice*, Paris, en ligne, juin 2017, consulté le 26 juill. 2022, p. 16.

⁽¹⁴²²⁾ Éric VAILLANT, procureur de la République, administrateur depuis son arrivée en 2019 au parquet de Grenoble d'un groupe de messagerie « WhatsApp », lui permettant d'informer les 80 journalistes abonnés ; propos recueillis par Gabriel Thierry, « Le procureur est sur WhatsApp », *D. actu.*, 24 févr. 2020. L'application dispense les journalistes d'une prise de note téléphonique parfois acrobatique, sur le terrain ou entre deux rendez-vous. La messagerie leur permet de contacter directement le procureur s'ils veulent vérifier un « scoop » inconnu de leurs confrères. Le parquetier responsable de la communication judiciaire partage un contenu horizontal et rapide, afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires, inexactes, ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public : « La communication est un art difficile. Quand j'envoie un tweet ou un message au groupe WhatsApp, je tourne sept fois mon doigt sur le clavier. Mais si nous ne communiquons pas sur ce que nous faisons de bien, qui va le savoir ? » (Éric VAILLANT, *ibid.*).

⁽¹⁴²³⁾ V. Jacques DALLEST, « Le parquet et la communication ou les exigences de la modernité », *AJ pénal* 2018, n° 6, p. 298 : « L'aptitude à la communication est maintenant prise en compte dans le choix des magistrats qui sont nommés chefs de parquet. Cette qualité jadis négligée est aujourd'hui requise des candidats. Le manager judiciaire moderne doit savoir faire et le faire savoir ».

⁽¹⁴²⁴⁾ V. *Circ.* [D.A.C.G.] *CRIM 92-13/SDJC du 2 octobre 1992 relative aux réponses à la délinquance urbaine* (n. p. au *B.O.M.J.*) : « Les victimes, habitants de ces mêmes quartiers, ont, pour leur part, le sentiment que leurs intérêts ne sont pas suffisamment pris en compte [...]. À cette fin, justice et police judiciaire doivent d'abord s'attacher à mieux répondre aux attentes de la population [...]. Police, gendarmerie et justice pénale ont la charge de répondre à la demande sociale qui s'exprime par la plainte des victimes. De la capacité des institutions répressives à répondre à cette demande dépendent, pour beaucoup, l'image et la place de la justice dans la société ».

⁽¹⁴²⁵⁾ Le parquet travaille au développement de partenariats constructifs et efficaces dans la lutte contre la délinquance, reposant sur l'action commune menée avec les collectivités locales, l'administration déconcentrée, le Défenseur des droits et les milieux associatifs ; par ex., s'agissant des violences contre les arbitres de football, des infractions dans les parcs naturels régionaux, de l'éviction des conjoints violents. Le parquetier n'est plus le « pauvre Bitos » de Jean ANOUILH, in *Pauvre Bitos ou le Dîner de têtes*, 1956, rééd. Gallimard, Paris, 1972, p. 12 : « Il se croit Robespierre. La Justice immanente est en marche et c'est lui. La rigueur et la vertu du peuple sont dans nos murs. Notre petite ville pourrie n'a qu'à bien se tenir. Il se promène avec son fer rouge, dans la serviette façon veau qui ne le quitte jamais ; il nous marquera tous. Nous n'y couperons pas ».

⁽¹⁴²⁶⁾ V. art. 39-1, al. 1er, du C.P.P. : « En tenant compte du *contexte propre à son ressort*, le procureur de la République met en œuvre la politique pénale définie par les instructions générales du ministre de la justice, *précisées* et, le cas échéant, *adaptées* par le procureur général ».

place] *ne convient* [peut-être] *pas* [à un président de tribunal], *juge dont on attend aujourd'hui une distance plus importante à l'égard des politiques publiques* »⁽¹⁴²⁷⁾.

Le conseil de juridiction comme acteur de l'organisation judiciaire reste encore une idée neuve dans l'administration de la justice et la territorialisation de son *management*, auquel les chefs de juridiction doivent consacrer un temps d'activité non juridictionnelle toujours plus important.

Section II. Le principe de gratuité

« *Vaudrait-il mieux, au prétexte de ne pas 'encombrer la Justice' (or, lorsqu'on en a le besoin, on 'n'encombre pas la Justice', 'on la saisit')*, *laisser ce justiciable, à l'écart des voies de droit, ressasser sa déception et parfois sa révolte ?* »⁽¹⁴²⁸⁾. L'État prend en charge l'aspiration légitime de l'usager à exercer son droit à l'action en justice. Parce que la saisine des tribunaux ne peut pas être considérée comme un risque à éviter par les pouvoirs publics, la France a fait le choix d'une justice gratuite en son principe. Le législateur a progressivement transféré des charges incombant aux usagers vers l'État. Il a développé une aide juridictionnelle sans aggraver les prélèvements fiscaux (droits de timbre, de greffe, d'enregistrement) et les frais de l'instance (§1).

La mission de l'État est d'assurer l'accès véritable et complet des personnes démunies au juge. Mais n'ayant pas vocation à organiser la socialisation de tous les risques et besoins des administrés, l'évolution de l'aide juridique passe par la généralisation d'un accès au droit garanti à tous, car le mythe de la connaissance de la loi dès sa publication au *Journal officiel* a ses limites. L'aide à l'accès au droit se développe inégalement dans les territoires. Elle dépend pour moitié d'incitations budgétaires du ministère de la Justice à destination des partenaires institutionnels et associatifs de l'autorité judiciaire. En effet, les chefs de cour ont été dotés par une circulaire ministérielle d'un pouvoir de redistribution des « crédits d'intervention », destinés à faciliter la création d'un C.D.A.D., à favoriser la contribution des autres membres du groupement, et à subventionner des actions autonomes de qualité qui participent au maillage territorial de l'accès au droit (§2).

⁽¹⁴²⁷⁾ Antoine GARAPON, *Le Gardien des promesses. Justice et démocratie*, op. cit., p. 238.

⁽¹⁴²⁸⁾ André RIALS, *L'accès à la justice*, préf. Henri Ader, Paris, éd. P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1993, p. 119.

§1 – L'aide juridictionnelle, de la charité au droit fondamental d'agir en justice

Le principe de gratuité de la justice suppose de faciliter l'accès au juge, de telle sorte que nul ne soit contraint de renoncer à ses droits, faute d'avoir les moyens de les faire valoir. La loi assure aux citoyens le droit de se faire rendre justice et l'insuffisance des ressources ne saurait y faire obstacle (A). Ce principe, qui présuppose que les plaideurs ne paient pas leurs juges, agents publics rémunérés par l'État, faisait déjà l'objet de l'article 7 du *Décret des 5-11 août 1789 relatif à l'abolition des privilèges*, supprimant la vénalité des offices et proclamant dans le même temps, par une logique et candidement généreuse conséquence, la gratuité de la justice. Le principe était alors conçu comme une gratuité de l'acte de juger. Aujourd'hui reprise et consacrée à l'article L. 111-2, alinéa 2, du C.O.J., la « gratuité » du service public tend à devenir une gratuité de l'accès au juge au sens large, justifiant un financement équitable des actions en justice (B).

A. La fin de la vénalité des offices : l'égalité de tous devant la loi

Contre la justice de l'Ancien régime, l'Assemblée constituante de 1790 entendait révolutionner le pouvoir judiciaire, son personnel, magistrats et avocats, accusés de s'enrichir sur les procès des justiciables⁽¹⁴²⁹⁾. « *La justice sera rendue gratuitement par des juges élus à temps par le peuple* »⁽¹⁴³⁰⁾. La suppression de l'Ordre des avoués, de l'an II (1793) à l'an VIII (1799), s'inscrivait dans la volonté générale de destruction des privilèges, au titre desquels figurait le monopole de la défense⁽¹⁴³¹⁾. L'ère était à l'aptitude et à la liberté pour quiconque de plaider pour soi-même ou pour autrui, mais n'a pas laissé le souvenir d'une période enchantée : « *Si l'on en croyait certaines personnes, on supprimerait toute espèce de procédures [...]. Comment peut-on se livrer encore à ces exagérations, après l'épreuve récente que nous avons faite ? N'avons-nous pas supprimé tous les avoués et toute la procédure dans un accès ou plutôt dans un délire de perfection ? Qu'en est-il résulté ? On n'a pas eu moins recours aux avoués, parce que l'ignorant et le paresseux seront toujours tributaires de l'homme laborieux et instruit : les avoués ne perdirent que leur titre, ils*

⁽¹⁴²⁹⁾ *Littérature*. v. Charles-Louis DE SECONDAT, *Lettres persanes*, Lettre n° 180, Amsterdam, 1721, rééd. Pierre Marteau, Cologne, 1730, t. I, p. 164 : « Quand je pris cette charge, j'eus besoin d'argent pour payer mes provisions ; je vendis ma bibliothèque ; et le libraire qui la prit, d'un nombre prodigieux de volumes, ne me laissa que mon livre de raison. Ce n'est pas que je les regrette : nous autres juges [...] nous avons des livres vivants, qui sont les avocats ; ils travaillent pour nous, et se chargent de nous instruire. Et ne se chargent-ils pas aussi quelquefois de [nous] tromper ? ».

⁽¹⁴³⁰⁾ Titre III, chap. V, art. 2, de la Constitution du 3 septembre 1791.

⁽¹⁴³¹⁾ V. Nicolas DERASSE, « Les défenseurs officieux : une défense sans barreaux », *Annales historiques de la Révolution française* 2007, n° 30, p. 49-67.

continuèrent de travailler comme fondés de pouvoirs ; mais toute procédure étant supprimée, et l'avoué n'ayant plus d'action en justice pour des salaires légitimes, il se faisait payer arbitrairement, même avant d'avoir examiné l'affaire, beaucoup plus qu'il n'aurait obtenu par une taxe raisonnable de la procédure nécessaire qu'on avait supprimé, et jamais la justice ne fut plus chère »⁽¹⁴³²⁾ ...

Sous l'Ancien régime, les plaideurs rémunéraient eux-mêmes les juges par une gratification dénommée « épices ». L'épice, avant d'être monnayée, était versée en nature au magistrat sous la forme de dragées ou de confitures, par le plaideur qui gagnait son procès. À l'époque de la vénalité des offices, où les juges achetaient leur charge au roi, les épices assuraient la rentabilité de leur fonction, en complément des « gages » que leur versait l'État royal. Ce présent offert au juge était converti en une somme d'argent qui, d'abord volontaire, devint tarifée à partir de 1490, eu égard « à la qualité et mérite des rapporteurs, à la difficulté et la grandeur des procès et matières, et à la diversité d'icelles »⁽¹⁴³³⁾.

Expédient commode mais périlleux pour une monarchie en état de banqueroute quasi constant, le commerce des fonctions de justice ne pouvait plus s'admettre dans une déclaration qui s'ouvrait sur l'égalité de tous devant la loi, sur l'aptitude et l'admission à tous les emplois publics. Le législateur de 1790 condamnait fermement cette pratique qui mettait en péril la dignité et l'indépendance du juge⁽¹⁴³⁴⁾. Le *Rapport* d'Adrien Duport, lui-même ancien magistrat et porteur des réformes de la justice, illustre cet état d'esprit : « *Que la justice soit facile, prompte et impartiale ; que son administration soit telle que, loin de favoriser la chicane et la mauvaise foi, elle puisse détruire entièrement ces fléaux et tous les vices qu'ils entraînent : que des juges éclairés, honorés, sans être craints, sachent inspirer de la confiance et faire respecter leurs décisions par des hommes libres et qui n'obéissent qu'à*

⁽¹⁴³²⁾ Jean-Baptiste TREILHARD, « Exposé des motifs des livres premier et deuxième de la 1^{ère} partie du projet de Code de procédure civile présenté au Corps législatif », lors de sa séance du 4 avr. 1806, in *Code de procédure civile*, Paris, éd. Chez N. Renaudière, mai 1806, p. 23.

⁽¹⁴³³⁾ Art. 15 de l'*Ordonnance de Charles VIII de 1490*, citée par Pierre GUESNOIS, in *La Grande conférence des ordonnances et édits royaux*, t. I, Paris, éd. G. Chaudière, 1603, p. 217. V. aussi, Daniël JOUSSE, *Nouveau Commentaire sur les Ordonnances du mois d'Août 1669 et mars 1673 : ensemble sur l'Édit du mois de Mars 1673, touchant les épices*, rééd. Debure l'aîné, Paris, 1772, p. 145 : « [La taxe est] proportionnée au travail, et au nombre des séances employées à la visite et au jugement du procès, ainsi qu'à la qualité des faits et de la difficulté ou importance de l'affaire, sans avoir égard au nombre des juges, et sans considérer la valeur des choses contentieuses ni la qualité des parties ». *Littérature*. v. Jean RACINE, *Les plaideurs*, 1668, rééd. Chez Delalain, Paris, 1775, Acte II, Scène VII, p. 26 : « [Le juge Dandin] me redemandait sans cesse des épices, et j'ai tout bonnement couru dans les offices, chercher la boîte au poivre ».

⁽¹⁴³⁴⁾ Art. 2 du Titre II de la *Loi des 16-24 août 1790* : « La vénalité des offices de judicature est abolie pour toujours ; les juges rendront gratuitement la justice, et seront salariés par l'État ».

la loi »⁽¹⁴³⁵⁾. Gratuite sous la Révolution, la justice n'en était pas moins réservée aux citadins les plus riches, dont la vie et les opérations jugées complexes importaient suffisamment pour que soit justifiée la « chicane ». Pour les plus modestes, principalement les ruraux, seule restait la procédure de paix marquée par la primauté de la conciliation. Du milieu du XIX^{ème} siècle jusqu'à la guerre de 1914, la justice civile ne traitait que 4,32% du total des affaires, soit 130 000 causes. Les justices de paix étaient au centre du jeu judiciaire, avec 2 millions d'affaires conciliées par an. Du fait du coût élevé de la fiscalité judiciaire et de la rétribution des auxiliaires de justice, seulement 4% de la population avait accès à la justice civile, réservée aux mieux lotis⁽¹⁴³⁶⁾.

Cependant, la suppression pure et simple de la vénalité des offices se heurtait au droit de propriété, ainsi qu'à l'intérêt personnel des anciens magistrats de l'Assemblée constituante. Le droit était-il fondé à porter atteinte aux propriétés privées des offices de judicature, que la réforme de la justice allait rendre improductifs ? Les Constituants ne se résolvaient pas à l'abolition de ce privilège sans indemnité, adoptée à l'article 6 du *Décret des 5-11 août 1789*, pour les dômes ecclésiastiques. Ils ont appliqué aux offices le principe adopté à l'article 17 de la *D.D.H.C.* : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé [...]* sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Aujourd'hui, s'il est vrai que les plaideurs ne rémunèrent plus leurs juges, les citoyens participent indirectement, fiscalement, au fonctionnement du service public de la justice. Tout procès entraîne des frais. Au XIX^{ème} siècle, l'État voyait dans le justiciable un « contribuable en puissance » et percevait divers droits et taxes fiscales : droit de timbre et d'enregistrement des décisions de justice, droit de timbre sur les actes de procédure⁽¹⁴³⁷⁾, redevances diverses à verser au greffe. Votée à l'initiative de la Chancellerie, la *Loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977*⁽¹⁴³⁸⁾, mettait un terme à toute perception fiscale abusive en instaurant la gratuité des

⁽¹⁴³⁵⁾ Jérôme MAVIDAL et Émile LAURENT (dir.), *Archives parlementaires de 1787 à 1860, op. cit.*, 1^{ère} série (1787-1799), t. XII (du 2 mars au 14 avril 1790), séance du 29 mars 1790, *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire*, p. 409.

⁽¹⁴³⁶⁾ V. Bernard SCHNAPPER, « Le coût des procès civils au milieu du XIX^e siècle », *Revue historique de droit français et étranger* 1981, n° 4, p. 621-633.

⁽¹⁴³⁷⁾ Dans la littérature, la périphrase du « papier timbré » est fréquente pour désigner les actes judiciaires. V. François-Marie AROUET, dit Voltaire, *Épître LVIII. À un ministre d'État. Sur l'encouragement des arts*, 1740, rééd. Chez l'éditeur, Paris, 1882, p. 119 : « Un bavard en robe, apprenti chicaneur, qui, de papiers timbrés barbouilleur mercenaire, vous vend pour un écu sa plume et sa colère ». V. aussi, Louis REYBAUD, *Jérôme Paturot à la recherche d'une position sociale*, t. I, Paris, éd. Paulin, 1842, p. 213-440 : « Aussi bien, depuis ce matin, je ne fais que donner ! Huissier par-ci, greffier par-là, guichetier, geôlier, timbre, quittance, levée d'écrou [...]. Un soir, un huissier laisse à mon adresse un de ces grimoires sur timbre que, par euphémisme, on nomme des exploits ».

⁽¹⁴³⁸⁾ *JORF* 31 déc. 1977, n° 303, p. 6359.

actes de justice devant les juridictions civiles et administratives ; gratuité étendue par la *Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993*⁽¹⁴³⁹⁾, à la justice pénale. Ces réformes réduisaient financièrement et éthiquement l'espace qui séparait le justiciable de son juge : le justiciable savait qu'il ne s'exposait pas à d'autres frais que les honoraires d'avocat, de l'huissier ou de l'expert. L'État n'encaissait rien.

Progressivement, le Gouvernement a réintroduit des prélèvements obligatoires⁽¹⁴⁴⁰⁾ : sur les actes d'huissier de justice (9,15 €) auxquels s'ajoute le taux de T.V.A. à 20%⁽¹⁴⁴¹⁾, sur l'introduction d'un acte d'appel exigeant la constitution d'un avocat (225 €)⁽¹⁴⁴²⁾, sur la contribution au financement de l'aide juridique (35 €)⁽¹⁴⁴³⁾. Sous prétexte de limiter les

⁽¹⁴³⁹⁾ *JORF* 4 janv. 1993, n° 3, p. 226.

⁽¹⁴⁴⁰⁾ V. C.E.D.H., 3ème sect., 26 oct. 2010, *Marina c/ Lettonie*, req. n° 46040/07 : « L'obligation de payer des frais d'instance aux tribunaux civils au moment de déposer une réclamation ne peut pas être considérée comme une restriction du droit d'accès à un tribunal incompatible en soi avec l'article 6 § 1 de la Convention, pour autant que cette obligation ne porte pas atteinte à l'essence même du droit d'accès à un tribunal ». V. aussi, C.E.D.H., 13 juill. 1995, *Tolstoy Miloslavsky c/ Royaume-Uni*, req. n° 18139/91, §62-67, *RUDH* 1996, p. 11 et 13, obs. Sudre, pour le versement justifié d'une caution comme préalable à l'introduction de l'appel. *Nuance*. v. C.E.D.H., 2ème sect., 28 nov. 2006, *Apostol c/ Géorgie*, req. n° 40765/02, §65 : « L'attitude des autorités consistant à exiger du requérant une avance de frais pour l'ouverture d'une procédure d'exécution d'un jugement obligatoire rendu en sa faveur, sans tenir compte de son impécuniosité, [a] impos[é] à l'intéressé une charge excessive et restreint son droit d'accès à un tribunal au point que celui-ci s'en est trouvé atteint dans sa substance même ».

⁽¹⁴⁴¹⁾ Art. 302 bis Y du Code général des impôts (C.G.I.).

⁽¹⁴⁴²⁾ Art. 1635 bis P du C.G.I. (créé par l'art. 54 de la *Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009*, *JORF* 31 déc. 2009, n° 303, texte n° 2 ; *NOR* : BCFX0924140L). D'abord de 150 €, puis porté à 225 € par l'art. 97 de la *Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015*, *JORF* 30 déc. 2014, n° 301, texte n° 2 ; *NOR* : FCPX1422605L, ce droit est acquitté par l'avocat postulant pour le compte de son client, soit par voie de timbres mobiles, soit par voie électronique « lors de la remise de sa déclaration d'appel » ou « de [son] acte de constitution » (art. 963, al. 2, du C.P.C.). Pour financer la suppression des avoués d'appel (*Loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel*, *JORF* 26 janv. 2011, n° 21, texte n° 1 ; *NOR* : JU5C0909345L), la taxe est perçue par l'État jusqu'au 31 déc. 2026 (v. Nicolas GERBAY, « Une réforme épicée. À propos du décret du 28 septembre 2011 », *JCP G* 2011, p. 1849), sous réserve que l'alimentation du fonds d'indemnisation ait été suffisante pour financer la réforme, et qu'il ne soit pas maintenu à d'autres fins... Devant la chambre sociale de la cour d'appel, dès lors que les avoués n'avaient pas le monopole de la représentation obligatoire, la représentation pouvant être faite par un défenseur syndical, aucun timbre fiscal n'est dû par les parties (v. Romain LAFFLY, « Timbre fiscal : questions pour un champion », *D. actu.*, 2 juin 2021 : « Ce n'est donc pas toujours la représentation obligatoire et la procédure ordinaire qui permettent de connaître l'obligation ou non de payer le timbre fiscal ». *Adde*. Une cour d'appel ne peut relever d'office le défaut de paiement du timbre fiscal et prononcer l'irrecevabilité de l'appel sans avoir préalablement invité l'appelant à fournir ses explications (art. 16 du C.P.C.), le magistrat ou la formation compétents étant tenus de recueillir les observations des parties (art. 963, al. 4, du même Code) quand bien même l'appelant serait représenté par avocat (Cass. civ. 2e, 3 déc. 2015, n° 14-23.692) ; car des cas de dispense existent, et l'appelant ou l'intimé doit pouvoir justifier qu'il a déjà payé le timbre fiscal (par ex., devant la cour d'appel statuant sur renvoi de cassation, le renvoi n'étant que la poursuite de la procédure d'appel), qu'il en est dispensé au bénéfice de l'aide juridictionnelle, ou parce qu'il est tout simplement le ministère public. Tant que l'irrecevabilité n'a pas été prononcée, la partie peut régulariser sa situation en s'acquittant du droit (Cass. civ. 2e, 25 mars 2021, n° 20-11.039, *D. actu.*, 22 juill. 2021, obs. Lhermitte), mais une fois la sanction – la fin de non-recevoir – tombée, il est trop tard (Cass. civ. 2e, 16 mai 2019, n° 18-13.434, *D. actu.*, 3 juin 2019, obs. Laffly ; *D.* 2019, p. 1111).

⁽¹⁴⁴³⁾ L'art. 54 de la *Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011*, *JORF* 30 juill. 2011, n° 175, texte n° 1 ; *NOR* : BCRX1110529L, avait introduit un art. 1635 bis Q dans le C.G.I., « [établissant] une solidarité financière entre les justiciables pour assurer le financement de la réforme de la garde à vue résultant de la loi du 14 avril 2011 [...] et, en particulier, le coût résultant, au titre de l'aide juridique, de l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue », jugé conforme à la Constitution (Cons. const., 13 avr. 2012, *M. Stéphane C. et autres [Contribution pour l'aide juridique de 35 euros par instance et droit de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel]*, déc. n° 2012-231/234 QPC, §7, *D. actu.*, 25 avr. 2012, obs. Dargent ; *AJDA* 2012, p. 789 ; p. 1693, note Jurie ; 2013, p. 736, art. Lantero ; *D.* 2013, p. 1584, chron. Jacquinet et Mangiavillano ; *RFDA*

recours abusifs ou dilatoires, les articles 62 et 62-5 du C.P.C. aggravait la portée du mode de financement de l'aide juridictionnelle issu du timbre fiscal, en disposant que toute demande d'octroi de l'aide dépourvue du versement de la contribution était irrecevable⁽¹⁴⁴⁴⁾... Opportunément, ce droit de timbre était abrogé par la *Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013*⁽¹⁴⁴⁵⁾.

En Angleterre, le système *Money Claim Online (M.C.O.L.)* permet depuis février 2002 au demandeur à l'action en responsabilité civile ou en injonction de payer, d'enrôler son assignation dématérialisée devant la juridiction compétente (en l'espèce la *County Court*) en payant le droit de timbre *en ligne*⁽¹⁴⁴⁶⁾. Le demandeur gagne du temps, mais aussi de l'argent, bien qu'il en dépense⁽¹⁴⁴⁷⁾. L'incitation du justiciable à régler en ligne les frais du procès peut simplifier la tâche des greffiers, à moins qu'elle ne soit prétexte à les remplacer, à moyen terme, par la technologie... *Her Majesty's Courts and Tribunals Service*, qui gère depuis l'automne 2014 l'administration des tribunaux, a créé un « Fee Account Service » : un compte bancaire numérique permettant de régler les frais d'enrôlement devant n'importe quelle juridiction. Ce compte en banque est en partie destiné aux avocats, puisqu'il s'adresse aux « clients qui acquittent chaque année plus de 12 frais d'enrôlement ». Les avantages-clients incluent : aucun frais de banque pour chaque chèque professionnel présenté et traité ; des retards moindres engendrés par la réémission de paiements pour remplacer des chèques perdus, d'un montant incorrect ou non signés ; des remboursements directement crédités sur

2013, p. 576, chron. Labayle, Sudre, Dupré de Boulois et Milano ; *RDI* 2013, p. 196, note Caston), mais abrogé par l'art. 128 de la *Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014*, *JORF* 30 déc. 2013, n° 303, texte n° 1 ; *NOR* : EFIX1323580L, au motif, selon la garde des Sceaux, Christiane TAUBIRA, que « ce timbre entraînait une restriction incontestable de l'accès à la justice, en dépit des cas d'exemption dont était assortie la contribution pour l'aide juridique ».

⁽¹⁴⁴⁴⁾ V. Laurent SOUSA, « Contribution pour l'aide juridique et droit d'accès au juge judiciaire », *JCP G* 2012, p. 206. V aussi, Hervé CROZE, « 35 €. L'apport du droit fiscal à la théorie de l'instance civile », *JCP G* 2011, p. 1910.

⁽¹⁴⁴⁵⁾ *Nuance. v. Philippe GOSSELIN et Naïma MOUTCHOU, Rapport d'information n° 2183 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'aide juridictionnelle*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 23 juill. 2019, spéc. p. 62-63, réinvokant le spectre d'un droit de timbre de 50 euros pour toute saisine de la justice civile ou administrative, au même prétexte de financer l'aide juridictionnelle et de limiter les procédures abusives ou dilatoires...

⁽¹⁴⁴⁶⁾ V. *Her Majesty's Courts and Tribunals Service, Money Claim Online (MCOL) – User Guide for Claimants*, févr. 2014, m.à.j. déc. 2018, 25 p.

⁽¹⁴⁴⁷⁾ En 2020, selon que le justiciable adressait sa demande au greffe ou payait en ligne, les frais d'enrôlement variaient : pour une somme réclamée inférieure à 300 livres, de 35 à 25 livres ; pour un montant demandé compris entre 300 et 500 livres, de 50 à 35 livres ; et pour un montant entre 5 000 et 10 000 livres, de 455 à 410 livres (v. *Her Majesty's Courts and Tribunals Service, Civil and Family Court Fees*, EX 50, août 2020, spéc. p. 5).

le compte du « client », évitant ainsi les délais de traitement bancaire classiques engendrés par la vérification des chèques, de La Poste et de l'administration du tribunal⁽¹⁴⁴⁸⁾.

En rendant un jugement, le magistrat doit en même temps procéder au règlement des conséquences pécuniaires du procès. Le principe du « perdant payeur » (*loser pays principle*) veut que la partie succombante rembourse les frais de procédure exposés par la partie qui obtient gain de cause, à l'exception des frais dilatoires⁽¹⁴⁴⁹⁾ ou exposés par elle à raison d'un comportement négligent⁽¹⁴⁵⁰⁾. Or, le fait d'imputer des frais à la partie perdante peut avoir un effet dissuasif de la saisine du juge⁽¹⁴⁵¹⁾. Même si cette somme n'est pas exigée pour accéder à un tribunal, le risque d'être condamné au paiement de frais de procédure élevés constitue, par son effet dissuasif, une entrave à l'accès au juge⁽¹⁴⁵²⁾. En droit interne, certains frais, les *dépens*, sont généralement supportés par la partie perdante, condamnée à prendre en charge non seulement ses propres frais, mais également ceux de son adversaire⁽¹⁴⁵³⁾. Les dépens

⁽¹⁴⁴⁸⁾ V. Leeds Law Society, *NEW Fee Account Services with HMCTS. Details of a new service offering customers improved fee management and court application processing*, en ligne, consulté le 23 mai 2021.

⁽¹⁴⁴⁹⁾ V. C.E.D.H., 1ère sect., 10 nov. 2020, *Marić c/ Croatie*, req. n° 37333/17, §52 et §58-60.

⁽¹⁴⁵⁰⁾ V. C.E.D.H., gr. ch., 5 avr. 2018, *Zubac c/ Croatie*, req. n° 40160/12, §120, *D. actu.*, 17 avr. 2018, obs. Jourdan-Marques. *Adde.* Le désistement ou la déchéance d'un pourvoi emporte, pour son auteur, soumission de payer les dépens de l'instance éteinte (art. 399 et 1025 du C.P.C. ; *rappr.* C.E.D.H., 2ème sect., 16 mars 2021, *Karahasanoglu c/ Turquie*, req. n° 21392/08, §136 et §137, sur la répartition des frais d'une instance qui ne s'est pas terminée par une décision sur le fond). Il peut même être condamné au paiement d'une somme au titre des frais irrépétibles (v. Cass. civ. 2e, 20 mars 1992, n° 92-60.195, *Bull. civ. II*, n° 100 ; *JCP* 1992, n° 4, p. 1505 ; Cass. civ. 2e, 14 nov. 2019, n° 18-20.653).

⁽¹⁴⁵¹⁾ V. C.E.D.H., 1ère sect., 6 avr. 2006, *Stankiewicz c/ Pologne*, req. n° 46917/99, §59-62. V. aussi, C.E.D.H., 1ère sect., 18 juill. 2013, *Klausek c/ Croatie*, req. n° 28963/10, §77. V. encore, C.E.D.H., 2ème sect., 6 sept. 2016, *Cindrić et Bešlić c/ Croatie*, req. n° 72152/13, §119-123.

⁽¹⁴⁵²⁾ V. C.E.D.H., 19 déc. 1997, *Brualla Gómez de la Torre c/ Espagne*, req. n° 26737/95, §33, *D.* 1998, p. 210, obs. Fricero : le montant des frais, apprécié à la lumière des circonstances particulières d'une affaire donnée, est un facteur à prendre en compte pour déterminer si l'intéressé a bénéficié de son droit d'accès à un tribunal. V. par ex., C.E.D.H., 5ème sect., 12 juill. 2007, *Stankov c/ Bulgarie*, req. n° 68490/01, §48, §52 et §67 : des frais de procédure atteignant 90% du dédommagement reçu par le requérant ont constitué une restriction disproportionnée de son droit d'accès à un tribunal. V. aussi, C.E.D.H., 3ème sect., 15 sept. 2020, *Taratukhin c/ Russie*, req. n° 74778/14, §36-48. V. encore, C.E.D.H., 5ème sect., 24 mars 2022, *Benghezal c/ France*, req. n° 48045/15, §43, §44 et §47, *D. actu.*, 15 avr. 2022, obs. Fucini.

⁽¹⁴⁵³⁾ Art. 696 du C.P.C. : « La partie perdante est condamnée aux dépens ». L'art. 2273 anc. du C. civ., enfermait l'action des avocats en paiement de leurs frais et honoraires dans un délai de prescription de deux ans. L'action en paiement des honoraires était plus spécifiquement prévue à l'art. L. 137-2 anc. du Code de la consommation : « L'action des professionnels, pour les biens ou les services qu'ils fournissent aux consommateurs, se prescrit par deux ans ». La deuxième Chambre civile écartait la prescription de droit commun dès lors que le client « avait eu recours aux services de l'avocat à des fins n'entrant pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale » (Cass. civ. 2e, 26 mars 2015, n° 14-11.599, *Bull. civ. II*, n° 74 ; *D. actu.*, 30 mars 2015, art. Portmann ; *D.* 2015, p. 812 ; p. 1791, chron. Adida-Canac, Vasseur, de Leiris, Lazerges-Cousquer, Touati, Chauchis et Palle ; 2016, p. 101, obs. Wickers, p. 449, obs. Fricero ; *D. avocats* 2015, p. 137, obs. Dargent ; *JCP G* 2015, n° 393, obs. Lasserre Capdeville, n° 649, note Caseau-Roche ; *Gaz. Pal.* 2015, p. 1571, note Mignot ; n° 14-15.013, *D.* 2015, p. 1791, chron. Adida-Canac, Vasseur, de Leiris, Lazerges-Cousquer, Touati, Chauchis et Palle ; 2016, p. 101, obs. Wickers, p. 617, obs. Aubry, Poillot et Sauphanor-Brouillaud). Le client de l'avocat était considéré comme un « consommateur » de droits (v. Gaëlle DEHARO, « Prescription de l'action des avocats pour le paiement de leurs honoraires », *D. avocats. Exercer et entreprendre*, mars 2016, p. 97). Depuis la *Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile*, *JORF* 18 juin 2008, n° 141, texte n° 1 ; *NOR* : JUSX0711031L, l'action du conseil en recouvrement des dépens relève de la prescription quinquennale de droit commun (art. 2224 du C. civ.), à compter du jour où l'avocat a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer (par ex., la date de l'arrêt ayant déclaré l'appel caduc et laissant les

recouvrent les frais de procédure réglementés⁽¹⁴⁵⁴⁾ : les taxes et redevances des greffes exceptionnellement dues, les frais liés aux mesures d'administration de la preuve (constats d'huissier, rémunération des experts, indemnités des témoins entendus...), les frais d'interprétariat et de traduction rendus nécessaires par les mesures d'instruction effectuées à l'étranger, les débours⁽¹⁴⁵⁵⁾ et émoluments⁽¹⁴⁵⁶⁾ des auxiliaires de justice. Inversement, les frais non obligatoires ou dont le montant n'est pas tarifé n'entrent pas dans les dépens. Ainsi des honoraires d'avocat, qui correspondent aux activités de conseil, de plaidoirie et aux actes de procédure qu'ils accomplissent lorsque leur ministère n'est pas rendu obligatoire par les textes. Les honoraires sont librement fixés, et pour cette raison, n'entrent pas dans les dépens. Aussi, lorsqu'il demande le règlement définitif de son activité, l'avocat doit présenter à son client un compte détaillé faisant « ressortir distinctement les frais et déboursés, les émoluments tarifés et les honoraires »⁽¹⁴⁵⁷⁾.

Le régime de la répartition des frais en procédure civile se caractérise par l'importance du pouvoir modérateur du juge, qui dispose d'un droit de police permettant de faire supporter par la partie perdante les frais autres que les dépens, dits « irrépétibles »⁽¹⁴⁵⁸⁾, que son adversaire a engagés. Si le juge décide de mettre lesdits frais à la charge du perdant, il dispose du pouvoir d'aménager cette condamnation *in concreto*, en fonction des circonstances de l'espèce. Sans moyens pour apprécier les coûts d'un procès, le juge dispose du pouvoir discrétionnaire de répartir la charge des frais entre les parties⁽¹⁴⁵⁹⁾. En effet, le juge ignore le

dépens de l'instance à la charge de l'appelant, v. Cass. civ. 2e, 5 nov. 2020, n° 19-21.308, *D. actu.*, 27 nov. 2020, obs. Auché et De Andrade ; ou la notification du certificat de vérification des dépens, v. Cass. civ. 2e, 11 sept. 2014, n° 13-24.041, *D.* 2015, p. 287, chron. Fricero ; *Dr. et pr.* 2015, p. 8, note Vinckel).

⁽¹⁴⁵⁴⁾ Art. 695 du C.P.C.

⁽¹⁴⁵⁵⁾ Correspondent aux frais avancés par les auxiliaires de justice pour les besoins de leur activité (par ex., les frais de déplacement et de correspondance). Ils font l'objet d'un tarif réglementé et sont donc compris dans les dépens.

⁽¹⁴⁵⁶⁾ Désignent la rémunération des officiers publics ou ministériels (huissiers, notaires, commissaires-priseurs, administrateurs et mandataires judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce) dont les diligences sont accomplies selon un barème fixé par voie réglementaire. La rémunération d'un avocat n'est considérée comme émoluments et comprise dans les dépens que si son ministère est obligatoire, et seulement dans la mesure où elle correspond à l'accomplissement d'actes de procédure réglementés, tarifés. À défaut, l'avocat perçoit des honoraires qu'il fixe librement.

⁽¹⁴⁵⁷⁾ Art. 12, al. 2, du Décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat, *JORF* 16 juill. 2005, n° 164, texte n° 22 ; *NOR* : JUSC0520196D.

⁽¹⁴⁵⁸⁾ Les frais non compris dans les dépens ne se limitent pas aux honoraires d'avocats : consultations rédigées par des professions non réglementées, recherches ou enquêtes privées... Les frais *irrépétibles* ne peuvent pas faire l'objet d'un remboursement : « Lorsque l'intéressé [a] qualité de partie à l'instance, la part de son préjudice correspondant à des frais non compris dans les dépens est réputée intégralement réparée par la décision que prend le juge dans l'instance en cause » (CE, 5ème et 6ème ch. réun., 15 oct. 2021, *Société 2AB*, req. n° 436725, *D. actu.*, 22 oct. 2021, obs. Maupin).

⁽¹⁴⁵⁹⁾ V. Maurice HAURIUO, « Police juridique et fond du droit », *RTD civ.* 1926, p. 265-312. V. aussi, Jean-François BEYNEL, « Le point de vue du juge judiciaire », *op. cit.*, p. 66 : « Il faut faire connaître à l'avance, par

montant exact des sommes avancées par le perdant, comme l'économie des cabinets d'avocats⁽¹⁴⁶⁰⁾. Son unique repère est la somme réclamée par le plaideur au titre des frais de l'article 700 du C.P.C. et cette demande n'a pas à être justifiée par un décompte d'honoraires. Le juge doit alors tenir compte « *de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ». Au moment de fixer le montant de la condamnation au titre des frais irrépétibles, le juge est souvent réduit à modérer la demande formulée par le plaideur gagnant en fonction de l'attitude de son adversaire. Il peut ainsi décider de laisser à la charge du gagnant les frais irrépétibles qu'il aurait engagés, sans motiver sa décision⁽¹⁴⁶¹⁾. Cette absence d'exigence de motivation se justifie en ce que les frais de l'article 700 ne grèvent pas le budget de l'État comme les dépens réglementés de l'article 696.

En matière pénale, les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police incombent à l'État, sans recours contre le condamné⁽¹⁴⁶²⁾ ou la partie civile, sauf lorsque « *la constitution de partie civile a été jugée abusive ou dilatoire* »⁽¹⁴⁶³⁾, que « *l'action publique a été mise en mouvement par cette dernière* »⁽¹⁴⁶⁴⁾, ou que « *la personne condamnée est une*

des publications régulières, remises à jour, de manière simple, la prévisibilité sur l'article 700, [sur] l'article 475-1 [du C.P.P.], sur les pensions alimentaires, la jurisprudence sur les grandes lignes habituelles ». *Contra. v. Bertrand COUDERC, « Le point de vue de l'avocat », op. cit., p. 73-74 : « La question des barémisations me pose problème. Une fois le barème créé, même indicatif, [...] il ne bouge pas et l'individualisation de la réparation en pâtit par la soumission excessive à cet instrument. Quid de la réparation intégrale, au cas par cas, humaine ? quid de l'office du juge ? du rôle de l'avocat ? Pourquoi juger s'il ne s'agit que d'appliquer de manière indifférenciée ce qui relève du cas individuel ? ».*

⁽¹⁴⁶⁰⁾ Il est important pour le justiciable que le coût de son procès soit prévisible, ce dont il doit être régulièrement informé. La complexité de l'affaire, des mesures « avant dire droit » (demandes d'investigations, en particulier les expertises) peuvent impliquer un renvoi et des frais supplémentaires. La prévisibilité du coût de l'instance progresse avec la mise en place des conventions d'honoraires et la transparence de leur mode de calcul. V. art. 10 de la *Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques*, *JORF* 5 janv. 1972, n° 3, p. 132 ; art. 11.1, « Information du client », de la *Décision à caractère normatif n° 2005-003 adoptant un Règlement Intérieur National de la profession d'avocat* (art. 21-1 de la *Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971*, dans sa rédaction issue de la *Loi n° 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques*, *JORF* 12 févr. 2004, n° 36, texte n° 1, p. 2847 ; *NOR* : JUSX0200190L). Le conseil quantifie le temps consacré aux diverses tâches pour établir le coût de revient de ses prestations, afin d'aboutir à une facturation qui assure la rentabilité et la pérennité de son activité. Cependant, l'avocat n'est pas toujours maître de son temps : il doit être à l'écoute de ses clients, et subir les contraintes de l'organisation des audiences (attente, suspensions, renvois). Il peut vite perdre du temps d'activité judiciaire. En conséquence, la tarification de ses honoraires correspond au calcul économiquement rationnel du prix du service rendu, et non pas au seul coût des actes, en accord avec le client.

⁽¹⁴⁶¹⁾ *Contra. v. C.E.D.H., 1ère sect., 22 avr. 2021, Zustović c/ Croatie*, req. n° 27903/15, §102-106 ; C.E.D.H., 1ère sect., 12 mai 2022, *Dragan Kovačević c/ Croatie*, req. n° 49281/15, §83 : la Cour a souligné l'importance de motiver la décision refusant à la partie gagnante le remboursement de ses propres frais.

⁽¹⁴⁶²⁾ Tout au plus le condamné sera-t-il tenu de payer un « droit fixe de procédure » prévu à l'art. 1018 A du C.G.I., suivant la nature de la juridiction répressive qui a rendu la décision.

⁽¹⁴⁶³⁾ Art. 800-1, al. 2 du C.P.P.

⁽¹⁴⁶⁴⁾ Art. 800-2, al. 3 du C.P.P.

personne morale »⁽¹⁴⁶⁵⁾. Dans ces cas, les frais de justice exposés au cours de la procédure peuvent être mis à la charge de la partie perdante. Cependant, le gagnant (la personne poursuivie pénalement) supporte toujours la charge des « *frais non payés par l'État et exposés par [lui]* » pour sa défense. Aussi, pour le Conseil constitutionnel, viole le principe d'une procédure juste et équitable le texte qui prive arbitrairement « *la personne dont la relaxe ou l'acquittement a acquis un caractère définitif de la faculté d'obtenir de la partie civile le remboursement de tels frais* »⁽¹⁴⁶⁶⁾.

La partie perdante bénéficiaire de l'aide juridictionnelle doit par principe payer les dépens exposés par son adversaire. Toutefois, le juge peut, même d'office, en laisser une partie à la charge de l'État⁽¹⁴⁶⁷⁾. L'aide juridictionnelle couvre alors non seulement les frais engagés par le bénéficiaire, mais également une partie de ceux du gagnant. Si le plaideur bénéficiaire gagne son procès et que la charge des dépens incombe de fait à son adversaire, il n'aura rien à payer : la partie perdante supportera ses propres frais et remboursera au Trésor public les sommes exposées par l'État pour le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle⁽¹⁴⁶⁸⁾, y compris la rémunération de son avocat⁽¹⁴⁶⁹⁾, même lorsque la représentation par son ministère n'est pas obligatoire⁽¹⁴⁷⁰⁾.

⁽¹⁴⁶⁵⁾ Art. 800-1, al. 3 du C.P.P.

⁽¹⁴⁶⁶⁾ Cons. const., 1er avr. 2011, *Mme Marielle D. [Frais irrépétibles devant la Cour de cassation]*, déc. n° 2011-112 QPC, §6 ; Cons. const., 21 oct. 2011, *M. Bruno L. et autre [Frais irrépétibles devant les juridictions pénales]*, déc. n° 2011-190 QPC, §4, §6 et §10, *D. actu.*, 3 nov. 2011, obs. Bombled ; *D.* 2012, p. 1638, obs. Bernaud et Jacquinet, p. 2910, note Potaszkin ; *AJ pénal* 2012, p. 168, obs. Perrier ; *Légicom* 2012, p. 19, chron. Boyer. *Comp.*, sur l'inconstitutionnalité de l'art. 543, al. 1er, du C.P.P., relatif aux frais irrépétibles devant le tribunal de police, Cons. const., 5 avr. 2019, *Société Uber B.V. et autre [Frais irrépétibles devant les juridictions pénales II]*, déc. n° 2019-773 QPC, §7, *D.* 2019, p. 702 ; *D. actu.*, 29 avr. 2019, obs. Fucini ; *D. avocats* 2019, p. 264, obs. Dargent ; *Constitutions* 2019, p. 155. V. encore, Cons. const., 26 mai 2021, *Mme Line M. [Frais irrépétibles devant les juridictions pénales III]*, déc. n° 2021-910 QPC, §6 et §9, *D. avocats*, 1er juin 2021, obs. Goetz. V. en ce sens, C.E.D.H., 1ère sect., 6 avr. 2006, *Stankiewicz c/ Pologne*, *op. cit.*, §68 et §69, concernant le refus d'ordonner le remboursement des frais de justice découlant d'une action civile intentée et perdue par le parquet.

⁽¹⁴⁶⁷⁾ Art. 42 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*.

⁽¹⁴⁶⁸⁾ Art. 43 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*. Pour contenir les dépenses de l'aide juridique, en Allemagne, en Angleterre, au Pays de Galles, en Belgique et au Québec, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle peuvent, en cas de succès de la procédure, avoir à rembourser les fonds publics consacrés à leur affaire (v. *Les études de la CEPEJ* 2007, n° 9, *L'accès à la justice en Europe*, en ligne, spéc. p. 105-111). *Nuance*. Dans la majorité de ces États, l'aide juridictionnelle revêt un caractère subsidiaire par rapport à l'assurance de protection juridique dont les personnes sont titulaires, ou par rapport à l'accès aux renseignements que peuvent fournir les services juridiques d'un syndicat ou d'une association dont l'utilisateur est membre. Les professionnels qui collaborent à l'aide juridique s'engagent par contrat à fournir des prestations correspondant à des critères préétablis. Ce système vise à contrôler les coûts et à assurer un service de qualité, restreignant le pouvoir du juge d'influencer la répartition des frais du litige entre les parties par sa décision.

⁽¹⁴⁶⁹⁾ Cass. civ. 2e, 2 juill. 2009, n° 08-14.586, *Bull. civ. II*, n° 180 ; *D. actu.*, 21 juill. 2009, obs. Avena-Robardet ; *D.* 2009, p. 1903 ; *JCP G* 2009, n° 16, p. 295, obs. Bortoluzzi : dès lors qu'elle est prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle, la rémunération de l'avocat est comprise dans les sommes taxées relevant des dépens.

⁽¹⁴⁷⁰⁾ Art. 37, al. 2, de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*. *Adde.* Dans le cas d'un dommage physique potentiellement très rémunérateur subi par une victime admissible à l'aide juridictionnelle, son conseil peut lui

B. Le financement équitable des actions en justice

Le régime actuel de la prise en charge financière, par l'État, de l'accès aux tribunaux, dépend d'une *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique*⁽¹⁴⁷¹⁾. Non codifiée, elle fixe les modalités de l'attribution aux justiciables d'une aide juridictionnelle.

L'État consacre environ chaque année, depuis 2015, le tiers d'un milliard d'euros à ceux qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour assurer l'effectivité d'accès à la justice⁽¹⁴⁷²⁾. La puissance publique crée ainsi un lien direct avec les populations laissées pour compte de la justice⁽¹⁴⁷³⁾. En effet, l'État ne prélève pas de pourcentage sur le gain du procès, contrairement au tiers financeur. « *L'aide juridictionnelle est le complément nécessaire et légitime à la cohérence de notre devise républicaine : liberté (positive d'agir en justice),*

proposer de renoncer au bénéfice de l'aide publique pour pratiquer des honoraires de diligence réduits. Cette possibilité, pour l'avocat, de fixer ses honoraires au *prorata* du résultat judiciaire, est interdite en France au nom du principe de désintéressement et du devoir d'assistance sans distinction de ressources (art. 10, al. 5, de la *Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971* ; v. Thierry REVET *et al.*, *Déontologie de la profession d'avocat*, Paris, 3^{ème} éd., L.G.D.J., Lextenso, coll. La bibliothèque de l'avocat, 2020, n° 188 et n° 736). Elle est autorisée aux États-Unis, sous la forme d'un pacte de *quota litis* (v. Liora ISRAËL, « Les avocats défenseurs des libertés ? », in *L'arme du droit*, Paris, éd. Presses de Sciences Po, coll. Contester, 2009, p. 39-61). L'avocat se rémunère en prélevant un pourcentage de 8% à 20% de l'indemnisation pécuniaire perçue par la victime. L'honoraire de résultat permet aux clients n'ayant pas assez de moyens financiers d'agir en justice sans avancer les frais, ou au contraire de chercher à esquiver la dette de l'honoraire... (V. Jean-Luc GAINETON, « Des conventions, de leur interprétation et de leur exécution de bonne foi », *Gaz. Pal.* 2021, n° 34, p. 33).

⁽¹⁴⁷¹⁾ *JORF* 13 juill. 1991, n° 162, p. 9170.

⁽¹⁴⁷²⁾ Le budget consacré à l'aide juridictionnelle augmente d'environ 10% chaque année, pour atteindre 615 millions d'euros en 2022 (v. ministère de la Justice, *P.A.P. et Annexe au projet de loi de finances pour 2022, Programme 101 « Accès au droit et à la justice »*, Paris, en ligne, oct. 2021, consulté le 23 juin 2022, spéc. p. 21-22). Le coût moyen d'une mission est passé de 351 € en 2015 à 438 € en 2019 (v. ministère de la Justice, *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, Programme 101 « Accès au droit et à la justice »*, Paris, mai 2020, en ligne, consulté le 10 juin 2022, spéc. p. 24). V. aussi, l'art. 47 « Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial », de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, proclamée le 7 déc. 2000 à Nice ; la jurisprudence, C.E.D.H., 9 oct. 1979, *Airey c/ Irlande*, req. n° 6289/73, §24, *AFDI* 1980, p. 323, obs. Robert ; *CDE* 1980, p. 470, obs. Cohen-Jonathan ; *JDI* 1982, p. 187, obs. Rolland : l'aide juridictionnelle est une condition de l'effectivité d'accès au juge. *Comp.* avec le budget de l'aide juridique en Angleterre, créé en 1949 par le *Legal Aid and Advice Act* : son montant était déterminé jusqu'à la fin des années 1990 par la demande ; passant de 1.093 milliard de livres en 1992-1993, à 1.622 milliard en 1998-1999 (v. <http://www.legislation.gov.uk>, « Explanatory notes », *Access to Justice Act 1999*, §34 et §36). En dépit du plafonnement du budget de l'aide juridique civile depuis l'*Access to Justice Act* du 27 juillet 1999, le budget total de l'aide juridique est demeuré sensiblement élevé, avec 1.5 milliard de livres en 2016-2017 (v. National Audit Office (N.A.O.), *A Short Guide to the Ministry of Justice*, oct. 2017, p. 15).

⁽¹⁴⁷³⁾ Bernard SCHNAPPER, in « Pour une géographie des mentalités judiciaires : la litigiosité en France au XIX^e siècle », *Annales ESC* 1979, t. 34, p. 399-419 (repris dans *Voies nouvelles en histoire du droit. La justice, la famille, la répression pénale (XVI^e-XX^e siècles)*, Paris, éd. Publications de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, P. U. F., 1991, p. 395-419), nomme ce lien de justice envers les populations « litigiosité ». L'auteur propose une version politique de l'histoire de l'aide juridictionnelle : l'enjeu d'ouvrir l'accès à la justice répond au souhait des gouvernants d'apparaître à ces populations en marge de la justicialité comme les seuls capables d'assurer le règlement de leurs différends. La « litigiosité » ainsi contractée peut alors leur bénéficier en retour. *Contra. Littérature.* Alexandre DUMAS, in *Le Comte de Monte-Cristo*, 1844-1846, rééd. Le Livre de Poche, coll. Classiques, Paris, 1995, 2 t., montre que l'accès à la justice n'est pas une faveur octroyée par l'État, mais la contrepartie nécessaire à l'interdiction de se faire justice soi-même ; car lorsque la justice est défaillante, la vengeance privée risque de ressurgir (elle est le signe même d'une tentation de choisir le conflit physique, parce qu'ester ou concilier est trop difficile).

égalité (dans l'accès à la justice), fraternité et solidarité (à l'égard de tous les justiciables) »⁽¹⁴⁷⁴⁾. Le théoricien socialiste Louis Blanc faisait valoir que « l'État est le banquet des pauvres » et doit fournir aux prolétaires les moyens de leur émancipation⁽¹⁴⁷⁵⁾. La justice était l'un de ces moyens, au moment où le Conseiller d'État, Joseph-Marie De Gérando, appelait de ses vœux la gratuité : « Le principe fondamental que la justice civile doit être accessible à tous, n'est-il pas trop souvent annihilé pour le pauvre par les entraves de la procédure et de la fiscalité ? »⁽¹⁴⁷⁶⁾.

L'idée recevait une première traduction avec une *Loi du 22 janvier 1851 sur l'assistance judiciaire*, conçue comme une œuvre de charité publique⁽¹⁴⁷⁷⁾, comparable à l'assistance publique dans le domaine de la santé. L'accès à la justice n'était pas reconnu comme un droit, mais comme une faveur. L'assistance reposait sur la déontologie des avocats qui, « désintéressés », étaient tenus de prêter gratuitement leur concours aux indigents, *i.e.* aux personnes totalement démunies de ressources⁽¹⁴⁷⁸⁾. L'indigence était appréciée au cas par cas par un « bureau de bienfaisance ». Les avocats désignés pour apporter leur aide ne percevaient aucune rémunération.

⁽¹⁴⁷⁴⁾ Nicolas CAYROL, *Procédure civile*, L3, M1, M2, *op. cit.*, p. 63. V. aussi, Jean-Luc FORGET, « Le point de vue de l'avocat », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Gens de justice au XXI^e siècle*, *op. cit.*, p. 164 : « Tout ce qui est accès au juge, tout ce qui est aide juridictionnelle est de la responsabilité de l'État dans ses missions régaliennes. [Ce] doit être notre lecture des textes, mais aussi notre conception d'une justice républicaine dans un État démocratique ». *Comp.* avec les *Civil Procedure Rules*, entrées en vigueur en Angleterre le 26 avr. 1999, dont le principal objectif (1.1.) est de « permettre aux juridictions de traiter les dossiers de façon juste [*justly*, dans le sens d'équitable] et pour un coût proportionné ». L'expression *proportionate cost*, sous-entend un meilleur rapport qualité/prix. L'accès à la justice ne devrait donc pas se faire à tout prix... « L'évolution de la justice [...] vers un bien de consommation courante [...] brouille le sens de la justice et nous confronte à une situation inédite. La justice a désormais un prix, ce qui pose la double question de la rareté et de la sélection juste des affaires » (Guy CANIVET et Antoine GARAPON, « Vers une nouvelle économie politique de la justice ? Réactions au rapport remis au garde des Sceaux par J.-M. Coulon sur la réforme de la procédure civile », *D.* 1997, p. 71-72).

⁽¹⁴⁷⁵⁾ Louis BLANC, *Organisation du travail*, Paris, éd. Prévot et Pagnerre, 1839, 151 p.

⁽¹⁴⁷⁶⁾ Joseph-Marie DE GÉRANDO, Baron d'Empire, cité par Jérôme MAVIDAL et Émile LAURENT (dir.), in *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, *op. cit.*, 2^{ème} série (1800-1860), t. CXVI (du 22 février au 17 mars 1838), séance du 26 février 1838, p. 134. *Comp.* avec le coût excessif de la procédure accusatoire en Angleterre : « [Le] système juridique [britannique] est comme une Rolls-Royce bien réglée. Il marche parfaitement pour les quelques personnes qui peuvent se le payer » (Michael JOSEPH, ancien président de la *Law Society*, organisme professionnel des *solicitors*, avocats d'outre-Manche spécialisés dans la rédaction d'actes sous seing privé, de pièces de procédure et en négociation immobilière, in *Lawyers Can Seriously Damage Your Health*, Londres, éd. Michael Joseph, 1985, p. 172).

⁽¹⁴⁷⁷⁾ *Littérature*. v. François MAURIAC, *Le Cahier noir*, Paris, éd. de Minuit, 1943, 89 p.

⁽¹⁴⁷⁸⁾ V. Anne BOIGEOL, *Les avocats et les justiciables démunis : de la déontologie au marché professionnel*, thèse de doctorat, Sociologie, Paris, Université Paris Descartes, 1980, 340 p. *Comp.* Aude LEJEUNE et Alexis SPIRE, « Inégalités sociales et judiciaires face au tribunal », *Droit et société* 2020, n° 3, p. 520 : « Alors que l'ordre des avocats met en avant un idéal de désintéressement, qui doit guider ses membres à défendre les clients démunis, c'est la frange la moins nantie de la profession qui assume cette responsabilité [...], ce qui contribue à renforcer les inégalités entre justiciables ».

Sous le Second Empire, le recours à l'assistance judiciaire triplait et les affaires aidées représentaient jusqu'à 10% du total des affaires civiles⁽¹⁴⁷⁹⁾. Au XIX^{ème} siècle, les litiges concernaient pour une large part les fortunes acquises : droit de propriété, louage, successions, libéralités. Rares étaient les plaideurs qui ne disposaient pas des ressources suffisantes pour faire face aux frais d'un procès.

Une refonte de l'assistance judiciaire intervenait après les événements de mai 1968, avec la *Loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire*⁽¹⁴⁸⁰⁾, dans un contexte de montée des mouvements révolutionnaires. L'accès à la justice devenait un idéal social⁽¹⁴⁸¹⁾, comme une réponse à apporter à la crise politique. « [Ladite loi] [intervenait] dans un moment de récession économique, faisant de la justice le réceptacle des misères sociales, une chambre d'écho qui [pouvait] éviter des formes de contestation plus violentes »⁽¹⁴⁸²⁾. Au service des plus faibles, la loi étendait sensiblement le domaine de l'assistance judiciaire aux personnes dont les ressources étaient inférieures à un seuil de revenus. Le législateur y inscrivait des « commissions d'office », ouvrant droit à l'aide judiciaire sans examen préalable de la situation du justiciable⁽¹⁴⁸³⁾. Ces commissions permettent la désignation rapide d'un avocat pour assister un justiciable en matière pénale, lorsque ce dernier n'a pas fait le

⁽¹⁴⁷⁹⁾ V. Bernard SCHNAPPER, « De la charité à la solidarité. L'assistance judiciaire française, 1851-1972 », *Revue d'histoire du droit* 1984, t. 2, p. 105-150. V. aussi, Jean-Pierre ALLINNE, « L'assistance judiciaire comme métaphore de l'État : entre bienfaisance organisée et accès au droit, 1851-2009 », in Sophie DELBREL (dir.), *Le Prix de la justice. Histoire et perspectives*, Bordeaux, éd. P.U.B., coll. Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p. 29-62.

⁽¹⁴⁸⁰⁾ *JORF* 5 janv. 1972, n° 3, p. 164.

⁽¹⁴⁸¹⁾ L'aide juridictionnelle, présentée comme un acquis social, permet *a priori* la démocratisation de l'accès au juge. Si le principe est louable, sa mise en œuvre est appréciée de façon plus mitigée : elle peut être vécue comme un piège, en raison du manque de compétences ou d'implication des avocats (souligné par Laurence DUMOULIN et Cécile VIGOUR, in « "On a soif d'idéal !" Des attentes à la hauteur des critiques des citoyens. Un éclairage par entretiens collectifs », *op. cit.*, spéc. p. 34-35). Aussi, la désignation d'un avocat par le barreau pour représenter une partie n'assure pas en soi l'effectivité de l'assistance judiciaire (v. C.E.D.H., 1^{ère} sect., 22 mars 2007, *Sialkowska c/ Pologne*, req. n° 8932/05, §114). V. aussi, C.E.D.H., 2^{ème} sect., 13 févr. 2003, *Bertuzzi c/ France*, req. n° 36378/97, §30, *Europe* 2003, p. 185, obs. Lechevallier : un avocat désigné en vertu de l'aide judiciaire ne peut se dérober à ses devoirs d'assistance, qui risque de priver le justiciable d'un accès « concret et effectif » à un tribunal, sans avoir satisfait aux normes de « qualité » du système d'aide judiciaire.

⁽¹⁴⁸²⁾ Matthieu SOULA, « Demande et dette de justice. Retour sur deux siècles de définition de la "population judiciaire" », in Soraya AMRANI-MEKKI (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, *op. cit.*, p. 28.

⁽¹⁴⁸³⁾ Par exception aux règles d'attribution de l'aide juridictionnelle, l'avocat désigné perçoit de la C.A.R.P.A. l'indemnité correspondant à la mission effectuée, y compris si le demandeur ne transmet pas les pièces nécessaires au dépôt de sa demande. L'absence de ces justificatifs peut être suppléée par la production d'une attestation établie par le greffe du tribunal à la demande de l'avocat, relative aux déclarations faites à l'audience par le prévenu sur sa situation économique et sociale (v. *Circ. [S.G.] SADJAV/BAJ/2016/02*, n. p. au *BOMJ*, 7 juill. 2017, n° 2.5). S'il apparaît *a posteriori* que celui-ci dispose de revenus supérieurs au plafond de l'aide juridictionnelle totale, le comptable de la D.G.F.I.P. recouvrera les sommes avancées par l'État (art. 124 du *décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020*, *JORF* 29 déc. 2020, n° 314, texte n° 32 ; *NOR* : JUST2022778D) dans les quatre années à compter de la date d'accomplissement de la mission (art. 19-1 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*).

choix d'un conseil⁽¹⁴⁸⁴⁾. Afin de compenser les insuffisances de l'ancien régime d'assistance judiciaire, le défendeur à l'instance civile pouvait solliciter du tribunal l'allocation d'une « provision pour le procès », dite *ad litem*, payée immédiatement par l'adversaire et destinée à couvrir à l'avance les frais de procédure⁽¹⁴⁸⁵⁾. La loi n'en précisant toujours pas les conditions, les juges ont estimé que la provision ne se justifiait qu'à l'égard d'un plaideur n'ayant pas les moyens financiers de faire face aux charges d'un procès, lorsqu'une issue au moins partiellement favorable peut lui être présumée.

De nos jours, la justice n'est plus un acte charitable de l'État, mais un droit acquis. Le législateur *panjuriste*⁽¹⁴⁸⁶⁾ a atteint des couches sociales de la population qui, sans être en situation de précarité, ne peuvent supporter financièrement seules le coût d'un procès. L'élargissement du domaine de l'aide judiciaire a rendu indispensable la rémunération des auxiliaires de justice par l'État. À la fin du XXème siècle, la charité ne suffisait plus à couvrir la rédaction d'actes et les conseils nécessaires à la pratique processuelle. Le montant dérisoire de l'aide judiciaire versée aux avocats suffisait à peine à couvrir les frais de gestion d'un dossier...

⁽¹⁴⁸⁴⁾ V. *Loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982 relative à l'aide judiciaire, à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile et à la postulation dans la région parisienne*, JORF 1983, n° 1, p. 15. Il en est particulièrement le cas dans les procédures d'urgence, comme la comparution immédiate, l'ouverture d'une information judiciaire avec présentation du mis en cause déferé, ou chaque fois qu'il est fait appel à un avocat de permanence, par ex., pour l'intervention au cours de la garde à vue (v. les onze procédures éligibles au dispositif à l'art. 19-1 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*). En 2018, 39% des admissions à l'aide juridictionnelle étaient ordonnées dans le cadre de commissions d'office. Sur l'ensemble des admissions en matière pénale, 67% des aides étaient accordées à la suite d'une « commission d'office sur permanence pénale » (ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Références Statistiques Justice 2018*, op. cit., p. 158). Le principe de la *continuité* de l'intervention des avocats commis d'office auprès de la personne assistée signifie que les « permanences » de commission permettent l'assistance du justiciable à toutes les étapes de la procédure. « Les permanences étant organisées par nature de procédure [...], l'avocat de permanence pour la garde à vue ne sera pas généralement celui qui assistera la même personne lors de sa comparution immédiate devant le tribunal correctionnel » (Patrick LINGIBÉ, « AJ garantie et décret du 24 juin 2021 : une avancée sécurisée pour l'avocat ? », *D. actu.*, 15 sept. 2021). *Adde.* C.E.D.H., 1ère sect., 22 mars 2007, *Staroszczyk c/ Pologne*, req. n° 59519/00, §133 : l'État n'est pas responsable des actes de l'avocat commis d'office, en raison de l'indépendance du barreau par rapport à l'État.

⁽¹⁴⁸⁵⁾ Art. 771, 2°, du C.P.C.

⁽¹⁴⁸⁶⁾ V. Jean CARBONNIER, « Essai sur les lois », op. cit., p. 297 : « C'est contre une tentation assez répandue chez les juristes, et d'ailleurs pour eux bien naturelle, que la sociologie juridique a le devoir de réagir : ce que l'on pourrait nommer la tentation du *panjurisme*, qui nous porte à supposer du droit partout, sous chaque relation sociale ou individuelle. Déformation de la vision qui est comme la rançon d'un privilège. Le panjuriste est, à sa façon, un poète : il a la chance de voir le droit rayonner au contour des choses familières. Là où le profane sent la tempête, il renifle de cas fortuit. Un soc de charrue dans un champ, il crie à l'article R. 36-7° du Code pénal ; et sous les colombes du ciel, il aperçoit des immeubles par destination. Un tel regard est capable de faire jaillir une gerbe de droit hors des faits les plus sèchement factuels. Ainsi, pour le panjuriste, le droit est indéfiniment expansible, de même qu'il est absolument homogène : il tend à emplir tout l'univers social sans y laisser aucun vide. Il serait dommage que la sociologie juridique se crût obligée, parce qu'elle est juridique, de lire l'univers comme si c'était un livre de droit. Il est vrai que la sociologie générale pêche quelque fois par l'excès contraire, aveuglée qu'elle est à l'aspect juridique des phénomènes qu'elle étudie (notamment en matière de famille) où elle ne voit plus que des affaires de mœurs. Mais une exagération ne justifie pas l'autre. La sociologie juridique sait bien que le droit existe, qu'il est cause ou effet de beaucoup d'actions humaines ; il ne lui échappe pas cependant qu'il y a dans la vie beaucoup plus de choses que dans le droit ».

La Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, a ainsi organisé un système de financement qui assure une meilleure rémunération du service rendu par les auxiliaires de justice. L'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (U.N.C.A.) reçoit des crédits de l'État. Elle les affecte annuellement aux Caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (C.A.R.P.A.) en fonction du nombre d'actes d'aide juridictionnelle accomplis par les avocats⁽¹⁴⁸⁷⁾, sous la forme d'une dotation financière représentant leur part contributive.

Le montant qui revient à chaque conseil est prédéterminé par le règlement intérieur du barreau, suivant le nombre d'« unités de valeur » (U.V.) attaché à la nature de l'acte de procédure introduit et directement payé par la C.A.R.P.A.⁽¹⁴⁸⁸⁾. Si les modalités de règlement ont gagné en souplesse et en rapidité, le taux de prise en charge des frais de procédure n'est pas attribué *intuitu personae*, mais à l'acte déposé à l'instance. Le mode de rémunération du conseil, à qui l'aide juridictionnelle est versée à l'U.V. (34 € H.T. en 2021)⁽¹⁴⁸⁹⁾, est cependant peu adapté à la prise en charge du justiciable⁽¹⁴⁹⁰⁾. Il serait plus pertinent de rémunérer l'avocat sur le suivi global d'une personne assistée, pendant et après le procès, plutôt qu'au nombre d'actes déposés à l'instance.

Sous le régime actuel de la Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est réservé aux personnes physiques de nationalité française ou ressortissantes des États membres de l'Union européenne⁽¹⁴⁹¹⁾. Les étrangers peuvent également la solliciter,

⁽¹⁴⁸⁷⁾ Selon les barèmes fixés par le Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, *JORF* 20 déc. 1991, n° 296, p. 16609 ; *NOR* : JUSC9120745D.

⁽¹⁴⁸⁸⁾ Art. 27, 29 et 31 de la Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991. Par ex., à la « procédure de divorce ou de séparation de corps après une procédure participative en vue de parvenir à une solution transactionnelle », correspondent 38 U.V. à 32 € l'unité, soit une rémunération à l'acte de 1216 € (C.A.R.P.A. du barreau de Clermont-Ferrand, montants 2020).

⁽¹⁴⁸⁹⁾ Un « Amendement n° II-2005 » du Gouvernement, au *Projet de loi de finances n° 3360 pour 2021*, déposé le 29 oct. 2020, revalorise le montant de l'U.V. de référence de 32 € à 34 € H.T. *Adde.* Avec la Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, *JORF* 30 déc. 2020, n° 315, texte n° 1 ; *NOR* : ECOX2023814L, la médiation judiciaire passe de 4 à 14 U.V., et l'assistance d'un mis en examen devant la chambre de l'instruction ou d'un prévenu devant la chambre des appels correctionnels, de 8 à 13 U.V. Augmenter progressivement l'aide juridictionnelle à mesure des possibilités budgétaires : oui ; faire rembourser intégralement les avocats par l'État, quelle que soit la fortune de leurs clients : non (v. Pierre JANUEL, « Le gouvernement propose sa réforme de l'aide juridictionnelle », *D. actu.*, 30 oct. 2020).

⁽¹⁴⁹⁰⁾ V. Marie-Anne FRISON-ROCHE et Hubert HAENEL, « Le service public de la justice. Conclusions ouvertes », in Élisabeth GUIGOU (dir.), *Le service public de la justice*, Paris, éd. Odile Jacob, 1998, spéc. p. 186.

⁽¹⁴⁹¹⁾ V. C.E.D.H., 4ème sect., 27 juin 2006, *Tabor c/ Pologne*, req. n° 12825/02, §45 et §46 ; C.E.D.H., 2ème sect., 9 oct. 2007, *Saoud c/ France*, req. n° 9375/02, §133-136, *RSC* 2008, p. 140, obs. Marguénaud et Roets ; *JCP* 2008, n° 1, p. 110, obs. Sudre, n° 2, p. 10012, note Thierry : il est essentiel d'indiquer le motif du refus de l'aide judiciaire et de se prononcer avec diligence, afin de considérer que le système d'assistance « est conforme aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention [droit d'accès "concret et effectif" et non pas "théorique ou illusoire" à un tribunal] et ne porte pas atteinte à la substance même du droit d'accès susmentionné ». *Adde.* Le Système d'information de l'aide juridictionnelle (S.I.A.J.), déployé dans les B.A.J., simplifie le traitement des demandes d'aide et dématérialise les échanges avec le justiciable, les auxiliaires de justice et les autres administrations de l'État. La première version du S.I.A.J. (v. Patrick LINGIBÉ, « Le nouveau dispositif d'aide

s'ils résident habituellement et régulièrement sur le sol français⁽¹⁴⁹²⁾. L'octroi de l'aide est subordonné à l'insuffisance des ressources⁽¹⁴⁹³⁾ et au « sérieux » de l'action en justice⁽¹⁴⁹⁴⁾. Si l'instance n'a pas encore été introduite, la demande est adressée au B.A.J. du T.J. compétent à raison du lieu de domicile⁽¹⁴⁹⁵⁾. Si l'instance est en cours, le B.A.J. compétent est celui du T.J. devant lequel la procédure est instruite⁽¹⁴⁹⁶⁾, sous réserve des compétences exclusives du B.A.J. du T.J. de Paris, après la réforme des « pôles sociaux », ou du B.A.J. établi près la Cour de cassation, pour l'instruction des pourvois⁽¹⁴⁹⁷⁾.

juridictionnelle cuvée 2021 : avancée réelle ou réforme en trompe-l'œil ? », *D. actu.*, 18 janv. 2021) intègre par ex. la simplification de la procédure d'instruction : la récupération automatisée de données certifiées relatives à l'identité du demandeur, au moyen de *FranceConnect* ; de données fiscales mises à disposition par la D.G.F.I.P. et la base nationale de données des demandes d'aide juridictionnelle. *Nuance*. Le système entraîne une hausse des coûts de fonctionnement du *Programme 101* de la « Mission Justice » en raison de son entrée en service progressive (v. ministère de la Justice, *P.A.P. et Annexe au projet de loi de finances pour 2022, Programme 101 « Accès au droit et à la justice »*, *op. cit.*, spéc. p. 22). La simplification de la procédure de demande d'aide juridictionnelle risque également d'augmenter les rétributions accordées aux avocats par l'État. L'équilibre de la réforme semble donc difficile à identifier sur le plan de la performance budgétaire (v. Euphémie COLIN, Maxime GOYON et Alexandre ROUSSEAU, « L'évolution du budget de la Justice en France. Approche historique », *op. cit.*, spéc. p. 121-122).

⁽¹⁴⁹²⁾ Art. 3 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*. Leur seront demandés par le B.A.J. une copie du titre de séjour en cours de validité, ou un récépissé de demande et tout document justifiant le caractère habituel de résidence en France (quittance de loyer, facture d'électricité...). Peuvent également prétendre à l'aide juridictionnelle, les personnes morales à but non lucratif ayant leur siège social en France et ne disposant pas de ressources suffisantes (art. 2). Il est tenu compte des ressources de toute nature, après déduction de leurs dépenses de fonctionnement (art. 5 du *décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991*). En pratique, l'aide est essentiellement accordée à des associations.

⁽¹⁴⁹³⁾ Art. 4 anc. de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991* : « Le demandeur à l'aide juridictionnelle doit justifier, pour l'année 2018, que ses ressources mensuelles sont inférieures à 1031 € pour l'aide juridictionnelle totale et à 1546 € pour l'aide juridictionnelle partielle [prise en charge à 55% entre 1032 et 1219 € ; à 25% entre 1220 et 1546 €] ». Ces plafonds sont affectés d'un supplément pour « charges de famille », fixé à 181 € pour les deux premières personnes à charge et de 114 € pour les autres. Depuis la *Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020*, le demandeur doit fournir au B.A.J. la copie de l'intégralité de son dernier revenu fiscal de référence. Le montant y figurant est calculé par les services des finances publiques, qui prennent en compte les revenus de différentes natures de l'année et sur lesquels est appliqué un abattement de 10 %, ainsi que des charges précises. À défaut de revenu fiscal de référence, l'éligibilité à l'aide juridictionnelle s'apprécie au regard des ressources imposables sur les six derniers mois. Pour 2020, le plafond à l'aide juridictionnelle totale est fixé à 11 262 € pour une personne seule, soit 938,50 € par mois. Le plafond à l'aide juridictionnelle partielle est quant à lui fixé à 16 890 €, soit 1 407,50 € par mois (v. Patrick LINGIBÉ, « Le nouveau dispositif d'aide juridictionnelle cuvée 2021 : avancée réelle ou réforme en trompe-l'œil ? », *loc. cit.*). À titre exceptionnel, l'aide peut être accordée aux demandeurs ne remplissant pas la condition de ressources, si leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès (art. 36).

⁽¹⁴⁹⁴⁾ Art. 7 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991* : « L'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement. Cette condition n'est pas applicable au défendeur à l'action, à la personne civilement responsable, au témoin assisté, à la personne mise en examen, au prévenu, à l'accusé, au condamné et à la personne faisant l'objet de la procédure de comparaison sur reconnaissance préalable de culpabilité ». S'il apparaissait que le demandeur auquel l'aide juridictionnelle a été refusée, triomphait finalement devant la juridiction compétente, il pourrait obtenir le remboursement des frais, dépens et honoraires par lui exposés, à concurrence de l'aide juridictionnelle dont il aurait pu bénéficier (art. 7, al. 4).

⁽¹⁴⁹⁵⁾ Art. 13 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*.

⁽¹⁴⁹⁶⁾ Si des honoraires ou émoluments ont déjà été versés à l'auxiliaire de justice choisi par le demandeur à l'aide juridictionnelle, ces dépens ne lui sont pas remboursés, mais en cas d'octroi de l'aide, viennent en déduction du montant versé à l'auxiliaire au titre de l'aide juridictionnelle (art. 33 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*).

⁽¹⁴⁹⁷⁾ Art. 11 du *Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991*. V. C.E.D.H., 3ème sect., 26 févr. 2002, *Essaadi c/ France*, req. n° 49384/99, §35 et §36, *BICC* 2002, n° 471 ; *AJDA* 2002, p. 500, chron. Flauss ; *RDP* 2003, p. 689, obs Gouttenoire ; *JDI* 2003, p. 506, obs. Decaux et Tavernier : « Le système [d'assistance judiciaire] mis en place par le législateur français offre des garanties substantielles aux individus, de nature à les préserver de l'arbitraire : d'une part, le [B.A.J.] établi près la Cour de cassation est présidé par un magistrat du siège de cette

Les ressources mensuelles prises en compte dans l'appréciation des seuils d'attribution sont les éléments extérieurs du train de vie, les ressources du conjoint, l'existence de biens meubles ou immeubles mêmes non productifs de revenus⁽¹⁴⁹⁸⁾. En Angleterre, Lord Irvine Of Lairg, *Lord Chancellor* de Tony Blair en 1998, s'exprimait lucidement sur le financement de l'accès à la justice : « *Pensez aux gens ordinaires de 'l'Angleterre du milieu' qui n'ont pas de véritable accès à la justice parce qu'ils ne sont pas admissibles à l'aide juridique mais n'osent pas courir le risque de payer pour aller en justice pour protéger leurs droits. [...] Il n'est pas acceptable que la justice civile soit seulement pour les très riches ou les très pauvres* »⁽¹⁴⁹⁹⁾. En France comme en Angleterre, dès lors qu'un justiciable satisfait aux conditions d'éligibilité à l'aide juridictionnelle, cette dernière lui est accordée et lui ouvre droit à l'assistance d'un avocat librement choisi, à celle des officiers publics ou ministériels dont la procédure requiert le recours. L'État⁽¹⁵⁰⁰⁾ avance les frais nécessaires aux mesures d'instruction⁽¹⁵⁰¹⁾.

« [Un] trait commun des systèmes d'aide judiciaire civil et pénal est que leur utilisation est guidée par la demande »⁽¹⁵⁰²⁾. En France, l'aide s'étend aux frais d'un procès

cour et comprend également son greffier en chef, deux membres choisis par la haute juridiction, deux fonctionnaires, deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, ainsi qu'un membre désigné au titre des usagers (article 16 de la loi du 10 juillet 1991 susmentionnée) ; d'autre part, les décisions de rejet peuvent faire l'objet d'un recours devant le premier président de la Cour de cassation (article 23 de la loi) ».

⁽¹⁴⁹⁸⁾ Art. 5 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*. Ainsi, le détenteur d'un patrimoine immobilier de grande valeur ne saurait se prévaloir des dispositions relatives à l'aide juridictionnelle, même si ses ressources sont dérisoires. Le *Décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020*, rend inéligible à l'aide juridictionnelle le demandeur qui dispose, au jour de la demande, d'un patrimoine immobilier, mobilier ou financier dont la valeur est supérieure au plafond d'admission à l'aide juridictionnelle totale. Toutefois, les biens qui ne peuvent être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé (résidence principale, locaux professionnels) ne sont pas pris en compte dans le calcul du montant des ressources pour apprécier l'éligibilité à l'aide juridictionnelle.

⁽¹⁴⁹⁹⁾ Alexander Andrew Mackay IRVINE, *Modernising Justice: The Government's Plans for Reforming Legal Services and the Courts*, cité par *BBC News*, in « Legal services shake-up announced », 2 déc. 1998.

⁽¹⁵⁰⁰⁾ La *Legal Aid Agency (L.A.A.)*, en Angleterre et au Pays de Galles, administre le système de l'aide juridique. L'aide est délivrée par des avocats ou médiateurs indépendants sous contrat avec la L.A.A., et par une ligne contractuelle d'assistance téléphonique.

⁽¹⁵⁰¹⁾ Art. 25 et 40 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*.

⁽¹⁵⁰²⁾ [Http://www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk), « Explanatory notes », *Access to Justice Act 1999*, note 8, « background, legal aid », §34. Toutefois, dans le cas où le gain du procès aurait procuré au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle des ressources telles que, si elles avaient existé au jour de la demande, aucune aide ne lui aurait été accordée même partiellement ; l'avocat désigné peut demander des honoraires à son client, après que le B.A.J. ait prononcé le retrait total ou partiel de l'aide (art. 36 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*). Le retrait ne peut être décidé sans que le bénéficiaire ait été entendu ou appelé à s'expliquer sur l'augmentation de ses ressources (art. 72 du *Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991*). Lorsque la demande de retrait repose sur des déclarations ou la production de pièces inexactes, le dossier est communiqué au ministère public pour réquisitions (art. 73) avant toute décision de la Commission de retrait. La Commission, composée du président (magistrat professionnel) ou du vice-président du B.A.J. (directeur de greffe), d'un représentant des avocats, des huissiers, des impôts et des consommateurs, débat contradictoirement sur les différentes informations laissant

devant les juridictions des deux ordres, indépendamment de la nature de la procédure engagée⁽¹⁵⁰³⁾ et pour toute la durée de l'instance, cassation incluse⁽¹⁵⁰⁴⁾. « Cela signifie qu'il y a peu de mécanismes et d'incitations pour promouvoir le rapport qualité/prix et s'assurer de la qualité des services dispensés [par les auxiliaires de justice] »⁽¹⁵⁰⁵⁾. Le défaut d'un contrôle de la qualité des prestations fournies par les conseils peut être source d'abus. Aussi, le pouvoir réglementaire a introduit dans le *Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991*, une disposition créant une incitation financière en complément de la dotation contributive versée annuellement aux barreaux, de 2 à 20%, en fonction de protocoles d'engagements qualitatifs passés avec le T.J. près lequel le barreau est établi⁽¹⁵⁰⁶⁾. Mais versée avec plusieurs mois de décalage, la dotation complémentaire fait supporter aux barreaux des avances de trésorerie parfois difficiles à supporter⁽¹⁵⁰⁷⁾.

sous-entendre le retrait de l'aide (art. 71). En cas de retrait partiel de l'aide juridictionnelle, la décision du B.A.J. indique la proportion du retrait et, s'il y a lieu, le moment de l'instance à compter duquel il s'applique (art. 74).

⁽¹⁵⁰³⁾ L'aide juridictionnelle peut ainsi être accordée à l'occasion : de la procédure d'audition du mineur prévue à l'art. 388-1 du C. civ. et de la procédure de C.R.P.C. ; pour tout ou partie de l'instance ainsi qu'en vue de parvenir, avant l'introduction de l'instance, à une transaction ou à un accord conclu dans le cadre d'une procédure participative prévue par le C. civ. ; en matière de divorce par acte sous seing privé contresigné par avocats, déposé au rang des minutes d'un notaire ; à l'occasion de l'exécution sur le territoire français, d'une décision de justice ou de tout autre titre exécutoire, y compris s'ils émanent d'un autre État membre de l'Union européenne (v. art. 10 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*).

⁽¹⁵⁰⁴⁾ Lorsque l'affaire a été jugée en première instance et que le demandeur à l'aide juridictionnelle est *intimé* devant la cour d'appel, l'aide lui est maintenue de plein droit. En cas d'*appel principal*, le demandeur doit, dans le même temps, déposer au B.A.J. un nouveau dossier d'aide juridictionnelle, en fournissant une copie de la déclaration d'appel et du jugement de la juridiction de premier degré (art. 34 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*). La formalisation de cette demande a pour effet d'interrompre le délai d'appel (art. 2241 du C. civ.). Un nouveau délai, de même durée que le délai initial (art. 2231 du C. civ.), commence à courir à compter de la décision définitive d'admission ou de rejet du bénéfice de l'aide juridictionnelle (Cass. civ. 2e, 19 mars 2020, n° 19-12.990 ; Cass. civ. 2e, 19 mars 2020, n° 18-23.923, *D. actu.*, 22 avr. 2020, obs. Auché et De Andrade). Si l'appelant forme appel et dépose *postérieurement* sa demande d'aide juridictionnelle (v. Cass. civ. 2e, 27 févr. 2020, n° 18-26.239, *D. actu.*, 19 mars 2020, obs. Maugain ; Cass. civ. 2e, 19 nov. 2020, n° 19-16.792, *D. actu.*, 10 déc. 2020, obs. Auché et De Andrade), celle-ci sera sans effet sur les délais qui lui sont impartis pour signifier (art. 902 du C.P.C.) et conclure (art. 908). De même, en cas de caducité de la demande d'aide juridictionnelle, parce que le requérant n'a par ex. pas fourni dans les délais les pièces nécessaires à l'instruction de sa demande, la formalisation d'une nouvelle demande d'aide juridictionnelle n'interrompt pas le délai pour exercer l'action en justice ou interjeter appel (Cass. civ. 2e, 8 sept. 2011, n° 10-17.907, Bull. civ. II, n° 162 ; *D. actu.*, 28 sept. 2011, obs. Fleuriot ; *D.* 2011, p. 2212). Ces solutions se justifient en ce que le délai de recours « pourrait à défaut être interrompu, à moindres frais, une multitude de fois et l'institution même de la prescription pourrait finalement être mise en péril... » (Nicolas HOFFSCHIR, « La demande d'aide juridictionnelle ne peut interrompre un délai pour exercer une action ou un recours qu'une seule fois », *D. actu.*, 19 sept. 2022). En pratique, le greffe de la juridiction saisie n'est pas toujours informé par le secrétaire du B.A.J. qu'une demande d'aide juridictionnelle a été déposée. Dans l'ignorance de l'interruption du délai d'appel, il peut délivrer par erreur un certificat de non-recours... L'interruption du délai d'appel pose donc des difficultés aux avocats, en l'absence de communication des dossiers d'aide juridictionnelle entre les services judiciaires.

⁽¹⁵⁰⁵⁾ <http://www.legislation.gov.uk>, « Explanatory notes », *Access to Justice Act 1999*, note 8, « background, legal aid », §35.

⁽¹⁵⁰⁶⁾ Art. 91 et 132-6 du *Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991* : une dotation complémentaire pour les missions juridictionnelles en matière pénale est ouverte au bénéfice des barreaux ayant souscrit des engagements d'objectifs, assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une défense de qualité des bénéficiaires de l'aide juridique. *Comp.* avec la solution trouvée par le pouvoir politique anglo-saxon : remplacer le *Legal Air Board* – les avocats étaient très impliqués dans la gestion de l'organisme – par la *Legal Services Commission*, dont l'administration ne leur appartient plus.

⁽¹⁵⁰⁷⁾ *Rappr.* des disparités entre C.D.A.D. quant à la rémunération des consultations juridiques organisées dans le cadre des actions d'accès au droit. L'art. 69-1 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*, pose le principe de leur tarification horaire. Lorsqu'elles consistent en la participation en nature des professionnels du droit au budget du

Dans certaines situations, l'aide juridictionnelle *peut* être accordée de droit⁽¹⁵⁰⁸⁾. Les éléments relatifs aux ressources du demandeur n'ont alors pas à figurer dans son dossier lors du dépôt au B.A.J. Les cas sont nombreux : bénéficiaires du revenu de solidarité active (R.S.A.) ou de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (A.S.P.A.) ; recourants devant la Cour nationale du droit d'asile (C.N.D.A.) ; victimes de l'un des crimes d'atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité des personnes (meurtres, assassinats, actes de torture ou de barbarie, viols), ou ayants droit des victimes qui forment une demande en vue d'exercer l'action civile en réparation des dommages résultant des atteintes à la personne⁽¹⁵⁰⁹⁾ ; détenus ; mineurs isolés⁽¹⁵¹⁰⁾ ; ceux qui sont dans l'impossibilité physique ou matérielle de transmettre les documents prévus : les sans domicile fixe ; hospitalisés d'office sur demande d'un médecin extérieur à l'établissement d'accueil (H.O.) ou sur décision du représentant de l'État (S.D.R.E.). Ce levier à disposition des chefs de juridiction est mis au service d'une politique ciblée d'accès au juge, qui concentre son action à l'égard des plus démunis, en leur réservant la gratuité de l'aide juridique. Les publics plus favorisés disposent, souvent, des possibilités d'information et d'orientation générale offertes par leur assurance de protection juridique.

En Angleterre et au Pays de Galles, le *Legal Aid and Advice Act* de 1949, a été passé « *de façon à ce que personne ne soit dans l'impossibilité financière de présenter en justice une demande juste et raisonnable ou de protéger un droit* »⁽¹⁵¹¹⁾. Mais déjà, la priorité était d'économiser l'argent public, et la qualité de l'aide apportée par les avocats n'apparaissait

C.D.A.D., elles ne font l'objet d'aucune rétribution. Pour les autres consultations, le *Décret n° 2000-4 du 4 janvier 2000 fixant la rétribution des consultations juridiques en matière d'accès au droit*, *JORF* 6 janv. 2000, n° 4, texte n° 9 ; *NOR* : JUSC9920615D, prévoit que leur rétribution horaire ne peut excéder trois fois l'U.V. de référence en matière d'aide juridictionnelle. Cette latitude laissée aux C.D.A.D. est un facteur d'hétérogénéité. L'art. 58 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*, qui dispose que le C.D.A.D. décide du montant des frais de consultation qui peuvent rester à la charge du bénéficiaire, en fonction de ses ressources et de la nature de la consultation, apparaît peu utilisé en pratique.

⁽¹⁵⁰⁸⁾ Une politique de juridiction décide des cas d'exemption de production des documents justificatifs pour en bénéficier.

⁽¹⁵⁰⁹⁾ Art. 34-1, b), du *Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991*.

⁽¹⁵¹⁰⁾ Il n'est pas tenu compte des ressources des personnes vivant au foyer du mineur, lorsque la demande d'aide juridictionnelle concerne l'assistance d'un mineur en matière pénale et que l'entourage familial vivant habituellement à son foyer manifeste un défaut d'intérêt à son égard (v. art. 5 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991* : en cas de divergence d'intérêt entre le mineur et ses parents eu égard à l'objet du litige – l'enfant à protéger et les géniteurs responsables de ce besoin de protection – l'aide juridictionnelle est totale dans le cadre de la représentation du mineur en assistance éducative).

⁽¹⁵¹¹⁾ Jane CROFT et Barney THOMPSON, « Justice for all? Inside the legal aid crisis », *Financial Times*, 27 sept. 2018. V. C.E.D.H., 3ème sect., 26 févr. 2002, *Del Sol c/ France*, req. n° 46800/99, §23, *BICC* 2002, n° 471 ; *JCP* 2002, n° 1, p. 157, n° 9, obs. Sudre ; *AJDA* 2002, p. 500, chron. Flauss ; *Gaz. Pal.* 4 oct. 2002, p. 35, note Puéchavy : un système d'assistance judiciaire peut sélectionner les affaires susceptibles d'en bénéficier et prévoir de n'allouer des deniers publics au titre de l'aide juridictionnelle « qu'aux demandeurs dont le pourvoi a une chance raisonnable de succès ».

qu'en dernière position. « *Quand le couperet est tombé, il est tombé violemment. Le Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders (LASPO) Act, entré en vigueur en avril 2013, a retiré du jour au lendemain l'aide juridique de pans entiers du droit contentieux civil. [La loi] nouvelle a retiré du champ de l'aide juridique le divorce, la garde des enfants, l'immigration, une partie du recouvrement de créances et du logement, le travail et les prestations sociales* »⁽¹⁵¹²⁾. Le secrétaire d'État à la Justice, David Gauke, sans manifester son intention de revenir sur le texte ayant exclu du bénéfice de l'aide juridictionnelle de nombreux contentieux civils⁽¹⁵¹³⁾, souhaite maintenant expérimenter des « *consultations juridiques prédictives* » dans le domaine de la protection sociale, en comparant les résultats judiciaires avec les solutions proposées par les « *produits web* »⁽¹⁵¹⁴⁾. « *Nous allons explorer la façon dont des [outils numériques] [...] peuvent ouvrir la voie à ceux qui cherchent de l'aide et des conseils pour résoudre leurs problèmes. [...] Pendant trop longtemps, notre approche du soutien de l'accès à la justice s'est focalisée sur le financement des contentieux. [...] Notre ambition doit être de donner aux gens les outils pour résoudre leurs problèmes bien en amont* »⁽¹⁵¹⁵⁾.

L'aide juridictionnelle n'est effectivement octroyée que dans le cadre d'un contentieux judiciaire. Elle joue certes un rôle important en ce qu'elle soutient le droit d'agir des plus vulnérables, mais n'est qu'un levier de l'accès au juge. Le citoyen ne peut en bénéficier pour le simple conseil juridique. Aussi, des services publics accueillent et renseignent *gratuitement* les usagers sur leurs droits ; à l'instar des avocats tenant des consultations dans les M.J.D., points d'accès au droit (P.A.D.) et C.D.A.D. Ces structures de proximité permettent aux usagers désorientés de questionner un professionnel du droit qui participe au processus

⁽¹⁵¹²⁾ Jane CROFT et Barney THOMPSON, *loc. cit.*

⁽¹⁵¹³⁾ V. C.E.D.H., 4ème sect., 15 févr. 2005, *Steel et Morris c/ Royaume-Uni*, req. n° 68416/01, §62, *AJDA* 2005, p. 1886, chron. Flauss : « L'État n'a pas pour obligation de chercher à garantir, au moyen de fonds publics, une égalité des armes totale entre la personne assistée et son adversaire, du moment que chaque partie se voit offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire ».

⁽¹⁵¹⁴⁾ Ministry of Justice, *Post-Implementation Review of Part 1 of the Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO)*, CP 37, févr. 2019, §27, p. 8. V. aussi, Institut Montaigne, Rapport, *Justice : faites entrer le numérique*, Paris, en ligne, nov. 2017, consulté le 12 août 2022, p. 48 : « Le développement du financement des actions en justice par les tiers suppose, selon les acteurs mêmes du secteur, un minimum de prévisibilité sur le devenir de ces actions. Or, c'est précisément ce que le mouvement d'"Open Data" couplé aux techniques d'exploitation du "Big Data" est en train de construire ».

⁽¹⁵¹⁵⁾ Ministry of Justice, *loc. cit.*, p. 3-4. *Nuance. v. Shannon SALTER*, « Can Online Dispute Resolution Humanize the Justice System? », in *Tech Law for Everyone, Webinar: The Inaugural SCL Sir Brian Neill Lecture*, en ligne, 7 déc. 2018 : « La résolution en ligne des litiges (Online dispute resolution - ODR) est souvent focalisée sur l'application de la technologie à des problèmes juridiques. Cependant, de façon ironique, la promesse d'ODR réside dans son potentiel à humaniser le système judiciaire en l'adaptant à une population diversifiée et changeante ».

précontentieux ou contentieux. Les juristes-conseils aident les usagers du service public à se faire entendre sur la base du principe de gratuité de la justice.

§2 – L'aide à l'accès au droit : informer pour agir

Le passage de l'aide *judiciaire* (1972) à l'aide *juridique* (1991) marquait l'extension de la prise en charge par la puissance publique des frais du procès au cours d'une instance (aide juridictionnelle), à l'aide à la consultation et à l'assistance précontentieuse (aide à l'accès au droit), située en amont de l'accès au juge. Pendant longtemps, les dispositifs adoptés pour assurer aux usagers la gratuité du service public ont consisté en l'intervention, prise en charge par l'État, des auxiliaires de justice. Ce n'est que plus récemment que le droit positif s'est préoccupé du « droit au droit » situé en amont de l'accès au juge (A). Le foisonnement des initiatives publiques ou privées d'accès au droit a amené la Chancellerie à restreindre son aide financière aux organismes s'insérant dans une politique locale de qualité. L'aide à l'accès au droit est ainsi organisée dans le cadre départemental sous l'égide du C.D.A.D. Le groupement d'intérêt public définit les besoins spécifiques à son territoire, harmonise les actions diversifiées de ses partenaires, corrige l'absence de moyens donnés aux dispositifs les plus innovants, et développe le maillage territorial en points d'accès au droit (B).

A. Le pilotage national par la loi : une « sécurité sociale » de l'accès au droit

En marge de tout procès, l'utilisateur du service public de la justice a besoin d'obtenir des conseils juridiques afin de connaître l'étendue de ses droits et les moyens de les faire valoir. *« Malheur à ceux qu'on appelait sous l'ancien régime, les manants ou, au XIXe siècle, les basses classes. Ce sont les moins avertis. Ce sont eux qui succombent le plus naïvement aux attraites de la consommation ; eux qui se laissent le plus aisément prendre dans des contraintes dont ils deviennent prisonniers [...]. Enfants ou adultes, où leur enseigne-t-on le droit ? Quand les informe-t-on sur la justice ? »*⁽¹⁵¹⁶⁾.

⁽¹⁵¹⁶⁾ Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga, op. cit.*, p. 11.

L'adage « *Nul n'est censé ignorer la loi* » constitue une fiction commode⁽¹⁵¹⁷⁾, qui a longtemps paralysé toute réflexion concrète sur l'accès au droit⁽¹⁵¹⁸⁾. Si le formalisme de la procédure est protecteur des droits du justiciable, il peut devenir excessif, et le législateur ne peut s'autoriser à plus de complexité qu'il n'est nécessaire pour les satisfaire⁽¹⁵¹⁹⁾.

L'assistance bénévole contemporaine, par certains barreaux ou organisations publiques locales qui tiennent des permanences de consultations juridiques, a été réglementée aux articles 53 et suivants de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*, sous le nom « d'aide à l'accès au droit ». Cette aide consiste 1°) en l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ; elle comporte tout à la fois 2°) l'aide dans l'accomplissement des démarches en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ; 3°) la consultation en matière juridique ; 4°) l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

Au plan national, le pilotage incombe au Secrétariat général du ministère de la Justice, et plus précisément au « service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes » (S.A.D.J.A.V.)⁽¹⁵²⁰⁾, au sein duquel un « bureau de l'accès au droit et à la justice » impulse, coordonne la politique menée et répartit la dotation budgétaire entre les différents C.D.A.D. Le S.A.D.J.A.V. est assisté du Conseil national de l'aide juridique, organisme composé de 26

⁽¹⁵¹⁷⁾ *Histoire*. v. Dario MANTOVANI, *Les Juristes écrivains de la Rome antique. Les œuvres des juristes comme littérature*, Paris, éd. Les Belles Lettres, coll. Docet omnia, 2018, spéc. p. 53-61 et p. 75-78. Dans la Rome antique, l'écolier exerçait sa mémoire dans le *ius scriptum* de la *Loi des Douze Tables* (corpus rédigé en 450 av. J.-C.). Cette fréquentation précoce des termes juridiques suscitait un sentiment de familiarité au droit, objet du quotidien qui pouvait être tourné en dérision, en vilipendant par ex. les excès de son formalisme. En témoigne une chansonnette poussée par des générations d'élèves, citée par Jean-Jacques AUBERT, in « Du lard ou du cochon ? Une lecture à rebrousse-soies du Testamentum Porcelli », *Internationales Josephus-Kolloquium Aarhus 1999*, vol. VI, Munster, éd. Jürgen U. Kalms, 2000, p. 302 s. : « Ici commence le testament du porcelet. Marcus Grogneus Lacouenne a fait son testament [...]. En voici les termes : À mon père, Verratin Lardon, je donne et lègue pour lui être remis 30 boisseaux de glands ; à ma mère Vieillotte Truie, je donne et lègue pour lui être remis 40 boisseaux de fleur de farine de Laconie, à ma sœur Romulette, au mariage de laquelle je n'ai pu assister, je donne et lègue pour lui être remis 30 boisseaux d'orge [...]. Petit-Salé a scellé. Blanquette a scellé. Merguez a scellé. Chorizo a scellé. Couenne de lard a scellé. Travers de Porc a scellé. Amourettes a scellé sous le consulat d'Enfourné et Poivré ».

⁽¹⁵¹⁸⁾ Plusieurs auteurs ont souligné, parfois avec force de cruauté, la complexité du langage juridique. V. le débat entre le juge Bridoye et la « Court centumvirale », mis en scène par François RABELAIS, in *Le Tiers Livre*, 1546, *op. cit.*, où s'égrènent les formules latines incompréhensibles et le jargon ésotérique ; ou encore, *Les Plaideurs*, de Jean RACINE (Acte III, Scène III). V. aussi, Pascale DEUMIER, « La publication de la loi et le mythe de sa connaissance », *LPA* 6 mars 2000, p. 6-12.

⁽¹⁵¹⁹⁾ V. Cons. const., 29 déc. 2005, *Loi de finances pour 2006*, déc. n° 2005-530 DC, *op. cit.*, §77. V. aussi, C.E.D.H., 5ème sect., 5 nov. 2015, *Henrioud c/ France*, req. n° 21444/11, §61, *D.* 2016, p. 1245, note Bolard ; *JCP G* 2015, p. 1333, obs. Gouttenoire ; 2016, p. 414, obs. Amrani-Mekki ; *Procédures* 2016, n° 15, obs. Fricero, sur le formalisme excessif du pourvoi en cassation dans les procédures avec représentation obligatoire.

⁽¹⁵²⁰⁾ *Décret n° 2002-222 du 20 février 2002 modifiant le décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice et portant création du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville*, *JORF* 21 févr. 2002, n° 44, texte n° 17 ; *NOR* : JUSA0200033D.

membres, présidé par un Conseiller d'État ou à la Cour de cassation⁽¹⁵²¹⁾. Ce service est chargé de « *recueillir toutes informations quantitatives et qualitatives sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'accès au droit et de proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer, de faire aux conseils départementaux de l'accès au droit des suggestions en vue de développer et d'harmoniser les actions menées localement, d'établir chaque année un rapport sur l'activité d'aide juridique, au vu des rapports des conseils départementaux sur l'aide juridictionnelle et sur l'aide à l'accès au droit dans leur ressort* »⁽¹⁵²²⁾. Des magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit (M.D.P.A.A.D.), dans les cours d'appel, jouent un rôle d'interface entre les C.D.A.D. et la Chancellerie, tant dans l'établissement de la synthèse des demandes budgétaires, que dans la coordination des actions menées au titre de l'accès au droit dans leur ressort⁽¹⁵²³⁾. Leur rôle ne se limite pas au seul développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité (action n° 2 du *Programme 101*), puisque les cours d'appel reçoivent une enveloppe budgétaire de fonctionnement global du Programme, comportant l'aide juridictionnelle (action n° 1), l'aide aux victimes (action n° 3), la médiation familiale et les espaces de rencontre (action n° 4). Les chefs de cour peuvent user de la fongibilité des crédits entre les actions et jouer un rôle d'arbitre, par l'intermédiaire des M.D.P.A.A.D., entre les différentes initiatives menées dans leur ressort.

Les demandes de subventions sont effectuées en fonction du programme d'actions existantes, approuvées par le conseil d'administration du C.D.A.D., sous le contrôle de la cour d'appel, puis transmises au ministère de la Justice. Selon le *P.A.P. du Programme 101 « Justice judiciaire », annexé au projet de loi de finances pour 2020*, la contribution versée par la Chancellerie aux C.D.A.D., par l'intermédiaire des cours d'appel, sous la forme de crédits d'intervention, est destinée à faciliter la création d'un C.D.A.D., à favoriser la contribution des autres membres du groupement, ou à soutenir financièrement la poursuite de l'optimisation du maillage territorial des lieux d'accès au droit (L.A.D.)⁽¹⁵²⁴⁾. Les crédits sont délégués selon plusieurs critères : le nombre d'habitants du ressort, la variété des actions développées, les projets destinés à améliorer le maillage territorial départemental, les partenariats conclus avec des associations spécialisées. Ils constituent un levier incitatif pour

⁽¹⁵²¹⁾ Art. 134 du *Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991*.

⁽¹⁵²²⁾ Art. 65 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*.

⁽¹⁵²³⁾ V. par ex., art. D. 1-12-8 du C.P.P.

⁽¹⁵²⁴⁾ V. Ministère de la Justice, *P.A.P. et Annexe au projet de loi de finances pour 2020, Programme 101 « Accès au droit et à la justice »*, Paris, en ligne, nov. 2019, consulté le 9 août 2022, spéc. p. 5.

la collecte de fonds auprès des partenaires locaux ou des administrations déconcentrées, par exemple, en co-finançant des contrats de ville. Ils assurent ainsi une certaine continuité dans la politique de la ville. Cependant, les collectivités locales se désengagent progressivement de l'accès au droit. Elles révisent leur soutien à la baisse, au moment même où les crédits dédiés aux C.D.A.D. dans le *Programme 101* sont en nette diminution. L'aide juridictionnelle et l'aide aux victimes, avec l'installation de B.A.V.I. dans les juridictions, semblent prioritaires.

B. L'échelon local d'accès au droit : les C.D.A.D.

L'aide à l'accès au droit est organisée dans le cadre départemental sous l'égide du C.D.A.D., groupement d'intérêt public⁽¹⁵²⁵⁾ présidé par le président du T.J. du chef-lieu du département. Le président définit l'organisation, fixe la date et l'ordre du jour des réunions, sollicite les subventions versées par la Chancellerie. Le pilotage du C.D.A.D. (actions diversifiées et innovantes, réseau étendu, maillage territorial particulièrement développé, implication du président, structures appréciées des partenaires) n'est toutefois pas pris en compte dans l'évaluation professionnelle du chef de juridiction. Dans les départements de plus de 1 250 000 habitants, le président est épaulé par des directeurs de greffe ou des secrétaires généraux de C.D.A.D. Dans les départements comptant entre 500 000 et 1 250 000 habitants, il est prévu l'affectation d'un assistant de justice à temps plein (soit deux jours par semaine), à mi-temps dans les départements de moins de 500 000 habitants.

Le C.D.A.D. est composé du procureur de la République près le même tribunal, lequel apparaît souvent plus mobilisé par l'aide aux victimes que par l'accès au droit. Le procureur tend à considérer que la gestion de l'accès au droit revient au président, tandis que l'action publique relève de « son » domaine. Pour l'impliquer davantage, l'article 5 du *Décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public*⁽¹⁵²⁶⁾, lui attribue, en sa qualité de commissaire du Gouvernement, un droit d'opposition à l'encontre d'une décision mettant en jeu l'existence ou le bon fonctionnement du groupement.

⁽¹⁵²⁵⁾ Les groupements d'intérêt public (G.I.P.) sont des personnes morales de droit public *sui generis*, créées par la *Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France*, *JORF* 16 juill. 1982, n° 163, p. 2272. Il s'agit d'une technique juridique de partenariat, de regroupement pour la réalisation d'un projet d'intérêt général. Leur nature juridique leur permet de mobiliser des financements publics et privés (art. 21) : apports en numéraire, en nature ; par ex., la mise à disposition d'un local, d'un salarié, voire d'un service de communication ou de reprographie.

⁽¹⁵²⁶⁾ *JORF* 27 janv. 2012, n° 23, texte n° 10 ; *NOR* : EFIX1201366D.

Le C.D.A.D. rassemble des représentants de l'État et des collectivités locales. Le préfet, qui a localement une fonction prépondérante au sein des commissions où il siège, n'a toutefois pas une telle place au C.D.A.D. Il y intervient en complément du président du T.J. Tout au plus peut-il apporter des financements supplémentaires au travers des dotations relevant du F.I.P.D., mais leur part reste secondaire au regard des crédits délégués par la Chancellerie.

« Bras » opérationnel du C.D.A.D., les associations portent les actions d'accès au droit⁽¹⁵²⁷⁾. Certaines font des apports en industrie (connaissances techniques, travail, services) qui facilitent le fonctionnement interne du groupement ; d'autres se limitent à proposer des projets leur permettant d'obtenir des financements, soit du C.D.A.D. seul, soit en complément de ceux d'autres partenaires locaux.

Les auxiliaires de justice qui exercent dans le ressort géographique du C.D.A.D. et proposent de façon habituelle aux usagers des consultations gratuites, en supportent rarement la totalité de la charge financière : les subventions du C.D.A.D. en assurent la viabilité. L'existence de plusieurs barreaux dans un même département peut d'ailleurs se révéler source de difficultés. Lorsque tous les ordres des avocats interviennent au C.D.A.D., le risque de surreprésentation peut avoir des conséquences sur le choix des actions à entreprendre. Pour éviter une telle perturbation, un premier barreau est reconnu comme membre de droit, et un barreau de moindre taille est seulement admis avec voix consultative. « [Mais] *le second barreau (et les autres barreaux non représentés) peuvent dénoncer cette différence de traitement et décider de se placer hors du C.D.A.D. Ceci peut conduire au développement d'actions autonomes et donc participer à la dispersion des politiques locales d'accès au droit* »⁽¹⁵²⁸⁾.

Afin d'engager et de coordonner les actions adaptées aux besoins d'une population donnée, de lui fournir les informations nécessaires à la connaissance et au respect de ses droits en dehors de toute procédure contentieuse, un « schéma directeur unique de l'accès au droit » est mis en place⁽¹⁵²⁹⁾, piloté par le seul C.D.A.D. et englobant l'aide aux victimes. Le C.D.A.D. recense les besoins spécifiques. Il définit une politique locale, car les besoins d'un

⁽¹⁵²⁷⁾ Art. 55 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*.

⁽¹⁵²⁸⁾ Jean-Louis SCHROEDT-GIRARD *et al.*, C.S.A.J., E.N.M., *Déclinaison et mise en place d'une politique locale d'accès au droit*, Paris, n. p., nov. 2012, 43 p.

⁽¹⁵²⁹⁾ V. Philippe GOSSELIN et George PAU-LANGEVIN, *Rapport d'information n° 3319 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, en conclusion des travaux d'une mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 6 avr. 2011, spéc. p. 122-127.

département urbain ne sont pas ceux d'un département rural : tantôt les structures fixes sont opportunes, tantôt elles sont inadaptées aux attentes d'une population géographiquement isolée des bassins de vie, mal desservie par les réseaux de transports en commun et parfois âgée ou handicapée. Il évalue à cet effet la qualité et l'efficacité des dispositifs mis en place en matière d'accès au droit, et impulse au besoin les actions nouvelles. Il peut conclure des conventions avec les centres communaux d'action sociale (C.C.A.S.), les associations spécialisées et tous membres des professions juridiques réglementées, notamment pour organiser des permanences de consultations gratuites dans des locaux mis à disposition par le pouvoir exécutif d'une commune, ou prendre l'initiative de créer des P.A.D. : des lieux d'accueil délivrant des informations juridiques et administratives gratuites, orientant éventuellement les usagers vers les structures adaptées⁽¹⁵³⁰⁾. « *Un autre axe stratégique est la mise en place de consultations juridiques préalables [à la saisine du juge] adossées aux B.A.J. ou aux S.A.U.J., puisque deux millions d'euros ont été obtenus [en 2016] pour faire entrer l'accès au droit dans les juridictions, en complément du mouvement existant depuis plusieurs années l'excentrant vers les P.A.D. et les M.J.D.* »⁽¹⁵³¹⁾.

Au-delà des M.J.D. et des 1250 P.A.D., existent de multiples relais publics où sont délivrées des informations qui contribuent à l'accès au droit. La profusion d'acteurs et de structures peut être un frein à la cohérence et à l'efficacité du dispositif (1). Le financement de l'accès au droit dans les départements dépend pour moitié des crédits d'intervention alloués par la Chancellerie. L'autre moitié, non régaliennne, varie en nature d'apports selon le principe de libre administration des collectivités territoriales (2).

1. La multiplicité des acteurs de l'accès au droit, cause de dispersion des actions

L'empilement des organismes tant publics que privés⁽¹⁵³²⁾ et la diversité des actions conduites localement par des C.D.A.D. actifs, conduisent à une dispersion des actions, qui tendent à s'ajuster aux territoires.

⁽¹⁵³⁰⁾ En 2016, par ex., 154 P.A.D. existaient dans les lieux de détention. V. art. 24 de la *Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire*, *JORF* 25 nov. 2009, n° 273, texte n° 1 ; *NOR* : JUSX0814219L : « Toute personne détenue doit pouvoir connaître ses droits et bénéficier, pour ce faire, d'un dispositif de consultations juridiques gratuites mis en place dans chaque établissement ».

⁽¹⁵³¹⁾ Mélanie BELOT, « Le point de vue du juge judiciaire », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Gens de justice au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 142.

⁽¹⁵³²⁾ Organismes et associations privés spécialisés, tels que les Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (C.I.D.F.F.), les Unions départementales des associations familiales (U.D.A.F.), les associations « Droits d'urgence » ou celles impliquées dans le droit au logement. Ces structures mettent souvent en place des permanences d'information juridique assurées par des bénévoles ou des professionnels, juristes ou non.

Le C.D.A.D. des Hautes-Alpes (05) organise par exemple des journées de cours d'information juridique par groupe de cinq à six détenus et des journées avec les travailleurs sociaux, qui assurent un premier filtre et dirigent ensuite les détenus vers les professionnels compétents : avocat, notaire, huissier, magistrat⁽¹⁵³³⁾. Dans les départements ruraux où les difficultés de déplacement sont handicapantes, les C.D.A.D. cherchent à développer des P.A.D. sous forme de visioconférence, pour mettre en relation directe l'usager avec le service d'accès au droit. Dans le Loiret (45), le dispositif « Espace Service Public » s'organise en téléconsultation des conseillers des différents organismes partenaires du département⁽¹⁵³⁴⁾. En Eure-et-Loir (28), les contacts « visio-justice » permettent aux justiciables d'entrer en communication visuelle avec le T.J. et d'obtenir à distance les renseignements souhaités⁽¹⁵³⁵⁾. Ces actions, jugées satisfaisantes par les présidents de C.D.A.D., instaurent un dialogue entre les professionnels de la justice et les usagers. Elles offrent une réponse concrète à leurs questions en matière d'accès au droit.

La volonté d'aller au plus près des populations marginalisées a incité des C.D.A.D. à créer des permanences d'accès au droit au sein de lieux moins classiques (établissements pénitentiaires, psychiatriques, associations caritatives) pour toucher un public fragilisé⁽¹⁵³⁶⁾ : personnes âgées, hospitalisées ou malentendantes, qui franchissent peu les portes des tribunaux. De nombreux C.D.A.D. organisent aussi un accueil des jeunes au sein des Palais de justice, afin qu'ils puissent assister aux audiences et bénéficier d'explications sur le

⁽¹⁵³³⁾ En liaison avec le C.D.A.D., l'U.D.A.F. des Hautes-Alpes organise ponctuellement des conférences, des événements et des journées d'information ouvertes au grand public : <http://www.udaf05.fr/nos-actions/evénements-et-conferences/> [consulté le 3 avr. 2020].

⁽¹⁵³⁴⁾ Département du Loiret, rubrique « Mes Espaces Service Public » : <https://www.loiret.fr/mes-espaces-services-publics-esp> [consulté le 3 avr. 2020]. V. aussi, dans l'Oise (60), le numéro vert mis en place par le C.D.A.D. en collaboration avec le barreau de Beauvais, assurant une permanence juridique gratuite pour informer et rediriger les particuliers vers le professionnel adapté : <http://www.avocats-beauvais.org/2012-09-21-08-48-23/permanences> [consulté le 6 avr. 2020].

⁽¹⁵³⁵⁾ V. Yves DÉTRAIGNE et Simon SUTOUR, *Avis n° 116 (2010-2011) présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2011*, t. IV. *Justice et accès au droit*, Paris, déposé au Sénat le 18 nov. 2010, p. 25-29. *Nuance*. v. Paul HUBER, « Les greffiers des services judiciaires, au cœur de la justice du 21^e siècle », *op. cit.*, p. 150 : « Il faut rester vigilant afin d'éviter que le juridictionnel n'envahisse de trop les M.J.D. et que l'installation [dématérialisée] du S.A.U.J. ne se fasse au détriment des missions principales d'accès au droit ».

⁽¹⁵³⁶⁾ Dans les Hauts-de-Seine (92), une permanence du C.D.A.D. se tient dans les Restaurants du Cœur : <http://www.cdad-hautsdesemaine.justice.fr/structure/centre-des-restos-du-coeur-de-rueil-malmaison/>. En Savoie (73), le C.D.A.D. est présent au salon de la retraite et du temps libre : <http://www.cdad-savoie.justice.fr/actualites/i170-acces-au-droit-pour-les-seniors-au-salon-de-la-retraite-et-du-temps-libre-2016.html>. Dans la Creuse (23), le C.D.A.D. organise des ateliers autour du jeu « Place de la loi » conçu par l'Association pour la Promotion de la Citoyenneté des Enfants et des Jeunes (A.P.C.E.J.), au profit des détenus et des étrangers : <http://www.cdad-creuse.justice.fr/atelier-place-de-la-loi.html> [consultés le 6 avr. 2020].

fonctionnement de l'institution judiciaire⁽¹⁵³⁷⁾. Des expositions, des interventions de magistrats dans les établissements d'enseignement secondaire, des projections de films abordant de manière ludique les problématiques judiciaires, avec des débats réunissant des praticiens du droit, sont mis en œuvre. Dans le ressort de la Cour d'appel de Chambéry (73), les T.J. ont été ouverts pour permettre aux élèves du département de jouer un rôle dans un procès fictif, au côté du président du tribunal⁽¹⁵³⁸⁾. Dans l'Isère (38), a été développée une rencontre citoyenne, académique et interprofessionnelle, qu'animent annuellement la Cour d'appel de Grenoble, le C.D.A.D., les universités et les auxiliaires de justice partenaires : la « *Nuit de la justice* »⁽¹⁵³⁹⁾. Les reconstitutions d'audience qui s'y tiennent drainent en quelques heures plus de 1500 personnes, et présentent un double intérêt : jouées par des professionnels du droit, elles servent de support à des discussions avec le public, vulgarisant le droit, la place de l'autorité judiciaire dans la cité ; par une communication scientifique plus poussée, elles exposent et rendent plus clair, aux yeux des usagers, l'histoire des institutions juridictionnelles et l'organisation des services judiciaires. Dans une même dynamique d'aide à l'accès au droit, le C.D.A.D. des Ardennes (08) anime une émission de radio locale intitulée « *Le droit et vous* », avec des avocats et l'appui technique d'une assistante de justice, pour répondre aux questions des auditeurs sur des thèmes variés, tels que la lutte contre la toxicomanie ou les dangers des nouvelles technologies⁽¹⁵⁴⁰⁾.

Certains considèrent que « *ces [initiatives] si multiples en sont devenus illisibles. On a parfois l'impression que l'on ne sait plus très bien où l'on va et que l'on ajoute des dispositifs pour corriger les absences de moyens donnés aux dispositifs existants* »⁽¹⁵⁴¹⁾. Il faut tirer les leçons de ces multiples initiatives locales, et généraliser certaines expériences pour

⁽¹⁵³⁷⁾ Le C.D.A.D. de Haute-Savoie (74), sous l'impulsion de son président, a développé ses actions à destination des plus jeunes : des publics allant de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur bénéficiaient en 2018 de présentations de la justice et de ses métiers : <https://www.cours-appel.justice.fr/chambery/haute-savoie-access-au-droit-de-lecole-primaire-liut> [consulté le 6 avr. 2020].

⁽¹⁵³⁸⁾ Le T.J. d'Albertville accueille chaque année depuis 2018 deux classes de troisième d'un collège, venues mettre en scène, dans l'une des salles d'audience du Palais de justice, des procès correctionnels fictifs basés sur des faits réels dans le cadre de leur projet pédagogique interdisciplinaire : <https://www.cours-appel.justice.fr/chambery/tribunal-de-grande-instance-dalbertville-proces-fictif-avec-des-collegiens-albertvillois> [consulté le 6 avr. 2020].

⁽¹⁵³⁹⁾ Ouvert au grand public, l'évènement organise la rencontre avec l'ensemble des partenaires de l'institution judiciaire. Se succèdent au Palais de justice des conférences, des tables-rondes, des reconstitutions d'audiences et des animations interactives : <https://droit.univ-grenoble-alpes.fr/faculte/actualites/agenda/la-nuit-de-la-justice-557055.kjsp> [consulté le 6 avr. 2020]. Les citoyens peuvent par ailleurs rencontrer les professionnels présents sur les stands métiers. La cour et le C.D.A.D. agissent en sensibilisant à l'accès au droit les professionnels et les responsables associatifs locaux, tels que les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, les assistants sociaux, les éducateurs de la P.J.J.

⁽¹⁵⁴⁰⁾ Diffusée depuis 2002 tous les troisièmes mardis du mois, de 19 à 20 heures : <https://fr-fr.facebook.com/08Ardennes/posts/155229977926717/> [consulté le 7 avr. 2020].

⁽¹⁵⁴¹⁾ Jean-Luc FORGET, « Le point de vue de l'avocat », *op. cit.*, p. 164.

uniformiser l'accès au droit sur l'ensemble du territoire, là où la dispersion territoriale peut être facteur d'inégalités et brouiller la perception de l'action des C.D.A.D.

2. La rationalisation des crédits d'intervention

La subvention versée par le ministère de la Justice aux C.D.A.D. représente en moyenne 50% de leurs recettes totales. Viennent ensuite, par ordre d'importance, les subventions des conseils départementaux (environ 12% des recettes nationales), des organismes professionnels des professions réglementées (7% des recettes, étant précisé que les apports sont majoritairement réalisés en nature), des préfetures (6%)⁽¹⁵⁴²⁾, des conseils régionaux, des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre⁽¹⁵⁴³⁾. Dans le cadre de la clause générale de compétence des communes et d'attribution sociale des départements, l'État n'intervient que « *pour compenser les disparités entre les départements et soutenir des initiatives d'intérêt général* »⁽¹⁵⁴⁴⁾. Dans ces territoires, l'aide à l'accès au droit s'administre librement par les conseils locaux élus, la loi ne fixant aucune condition de ressources pour en bénéficier. En zone rurale, l'objectif est de maintenir un service public sur place. En zone urbaine défavorisée, l'enjeu est d'ouvrir l'accès au droit aux populations connaissant des handicaps financiers, sociaux ou culturels.

L'utilisateur revendique l'accompagnement dans ses démarches précontentieuses sans tout attendre de l'État, mais « *la dichotomie [persiste] entre une apparente déconcentration de la gestion de l'accès au droit avec des délégations de crédit aux cours d'appel et une gestion centralisée de facto, les C.D.A.D. continuant de solliciter directement la Chancellerie pour le financement d'actions. [...] La position délicate du président du C.D.A.D., président du [T.J.] du chef-lieu du département, contraint de solliciter des financements locaux de complément, [soulève] des questions déontologiques. En particulier, le recours à des financements privés pourrait s'avérer problématique en termes d'impartialité* »⁽¹⁵⁴⁵⁾. Les dépenses courantes de fonctionnement des C.D.A.D. sont en outre imputées chaque année sur les dépenses de

⁽¹⁵⁴²⁾ Les P.A.D. en milieu pénitentiaire peuvent bénéficier d'un financement par le fonds interministériel de prévention de la délinquance (F.I.P.D.) afin de préparer la réinsertion des personnes détenues (v. *Circulaire [S.G.] du 30 janvier 2012 relative aux orientations pour l'emploi des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance*, NOR : IOC/K/12/01692).

⁽¹⁵⁴³⁾ V. Jean-Louis SCHROEDT-GIRARD *et al.*, C.S.A.J., E.N.M., *Déclinaison et mise en place d'une politique locale d'accès au droit*, *op. cit.*, spéc. p. 22.

⁽¹⁵⁴⁴⁾ Art. 69 de la *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991*.

⁽¹⁵⁴⁵⁾ Jean-Louis SCHROEDT-GIRARD *et al.*, C.S.A.J., E.N.M., *Déclinaison et mise en place d'une politique locale d'accès au droit*, *op. cit.*, p. 24.

fonctionnement du T.J. du chef-lieu du département. Elles relèvent du *Programme 166* et non du *Programme 101*. Le rattachement de l'action n° 8 du *Programme 166* aux actions n° 2, 3 et 4 de son Programme naturel (101) assurerait une gestion coordonnée de l'ensemble des ressources humaines nécessaires au bon fonctionnement des C.D.A.D., M.J.D., B.A.J., B.A.V.I., qui se consacrent, dans les juridictions, à l'accès au droit.

Conclusion du Chapitre I

L'éloignement des juridictions dans les territoires ruraux est une forme grave d'inégalités entre les justiciables. *« J'ai vu [...] ce que donnait l'absence ou l'insuffisance d'offre [d'un service public ou] d'une profession donnée dans une région donnée. Dans la Nièvre, au fameux procès du "dentiste de l'horreur". Il était là et les gens sont allés le voir parce qu'il n'y en avait pas d'autre à proximité [...]. Et s'il advenait [qu'il ne reste qu'un avocat qui soit] un gros nul, les gens iront le voir parce qu'il n'y aura plus que [lui]. La question des déserts judiciaires n'est pas une théorie mais un risque réel »*⁽¹⁵⁴⁶⁾. L'égalité des citoyens devant la justice ne saurait se concevoir sans la possibilité pour tout déshérité de fortune de défendre ses droits sans avoir à rémunérer personnellement son juge. La perspective des frais de procédure à payer et la nécessité de faire l'avance des fonds risque d'entraver l'accès au juge. Une telle conséquence est inadmissible au regard du droit de tout citoyen d'agir en justice. En effet, les conditions de réalisation de l'État de droit passent par la concrétisation d'un État de justice. L'État, qui refuse la vengeance privée et réserve l'usage de la force publique à l'exécution des décisions juridictionnelles, prend partiellement financièrement en charge les actions en justice. Il fait ainsi reculer les obstacles à la poursuite. L'accès au juge est favorisé par l'aide à l'accès au(x) droit(s) pour les faire valoir institutionnellement (**Section II**).

Les pouvoirs publics réorganisent géographiquement et matériellement la justice à partir de l'intérêt à agir des usagers. Du principe de proximité du service public découlent notamment les chambres locales détachées d'un tribunal judiciaire, un accueil unique et personnalisé des justiciables, le rajeunissement du vocabulaire des documents judiciaires. Les usagers sont accompagnés dans leurs démarches contentieuses, directement par les auxiliaires que la loi place auprès du juge, ou indirectement par les collaborateurs occasionnels qui participent au bon fonctionnement de la justice. Il s'agit pour l'autorité judiciaire d'animer une équipe qui renforce l'accessibilité du service public. À défaut, le pouvoir exécutif risque de confier les prérogatives régaliennes à une « interprofession juridique libérale ». Regroupés sous une même bannière et mis en concurrence, les gens de justice feraient alors prévaloir la diminution de ses coûts, afin d'attirer une nouvelle « clientèle » et d'assurer ainsi la rentabilité de leur activité au détriment des droits fondamentaux du procès. L'organisation de la justice judiciaire, « heureusement victime » du succès de son service public, territorialise des politiques d'accès au juge en consultant ses partenaires administratifs et associatifs dans le

⁽¹⁵⁴⁶⁾ Bertrand COUDERC, « Le point de vue de l'avocat », *op. cit.*, p. 70.

cadre du conseil de juridiction. Les affaires individuelles n'y sont pas évoquées, de telle sorte que l'égalité de traitement entre les usagers du service public n'empiète pas sur l'indépendance juridictionnelle du magistrat (**Section I**).

Chapitre II. L'exigence de qualité du système judiciaire

Tant qu'il se bornait à appliquer la loi, un double contrôle juridictionnel et régulateur suffisait à évaluer la qualité de l'office du juge. Mais ce magistrat n'est plus seulement le gardien du Temple. Il est aussi l'agent d'un service public dont la *mutabilité*, ou principe d'adaptation constante, est l'une des qualités. Ce principe de droit judiciaire public, consacré par la jurisprudence administrative au début du XX^{ème} siècle⁽¹⁵⁴⁷⁾, constitue davantage une modalité d'organisation interne de la chaîne judiciaire, qu'un principe invocable par les usagers. Mais l'opposabilité d'une *qualité* au service public de la justice ne date que de la fin du XX^{ème} siècle. Elle comprend, conformément aux exigences constitutionnelles en matière d'accès à l'information juridique⁽¹⁵⁴⁸⁾, une décision motivée, dans un style de rédaction que le justiciable comprend ; le libre accès aux décisions de justice ainsi qu'aux avis, publiés en ligne, des avocats généraux près la Cour de cassation ; l'impartialité « communicationnelle » du juge (la théorie de l'apparence objective, l'écoute attentive des prétentions, l'éthique du magistrat) ; la transparence de l'action publique de la justice, à porter au crédit de la production de la décision, *i.e.* au maintien du monopole de l'État dans l'exercice de sa prérogative juridictionnelle. La mutabilité de l'organisation des services judiciaires éloigne l'utilisateur du « *jeu d'initiés qui [faisait] du juge et de l'avocat des alliés objectifs [le] rejetant de l'aire sacrée et convenue de la justice* »⁽¹⁵⁴⁹⁾. L'exigence de cette qualité n'a toutefois pas été érigée par la doctrine en tant que « loi » du service public⁽¹⁵⁵⁰⁾. Elle n'est qu'indirectement sanctionnée, sur les fondements constitutionnel et conventionnel du droit d'accès à un tribunal indépendant, impartial et compétent (**Section I**).

Dans sa mission de rendre effectif le recours en justice – notamment la célérité avec laquelle une décision définitive est rendue exécutoire – afin d'assurer la crédibilité du système judiciaire, et parce qu'il est seul détenteur de la prérogative juridictionnelle, l'État est responsable des préjudices causés aux usagers du fait du fonctionnement défectueux des

⁽¹⁵⁴⁷⁾ V. CE, 10 janv. 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen*, req. n° 94624, *Rec. Lebon*, p. 5 ; *S.* 1902, n° 3, p. 17, concl. Romieu, note Hauriou.

⁽¹⁵⁴⁸⁾ V. Cons. const., 29 déc. 2005, *Loi de finances pour 2006*, déc. n° 2005-530 DC, §77, *AJDA* 2006, p. 13 ; *D.* 2006, p. 826, obs. Ogier-Bernaud et Severino.

⁽¹⁵⁴⁹⁾ William BARANÈS et Marie-Anne FRISON-ROCHE, *La justice. L'obligation impossible*, Paris, éd. Autrement, coll. Morales, 1994, p. 194.

⁽¹⁵⁵⁰⁾ V. Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Paris, éd. Dalloz, coll. Petit Précis Dalloz, 1926, 452 p.

services judiciaires. À un régime prétorien de responsabilité publique sans faute⁽¹⁵⁵¹⁾ s'est ajouté un régime légal spécial pour faute lourde⁽¹⁵⁵²⁾ et déni de justice⁽¹⁵⁵³⁾. L'infléchissement jurisprudentiel de la faute lourde vers la faute simple des autres services publics⁽¹⁵⁵⁴⁾, ne remet toutefois pas en cause la spécialité du régime de la justice, qui tient pour sa part essentiellement à l'indépendance du magistrat, indissociable de la fonction juridictionnelle qu'il exerce. Ainsi, lorsque se trouve engagée la responsabilité personnelle d'un magistrat de l'ordre judiciaire, les tribunaux judiciaires sont exclusivement compétents pour en connaître, condamner l'État à indemniser la victime, et statuer sur l'action récursoire de l'agent judiciaire⁽¹⁵⁵⁵⁾ contre l'auteur des dommages⁽¹⁵⁵⁶⁾ (**Section II**).

Section I. La mutabilité, ou l'auto-organisation des services

L'autorité de la justice régaliennne n'est plus à rechercher dans un commandement légal péremptoirement affirmé, mais dans la lisibilité des motifs qui donnent à la chose jugée son autorité. Une organisation judiciaire plus immanente au fonctionnement social élabore une déontologie de la conduite du procès par le juge, cherche à faire voir son impartialité objective, développe le sentiment des plaideurs d'avoir été écoutés, considérés, et améliore l'accessibilité de ses décisions. Cette qualité de la justice rendue aux usagers bénéficie en retour à l'autorité judiciaire pour l'exécution forcée de ses décisions. Elle facilite l'action contentieuse et s'oppose à ce que le service public s'auto-organise pour restreindre l'accès au juge, notamment de cassation (§1).

⁽¹⁵⁵¹⁾ V. en premier lieu, CE Conflit, 8 août 1844, *Dupart c/ Perrin*, S. 1845, n° 2, p. 58.

⁽¹⁵⁵²⁾ Art. L. 141-1, al. 2, du C.O.J.

⁽¹⁵⁵³⁾ Art. L. 141-3, al. 2, du C.O.J.

⁽¹⁵⁵⁴⁾ V. Martine LOMBARD, « La responsabilité du fait du service public de la justice, trente ans après la loi du 5 juillet 1972 », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Paris, éd. Dalloz, 2002, p. 657-669.

⁽¹⁵⁵⁵⁾ Art. 38, al. 1er, de la *Loi n° 55-366 du 3 avril 1955 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des finances et des affaires économiques pour l'exercice 1955*, *JORF* 6 avr. 1955, n° 84, p. 3415 : « Toute action portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer l'État créancier ou débiteur pour des causes étrangères à l'impôt et au domaine doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée à peine de nullité par ou contre l'agent judiciaire de l'État ». Toute action visant à faire déclarer l'État créancier ou débiteur (v. Cass. civ. 2e, 25 févr. 2010, n° 08-19.954, *D. actu.*, 11 mars 2010, obs. Avena-Robardet, *D.* 2010, p. 658 ; Cass. civ. 2e, 6 janv. 2022, n° 19-25.190) pour des causes étrangères à l'impôt et au domaine (v. Cass. civ. 2e, 27 févr. 2020, n° 19-10.849, *D. actu.*, 15 avr. 2020, obs. Laffly ; *D.* 2020, p. 491) implique ainsi d'attirer l'agent judiciaire de l'État, qui a seul pouvoir pour représenter l'État dans la procédure (Cass. soc., 17 avr. 1996, n° 94-15.365, *Bull. civ. V*, n° 166).

⁽¹⁵⁵⁶⁾ Art. L. 141-3, al. 3, du C.O.J. ; art. 11-1 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

Les juges doivent traiter toutes les affaires dont ils sont saisis. Ils ne peuvent les distinguer selon la « qualité » de leur nature et les rejeter sans en détailler les motifs légaux. En effet, la reconnaissance de l'autorité du dispositif d'une décision par son *récepteur* dépend du rapport institutionnel qui le domine. Les formes prévues par la loi, particulièrement le principe de transparence de l'action de la justice (la communication judiciaire du ministère public, la publicité des audiences, la dramaturgie du procès), encadrent l'office de l'*émetteur* dans la production de sa décision. Elles organisent un système qui permet à l'utilisateur de s'assurer du bon fonctionnement du service public judiciaire dans laquelle son affaire a été instruite et la décision rendue (§2).

§1 – Développer l'accessibilité de la décision

La justice est tenue d'organiser ses services afin de réduire les inégalités entre les usagers dans l'accessibilité de ses décisions. Elle est astreinte à en enrichir la motivation et à réaliser l'égalité de traitement des usagers au cours du procès. Les arrêts et jugements ne sont plus seulement évalués par rapport à un critère de stricte légalité – la « bouche de la loi » (A), mais aussi et surtout par rapport à leur adéquation au contexte judiciaire dans lequel ils ont été rendus – « l'oreille de la société ». L'organisation du tribunal doit favoriser la sérénité des débats, l'indépendance, l'impartialité du juge – des règles procédurales permettent d'assurer l'égalité des armes entre les plaideurs – et rechercher les moyens les plus sûrs de rendre la décision juridictionnelle philologiquement accessible à l'utilisateur (B).

A. Enrichir la motivation des arrêts et jugements : la bouche de la loi et l'oreille de la société

Dans un État de droit, l'autorité ne consiste pas à faire que tous les citoyens commandent, ou qu'aucun ne soit commandé, mais « à *obéir et à commander ses égaux*. [Le véritable esprit d'égalité] *ne cherche pas à n'avoir point de maître, mais à n'avoir que ses égaux pour maîtres* »⁽¹⁵⁵⁷⁾. Le dogme indiscutable de la loi, la fermeté du magistrat qui défendait le régime, censurait les doctrines ennemies, évitait l'ébranlement des passions, n'est plus une force d'âme qui pouvait au XIX^{ème} siècle fonder son autorité⁽¹⁵⁵⁸⁾.

⁽¹⁵⁵⁷⁾ Charles-Louis DE SECONDAT, *De l'esprit des lois, op. cit.*, livre VIII, chap. III, p. 245.

⁽¹⁵⁵⁸⁾ V. Jean-Charles PERSIL, procureur général à la Cour de Paris, *La législation et les devoirs des magistrats*, discours prononcé le 7 nov. 1831, *Le Moniteur* 1831, n° 311, spéc. p. 2066-2067.

D'une légitimité constitutionnelle constituée, où l'autorité judiciaire se gardait de justifier son interprétation⁽¹⁵⁵⁹⁾, où les arrêts de la Cour de cassation ne pouvaient qu'être brefs, sollicitant un acte de foi en le culte laïc de la Loi, dont elle n'avait pour mission que d'assurer le respect⁽¹⁵⁶⁰⁾; le service public de la diffusion du droit⁽¹⁵⁶¹⁾ a conféré à l'acte de juger une légitimité *argumentative*⁽¹⁵⁶²⁾. Le juge ainsi considéré ne peut plus abriter sa décision derrière une loi objective, qui ne saurait mieux dire en aussi peu de mots⁽¹⁵⁶³⁾.

⁽¹⁵⁵⁹⁾ V. Pierre BOURDIEU, « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », in François CHAZEL et Jacques COMMAILLE (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, éd. L.G.D.J., coll. Droit et société, 1991, p. 96 : « Le principe même de la violence symbolique, de l'efficacité spécifique de toutes les formes de *capital symbolique* [...] est d'obtenir une *reconnaissance* fondée sur la *méconnaissance*. La violence symbolique en ce cas, consiste à faire apparaître comme fondé dans une *autorité transcendante* située au-delà des intérêts, des préoccupations, des soucis [...] de celui qui les formule, des propositions de normes qui dépendent pour une large part de la position occupée par ceux qui les énoncent dans un champ juridique. L'analyse de la violence symbolique permet de rendre compte de l'effet propre du droit, l'*effet d'autolégitimation* par l'universalisation, ou mieux, la dé-historicisation ». *Nuance*. v. François OST, conte philosophique « Aux marges du Palais », in *Si le droit m'était conté*, op. cit., p. 187 : « Dans [...] des *law clinics*, c'est tout un monde qui se réinvente, cher Monsieur. Quelle effectivité ? Symbolique ; ce qui est l'essentiel. La légitimité symbolique est le levier du droit, le moteur de ses transformations. Quand les mots commencent à bouger, le reste suit. Privés de légitimité, les empires s'écroulent en un instant comme une construction rongée par les termites ».

⁽¹⁵⁶⁰⁾ V. Michel VERPEAUX, « La notion révolutionnaire de juridiction », *Droits* 1989, n° 9, p. 39 : « La loi souveraine ne peut avoir que des serviteurs muets ». V. l'*Ordonnance civile de 1667*, enregistrée le 20 avril au Parlement de Paris, déniaut aux parlements royaux le pouvoir d'interpréter les articles des ordonnances, édits, déclarations et lettres patentes. « L'*imperatoria brevitatis* des arrêts suprêmes [empruntait] au style concis et ferme des lois » (Frédéric ZÉNATI, « La nature de la Cour de cassation », *BICC* 2003, n° 575). V. aussi, Bertrand LOUVEL, *Discours prononcé en ouverture des travaux de la commission de réflexion dédiés à la motivation*, Paris, 14 sept. 2015, en ligne, p. 3 : « La Cour de cassation, habituée aux formules lapidaires du légalisme, est restée [...] dans le mode de l'affirmation, disant le droit plus qu'elle ne le justifie en expliquant la légitimité des solutions qui en découlent ».

⁽¹⁵⁶¹⁾ *Histoire*. Avant le mouvement de l'*open data* (art. L. 111-13 du C.O.J., créé par l'art. 22 de la *Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique*, *JORF* 8 oct. 2016, n° 235, texte n° 1 ; *NOR* : ECFI1524250L), les tarifs publics pour la communication des décisions des bases de données juridiques du S.D.E.R. de la Cour de cassation étaient élevés. Dans la perspective d'un traitement en masse, la délivrance, sur support électronique, d'une première tranche de 500 décisions, se facturait au prix unitaire de 3 € ; de 501 à 2000 décisions, à 2 €, et seulement à partir de la 100 001^{ème} décision, au coût minimum de 0,10 € (*Arrêté du 23 mars 2009 fixant le montant des redevances perçues en contrepartie de la délivrance de documents par la Cour de cassation*, Annexe, Tableau n° 2, *JORF* 31 mars 2009, n° 76 ; *NOR* : JUSB0906134A).

⁽¹⁵⁶²⁾ V. POIREL, avocat général à la Cour de Nancy, *Les devoirs du Ministère public*, discours prononcé le 8 nov. 1830, Nancy, éd. Haener, 1830, 10 p. : « Le temps n'est plus, où, depuis la royauté, jusqu'au dernier degré de l'échelle des fonctions publiques, tout semblait emprunt de l'origine de ce droit qu'on appelait divin, et sur la foi duquel on croyait pouvoir se faire un vain jouet de l'opinion ; aujourd'hui, pour tous les pouvoirs quels qu'ils soient, [...] il n'y a plus qu'une source d'autorité, de force et de durée : c'est l'assentiment, c'est l'affection, c'est la confiance des peuples ».

⁽¹⁵⁶³⁾ V. en matière criminelle, la motivation requise de la *culpabilité* depuis la *Loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs*, *JORF* 11 août 2011, n° 185, texte n° 1 ; *NOR* : JUSX1107903L. Aux termes de l'art. 365-1, al. 1^{er}, du C.P.P., la motivation du jury d'assises doit être présentée dans une « feuille de motivation ». Si l'absence de motivation n'est pas en soi contraire à l'art. 6 § 1 de la *Conv. E.D.H.* dès lors que les questions posées à la cour sont précises et non équivoques (C.E.D.H., gr. ch., 16 nov. 2010, *Taxquet c/ Belgique*, req. n° 926/05, §90, *D.* 2011, p. 47, obs. Bachelet, note Renucci, p. 48, note Pradel ; *Just. & cass.* 2011, p. 241, étude Mathon ; *AJ pénal* 2011, p. 35, obs. Renaud-Duparc ; *RSC* 2011, p. 214, obs. Marguénaud), il n'en reste pas moins qu'elle fait implicitement partie du droit au procès équitable, imposant que l'accusé puisse « comprendre les raisons du verdict de condamnation qui a été prononcé à son encontre » et ainsi bénéficier de garanties suffisantes de nature à écarter tout risque d'arbitraire (C.E.D.H., 10 janv. 2013, *Agnelet c/ France*, req. n° 61198/08, §71, *AJDA* 2013, p. 1794, chron. Burgorgue-Larsen ; *D.* 2013, p. 615, note Renucci ; *AJ pénal* 2013, p. 336, note Renaud-Duparc ; *RSC* 2013, p. 112, obs. Danet, p. 158, obs. Marguénaud). *Adde.* S'agissant de la motivation de la *peine*, l'obligation figure depuis la *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019*, à l'art. 365-1, al. 2, du C.P.P., qui prend acte de la déclaration d'inconstitutionnalité, Cons. const., 2 mars 2018, *M. Ousmane K. et autres [Motivation de la peine dans les arrêts de cour d'assises]*, déc. n° 2017-694 QPC, §8-10, *D. actu.*, 6 mars 2018, obs. Goetz ; *D.* 2018, p. 1191, note Botton, p. 1611, obs. Pradel, p. 2259, obs. Roujou de Boubée, Garé, Ginestet, Mirabail et Tricoire ; 2019, p.

L'interprétation du juge recherche la volonté du législateur, mais ni ce « législateur », ni cette « volonté », ne se laissent aisément découvrir. « [Les membres des corps législatifs] *ne peuvent nous imposer leur volonté que par la loi ; ce qu'ils ont voulu exprimer nous est absolument indifférent si cette volonté ne s'exprime pas dans la loi. Est-il donc exact de dire que nous cherchons leur volonté en interprétant la loi, alors qu'en même temps nous nous embarrassons peu des manifestations de cette volonté en dehors du texte !* »⁽¹⁵⁶⁴⁾. À côté des chambres du Parlement, il y a souvent les « antichambres » : les fonctionnaires des bureaux, les comités chargés d'un mandat spécial, voire les lobbies. Le juge doit-il chercher leur volonté⁽¹⁵⁶⁵⁾ ? « *Il est des cas où suivre la loi, l'accomplir, c'est la dépasser. Un bon disciple n'a pas peur de dépasser son maître. En s'aidant, corporativement, des travaux du maître* »⁽¹⁵⁶⁶⁾...

La conception *persuasive* de l'interprétation⁽¹⁵⁶⁷⁾ recherche l'adhésion des usagers à l'action régaliennne. Elle est moins affirmative qu'argumentée, « [obligant] *le juge à dévoiler son raisonnement*⁽¹⁵⁶⁸⁾ *et ainsi à marquer son autonomie vis-à-vis du législateur* »⁽¹⁵⁶⁹⁾. En œuvrant à la réalisation concrète des lois, le juge découvre dans son raisonnement toute une série de facteurs étrangers à la volonté du législateur : des réalités sociales, démographiques, culturelles, des convictions personnelles, qui contribuent à l'interprétation de la loi et, par-là

1248, obs. Debaets et Jacquinot ; *AJ pénal* 2018, p. 192, note Robert ; *AJDA* 2018, p. 1561, note Verpeaux ; *Constitutions* 2018, p. 189 ; p. 261, chron. Ponselle ; *RSC* 2018, p. 981, obs. De Lamy ; *LPA* 4 avr. 2018, p. 9, note Fucini ; *Dr. pénal* 2018, comm. n° 68, obs. Maron et Haas, jugeant que ce défaut d'obligation méconnaissait les exigences constitutionnelles d'exclusion de l'arbitraire dans le prononcé et l'individualisation des peines.

⁽¹⁵⁶⁴⁾ Paul SCHOLTEN, « L'autorité de l'État », *op. cit.*, p. 141-142.

⁽¹⁵⁶⁵⁾ V. Paul SCHOLTEN, *loc. cit.* : « Que devient la thèse selon laquelle le droit c'est la loi, [*i.e.*] la volonté émanant de certaines personnes, investies de l'autorité législative dans l'État ? La volonté d'une abstraction, qu'est-ce que c'est ? Et qu'est-ce encore qu'une volonté qui sera interprétée d'une manière dont son auteur n'a jamais pu avoir le moindre soupçon ? ».

⁽¹⁵⁶⁶⁾ Michel VILLEY, *Philosophie du droit*, t. II, *op. cit.*, p. 322-323.

⁽¹⁵⁶⁷⁾ Dès lors, en effet, que le jugement n'est pas une application syllogistique de la Loi, mais le résultat d'un choix *entre* plusieurs significations possibles des énoncés de la Loi, le juge doit exposer le processus argumentatif qui l'a conduit à retenir une interprétation plutôt qu'une autre. V. Pascale DEUMIER, « Repenser la motivation des arrêts de la Cour de cassation ? », *D.* 2015, p. 2022 : « Il est important de ramener le syllogisme judiciaire à ce qu'il est, c'est-à-dire un syllogisme de construction plus souvent qu'un raisonnement syllogistique [...]. Derrière le syllogisme de construction, la jurisprudence a toujours procédé d'une balance déguisée, celle qui fait en sorte que la norme retenue pour la majeure prime les autres interprétations en présence ».

⁽¹⁵⁶⁸⁾ V. art. 593 du C.P.P. : tout arrêt ou jugement doit comporter les motifs propres à justifier la décision. L'insuffisance ou la contradiction des motifs équivaut à leur absence.

⁽¹⁵⁶⁹⁾ Fanny MALHIÈRE, « L'autorité du juge à l'épreuve (du refus) de son pouvoir d'interprétation », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 4, p. 634. Les motifs du jugement ne sont pas toujours bien explicités, et parfois même cachés... « Un oracle [de la loi] toujours se plaît à se cacher » (Jean RACINE, *Iphigénie*, 1674, rééd. Hachette, Paris, 1970, Acte II, Scène I, p. 58).

même, à l'évolution du droit⁽¹⁵⁷⁰⁾. Car si le juge dit le droit, force est d'admettre qu'il doit en même temps rendre Justice⁽¹⁵⁷¹⁾. Or, dans une société démocratique fondée sur le pluralisme et l'alternance, le juge ne peut qu'adhérer aux valeurs communément admises dans la loi au moment de son intervention, n'ayant « *pas le devoir d'être héroïque, ni révolutionnaire, ni de défier son temps*. [Le juge] *n'a pas pour mission de modifier la société ni d'exprimer une autre hiérarchie des valeurs que celle du monde où [il] remplit la tâche* »⁽¹⁵⁷²⁾. Dévoiler son raisonnement revient aussi à justifier l'usage de la force publique, de sorte qu'elle ne passe pas auprès des usagers pour une violence d'État, mais pour une force légitime.

Le Premier président honoraire de la Cour de cassation, Bertrand Louvel, faisait le constat que sa Cour était « *soumise à une demande de motivation [toujours plus] développée des arrêts et des avis qu'elle rend [...]; [enrichie des] motifs de considérations sur le contexte, nécessaires à l'appréciation de la proportion ou de la disproportion des effets d'un texte sur une situation intéressant un droit ou une liberté fondamentale* »⁽¹⁵⁷³⁾. Le seul dispositif d'une décision juridictionnelle ne se suffit plus à lui-même, tant l'autorité de la chose jugée qui lui est octroyée s'étend également aux motifs qui en sont le soutien nécessaire⁽¹⁵⁷⁴⁾ et à leur compréhension⁽¹⁵⁷⁵⁾. La lecture des avis des avocats généraux à la Cour de cassation ou des

⁽¹⁵⁷⁰⁾ Les normes récemment entrées dans le bloc de constitutionnalité, telles que le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé (v. art. 1er de la *Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*, *JORF* 2 mars 2005, n° 51, texte n° 2 ; *NOR* : JUSX0300069L), ne sont-elles pas une bouteille jetée à la mer judiciaire : « Voilà où nous, législateur, avons tenté d'aller sans y parvenir ; essayez de faire mieux, ou, à tout le moins, de ne pas faire pire ».

⁽¹⁵⁷¹⁾ Son office ne se résume pas à reconstituer scientifiquement la signification des lois (v. Jean PINEAU, « Les pouvoirs du juge et le Nouveau Code civil du Québec », in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, *op. cit.*, p. 369). Le métier d'interprète n'est pas d'appliquer les ordres de l'État légal, mais à l'aide des textes, de trouver la solution la plus juste. V. SAINT THOMAS D'AQUIN, *Somme théologique*, 1269-1272, *Secunda secundae*, qu. 120 : *L'Epieikeia*, spéc. art. 2 : « L'épikie [l'équité] fait partie de la justice prise en général, comme "une sorte de réalisation de la justice", dit Aristote. Il est donc clair que l'épikie est une partie subjective de la justice. Mais on l'appelle justice en priorité par rapport à la justice légale [...]. Aussi est-elle comme la règle supérieure des actes humains [...]. D'une certaine façon elle dépasse [la justice légale]. Comme dit Aristote, "l'épikie est meilleure qu'une certaine justice, la justice légale qui observe la lettre de la loi". Mais parce qu'elle-même est une certaine justice, elle n'est pas meilleure que toute justice ».

⁽¹⁵⁷²⁾ Jean-Denis BREDIN et Robert BADINTER, « Cette société et sa justice », *op. cit.*, p. 48.

⁽¹⁵⁷³⁾ Bertrand LOUVEL, *Discours prononcé en ouverture des travaux de la commission de réflexion dédiés à la motivation*, *op. cit.*, p. 3.

⁽¹⁵⁷⁴⁾ C.J.U.E., 3ème ch., 15 nov. 2012, *Gothaer Allgemeine Versicherung*, aff. C-456/11, §40, *D.* 2013, p. 1503, obs. Jault-Seseke, p. 2293, obs. D'Avout et Bollée ; *Rev. crit. DIP* 2013, p. 686, note Nioche ; *Europe* 2013, comm. 57, obs. Idot ; *Procédures* 2013, comm. 71, obs. Nourissat. V. aussi, Jacques HÉRON, « Localisation de l'autorité de la chose jugée ou rejet de l'autorité positive de la chose jugée », in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, *op. cit.*, spéc. p. 131 ; Corinne BLÉRY et Noémie REICHLING, « Quelle autonomie de la notion d'autorité de la chose jugée ? », *D. actu.*, 1er déc. 2021.

⁽¹⁵⁷⁵⁾ V. en ce sens, l'art. 803-5 du C.P.P., exigeant que soit vérifiée, en cas de doute, la capacité de l'usager à comprendre la langue française. En procédure pénale, la traduction des pièces essentielles à l'exercice des droits de la défense, en principe écrite, exceptionnellement orale (art. D. 594-9 du même Code), doit intervenir dans un « délai raisonnable » (art. D. 594-8 ; v. Laurent SAENKO, « De l'art de compter en procédure pénale », *D.* 2017, p. 156) et peut ne porter que sur les passages du document qui sont pertinents pour permettre à la personne poursuivie d'avoir connaissance des faits qui lui sont reprochés (art. D. 594-7). *Adde.* Cass. crim., 23 mars 2022,

conclusions des rapporteurs publics auprès du Conseil d'État et du Tribunal des conflits, revêt par exemple une importance cruciale : ces conclusions, presque systématiquement publiées, rendent le droit compréhensible, « [expliquant] *en toute clarté, le pourquoi de la décision* »⁽¹⁵⁷⁶⁾, qu'elles soient ou non suivies par le Siègre. Il s'agit de faire primer l'intérêt de l'utilisateur et la bonne administration de la justice, de rendre plus simple, plus cohérente et plus compréhensible l'application des règles de droit. D'où le développement d'une motivation enrichie des arrêts⁽¹⁵⁷⁷⁾ dans certains cas : revirement de jurisprudence ; lorsque l'arrêt tranche une question de principe ; « *lorsque l'affaire est susceptible d'avoir un retentissement social important avec un fort impact médiatique* »⁽¹⁵⁷⁸⁾. De manière générale, la rédaction des arrêts en style direct, leur structuration autour de subdivisions claires pour les justiciables et de paragraphes numérotés, doivent être développées pour en faciliter la compréhension⁽¹⁵⁷⁹⁾.

Si le style direct est une condition de la motivation enrichie, qu'il facilite⁽¹⁵⁸⁰⁾, réciproquement, le nouveau style n'implique pas nécessairement une telle motivation⁽¹⁵⁸¹⁾. La motivation enrichie ne se justifie pas toujours. Elle peut l'être lorsqu'une chambre ne se réfère pas, dans son arrêt, à l'une de ses précédentes décisions rendues dans des circonstances similaires, ou à une jurisprudence de principe, le cas échéant de droit constitutionnel ou un arrêt pilote d'une juridiction européenne. La chambre lève alors le voile sur les termes de son délibéré en soumettant au regard du public la nature du moyen l'ayant déterminée⁽¹⁵⁸²⁾. La

n° 21-83.064, *D. actu.*, 11 avr. 2022, obs. Dominati : les condamnés non francophones et non assistés d'un interprète peuvent exercer leur droit au recours hors d'un délai de procédure (v. Fabrice DEFFERRARD et Vincent DURTETTE, « L'appel, le contradictoire et le prisonnier », *D.* 2006, p. 1209).

⁽¹⁵⁷⁶⁾ Jean RIVERO, « Le Conseil d'État, Cour régulatrice », *D.* 1954, p. 157.

⁽¹⁵⁷⁷⁾ Définie comme « une motivation qui mentionne des éléments traditionnellement passés sous silence et qui les articule de manière à ce qu'ils constituent les maillons intermédiaires du raisonnement justifiant le principe posé dans la décision » (Chantal ARENS, in « Chantal Arens : une présidence de la Cour de cassation », interview de la rédaction, *D. actu.*, 30 juin 2022).

⁽¹⁵⁷⁸⁾ V. André POTOCKI (dir.), *Rapport de la Commission de réflexion sur la Cour de cassation 2030*, Paris, en ligne, juill. 2021, consulté le 30 juin 2022, p. 43.

⁽¹⁵⁷⁹⁾ V. Cour de cassation, *Rapport de la Commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation*, Paris, en ligne, avr. 2017, consulté le 19 mai 2021, spéc. p. 43.

⁽¹⁵⁸⁰⁾ V. Bruno PIREYRE, « L'arbre qui cachait la forêt », *JCP G* 2019, p. 1178 : « Tous les arrêts, quels qu'en soit l'objet, que leur motivation soit traditionnelle ou enrichie, seront rédigés au style direct [à l'horizon de la fin de l'année 2019], sans phrase unique ni "attendu" ».

⁽¹⁵⁸¹⁾ V. Nicolas MOLFESSIS, « Le chameau vu pour la première fois », *JCP G* 2019, p. 946 : « On le voit, ce sont quelques-unes parmi les très nombreuses décisions de la Cour [...] qui ont vocation à entrer dans le champ d'une motivation de cette sorte ».

⁽¹⁵⁸²⁾ V. pour un panorama des premiers arrêts en motivation enrichie de la chambre criminelle, Lionel ASCENSI, « De la motivation des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation », in François ROUSSEAU, Sylvie GRUNVALD et Gildas ROUSSEL (coord.), *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet*, op. cit., p. 254 s. *Adde.* L'art. R. 433-3, al. 2, du C.O.J. prévoit, plus qu'une motivation enrichie des arrêts de la Cour, l'ouverture des bases de données jurisprudentielles JuriNet

science juridique n'est plus l'une de ces spécialités qui, « dans une culture classique marquée par l'élitisme, restait l'apanage de quelques-uns, et dont la société était invitée à bénéficier sans être jugée apte à les comprendre »⁽¹⁵⁸³⁾. Les usagers du service public reconnaissent la qualité de la justice à son accessibilité, dans un rapport de « réciprocité dissymétrique »⁽¹⁵⁸⁴⁾ : « [le] respect du justiciable tout comme [le] respect par le justiciable de ceux qui sont appelés en définitive et en toute indépendance à le juger »⁽¹⁵⁸⁵⁾.

B. Le principe d'impartialité communicationnelle du juge

Garantie du droit au procès équitable, le droit d'accès au juge implique celui d'être entendu par lui : *audi alteram partem*⁽¹⁵⁸⁶⁾. L'article 30 du C.P.C. lie le droit d'agir en justice au droit de pouvoir échanger avec le magistrat. Il préside à son office, au sens de l'écoute impartiale des prétentions, dans le souci de rendre une décision acceptable, parce qu'entendue en raison par les parties : « Tous les intervenants d'une communauté ouverte de discussion ont un droit égal à la parole ; chacun doit accepter la demande qui lui est faite de donner ses raisons ou de justifier son refus. Chacun doit accepter les conséquences d'une décision consensuelle »⁽¹⁵⁸⁷⁾. Cette dimension dialogique de la procédure doit être adaptée à la situation et à la personne du justiciable. Elle suppose un espace d'échange, un contradictoire au cours duquel le justiciable peut exprimer sa situation personnelle, se faire entendre et comprendre

(Cour de cassation) et JuriCA (décisions des premier et second degrés rendues par les juridictions de l'ordre judiciaire) au public. Le Décret n° 2008-522 du 2 juin 2008 portant refonte de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire, JORF 4 juin 2008, n° 129, texte n° 11 ; NOR : JUSB0769949D, abandonnait le principe de la sélection des décisions du fond (« présentant un intérêt particulier » pour l'unification de la jurisprudence – art. R. 131-16-6 anc. du même Code) transmises au S.D.E.R. de la Cour de cassation, au profit de l'exhaustivité, sans sélection. Le choix des décisions judiciaires porteuses d'intérêt juridique n'est plus abandonné à l'appréciation de ses rédacteurs. Le service public de la mise à disposition, sur internet, des décisions anonymisées (l'*open data*) dont la communication est réalisée à titre gratuit par le S.D.E.R. (art. R. 111-10), sert l'ambition de mieux faire connaître à l'utilisateur, au chercheur et au magistrat, différentes pratiques décisionnelles des juridictions du fond, indépendamment de toute recherche verticale et hiérarchique de normativité (v. Évelyne SERVERIN, « Plaidoyer pour l'exhaustivité des bases de données des décisions du fond (à propos de l'ouverture à la recherche de la base JURICA) », *D.* 2009, p. 2882). Pour l'utilisateur, moins familiarisé avec les décisions juridictionnelles, l'*open data* des moyens des arrêts et jugements lui donne l'occasion de compléter ses connaissances juridiques, orientées par la recherche de la règle jurisprudentielle, dans une approche contentieuse.

⁽¹⁵⁸³⁾ Bertrand LOUVEL, *Discours prononcé en ouverture des travaux de la commission de réflexion dédiés à la motivation*, *op. cit.*, p. 2.

⁽¹⁵⁸⁴⁾ Paul RICŒUR, « Les paradoxes de l'autorité », *Bulletin de Liaison des professeurs de philosophie de l'académie de Versailles*, févr. 1995, n° 7, p. 6.

⁽¹⁵⁸⁵⁾ C.S.M., *Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature*, [...] 24 sept. 2021, *op. cit.*, p. 32.

⁽¹⁵⁸⁶⁾ V. Paul RICŒUR, « Le juste, la justice et son échec », in *Cahier Ricœur*, Paris, éd. L'Herne, 2004, spéc. p. 293.

⁽¹⁵⁸⁷⁾ Paul RICŒUR, *Juger*, séminaire de Naples, 1993, Fonds Ricœur, III-5, n° 27407, cité par Bertrand MAZABRAUD, in « Phénoménologie du jugement judiciaire », *op. cit.*, p. 651.

en ses demandes : « Pour tout juge, le prochain, son prochain, c'est le justiciable, la femme ou l'homme qui est devant lui, qui dépendent de lui ; qu'il le veuille ou non, entre eux se tisse un lien, s'échange un regard, qui oblige le juge à être juste, à rendre justice »⁽¹⁵⁸⁸⁾.

L'éthique du magistrat concerne son comportement, *i.e.* une autre manière d'être que le contenu juridique de ses jugements. L'interrogation éthique se révèle d'une grande importance en pratique. Il peut y avoir, par exemple, une manière humiliante de s'adresser à un prévenu étranger à l'audience, ne serait-ce que dans la façon de prononcer son nom. À l'heure où « l'on se fâche pour tout et pour rien »⁽¹⁵⁸⁹⁾, en tous lieux et quel que soit le domaine, l'administration de la justice s'efforce de donner aux usagers une meilleure image d'elle-même. L'éthique intéresse ainsi la conduite du procès par le juge : l'instruction des faits ou des preuves d'un dossier à l'audience, les techniques d'interrogatoire du juge d'instruction et ses armes non codifiées par le droit, telles que la pression psychologique ou les menaces de voies de droit légales (la suppression d'un permis de visite à un détenu, par exemple, qui échappe à tout recours juridictionnel). Dès le Moyen-Âge, dans *La Farce de Maître Pathelin*, le savoir-être du juge était tourné en dérision : pressé, excédé, tempétueux, incrédule, il se révélait en outre incapable d'écouter : « S'il y a quelque procès pendant, qu'on se hâte de plaider l'affaire, afin que je lève la séance ! »⁽¹⁵⁹⁰⁾.

Parce que la justice des hommes est du côté des *apparences* et non de la Vérité absolue⁽¹⁵⁹¹⁾, la qualité du procès se mesure moins par référence au contenu de la décision, à

⁽¹⁵⁸⁸⁾ Alain SÉRIAUX, « Les enjeux éthiques de l'activité de *iurisdictio* », in Jean-Marie CARBASSE et Laurence DEPAMBOUR-TARRIDE (dir.), *La conscience du juge dans la tradition juridique européenne*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 1999, p. 299. V. en ce sens, Hugo SINZHEIMER, « L'État et la société à notre époque », *op. cit.*, p. 134 : « Pas de société humaine possible sans des valeurs spirituelles, envers lesquelles l'homme se sent obligé. Là sont les ferments puissants de la vie en société, ferments plus vigoureux que l'intérêt direct : le respect de l'homme pour l'homme est le sens même du social ». *Contra*. v. Oswald SPENGLER, *Der Mensch und die Technik [L'Homme et la Technologie]*, Munich, éd. Beck, 1931, p. 17 : « Maximum de liberté à l'égard d'autrui et de soi-même, maximum de responsabilité propre et d'indépendance, excès de l'instinct de conservation par la lutte, par la victoire, par la destruction. Quelle place éminente pour l'homme que d'être une bête de proie ».

⁽¹⁵⁸⁹⁾ Lise CASAUX-LABRUNÉE, « La liberté de se réconcilier », in Maryse BADEL et Sandrine SANACHAILLÉ DE NERÉ (coord.), *Des liens et des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Laborde*, Paris, éd. Dalloz, 2015, p. 522.

⁽¹⁵⁹⁰⁾ François VILLON, *La Farce de Maître Pathelin*, vers 1460, rééd. Librairie des bibliophiles, coll. Les petits chefs-d'œuvre, Paris, 1876, p. 110. *Contra*. Le *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, *op. cit.*, chap. VII, « Le respect et l'attention portés à autrui », sect. 3, « L'attention à autrui et à la collectivité de travail », point 17, p. 55, interdit toute manifestation d'impatience ou d'ennui au juge, qui trahirait son impartialité et compromettrait la sérénité du débat judiciaire : « À l'audience et pendant le délibéré, le magistrat adopte une attitude d'écoute lors des interventions de ses collègues (lecture du rapport, réquisitions du parquet, avis lors du délibéré...), des plaidoiries des avocats ou déclarations des parties », et « tout manquement [...] aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire » (art. 43, al. 1er, de l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958).

⁽¹⁵⁹¹⁾ V. PLATON, *Gorgias*, -454 env. av. J.-C., rééd. Les Belles Lettres, t. III, 2e part., 2002, p. 247 : « Du temps de Cronos et au commencement du règne de Zeus, [...] des vivants [...] jugeaient d'autres vivants [...]. Or les jugements étaient mal rendus. [...] "Je vais cesser ce mal, dit Zeus. Si les jugements jusqu'ici sont mal

la motivation qui la fonde, qu'à l'aune des conditions dans lesquelles s'est déroulé le débat judiciaire⁽¹⁵⁹²⁾. Elle conduit à distinguer « *la question du contenu des décisions de celle des procédures qui y conduisent* »⁽¹⁵⁹³⁾. Dans cette perspective, une justice « intelligible », qui prend le temps d'écouter les plaideurs, importe autant que la décision⁽¹⁵⁹⁴⁾. « *Il ne s'agit en rien, d'une sorte d'évangélisation des opposants qui devraient pour cela cesser de déformer les faits en leur faveur, de les noircir, voire de diaboliser leurs adversaires et d'interpréter les règles de droit toujours malléables dans un sens qui leur est favorable*⁽¹⁵⁹⁵⁾ [...]. *Il faut que les parties au procès exaltent leur rancune, affirment leur bon droit et reçoivent leur jugement en retour* »⁽¹⁵⁹⁶⁾. Dans le processus judiciaire, le sentiment d'une partie d'avoir été entendue, même si elle n'obtient pas gain de cause, réduit le taux d'appels dilatoires. Aussi, l'association ATD Quart Monde propose l'admission d'un « tiers taisant » au côté des personnes les plus vulnérables : une béquille psychologique silencieuse, en soutien à la personne, afin de lui donner le courage de s'exprimer sur des faits et la possibilité d'évoquer

rendus, c'est qu'on juge les hommes encore vêtus, car on les juge de leur vivant. Or beaucoup d'hommes, ayant des âmes mauvaises, sont revêtus de beaux corps, de noblesse, de richesse [...]. Les juges sont alors frappés de stupeur devant cet appareil ; en outre, comme ils siègent eux-mêmes dans un appareil analogue, ayant devant l'âme des yeux, des oreilles, tout un corps qui les enveloppe, tout cela fait obstacle, à la fois chez eux-mêmes et chez ceux qu'ils ont à juger. [...] Il faut qu'on les juge dépouillés de tout cet appareil [...]. Le juge aussi sera nu et mort, son âme voyant directement l'âme de chacun aussitôt après la mort [...]. Autrement, point de justice exacte'' ». Pour PLATON, un juge impartial doit se défaire de tous ses appareils, qui font obstacle à la Justice. Il doit se présenter « nu » (sans corps) et ceux qui comparaissent devant lui doivent l'être aussi, afin que les apparences ne trahissent pas la réalité. Aussi, le bon magistrat, qui juge seulement avec l'esprit, sans yeux ni oreilles, ne peut qu'être mort. Il juge alors en pur esprit rationnel, sans être affecté ni touché par la chose jugée. PLATON pense l'office du juge comme une justice désincarnée.

⁽¹⁵⁹²⁾ V. Jürgen HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, éd. Fayard, coll. Sciences humaines, trad. Jean-Louis Schegel, 1981-1987, 2 t.

⁽¹⁵⁹³⁾ Sandra LAUGIER et Albert OGIEN, *Le principe démocratie. Enquête sur les nouvelles formes du politique*, Paris, éd. La Découverte, coll. Cahiers libres, 2014, cités par Anne CARON-DÉGLISE, in Soraya AMRANI-MEKKI (dir.), « Se faire entendre en justice », *Et si on parlait du justiciable du XXIe siècle ?*, op. cit., p. 130-131.

⁽¹⁵⁹⁴⁾ En matière d'affaires familiales, par ex., la proximité du juge et de ses partenaires est nécessaire, moins pour le prononcé du divorce lui-même que pour les mesures subséquentes.

⁽¹⁵⁹⁵⁾ V. art. 41, al. 4, de la *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse*, JORF 30 juill. 1881, n° 206, p. 4203 : « Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage [...], les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux ». L'immunité judiciaire exclut l'engagement de poursuites pénales ou disciplinaires à raison des propos tenus (Cass. crim., 1er déc. 1992, n° 88-85.650) et des écrits produits devant les juridictions (Cass. crim., 10 août 1883, Bull. crim., n° 207) au cours d'une instance, que ce soit par les avocats, les parties, les témoins ou les experts (v. Cass. civ. 1ère, 28 sept. 2022, n° 20-16.139, *D. actu.*, 10 oct. 2022, obs. Lavric). Le bénéfice de l'immunité suppose toutefois que les propos « diffamatoires, injurieux ou outrageants » soient relatifs à la cause défendue dans le cadre de l'instance (v. Cass. crim., 11 oct. 2005, n° 05-80.545, *AJ pénal* 2005, p. 417 ; *D.* 2006, p. 1272, note Beignier).

⁽¹⁵⁹⁶⁾ William BARANÈS et Marie-Anne FRISON-ROCHE, *La justice. L'obligation impossible*, op. cit., p. 202. V. aussi, Paul RICŒUR, *Le juste*, t. I, op. cit., p. 188 : « Cette juste distance entre les partenaires, confrontés trop près dans le conflit, et trop éloignés l'un de l'autre dans l'ignorance, la haine ou le mépris, résume assez bien [...] les deux aspects de l'acte de juger ». *Contra.* v. Dominique CHARVET, « Les incivilités à l'audience », *Les cahiers de la justice* 2010, p. 153 : « L'audience judiciaire est, tout à l'inverse, un lieu de construction de la civilité [...]. Son objectif [...] est de soumettre le désordre de l'affrontement interindividuel à des règles garanties par la collectivité ». V. aussi, art. 441, al. 2, du C.P.C. : « La juridiction a la faculté de [...] retirer la parole [aux parties – et non à leurs représentants] si la passion ou l'inexpérience les empêche de discuter leur cause avec la décence convenable ou la clarté nécessaire ».

sa situation⁽¹⁵⁹⁷⁾. Le travail émotionnel fait donc partie intégrante de l'office juridictionnel, car « *il y a peu de chances [...] qu'une procédure injuste conduise à de justes sentences* »⁽¹⁵⁹⁸⁾. Nous pourrions prendre en exemple la *Charte [hispano-américaine] des droits des justiciables face à la justice*, qui insiste sur l'importance du temps d'échange avec le juge⁽¹⁵⁹⁹⁾. En Espagne, un « principe de présence » est reconnu, imposant une présence physique des parties devant le juge pour échanger sur les éléments de preuve.

Ce sentiment *d'équité* éprouvé par la personne que son point de vue a été pris en compte, qu'elle a pu faire connaître les particularités de sa situation individuelle, qu'elle s'est exprimée, s'est sentie considérée, et a été entendue comme membre à part entière de la communauté, suppose qu'une attention accrue soit accordée au processus témoignant du souci de l'avis du récepteur de la décision. Ce retour fait par un justiciable à son avocat à l'issue de son procès, touche la finalité anthropologique de l'acte de juger : maintenir le lien social pour rétablir la paix entre les hommes : « *Mes droits ont été respectés. Vous avez pu me défendre. L'adversaire nous a respectés. Les gens dans la salle aussi. La présidente a dirigé les débats avec impartialité [...]. Tous ont accepté de nous écouter et à mon tour leur décision, je peux l'entendre* »⁽¹⁶⁰⁰⁾. Si le justiciable attache peu d'importance aux arguments de droit qui lui ont fait remporter son procès, il l'est en revanche beaucoup plus sur ce qui fait qu'il l'a perdu. À la déception ne doit pas s'ajouter la frustration, ou la révolte de ne pas avoir été écouté lorsqu'il a été débouté de ses demandes.

⁽¹⁵⁹⁷⁾ *Comp.* « Tiers taisant » qualifié en espagnol de « referente emocional ». V. les *Règles de Brasilia sur l'accès à la justice des personnes vulnérables*, chap. III, « Célébration d'actes judiciaires », sect. 3, « Comparution dans les locaux judiciaires », 2, « Assistance », n° 65 : « Lorsque la situation de vulnérabilité le demande, la déclaration et les autres actes de procédure seront réalisés en présence d'un professionnel, qui aura pour fonction de contribuer à garantir les droits de la personne vulnérable. Une personne considérée comme "référénte émotionnelle" de la personne vulnérable peut également être présente à l'acte ». Le texte a été élaboré avec le soutien du projet « Eurosocal Justice », par un groupe de travail constitué au sein du Sommet Judiciaire hispano-américain, auquel a également participé l'Association hispano-américaine des Ministères Publics (A.I.A.M.P.), l'Association Interaméricaine des Défenseurs Publics (A.I.D.E.F.), la Fédération hispanoaméricaine des Ombudsmen (F.I.O.), et l'Union hispano-américaine des Ordres et des Associations d'Avocats (U.I.B.A.). Les *Règles d'Accès à la Justice des Personnes vulnérables*, déjà anciennes, ont été approuvées par le XIV^{ème} Sommet Judiciaire hispano-américain, qui s'est tenu à Brasilia du 4 au 6 mars 2008.

⁽¹⁵⁹⁸⁾ Loïc CADIET, « L'équité dans l'office du juge civil », *Justices* 1998, n° 9, p. 87-107.

⁽¹⁵⁹⁹⁾ *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ambito Judicial Iberoamericano*, du 22 nov. 2002, en ligne, 13 p., consulté le 18 oct. 2021. *Comp.* Au Canada, une étude empirique sur le « sentiment d'accès à la justice » (S.A.J., perception des citoyens par rapport à l'administration de la justice) a sondé le ressenti des usagers sur la qualité des « conférences de règlement à l'amiable des conflits », et sur les conditions d'un meilleur accès à la justice (v. Jean-François ROBERGE, *Le sentiment d'accès à la justice et la conférence de règlement amiable. Rapport de recherche sur l'expérience des justiciables et avocats à la Cour supérieure du Québec et à la Cour du Québec*, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, en ligne, 1er déc. 2014, consulté le 11 janv. 2020, 30 p.).

⁽¹⁶⁰⁰⁾ Cité par Jean DANET, in *Les droits de la défense*, Paris, éd. Dalloz, coll. À savoir, 2020, p. 317-318.

La qualité de l'écoute est donc un prérequis majeur à la production d'une décision, plus encore que la demande de réparation qu'attendent les victimes. « *La reconnaissance d'une qualité, même si elle ne peut emporter la décision, [...] qui [fait] que le perdant ou l'insatisfait ou le condamné, est malgré tout reconnu comme sujet de droit, voilà ce qui fait que la décision d'un juge devient une décision de justice* »⁽¹⁶⁰¹⁾. Le rôle de l'avocat est à ce titre central, tant par son comportement et son professionnalisme, que par l'information fournie avant et après le jugement, tant il est vrai que « *l'autorité n'est plus assise sur le statut de celui qui le prononce [l'émetteur], mais sur la compréhension de celui qui le reçoit [le récepteur]* »⁽¹⁶⁰²⁾. Toutefois, bien qu'ils s'efforcent d'être des « traducteurs » pendant l'audience et donnent au justiciable les clés pour s'approprier l'ordre institutionnel⁽¹⁶⁰³⁾, les conseils participent d'une forme de brutalité processuelle : « [Les rendez-vous avec leurs clients et les plaidoiries] *constituent des moments de socialisation au droit [...]. Cependant, l'oralité se trouve aussi au cœur de la violence symbolique exercée par les professionnels*⁽¹⁶⁰⁴⁾. *Taire les droits dont dispose un justiciable ou lui faire comprendre que ceux-ci sont inatteignables, empêcher un justiciable de s'exprimer, parler à sa place, déduire de son aisance verbale sa capacité à faire face à telle ou telle procédure*⁽¹⁶⁰⁵⁾ *sont autant de*

⁽¹⁶⁰¹⁾ Philippe PAULIAT-DEFAYE, « Le temps de la décision de justice et de son exécution », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit, op. cit.*, p. 154. Le juge ne tirerait pas son autorité de sa légitimité organique ou fonctionnelle, mais de la démonstration de son aptitude à rendre des décisions justes. *Contra. v.* Serge GUINCHARD, « Procès équitable », *Rép. pr. civ.*, mars 2017, n° 2 : « L'équité, au sens de la 'sensibilité généreuse et hardie', que dénonçait Gény chez [le bon juge Magnaud] n'a pas sa place dans [le] procès [...], car les bons sentiments en matière de justice, la sensiblerie, mènent au déséquilibre et à l'inégalité entre les justiciables ». *Contra.* Pour Adam SMITH, in *Théorie des sentiments moraux*, 1759, rééd. P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2014, p. 21, l'intervention de l'affect et des émotions dans le procès n'enferme pas le juge dans l'égoïsme froid du sujet, mais ouvre au contraire le jugement au sort du justiciable : « Aussi égoïste que l'homme puisse être supposé, il y a évidemment certains principes dans sa nature qui le conduisent à s'intéresser à la fortune des autres et qui lui rendent nécessaire leur bonheur, quoi qu'il n'en retire rien d'autre que le plaisir de les voir heureux ».

⁽¹⁶⁰²⁾ Guy CANIVET, « L'autorité du jugement », in *De l'autorité, op. cit.*, p. 34. Si la compréhension de la décision dépend de la présence des avocats, alors le débat sur la généralisation de la représentation obligatoire se pose. Elle se pose d'autant plus que les procédures orales semblent se réduire au profit de procédures numériques, dont l'accès (au juge) repose sur les greffiers, voire sur des agents administratifs.

⁽¹⁶⁰³⁾ Dans les juridictions ultramarines, au T.J. de Mamoudzou à Mayotte (976) par ex., lorsque les avocats ne sont plus la porte d'entrée du tribunal, l'activité judiciaire s'enraye, car, à défaut de stock de procédures, le contentieux n'arrive pas jusqu'aux magistrats. Pour les justiciables de milieux très défavorisés (80 % des mahorais vivent sous le seuil de pauvreté ; un tiers n'a pas accès à l'eau potable), qui souvent ne parlent pas français, l'accès à la justice passe par la traduction linguistique et juridique que leur fournit leur conseil. « Certains contentieux, notamment en lien avec la polygamie qui reste courante sur l'île, [sont] peut-être tranchés par les 'cadis', selon des préceptes dérivés du droit islamique : ce ne sont plus désormais tout à fait des juridictions officielles, mais ils demeurent des juriconsultes respectés [...]. Ça me va très bien. Je n'ai pas une vision absolutiste de la justice étatique, hormis bien évidemment pour la violence légitime qui doit rester l'apanage du juge pénal. Les gens se débrouillent comme ils peuvent. Et les présidents de tribunaux judiciaires d'outre-mer aussi » (Laurent BEN KEMOUN, cité par Antoine BLOCH, in « Coronavirus : dans les juridictions d'outre-mer », *D. actu.*, 5 mai 2020).

⁽¹⁶⁰⁴⁾ *Littérature.* François RABELAIS, tout ami de juristes et magistrats qu'il était, inscrivait sur la porte de son abbaye de Thélème, in *Gargantua*, 1534, rééd. Garnier Flammarion, coll. Littérature et civilisation, Paris, 1993, chap. DIV, p. 222 : « Ci n'entrez pas, juristes mâchefoins, clercs, basochiens, qui le peuple mangez, juges d'officialité, scribes et pharisiens, juges anciens qui jetez au charnier les bons paroissiens ainsi que les chiens. Votre salaire est au gibet. Allez y braire ».

⁽¹⁶⁰⁵⁾ V. C.E.D.H., 5ème sect., 23 févr. 2012, *G. c/ France*, req. n° 27244/09, §52, *D.* 2012, p. 742, obs. Bachelet, p. 1294, obs. Céré, Herzog-Evans et Péchillon ; *AJ pénal* 2012, p. 357, obs. Céré ; *RDSS* 2012, p. 678, note

modalités de l'encadrement de et par la parole »⁽¹⁶⁰⁶⁾. Ainsi, dans un contentieux d'expulsion locative, l'assistance par avocat peut inconsciemment jouer défavorablement sur la décision prise par le tribunal, car sa présence au côté de son client modifie la perception du juge : « *La figure du ou de la locataire démunie et dans le besoin a plus de chances d'obtenir la clémence du juge que celle du justiciable procédurier accompagné d'une professionnelle du droit* »⁽¹⁶⁰⁷⁾. Le temps d'écoute doit alors être de qualité pour autoriser un véritable échange permettant l'exposé d'une situation humaine⁽¹⁶⁰⁸⁾.

La Cour de Strasbourg comme les juridictions nationales tirent de « l'éthique communicationnelle » du juge des conséquences dans leur fonctionnement : « *La justice ne doit pas seulement être rendue, mais il doit être vu qu'elle a été rendue* »⁽¹⁶⁰⁹⁾. Il s'agit donc, pour le juge, de choisir ce qu'il donne à voir – entre ce qui mérite ou non de sortir de son intériorité – en étant capable de se mettre à la place des justiciables pour regarder son office de leur point de vue. L'institution judiciaire, responsable et transparente, se concilie alors avec la théorie de l'apparence de chaque juge, dans chaque affaire, d'être *perçu* comme impartial. Pour donner l'impression de l'être, Hannah Arendt propose de déplacer le doute métaphysique de l'impartialité absolue de l'âme, sur le plan des apparences⁽¹⁶¹⁰⁾. En effet, dès

Hennion-Jacquet ; RSC 2012, p. 683 et 693, obs. Roets ; RFDA 2013, p. 576, chron. Labayle, Sudre, Dupré de Boulois et Milano : « En principe, le droit d'un accusé [...] de participer réellement à son procès inclut le droit, [...] énoncé en particulier à l'article 6, § 3, c), de "se défendre lui-même" [...]. La "participation réelle" [...] présuppose que l'accusé [...] [soit] à même d'exposer à ses avocats sa version des faits, de leur signaler toute déposition avec laquelle il ne serait pas d'accord et de les informer de tout fait méritant d'être mis en avant pour sa défense [...]. Les circonstances de la cause peuvent imposer aux États contractants de prendre des mesures positives de manière à permettre à l'accusé de participer réellement aux débats ».

⁽¹⁶⁰⁶⁾ Laurence DUMOULIN et Cécile VIGOUR, « "On a soif d'idéal !" Des attentes à la hauteur des critiques des citoyens. Un éclairage par entretiens collectifs », *op. cit.*, p. 48. *Littérature*. v. Anatole FRANCE, développant le thème du justiciable terrorisé par un appareil judiciaire qui rend sa condamnation inéluctable, in *L'Affaire Crainquebille*, 1901, rééd. Cahiers de la Quinzaine, Paris, 1902, p. 17 : « Dans sa conscience, il ne se croyait pas criminel ; mais il sentait combien c'est peu que la conscience d'un marchand de légumes devant les symboles de la loi et les ministres de la vindicte sociale. Déjà son avocat l'avait à demi persuadé qu'il n'était pas innocent. [...] L'idée d'une justice juste n'a pu germer que dans la tête d'un anarchiste ».

⁽¹⁶⁰⁷⁾ Aude LEJEUNE et Alexis SPIRE, « Inégalités sociales et judiciaires face au tribunal », *op. cit.*, p. 525.

⁽¹⁶⁰⁸⁾ *Littérature*. MARTIAL, in *Épigrammes*, t. I, 85-98, rééd. Les Belles lettres, coll. des universités de France, série latine, Paris, 1930, livre VI, vers 19, p. 182, met en scène un avocat grandiloquent qui « jargonne ». Le plaideur l'interrompt : « Il ne s'agit pas de violence, de meurtre, de poison : j'ai procès pour trois chèvres que j'accuse mon voisin d'avoir détournées. C'est là ce que le juge veut qu'on lui prouve. Mais toi, tu t'en vas chercher Cannes, la guerre de Mithridate, les parjures de la rage Punique, les Sylla, les Marius et les Mucius : ta voix tonne et tu fais de grands gestes. Parle donc enfin, Postumus, de mes trois chèvres ! ». Le tribunal n'est plus cette table de change sur laquelle s'achetaient, à coup de figures de style, de péroraisons et d'épices, les causes. « La rhétorique s'est peu à peu dévaluée, mais parallèlement, la confiance dans le recours à la raison a grandi. Un discours ne porte que s'il entraîne la conviction ; il ne convainc que s'il développe une pensée claire et juste. L'autorité de l'avocat va à celui qui ne triche pas ; à celui qui pose les problèmes avec clarté et a recours à des arguments solides. Une vieille sentence latine disait "qu'on est toujours assez éloquent quand on dit la vérité" » (Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 172).

⁽¹⁶⁰⁹⁾ Selon la formule du Lord Chief Justice Hewart (1870-1943), dans un arrêt de la Chambre des Lords, *R. v. Sussex Justices, ex parte McCarthy* [1924], 1 K.B. 256, 259.

⁽¹⁶¹⁰⁾ V. Hannah ARENDT, *Juger. Sur la philosophie politique de Kant*, Paris, éd. du Seuil, coll. Sciences humaines, trad. Myriam Revault d'Allonnes, 1991, spéc. p. 70 s.

lors que le juge est un corps dont les tourments, la sensibilité, perturbent sa lucidité d'esprit, son jugement ne peut pas être droit : « *Ce ne sont pas seulement les fièvres, les breuvages et les grands accidents qui renversent notre jugement : les moindres choses du monde le bouleversent... Et par conséquent, à peine se peut-il rencontrer une seule heure en la vie où notre jugement se trouve en sa due assiette, notre corps étant sujet à tant de continuelles mutations, et étoffé de tant de cordes* »⁽¹⁶¹¹⁾.

À la différence de l'indépendance qui se mesure au regard des liens unissant l'autorité judiciaire aux pouvoirs, l'impartialité correspond à la prise en compte des rapports entre le juge et les parties. Elle peut s'apprécier de diverses manières. « *On peut distinguer entre une démarche subjective, essayant de déterminer ce que tel juge pensait dans son for intérieur en telle circonstance, et une démarche objective amenant à rechercher s'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime* »⁽¹⁶¹²⁾. Un tribunal doit présenter une apparence d'impartialité eu égard à la confiance que les juridictions d'une société démocratique sont tenues d'inspirer au justiciable⁽¹⁶¹³⁾, et au droit que « *toute personne a [...] à ce que sa cause soit entendue [...] par un tribunal indépendant et impartial* »⁽¹⁶¹⁴⁾. Ainsi, selon la motivation généralement employée par la Cour de cassation, est susceptible de donner lieu à récusation⁽¹⁶¹⁵⁾ ou au desaisissement d'une juridiction pour cause de suspicion légitime⁽¹⁶¹⁶⁾, « *tout élément objectif de nature à faire naître un doute sur l'impartialité du magistrat ou du tribunal saisi de l'affaire* »⁽¹⁶¹⁷⁾. L'impartialité objective fait notamment

⁽¹⁶¹¹⁾ Michel Eyquem DE MONTAIGNE, *Essais*, 1580, rééd. P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2004, livre II, chap. XII, p. 564-565.

⁽¹⁶¹²⁾ C.E.D.H., 1er oct. 1982, *Piersack c/ Belgique*, req. n° 8692/79, §30, *AFDI* 1985, p. 415, obs. Coussirat-Coustère ; *JDI* 1985, p. 210, obs. Rolland et Tavernier.

⁽¹⁶¹³⁾ V. C.E.D.H., 23 avr. 1996, *Remli c/ France*, req. n° 16839/90, §46, *AJDA* 1996, p. 1005, chron. Flauss ; *RSC* 1996, p. 930, obs. Pettiti ; 1997, p. 473, obs. Koering-Joulin ; 1998, p. 392, obs. Koering-Joulin. *Nuance*. Le principe d'impartialité des juridictions ne s'applique pas au parquet, autorité de poursuite et non de jugement (v. Cass. crim., 10 déc. 1986, n° 86-91.567, Bull. crim., n° 370 ; *RSC* 2017, p. 81, note Giudicelli : le ministère public ne décidant pas du bien-fondé de l'accusation en matière pénale, le moyen pris la partialité éventuelle du procureur de la République est inopérant).

⁽¹⁶¹⁴⁾ Art. 6 § 1 de la *Conv. E.D.H.*

⁽¹⁶¹⁵⁾ Art. L. 111-6 du C.O.J., art. 341 du C.P.C., art. 297 à 301 (cas particulier de la récusation des jurés d'assises) et 668 du C.P.P.

⁽¹⁶¹⁶⁾ Art. 356 du C.P.C. et art. 662 du C.P.P. V. par ex., Cass. crim., 16 mai 2000, n° 99-85.444, Bull. crim., n° 191 ; *D.* 2000, p. 198 ; *RSC* 2000, p. 852, obs. Commaret : « Un [juge d'instruction] visé par une plainte avec constitution de partie civile ne saurait statuer sur cette plainte [par une ordonnance de refus d'informer] sans faire naître un doute sur son impartialité », bien que sa juridiction ne soit pas saisie d'une requête en suspicion légitime.

⁽¹⁶¹⁷⁾ Cass. civ. 2e, 8 janv. 1953, *D.* 1953, p. 197 ; Cass. crim., 2 juin 1999, n° 99-83.563 ; Cass. civ. 2e, 8 juill. 2004, *Société Bausch et Lomb France*, n° 02-19.171, Bull. civ. II, n° 360 ; *BICC* n° 608 ; Cass. Soc., 3 mars 2009, n° 07-15.581, Bull. civ. V, n° 54 ; *D. actu.*, 25 mars 2009, obs. Dechristé ; *JCP S* 2009, p. 1429, note Bugada ; *Procédures* 2009, comm. n° 139, note Perrot, comm. n° 195, note Bugada. *Adde*. La requête en suspicion légitime ne suspend pas le cours de la procédure, sauf si, d'office ou à la demande du requérant, la

défaut lorsqu'il existe un lien de subordination entre le juge et l'un des plaideurs⁽¹⁶¹⁸⁾. Le juge qui « *suppose en sa personne [cette] cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer* »⁽¹⁶¹⁹⁾. La théorie de l'apparence domine ici l'analyse⁽¹⁶²⁰⁾. Elle justifie par exemple qu'un *management* de l'audience prime sur l'impartialité du tribunal⁽¹⁶²¹⁾ : le plaideur qui ne soulève pas l'incident de récusation avant les débats, alors que la composition partielle de jugement est connue des parties⁽¹⁶²²⁾, renonce juridiquement à s'en prévaloir⁽¹⁶²³⁾. Dès lors, le juge n'a plus besoin d'être à distance des parties, de ses préjugés ou de ses émotions – bien qu'il ait l'obligation déontologique et morale d'évaluer ses propres sentiments, de faire un retour critique sur lui-même – mais seulement de *paraître* à distance.

« L'impartialité communicationnelle » du juge implique ainsi « *un profond bouleversement de l'institution judiciaire, le refus du productivisme aveugle, trop fréquent, et un recentrage sur l'enjeu essentiel, la recherche de l'humain* »⁽¹⁶²⁴⁾. Ce service à rendre aux justiciables doit être partagé par le législateur, à qui il revient de prendre la mesure de la place occupée par la qualité de l'écoute et du sentiment de justice dans un État de droit.

chambre criminelle de la Cour de cassation lui attache un effet suspensif, qui entraîne le désaisissement provisoire de la juridiction jusqu'à ce qu'il soit statué. L'arrêt ordonnant le renvoi dessaisit définitivement la juridiction (v. art. 662 du C.P.P.).

⁽¹⁶¹⁸⁾ V. par ex., C.E.D.H., 3ème sect., 9 nov. 2006, *Sacilor-Lormines c/ France*, req. n° 65411/01, §69, *RFDA* 2007, p. 342, comm. Autin et Sudre : un conseiller d'État avait participé au délibéré d'une affaire dans laquelle le ministère de l'Économie et des Finances était partie, alors qu'il était pressenti pour être nommé à un poste dans ce ministère. La garantie d'impartialité objective se confondait en l'espèce avec la garantie d'indépendance.

⁽¹⁶¹⁹⁾ Art. 339 du C.P.C.

⁽¹⁶²⁰⁾ V. Natalie FRICERO, « L'impartialité des juges à travers la jurisprudence de la Cour de cassation sur la récusation », in *La création du droit jurisprudentiel. Mélanges en l'honneur de Jacques Boré*, Paris, éd. Dalloz, 2007, spéc. p. 181.

⁽¹⁶²¹⁾ *Comp. CE*, 4ème et 1ère ch. réun., 5 juill. 2022, req. n° 449112, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 12 juill. 2022, obs. Pastor ; *AJDA* 2022, p. 1360 : la formation de jugement appelée à délibérer à nouveau sur une affaire à la suite d'une annulation par le Conseil d'État ne peut comprendre aucun magistrat ayant participé au délibéré de cette décision, « sauf impossibilité structurelle » de statuer dans une formation entièrement recomposée.

⁽¹⁶²²⁾ V. Cass. crim., 22 sept. 2015, n° 14-81.574, *RSC* 2016, p. 485, art. Collet ; Cass. crim., 7 août 2019, n° 18-87.174, *D. actu.*, 20 sept. 2019, obs. Fonteix ; *D.* 2019, p. 1654 ; *AJ pénal* 2019, p. 512, obs. Hy ; *RSC* 2019, p. 895, obs. Renucci ; *Dr. pénal* 2019, comm. n° 174, note Maron et Haas ; Cass. crim., 28 juin 2022, n° 22-82.698, *D. actu.*, 12 juill. 2022, obs. Diaz.

⁽¹⁶²³⁾ Cass. civ. 2e, 4 mars 2021, n° 19-21.579, *D. actu.*, 19 mars 2021, obs. Bolze ; *D.* 2021, p. 531 ; *AJ fam.* 2022, p. 281. *Rappr.* Cass. ass. plén., 24 nov. 2000, *Mme Delpéch c/ Société Delpéch et Fils*, n° 99-12.412, Bull. civ. I, n° 10 ; *D.* 2001, p. 1067, obs. Fricero, p. 2427, comm. Beignier et Bléry ; *JCP G* 2001, n° 3, p. 311, obs. Cadet ; *LPA* 11 mai 2001, n° 94, p. 16, note Chabot ; *RTD civ.* 2001, p. 192, obs. Normand, p. 204, obs. Perrot.

⁽¹⁶²⁴⁾ Odile BARRAL, « L'émotion du juge », *Les cahiers de la justice* 2014, p. 77.

§2 – La communication et la gestion au service de la production de la décision

La justice du XXIème siècle ne se borne pas qu'à dire le droit dans un cas précis. Elle contribue en parallèle à la compréhension de ses décisions par la communication judiciaire. L'État construit et met en œuvre une véritable politique de transparence de son action publique. Le procureur de la République répond aux déclarations inexactes, voire mensongères, qui mettent en cause l'organisation de la justice, son fonctionnement et le traitement des affaires dont elle a à connaître. Il donne des explications sur la séparation des pouvoirs en matière d'enquête pénale, les règles qui la régissent et celles que l'autorité judiciaire doit respecter. L'effet de la représentation propre au rituel du procès, les différentes manifestations du principe de publicité de la justice, concourent à l'adhésion du justiciable au monopole institutionnel de la décision juridictionnelle **(A)**. La qualité de la régulation juridique des litiges passe par l'examen de toutes les demandes en justice. L'accès au juge de cassation doit être organisé de manière à ne rejeter aucun pourvoi sans motivation détaillée, sous peine de déni de justice. La Cour de cassation ne peut réformer le système judiciaire de l'État pour les filtrer à l'instar d'une cour suprême. Elle doit s'équiper en outils de gestion au soutien de sa fonction régulatrice pour anticiper la nature des affaires dont elle est saisie et organiser en conséquence la composition de ses chambres pour les traiter **(B)**.

A. Le principe de transparence de l'action publique

Le rituel du procès s'inscrit dans l'information la plus large possible des citoyens de ses finalités. En institutionnalisant l'usage de la force pour l'exécution des décisions de justice, il signifie aux parties leur égale appartenance à un système judiciaire qui seul permet la paix civile **(1)**. L'usage de la force publique s'exprime également à travers les prérogatives juridictionnelles du parquet, qui gagnent à être expliquées aux citoyens en termes de contrôle de la légalité des investigations, indépendant de la conduite de la politique pénale par la Chancellerie **(2)**. Enfin, le principe de publicité de la justice, qui se vérifie notamment dans le déroulement public des débats à l'audience, n'autorise toutefois leur enregistrement sonore et audiovisuel qu'à des conditions très restrictives prévues par la loi **(3)**.

1. La dramaturgie du procès

La phrase du Premier président honoraire de la Cour de cassation, Pierre Draï, inscrite à l'entrée de l'auditorium du Palais de justice de Paris : « *Juger, c'est aimer écouter, essayer*

de comprendre^[1625] et vouloir décider », résume la finalité anthropologique de l'acte de juger. Pour Paul Ricoeur, « l'acte de juger a atteint son but lorsque celui qui a gagné son procès se sent encore capable de dire : mon adversaire, celui qui a perdu, demeure comme moi un sujet de droit ; sa cause méritait d'être entendue. [...] Mais la reconnaissance ne serait complète que si la chose pouvait être dite par celui qui a perdu. [...] Il devrait pouvoir déclarer que la sentence qui lui donne tort n'était pas un acte de violence mais de reconnaissance »⁽¹⁶²⁶⁾.

Pour René Girard, le judiciaire régalien, *i.e.* les formes positives de l'action en justice, s'est historiquement substitué aux formes culturelle et privée du traitement de l'injustice par la violence⁽¹⁶²⁷⁾. « L'avocat qui défend jusqu'au bout son client est, comme le juge et le procureur, un défenseur de l'ordre public puisqu'il permet au justiciable d'adhérer à un système qui permet la paix civile »⁽¹⁶²⁸⁾. Afin qu'une condamnation ne conduise pas à de la violence, il faut que la « violence » de l'acte de juger passe pour autre chose que de la violence : une reconnaissance dans les formes⁽¹⁶²⁹⁾. « À la différence du temps ordinaire, qui rapproche inexorablement les hommes de leur mort, le temps extraordinaire du procès, au sein d'un espace judiciaire empreint de symboles, rapproche de la création, du temps originel d'avant la souillure »⁽¹⁶³⁰⁾. Le juge pénal prescrit de la « violence » (des peines) comme remède à la violence physique ou psychologique, mais son action régaliennne,

^[1625] Des trois subtilités de l'herméneutique judiciaire : *ars explicandi, applicandi, comprehendi*, la dernière est la plus importante (v. Paul RICŒUR, *Temps et récit. Le temps raconté*, t. 3, Paris, éd. du Seuil, coll. Sciences humaines, 1983, spéc. p. 229). *Nuance*. Un magistrat du fond ne changera pas facilement son langage juridique « insulaire », alors qu'il craint d'être jugé par le « sommet ». Au moment d'écrire ses attendus, le juge du premier degré pense aux conseillers à la cour qui se pencheront peut-être sur son jugement. En rédigeant leurs arrêts, ces mêmes conseillers se soucient des hauts magistrats de la Cour de cassation, qui jugent, non le justiciable, mais outre l'application du droit, la forme dans laquelle leur arrêt aura été rendu.

⁽¹⁶²⁶⁾ Paul RICŒUR, *Le juste*, t. I, *op. cit.*, p. 191. En ce sens, le Code pénal est un symbole de reconnaissance humaine : la sanction de l'homme, sujet de droits, responsable, amendable et réintégré, lui signifie son appartenance à la société qui l'a condamné.

⁽¹⁶²⁷⁾ V. René GIRARD, *La violence et le sacré*, Paris, éd. Grasset, 1972, 534 p. V. aussi, Paul RICŒUR, « L'acte de juger », in *Le juste*, *op. cit.*, p. 189 : « Derrière le procès, il y a le conflit, le différend, la querelle, le litige ; et à l'arrière plan du conflit, il y a la violence ».

⁽¹⁶²⁸⁾ Daniel SOULEZ-LARIVIÈRE, « Relations magistrats-avocats : recommandations du comité d'éthique du barreau de Paris », *D. actu.*, 28 mai 2021, propos recueillis par Laurent Dargent : « La communauté des professions juridiques et judiciaires [est utile si elle] rassemble toutes les populations qui croient à la régulation juridique et ont conscience de faire partie des mécanismes qui l'assurent. [...] Le vrai problème de relations avocats-magistrats tient au fait que chacune des professions se sent davantage définie par sa différence que par son appartenance à une communauté ».

⁽¹⁶²⁹⁾ V. Olivier CHADOIN, « 'Les formes informent' : le retour du symbolique dans la fabrique de la ville néolibérale », *Questions de communication* 2014, n° 25, p. 21 : « Les formes informent [...] et l'architecture [...] soigne l'âme ».

⁽¹⁶³⁰⁾ Xavier LAMEYRE, « Le temps de la peine ; entre sujétion temporelle et subjectivation existentielle », *op. cit.*, p. 178.

institutionnalisée, passe pour un usage légitime de la force publique, de sorte qu'elle n'appelle pas de réponse vindicative⁽¹⁶³¹⁾.

« *Songez aux passions que déclenche le traitement automatisé des excès de vitesse : on brûle des radars, on vilipende ces dispositifs au titre qu'ils ne viseraient pas en réalité la sécurité routière mais le renflouage des caisses de l'État. Sans l'effet de représentation propre à la dramaturgie du procès, la peine semble moins légitime : la transsubstantiation de la violence en droit opère moins bien* »⁽¹⁶³²⁾. La justification de l'emploi de la force publique par la « mise en scène » du procès « *célébr[e] ce qui nous réunit* »⁽¹⁶³³⁾ : l'État fabrique « *de la communion avec du conflit, [...] recycle l'horreur en consensus, convertit le "tremendum" en "fascinans"* »⁽¹⁶³⁴⁾. Le rituel du procès « *fait en sorte que les citoyens [...] ne soient plus traités comme [...] de[s] personnes convoquées en justice par une institution qui les domine, mais comme des usagers d'une institution respectée parce qu'elle les respecte [aussi] comme sujets de droit* »⁽¹⁶³⁵⁾.

2. L'image d'une fonction sociale du parquet

Aussi n'est-ce pas un hasard si, dans les temps où les fonctions répressives de l'État sont particulièrement visibles par tous, le parquet cherche à donner une autre image du représentant « *des intérêts de la société* »⁽¹⁶³⁶⁾, en développant ses attributions civiles et même sa fonction sociale de défenseur des humbles au service des plus faibles : « *Ce magistrat sera le confident discret des familles, l'ami des populations, le protecteur dévoué de ceux qui*

⁽¹⁶³¹⁾ Le « travail » de la peine, dans son processus institutionnel, ne se réduit pas à un simple agir pratique (la *praxis* productiviste – le travail ayant accédé au rang de valeur centrale et de dénominateur commun de toutes les activités humaines, après avoir occupé, dans l'Antiquité, la place hiérarchiquement la plus basse de la vie active, celle de l'esclave ; v. Ignace MEYERSON, « Le travail, fonction psychologique », *Journal de psychologie normale et pathologique* 1955, n° 1, t. LII, p. 3-4). L'humanisme juridique lui restitue sa dimension *poïétique*. Comme l'explique Giorgio AGAMBEN, in *L'Homme sans contenu*, Paris, éd. Circé, trad. Carole Walter, 1996, p. 92, en grec ancien, le verbe *prattein* (dont est issu le terme *praxis*) signifie « faire », au sens « d'agir pour produire », tandis que le verbe *poiein* signifie « pro-duire », au sens de « porter à l'être », le préfixe « pro » marquant le lieu, « devant », et le verbe *ducere* signifiant « conduire ». *Pro-ducere* a donc pour sens premier « faire avancer », « faire paraître » ou « comparaître ». Il est question de croire que le maniement de la peine, rédemptrice et non destructrice, est capable de changer l'homme et le monde l'accueillant. La finalité de la privation de liberté est le recouvrement de toutes les capacités juridiques qui font un citoyen. Promesse est faite à la société de lui restituer un citoyen à part entière.

⁽¹⁶³²⁾ Alexandre MILLET, « Juger à l'épreuve de la violence », *Les cahiers de la justice* 2020, p. 730.

⁽¹⁶³³⁾ Antoine GARAPON, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, *op. cit.*, p. 65.

⁽¹⁶³⁴⁾ Antoine GARAPON, *Le Gardien des promesses. Justice et démocratie*, *op. cit.*, p. 184.

⁽¹⁶³⁵⁾ Jean-Paul JEAN, « Du justiciable à l'utilisateur de la justice », in Virginie DONIER et Béatrice LAPÉROUSCHENEIDER (dir.), *La régulation par le juge de l'accès au prétoire*, *op. cit.*, p. 221.

⁽¹⁶³⁶⁾ Art. 41-2, 19°, al. 6, du C.P.P.

souffrent, l'auditeur patient et attentif de toutes les plaintes. [...] Cette fonction vraiment sociale, [...] cette autorité tutélaire [...] a été placée dans les mains du procureur impérial pour protéger la paix des familles, rassurer les honnêtes gens et garantir au bon citoyen la jouissance paisible et durable des bienfaits de la civilisation »⁽¹⁶³⁷⁾. D'un usage légitime de la force publique qui doit faire « trembler les méchants », le parquet s'avère être aussi investi d'une mission de protection des mineurs, des interdits, des personnes vulnérables. Une manière de conserver son poste d'observateur privilégié de la société, à l'image du médecin de campagne ou des professions libérales dans les territoires reculés, qui voient défiler dans leur cabinet ou leur prétoire aussi bien des cadres supérieurs pris dans les tourmentes d'une affaire financière, que des familles en grande difficulté où il y a nécessité de placer un enfant, des commerçants venus solliciter un délai pour échelonner le paiement de leur dette, ou encore des condamnés sollicitant une libération conditionnelle : « *Qu'on pénètre dans le cabinet d'un chef de parquet [...] ; à côté de ceux qui viennent dénoncer un délit, on trouvera le père qui réclame l'intervention du magistrat contre les désordres de son fils, l'époux outragé, [...] l'ouvrier mécontent des conditions du travail, le patron troublé par des exigences injustes [...]. Ne touchons pas à une institution qui, à côté d'immenses avantages sociaux qu'elle présente, a le mérite d'être aussi sympathique aux petits* »⁽¹⁶³⁸⁾. Ce magistrat au portrait sensible, humain, soucieux du bien public et de l'intérêt des « petits », sait pourtant peu expliquer ses décisions sur l'action publique au citoyen, qui n'arrive pas à s'identifier à sa justice⁽¹⁶³⁹⁾.

Il faut alors développer la communication judiciaire. « *Ce n'est pas un problème d'indépendance [de la justice], mais de confiance [en l'institution]. La communication sur les affaires individuelles [au pénal] est une nécessité. Avec le développement des réseaux sociaux et les virus qui se propagent avec des informations erronées ou mensongères*^[1640], si le

⁽¹⁶³⁷⁾ Romain SAINT-LUC COURBORIEU, procureur général à la Cour de Limoges, *Des fonctions des procureurs impériaux*, discours prononcé le 3 nov. 1857, Limoges, impr. Ardillier fils, 1857, 16 p. V. aussi, Nicolas-Esnest POCHONNET, substitut à la Cour de Colmar, *De la mission philanthropique du ministère public*, discours prononcé le 3 nov. 1863, Colmar, impr. Ch.-M. Hoffmann, 1863, 39 p. : « La loi civile a revêtu [le parquet] d'un mandat dont il est fier : elle a fait de lui le soutien et le défenseur du faible, de l'incapable, de l'absent, du pauvre ».

⁽¹⁶³⁸⁾ René BÉRENGER, avocat général à la Cour de Lyon, *De la magistrature et de quelques réformes relatives à l'organisation judiciaire*, discours prononcé le 3 nov. 1869, Lyon, impr. Louis Perrin, 1869, 67 p.

⁽¹⁶³⁹⁾ V. Éric DE MONTGOLFIER, Table ronde sur « La relativité du temps. Le temps des politiques, le temps de l'opinion publique, le temps des médias et le temps de la justice », *op. cit.*, spéc. p. 278.

^[1640] Avant l'ère des réseaux sociaux et du multimédia, quand un fait divers se produisait, il intéressait les habitants d'une ville, d'un département. « Aujourd'hui, dans une affaire "dont on parle", un verdict considéré comme trop indulgent ou trop sévère soulève l'indignation, sur l'heure, d'un bout à l'autre de l'Hexagone » (Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 16). L'écho s'amplifie comme au théâtre grec d'Épidaure, où le bruit du déchirement d'un papier retentissait jusqu'en haut des gradins.

procureur [de la République] ne communique pas, d'autres le feront à sa place, et le feront mal »⁽¹⁶⁴¹⁾. La place est à prendre⁽¹⁶⁴²⁾, en respectant la présomption d'innocence, l'exigence probatoire, le respect du contradictoire, le principe de dignité des victimes et la confidentialité des investigations. Si le cadre légal est respecté, le magistrat peut engager le dialogue avec la société civile. « *Il faut continuer le travail engagé depuis une quinzaine d'année par l'institution, le ministère et l'E.N.M. ; mieux former les procureurs. La parole du politique est aujourd'hui décrédibilisée. Ce n'est pas non plus aux policiers et gendarmes de communiquer sur les affaires*⁽¹⁶⁴³⁾ ; et si les avocats de la défense ou des victimes le font, la communication est biaisée... C'est donc le travail du procureur de susciter la confiance »⁽¹⁶⁴⁴⁾.

La transparence de l'action publique par la communication expose les autorités judiciaires au « regard désinfectant » des usagers, qui aspire à abolir en tous domaines l'entre-deux, la faille, le pli, le doute⁽¹⁶⁴⁵⁾. En considérant, par exemple, comme indispensable de

⁽¹⁶⁴¹⁾ V. art. 11, al. 3, du C.P.P. : « Afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public, le procureur de la République peut, d'office et à la demande de la juridiction d'instruction ou des parties, rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause » ; car les médias, sous couvert d'assurer une transparence maximale, risquent de priver les justiciables de garanties minimales, comme la présomption d'innocence. Les relations entre la presse et la justice sont exacerbées par l'archaïsme du système inquisitoire, qui accorde trop de place au juge d'instruction et pas assez au contradictoire.

⁽¹⁶⁴²⁾ Suite à un appel d'offres lancé en juillet 2021 par le ministère de la Justice et qui a pris fin le 15 septembre (v. *Accord-cadre services de conseil et d'accompagnement en communication de crise pour le ministère de la justice*, réf. n° 6797124, BOAMP 27 avr. 2022, n° 22-58714 ; JOUE 29 avr. 2022, n° 226709-2022) l'agence privée de communication de crise « Crisalyde », au service des procureurs de la République, élaborera une stratégie en *storytelling* et rédigera des éléments de langage lissant les anicroches judiciaires (v. Pierre-Antoine SOUCHARD, « L'agence de communication de crise pour les procureurs choisie par le ministère de la Justice », *D. actu.*, 23 mai 2022). « Aide sur la forme et non sur le fond [...]. Ce n'est pas le communicant de crise qui va décider de ce que dira le procureur. Il n'y a que ce dernier qui choisira le contenu de sa communication » (Emmanuelle MASSON, porte-parole du ministère de la Justice, citée par Pierre-Antoine SOUCHARD, in « Des communicants de crise au service des procureurs », *D. actu.*, 27 sept. 2021). Le temps judiciaire ne s'aligne pas sur le temps médiatique, mais la politique de la chaise vide n'est pas une solution. Aussi, l'appui logistique pour les conférences de presse et les conseils méthodologiques de l'agence (aide à la rédaction de la prise de parole du procureur, *timing* de sa communication, veille médiatique) intégreront les contraintes/garanties de l'art. 11, al. 3, du C.P.P., sans se substituer à la parole du magistrat qui a seul accès au dossier de la procédure. « Le communicant aura une clause de confidentialité. [...] On veut un niveau *premium* au service des juridictions » (un conseiller du ministre de la Justice, cité par Pierre-Antoine SOUCHARD, in « Des communicants de crise au service des procureurs », *loc. cit.*).

⁽¹⁶⁴³⁾ V. Cass. crim., 26 oct. 1995, n° 94-84.858, Bull. crim., n° 328 ; RSC 1996, p. 660, obs. Ottenhof : « Les fonctionnaires de police sont tenus au secret professionnel en ce qui concerne les informations parvenues à leur connaissance dans l'exercice de leur profession, et auxquelles la loi a conféré un caractère confidentiel dans un intérêt général et d'ordre public ». V. aussi, Cass. crim., 24 mars 2020, n° 19-80.909, *D. actu.*, 11 mai 2020, obs. Charlent : doivent être appréhendées comme relevant du secret de l'enquête et de l'instruction toutes les informations parvenues à la connaissance des policiers dans l'exercice de leur profession et connues des seuls enquêteurs. Les « commentaires » dictés par un fonctionnaire de police à un journaliste relatifs à des faits instruits dans le cadre d'une enquête constituent la révélation d'une information au sens du Code pénal.

⁽¹⁶⁴⁴⁾ François MOLINS, *Entretien de thèse sur les nouvelles représentations de l'autorité judiciaire*, *loc. cit.* : « Simplement, il faut bien [communiquer], sans se prendre les pieds dans le tapis ! Il faut le faire avec beaucoup de rigueur, en se formant. Ce ne sont pas des choses que l'on acquiert naturellement ». Le fait qu'un procureur qui se hasarde à sortir du monde judiciaire soit soupçonné de préjugés, est regrettable. Aussi doit-il, par la nature des choses, marquer une distance à l'égard des acteurs de la société. Mais entre son devoir d'État et un isolement d'État, il n'y a qu'un (mauvais) pas.

⁽¹⁶⁴⁵⁾ V. François OST, conte philosophique « 3, 2, 1... », in *Si le droit m'était conté*, *op. cit.*, p. 139 : « Entre lui et Thémis, c'était comme une haine personnelle [et selon « l'affection ou la haine, la justice change de face »

proposer la prohibition des rapports des parquets généraux à la D.A.C.G. sur les dossiers individuels⁽¹⁶⁴⁶⁾, la Conférence des premiers présidents demande aux procureurs généraux concernés de revoir et d'améliorer leur communication sur ces affaires « sensibles », qui ne seraient plus « signalées » au ministre de la Justice. Une telle réforme protégerait le garde des Sceaux du soupçon permanent d'en faire trop ou pas assez dans le traitement des affaires pénales, et d'instrumentaliser celles-ci lorsqu'elles concernent ses intérêts politiques.

Depuis la *Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique*⁽¹⁶⁴⁷⁾, le ministre n'a plus le pouvoir d'influencer une enquête judiciaire, « mais doit cependant répondre et souvent se justifier, de manière paradoxale et injuste, en son nom personnel ou au nom du Gouvernement, sur la proportionnalité ou la pertinence de la réponse judiciaire à tel ou tel fait divers, tant devant la représentation nationale que devant les médias »⁽¹⁶⁴⁸⁾. Quand une affaire retentissante éclate, la représentation nationale trouve commode de faire sauter le « ministre-fusible », accédant à la fausse idée que le pouvoir exécutif intervient dans les jugements... À ce jeu, l'autorité judiciaire paraît souffrir d'un excès de soumission, alors même qu'elle fait sentir sa puissance. « *Qui plus est, un garde des sceaux peut-il parler concrètement d'un procès sans risquer de se poser en juge des juges ? Le titre de "Grand juge" qu'on lui donnait au temps de Napoléon ne s'applique plus à lui. Il ne rend pas la justice. Il doit se contenter de l'administrer et, si possible, d'en assurer le bon fonctionnement (c'est déjà beaucoup ; et cela réclame quelque prudence)* »⁽¹⁶⁴⁹⁾. En outre, depuis le *Décret n° 2020-1293 du 23 octobre 2020 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres*⁽¹⁶⁵⁰⁾, le garde des Sceaux a interdiction de connaître « des actes de toute nature [...] relatifs à la mise en cause du comportement d'un magistrat à raison d'affaires impliquant des

(Blaise PASCAL, *Pensées sur la religion et sur quelques autres sujets*, t. I, *op. cit.*, p. 206)]. Il détestait ce voile dont elle s'affublait et auquel il ne comprenait rien – encore un signe de la perversité des juristes : quel homme sensé pourrait se vanter de trancher correctement les yeux bandés ? Aussi se mit-il en devoir de lui arracher ce voile avec [...] violence ».

⁽¹⁶⁴⁶⁾ Art. 35, al. 3, du C.P.P.

⁽¹⁶⁴⁷⁾ *JORF* 26 juill. 2013, n° 172, texte n° 2 ; *NOR* : JUSX1302549L.

⁽¹⁶⁴⁸⁾ Note de Xavier RONSIN, président de la Conférence nationale des premiers présidents, à Madame la présidente de la formation plénière du C.S.M., sur le *Statut du parquet français*, Rennes, 1er sept. 2020, publiée in *D. actu.*, Le droit en débats, 2 sept. 2020.

⁽¹⁶⁴⁹⁾ Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, Introduction, p. 19.

⁽¹⁶⁵⁰⁾ *JORF* 24 oct. 2020, n° 259, texte n° 27 ; *NOR* : JUSX2028760D.

parties dont il a été l'avocat ou dans lesquelles il a été impliqué »⁽¹⁶⁵¹⁾. Sa compétence sur ces affaires est transférée au Premier ministre⁽¹⁶⁵²⁾. L'instauration de la transparence à la place du secret des remontées de « fiches d'action publique » au ministère de la Justice, modifierait la pratique actuelle de la transmission d'informations et en diminuerait drastiquement le nombre.

3. La publicité de la justice

Il faut que les usagers voient les magistrats et soient en capacité de se rendre compte, par eux-mêmes, de la manière dont ils rendent la justice en leur nom. C'est le sens d'un « contrôle diffus » de la justice par la transparence de son action. Si le public a un intérêt légitime à recevoir des informations relatives aux procédures ainsi qu'au fonctionnement de la justice, l'exercice de ces libertés d'expression et de communication⁽¹⁶⁵³⁾ « *comporte des devoirs et des responsabilités et peut être soumis [...] à des restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui [tels que la vie privée des parties au procès, la sécurité des acteurs judiciaires, ou encore, en matière pénale, la présomption d'innocence de la personne poursuivie], ou pour garantir l'autorité et l'impartialité [de la justice] judiciaire* »⁽¹⁶⁵⁴⁾.

Les citoyens disposent d'un droit d'accès aux salles d'audiences pénales⁽¹⁶⁵⁵⁾, civiles⁽¹⁶⁵⁶⁾ et administratives⁽¹⁶⁵⁷⁾, pour écarter tout soupçon qui pourrait naître de débats secrètement

⁽¹⁶⁵¹⁾ Art. 1er, al. 2, du Décret n° 2020-1293 du 23 octobre 2020.

⁽¹⁶⁵²⁾ Art. 1er, al. 3, du Décret n° 2020-1293 du 23 octobre 2020.

⁽¹⁶⁵³⁾ Art. 11 de la D.D.H.C. et art. 10 de la Conv. E.D.H.

⁽¹⁶⁵⁴⁾ Cass. crim., 8 juin 2010, n° 09-87.526, Bull. crim., n° 103 ; D. 2010, p. 1791 ; 2011, p. 788, obs. Dreyer ; *Légipresse* 2010, p. 268 ; p. 423, comm. Ader ; RSC 2010, p. 943, obs. Renucci ; JCP 2010, p. 1258, obs. Dreyer ; *Gaz. Pal.* 2010, n° 2, p. 2996, note Fourment ; *Dr. pénal* 2011, comm n° 5, chron. Mouysset. V. aussi, Cons. const., 6 déc. 2019, *Mme Claire L. [Interdiction générale de procéder à la captation ou à l'enregistrement des audiences des juridictions administratives ou judiciaires]*, déc. n° 2019-817 QPC, §5-9, D. actu. 9 déc. 2019, obs. Babonneau ; D. 2019, p. 2355 ; 2020, p. 1324, chron. Debaets et Jacquinet ; AJDA 2019, p. 2521 ; *Légipresse* 2019, p. 666 ; 2020, p. 118, étude Derieux, p. 127, chron. Tordjman, Rialan et Beau de Loménie ; AJ pénal 2020, p. 76, étude Courtin ; RSC 2020, p. 99, obs. Dreyer. V. encore, C.E.D.H., 5ème sect., 21 sept. 2017, *Axel Springer SE et RTL télévision GMBH c/Allemagne*, req. n° 51405/12, §36 et §37, D. actu., 1 er oct. 2017, obs. Lavric, 13 nov. 2017, obs. Siber ; D. 2017, p. 1979 ; *Légipresse* 2018, p. 458, chron. Bigot.

⁽¹⁶⁵⁵⁾ Art. 306, 400 et 535 du C.P.P. *Nuance. v. Cons. const.*, 21 juill. 2017, *M. Gérard B. [Huis clos de droit à la demande de la victime partie civile pour le jugement de certains crimes]*, déc. n° 2017-645 QPC, §5 et §6, D. actu., 13 sept. 2017, obs. Yazici ; D. 2017, p. 1533 ; 2018, p. 1344, obs. Debaets et Jacquinet ; *Constitutions* 2017, p. 498 ; AJ pénal 2018, p. 391, art. Perrier.

⁽¹⁶⁵⁶⁾ Art. 11-1 de la Loi n° 72-626 du 5 juillet 1972.

⁽¹⁶⁵⁷⁾ Art. L. 6 du C.J.A. V. aussi, Cons. const., 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, déc. n° 2019-778 DC, op. cit., §102-104.

tenus⁽¹⁶⁵⁸⁾. Tout doit se dérouler au grand jour, comme il convient dans une République indivisible, au peuple fort et uni⁽¹⁶⁵⁹⁾. Mais toutes les phases du procès ne sont pas publiques. Par exemple, l'enquête et l'instruction sont secrètes pour préserver les investigations. Le huis clos de l'audience peut être ordonné par jugement s'il existe un danger « *pour l'ordre, la sérénité des débats, la dignité de la personne ou les intérêts d'un tiers* »⁽¹⁶⁶⁰⁾, ou si « *la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige* »⁽¹⁶⁶¹⁾. En matière civile, les débats mettant en cause le secret des affaires⁽¹⁶⁶²⁾ ou relatifs à l'état et à la capacité des personnes⁽¹⁶⁶³⁾ ont lieu en chambre du conseil, notamment pour les divorces ou les actions en établissement de filiation.

À l'inverse, l'enregistrement et la diffusion des audiences des juridictions administratives et judiciaires sont en principe interdits⁽¹⁶⁶⁴⁾, car « *la mise sur la place publique du procès est le contraire de la publicité de l'audience* »⁽¹⁶⁶⁵⁾. *Rationae temporis*,

⁽¹⁶⁵⁸⁾ V. CE Ass., 4 oct. 1974, *Dame David*, req. n° 88930, *Rec. Lebon*, p. 464, concl. Gentot ; *AJDA* 1974, chron. Franc et Boyon ; *D.* 1975, p. 369, note Auby ; *JCP* 1975, n° 2, p. 17967, note Drago.

⁽¹⁶⁵⁹⁾ V. art. 1er de la Constitution du 4 oct. 1958. *Littérature*. v. François OST, conte philosophique « 3, 2, 1... », *op. cit.*, spéc. p. 131.

⁽¹⁶⁶⁰⁾ Art. 400, al. 2, du C.P.P. *Nuance*. La mauvaise exécution d'une mesure de huis clos régulièrement ordonnée par la juridiction ne fait pas grief à la personne poursuivie. V. Cass. crim., 19 avr. 2000, n° 99-85.061, *Bull. crim.*, n° 156 ; *D.* 2000, p. 163 : « Le huis clos constituant une dérogation à la règle de la publicité des débats, son interruption et le retour éventuel à la publicité n'affectent à aucun degré les droits de la défense et ne sauraient autoriser de sa part aucune critique ». V. en ce sens, Cass. crim., 17 oct. 2001, n° 01-80.399, *Bull. crim.*, n° 212 ; *D.* 2001, p. 3397 : « La publicité des débats judiciaires est une règle d'ordre public à laquelle il ne peut être dérogé que dans les cas limitativement déterminés par la loi ; [...] selon [le] Code de procédure pénale, le huis clos ne peut être ordonné que si le tribunal ou la cour d'appel constate dans le jugement ou l'arrêt que la publicité est dangereuse pour l'ordre ou les mœurs ».

⁽¹⁶⁶¹⁾ Art. L. 731-1 du C.J.A. V. aussi, art. 14, 1°, du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue [...] publiquement [...] par un tribunal [...]. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes moeurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice ».

⁽¹⁶⁶²⁾ Art. L. 153-1, 3°, du Code de commerce.

⁽¹⁶⁶³⁾ Art. 11-1, 2°, de la *Loi n° 72-626 du 5 juillet 1972*.

⁽¹⁶⁶⁴⁾ Art. 38 *ter* et 39 de la *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse* ; art. 1er de la *Loi n° 54-1218 du 6 décembre 1954 complétant l'article 39 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse en vue d'interdire la photographie, la radiodiffusion et la télévision des débats judiciaires*, *JORF* 8 déc. 1954, n° 287, p. 11445, adoptée pour sanctionner les « débordements » (bousculades de reporters et de photographes) auxquels une audience médiatique de la cour d'assises de Digne, trop exiguë, avaient donné lieu (v. Basile ADER, « Le décret du 31 mars 2022 sur les procès filmés : encore beaucoup d'interrogations... », *D. actu.*, 12 avr. 2022). Ce régime d'interdiction ne concerne que les juridictions administratives et judiciaires. Les audiences QPC du Cons. const. font l'objet d'une retransmission, en direct et en différé, qui rend plus accessible et compréhensible cette procédure particulière.

⁽¹⁶⁶⁵⁾ Pierre RANCÉ, « Captation et télédiffusion des audiences judiciaires », in Elisabeth LINDEN (dir.), *Rapport de la Commission sur l'enregistrement et la diffusion des débats judiciaires*, p.o. du ministère de la Justice, Paris, en ligne, 22 févr. 2005, consulté le 27 mai 2022, p. 41. V. aussi, art. 439, al. 1er, du C.P.C. : « Les personnes qui assistent à l'audience doivent observer une attitude digne et garder le respect dû à la justice. Il leur est interdit de parler sans y avoir été invitées, de donner des signes d'approbation ou de désapprobation, ou de causer du désordre de quelque nature que ce soit ».

« l'interdiction instituée par l'article 38 ter précité, qui commence dès l'ouverture de l'audience et se prolonge jusqu'à ce que celle-ci soit levée, s'applique pendant les périodes de suspension de l'audience »⁽¹⁶⁶⁶⁾. La publicité des débats ne permet leur enregistrement audiovisuel qu'aux fins de constitution d'archives historiques de la justice⁽¹⁶⁶⁷⁾, de faciliter l'instruction des demandes de révision des condamnations pénales passées en force de chose jugée⁽¹⁶⁶⁸⁾, ou de projets éditoriaux à but « pédagogique, informatif, culturel ou scientifique »⁽¹⁶⁶⁹⁾. Ces dernières dispositions laissent à penser que la retransmission audiovisuelle des audiences renforcerait la sérénité des débats, la juridiction se sachant contrôlée autrement que par la présence d'un potentiel public⁽¹⁶⁷⁰⁾. Mais « plutôt que d'équiper les salles d'audience de caméras et de recourir aux services de réalisateurs et producteurs, il serait sans doute souhaitable de commencer par l'existant – réparer les fuites, refaire les peintures, recruter des magistrats et greffiers, permettre l'accès aux décisions [...] – pour que l'image donnée à voir soit la plus belle possible »⁽¹⁶⁷¹⁾. En attendant, le principe de la publicité des débats⁽¹⁶⁷²⁾ permet aux usagers et aux journalistes d'y assister et d'en rendre compte par des images résultant de la main de l'homme, comme des croquis. Ces comptes-rendus fidèles, faits de bonne foi, sont couverts par une immunité légale qui protège leurs auteurs de poursuites pour diffamation, injure ou outrage⁽¹⁶⁷³⁾.

⁽¹⁶⁶⁶⁾ Cass. crim., 24 mars 2020, n° 19-81.769, *D. actu.*, 9 oct. 2019, art. Blocman, 11 mai 2020, obs. Lavric ; *D.* 2020, p. 877 ; p. 1643, obs. Pradel, p. 1750, chron. Barbier, De Lamarzelle, Méano, Fouquet, Pichon, Carbonaro et Ascensi ; *Légipresse* 2020, p. 212 ; p. 301, étude Ader ; 2021, p. 112, étude Tordjman et Lévy ; *RSC* 2021, p. 109, obs. Dreyer.

⁽¹⁶⁶⁷⁾ Art. L. 221-1 s. du Code du patrimoine, créés par la *Loi n° 85-699 du 11 juillet 1985 tendant à la constitution d'archives audiovisuelles de la justice*, *JORF* 12 juill. 1985, n° 160, p. 7865. V. Jean-Baptiste THIERRY, « Filmer pour l'histoire : l'enregistrement pour la constitution d'archives historiques de la justice », *AJ pénal* 2020, p. 458.

⁽¹⁶⁶⁸⁾ Art. 308, al. 2, du C.P.P., issu de la *Loi n° 2014-640 du 20 juin 2014 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive*, *JORF* 21 juin 2014, n° 142, texte n° 1 ; *NOR* : JUSX1405215L, prévoyant l'enregistrement sonore des débats de la cour d'assises sous le contrôle de son président.

⁽¹⁶⁶⁹⁾ Art. 1er de la *Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire*, *JORF* 23 déc. 2021, n° 298, texte n° 2 ; *NOR* : JUSX2107763L ; art. 2 du *Décret n° 2022-462 du 31 mars 2022 pris pour l'application de l'article 1er de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire*, *JORF* 1er avr. 2022, n° 77, texte n° 19 ; *NOR* : JUSB2200915D.

⁽¹⁶⁷⁰⁾ V. Michaël HAJDENBERG, « Surprise en plein dérapage, la justice censure France Culture », *Mediapart*, 16 mars 2017.

⁽¹⁶⁷¹⁾ Jean-Baptiste THIERRY, « Secrets ou publics ? De la publicité des débats », *D. actu. étu.*, 12 nov. 2020.

⁽¹⁶⁷²⁾ Art. L. 111-12 du C.O.J.

⁽¹⁶⁷³⁾ Art. 41, al. 4, de la *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse*. *Adde.* Cons. const., 6 déc. 2019, *Mme Claire L. [Interdiction générale de procéder à la captation ou à l'enregistrement des audiences des juridictions administratives ou judiciaires]*, déc. n° 2019-817 QPC, *op. cit.*, §9 : les journalistes peuvent rendre compte des débats « par tout moyen », y compris pendant leur déroulement, notamment par le *live tweet* que pratiquent de nombreux chroniqueurs judiciaires.

B. La question du filtrage dans l'accès au juge de cassation

L'autorité judiciaire n'intervient que comme recours, lorsque les conflits n'ont pu se résoudre de manière amiable avant sa saisine. Elle est à la fois un recours et un droit de l'homme⁽¹⁶⁷⁴⁾. Dossier après dossier, audience après audience, le juge en vient à se demander si, entre le fonctionnement en mode « dégradé » de son office⁽¹⁶⁷⁵⁾ et la distance qui s'en suit avec les conseils des parties, il peut encore représenter autre chose pour l'usager de la justice qu'un débiteur qui lui doit une décision⁽¹⁶⁷⁶⁾. *Summum jus, summa injuria*⁽¹⁶⁷⁷⁾. Le *Chief Justice*, Warren Earl Burger, confiait au garde des Sceaux, Alain Peyrefitte, sa satisfaction à la pensée que sa Cour suprême, qui ne comprend que neuf juges – mais correspond tout à la fois à notre Cour de cassation, au Conseil d'État et au Conseil constitutionnel, réunis – choisit de n'examiner que deux cent cinquante affaires par an : les plus dignes d'intérêt national. « *Pourquoi votre cour de cassation et votre conseil d'État n'en font-ils pas autant ? Le placard, voilà la seule solution* »⁽¹⁶⁷⁸⁾. Les chefs de la Cour de cassation furent tentés de restreindre l'accès au juge du Quai de l'Horloge, proposant de filtrer les pourvois pour n'accepter que ceux qui poseraient un problème de droit nouveau, d'intérêt social ou juridique, et de les soumettre à un contrôle de proportionnalité écartant l'application d'une loi chaque fois qu'elle serait inadaptée aux circonstances de l'espèce⁽¹⁶⁷⁹⁾. Ils prenaient, de ce fait, activement part à la définition de la volonté nationale, au débat législatif, en s'auto-proclamant implicitement pouvoir judiciaire, dans l'attente de la reconnaissance d'une telle légitimité de la part des deux autres⁽¹⁶⁸⁰⁾. Les chefs de la Haute juridiction s'engageaient ainsi politiquement sur la place de l'autorité judiciaire dans l'État⁽¹⁶⁸¹⁾.

⁽¹⁶⁷⁴⁾ V. Erhard BLANKENBURG, *loc. cit.*

⁽¹⁶⁷⁵⁾ V. par ex., Sylvie DAUNIS, déléguée syndicale locale de l'U.S.M., citée par Gabriel THIERRY, in « Un an après le début de la pandémie, l'inquiétant engorgement du tribunal judiciaire de Paris », *D. actu.*, 15 avr. 2021 : « En réalité, le T.J. de Paris [qui comptait 360 magistrats en sept. 2021] ne fonctionne que parce qu'il y a une quarantaine de magistrats honoraires ou temporaires qui interviennent en renfort, et parce que les magistrats placés de la cour d'appel, prévus pour intervenir en cas d'arrêt-maladie ou de congé suite à une naissance, comblent des vacances structurelles ».

⁽¹⁶⁷⁶⁾ V. Jean DANET, « La prudence du juge à l'épreuve des organisations judiciaires », *op. cit.*, spéc. p. 711.

⁽¹⁶⁷⁷⁾ V. en ce sens, la *Recommandation n° R (95)5 du 7 février 1995 du Comité des ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement*, p. 1 : l'ordre juridique européen admet les mesures visant à empêcher l'exercice abusif du droit de recours à un second degré de juridiction, « conscient que des procédures inefficaces ou inadéquates et l'usage abusif par les parties du droit de recours entraînent des délais injustifiés et risquent de jeter le discrédit sur le système judiciaire ».

⁽¹⁶⁷⁸⁾ Warren Earl BURGER, cité par Alain PEYREFITTE, in *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 83.

⁽¹⁶⁷⁹⁾ V. Bertrand LOUVEL, in « La justice n'est pas une administration comme les autres », *Gaz. Pal.* 2018, n° 26, p. 9 ; « Allocution à la Cour de cassation. 18 déc. 2015 », *JCP G* 2016, suppl. au n° 1-2, p. 5.

⁽¹⁶⁸⁰⁾ Les chefs de la Haute juridiction allaient même plus loin qu'un « nouveau légalisme », en demandant à ce que l'autorité judiciaire gère elle-même son budget, son patrimoine privé immobilier, les carrières de ses

Sur le terrain de la philosophie de la Justice, en revanche, leur raisonnement n'était pas dénué de sens : l'institution judiciaire risque de perdre son âme en manquant à sa mission, qui n'implique pas seulement la mise en forme juridique des conflits, mais s'efforce de faire régner la paix entre les hommes, « *fin suprême du droit* »⁽¹⁶⁸²⁾. Il arrive toujours un moment où le juge doit interrompre la chaîne des arguments susceptibles d'être exprimés, et faire comme si tous les éléments de résolution lui étaient donnés. « *C'est précisément cette fiction contrefactuelle d'une part et l'indivisible horizon éthique guidant sa décision d'autre part qui semblent indiquer la dimension collective de la résolution d'un conflit individuel. Dans cette brisure repose sans doute aussi la signification profonde de la chose jugée [qui n'est pas susceptible de réouverture indéfinie]* »⁽¹⁶⁸³⁾.

Les magistrats eux-mêmes peuvent avoir l'impression qu'une réponse juridique n'est pas adaptée à un conflit⁽¹⁶⁸⁴⁾, que le jugement est en décalage avec le besoin exprimé : « *Les gens attendent, tout autant qu'une sentence, une solution à leurs difficultés que l'outil juridique seul, est bien insuffisant à donner. Le désenchantement risque d'être fort si la réponse judiciaire se trouve en décalage avec cette aspiration* »⁽¹⁶⁸⁵⁾. La *juris-dictio* peut-elle passer

membres, l'Inspection des services judiciaires, enfin, l'ensemble des activités de formations initiale et continue des magistrats, sans contrôle administratif du pouvoir exécutif (v. Michel BOUVIER, « L'autonomie financière de l'autorité judiciaire : quelles pistes de réflexion ? », entretien réalisé par Fabrice HOURQUEBIE, *Constitutions* 2017, n° 4, p. 527).

⁽¹⁶⁸¹⁾ V. Frédéric ZENATI-CASTAING, « La juridictionnalisation de la Cour de cassation », *RTD civ.* 2016, p. 511 ; Emmanuel DREYER, « La main invisible de la Cour de cassation », *loc. cit.* ; Serge GUINCHARD, « L'instrumentalisation du contrôle de proportionnalité dans le débat sur la place de l'autorité judiciaire dans nos institutions », in Jean-François CESARO et Arnaud MARTINON (dir.), *Mélanges en l'honneur de Bernard Teyssié*, Paris, éd. LexisNexis, 2019, p. 609 s.

⁽¹⁶⁸²⁾ Jean CARBONNIER, *Droit civil*, vol. I, *op. cit.*, p. 23.

⁽¹⁶⁸³⁾ Philippe COPENS, « Médiation et philosophie du droit », *Archives de politique criminelle* 1991, n° 13, p. 23.

⁽¹⁶⁸⁴⁾ Dans les fondements de sa *Métaphysique des mœurs*, 1795, rééd. Garnier Flammarion, trad. Alain Renaut, Paris, 2018, 2 t., Emmanuel KANT propose une distinction de questions à poser sur le droit : *quid juris ?* [quelle solution dicte le droit dans telle espèce de procès] ; *quid jus ?* [qu'est-ce que le droit même ? Ce vers quoi il tend, ce qu'il devrait être]. Dans le « Conflit des Facultés », l'auteur laisse à la science juridique l'office de répondre au premier problème (quelle est la solution conforme aux textes de lois positives) ; tandis que relèverait de la « Faculté de philosophie » le second problème de la *déontologie* du droit (comment le définir, quelle idéologie de justice pour le droit) ; mais c'est tailler une part trop large aux philosophes...

⁽¹⁶⁸⁵⁾ Simone GABORIAU, « Le rôle des usagers dans le fonctionnement du système judiciaire - Les moyens d'associer les usagers à la gestion des tribunaux », in *La justice au service des citoyens : Comment améliorer son fonctionnement pour les usagers ?*, Dossiers thématiques de la C.E.P.E.J., Session d'études du 2 déc. 2003, en ligne, consultée le 12 août 2022, p. 3. V. aussi, Guy CARCASSONNE, « Société de droit contre État de droit », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, éd. Dalloz, 1996, p. 37 : « L'illusion est entretenue selon laquelle n'importe quel problème, qu'il soit éthique, social ou économique, peut recevoir des réponses juridiques, alors qu'à l'évidence seules pourraient les régler des solutions elles-mêmes éthiques, sociales ou économiques ». V. encore, Soraya AMRANI-MEKKI, « Garanties versus Efficience. Le rationnel est-il toujours raisonnable ? », *op. cit.*, p. 279 : « Le justiciable, devenu consommateur, pourrait estimer que la manière de rendre justice est obsolète. L'important ne serait plus d'obtenir un jugement, ni même justice, mais d'arriver à trouver une solution qui satisfasse les parties en présence ».

du jurisprudentiel⁽¹⁶⁸⁶⁾ au « jurislatif » – en sortant de la ritualisation du syllogisme qui préfère la justesse à la solution : pourquoi les juges n’auraient-ils aucun souci de la Justice de leurs décisions⁽¹⁶⁸⁷⁾ ? – de telle façon que de l’interprétation du juge sorte une décision constructive tournée vers une fin déterminée⁽¹⁶⁸⁸⁾.

La Cour de cassation distingue déjà ses arrêts notables par un lettrage particulier, et vise des principes détachés de tout support législatif. L’article 604 du C.P.C. tend à faire censurer la non-conformité des jugements, non plus à la loi seule, mais « *aux règles de droit* ». La Cour invoque la doctrine de ses avocats généraux, commente ses propres décisions, regroupe ses arrêts convergents au *Rapport annuel*⁽¹⁶⁸⁹⁾, et règle dans le temps l’effet de ses arrêts de revirement. Sa saisine non-contentieuse pour avis, dans un cas déterminé, sur une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges⁽¹⁶⁹⁰⁾, fait connaître sa position dans un *obiter dictum* qui, comme la loi, est publié par la Direction des Journaux Officiels⁽¹⁶⁹¹⁾. Ces évolutions cherchent à intégrer le système judiciaire « [non plus dans le cadre actuel] *de la dépendance* [...] *à l’égard d’une organisation ministérielle* [...] [mais] *autour de la Cour de cassation* »⁽¹⁶⁹²⁾.

⁽¹⁶⁸⁶⁾ La *juris-dictio* est seulement « réfléchissante », car l’espèce ne tire aucune objectivité universellement valable de sa jurisprudence (v. Paul RICEUR, *Juger*, séminaire de Naples, 1993, Fonds Ricœur, I-6, n° 27329, cité par Bertrand MAZABRAUD, in « Phénoménologie du jugement judiciaire », *op. cit.*, spéc. p. 649). *Histoire*. À la recherche du droit naturel à partir des cas, la vocation de la dialectique juridique était de conduire à des définitions, des *regulae juris* : « La règle est une maxime qui expose en peu de mots la jurisprudence qu’il faut suivre sur l’affaire à traiter. Ce n’est pas cependant de la règle que vient le droit, mais bien du droit que la règle tire son origine et sa force. On trouve donc dans la règle une brève décision du sujet de la contestation ; ou [...] une explication succincte du principe qui sert à décider la cause. Mais la règle n’a sa force que dans les espèces qui lui sont propres, elle la perd aussitôt qu’on veut l’appliquer au cas qu’elle n’a pas prévu » (*Digeste*, 50, 17, 1).

⁽¹⁶⁸⁷⁾ V. Gustave ROULAND, avocat général à la Cour de Rouen, *La magistrature considérée dans ses rapports avec l’impulsion morale et politique du pays*, discours prononcé le 3 nov. 1840, Rouen, impr. de F. Marie, 1840, 23 p. : « Comment croire que, pour bien remplir la tâche énorme dévolue aux magistrats, il suffira [...] de connaître le texte et la glose de la loi, et, après le service du jour, de compter sur son exactitude pour le service du lendemain ! Quoi ! Cette existence timide, rétrécie, presque inerte, serait celle des hommes chargés de concilier les applications du droit avec le développement si vaste de tous les éléments de la civilisation ! Ne voit-on pas que le monde subit, de toutes part, des transformations dont il convient d’avoir la perception complète, si l’on veut que les lois existantes puissent les régulariser ? [...] La seule éducation professionnelle du légiste ne peut suffire ».

⁽¹⁶⁸⁸⁾ V. Georges KALINOWSKI, « L’interprétation du droit : ses règles juridiques et logiques », *loc. cit.*

⁽¹⁶⁸⁹⁾ Art. R. 433-4 du C.O.J.

⁽¹⁶⁹⁰⁾ Art. L. 441-1 à L. 441-4 du C.P.C.

⁽¹⁶⁹¹⁾ *Nuance*. Si la procédure d’avis dispose d’une autorité jurisprudentielle considérable, elle ne lie pas le juge consultant, ni les autres magistrats, ni la Cour de cassation statuant elle-même au contentieux (v. Jacques BORÉ et Louis BORÉ, « Pourvoi en cassation – Procédure d’avis », *Rép. pén.*, n° 684 s.).

⁽¹⁶⁹²⁾ Nicolas MAZIAU, « Rapport de synthèse », *RFFP* 2018, n° 142, p. 153.

Or, la Cour ne tient pas de sa fonction jurisprudentielle un pouvoir qui lui permettrait de définir les règles du système judiciaire. Tout au plus peut-elle s'équiper en outils de gestion pour les mettre au service de sa fonction régulatrice et plus précisément, de la production des arrêts⁽¹⁶⁹³⁾, car dans l'accès à la décision, le justiciable est au cœur de la procédure civile de cassation⁽¹⁶⁹⁴⁾. Il l'est certes de manière particulière : aux termes de l'article 1018 du C.P.C., « *les avocats sont entendus après le rapport [du conseiller] s'ils le demandent. Les parties peuvent aussi être entendues après y avoir été autorisées par le président* ». Autrement dit, alors que l'intervention orale des avocats aux conseils devant la chambre est un droit, la prise de parole des parties elle-même peut ne pas être acceptée. Mais ne nous y trompons pas : même dans le cas extrême d'une décision de non-admission d'un pourvoi, « *irrecevable ou lorsqu'il n'est manifestement pas de nature à entraîner la cassation* »⁽¹⁶⁹⁵⁾, si la décision de non-admission n'est pas elle-même motivée, elle s'appuie sur le travail du conseiller rapporteur explicitant les raisons pour lesquelles la Cour a estimé ne pas devoir rendre un arrêt motivé sur le pourvoi considéré. « *Compte tenu de la manière dont sont rédigés les rapports en vue d'une décision non spécialement motivée, souvent très détaillés, on peut se demander si, dans ce type de procédure, les parties ne reçoivent pas plus d'information que lorsque la procédure suit le circuit ordinaire, pour aboutir à un arrêt de rejet du pourvoi ou de cassation de la décision attaquée* »⁽¹⁶⁹⁶⁾.

Le désintérêt des juristes pour les caractéristiques juridiques des pourvois ayant fait l'objet d'un rejet non spécialement motivé – qui n'est autre qu'un véritable arrêt, puisqu'une décision juridictionnelle revêtue de l'autorité de la chose jugée est rendue – aboutit à une relative méconnaissance de la nature des affaires dont la Cour est saisie⁽¹⁶⁹⁷⁾, de leur origine et des

⁽¹⁶⁹³⁾ V. par ex., Décret n° 2020-356 du 27 mars 2020 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « DataJust », JORF 29 mars 2020, n° 77, texte n° 2 ; NOR : JUST1930979D, sur le développement d'un algorithme destiné à permettre « l'élaboration d'un référentiel indicatif d'indemnisation des préjudices corporels », informant et documentant « [les] juges appelés à statuer sur des demandes d'indemnisation [desdits] préjudices ». Le décret définit les finalités du traitement automatisé, la nature et la durée de conservation des données enregistrées, ainsi que les catégories de personnes y ayant accès. Il précise les droits des personnes concernées en matière de rectification et d'effacement des données.

⁽¹⁶⁹⁴⁾ V. Évelyne SERVERIN et Brigitte MUNOZ-PEREZ, S.D.E.R. de la Cour de cassation, *Éléments pour une statistique qualitative des affaires civiles traitées par la Cour de cassation*, op. cit., spéc. p. 4-5.

⁽¹⁶⁹⁵⁾ Art. 1014 du C.P.C.

⁽¹⁶⁹⁶⁾ Alain LACABARATS, « Le justiciable et la Cour de cassation », in Soraya AMRANI-MEKKI (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, op. cit., p. 185.

⁽¹⁶⁹⁷⁾ Nuance. v. Jean-Michel SOMMER et Brigitte MUNOZ-PEREZ, *Dix ans de non-admission devant les chambres civiles de la Cour de cassation. 2002-2012*, Paris, en ligne, févr. 2014, spéc. p. 35 s. : les 259 rubriques de la table des matières du S.D.E.R. ont été exploitées à partir des deux premiers niveaux de la table « Nature d'affaire » du greffe des pourvois, afin de présenter une vision synthétique des matières qui ont fait l'objet de non-admission de pourvois, mais sans les rapporter aux affaires terminées devant les juridictions du fond (en exploitant la nomenclature de fin d'affaire du R.G.).

difficultés qu’elles soulèvent dans l’application de la loi par les juridictions du fond⁽¹⁶⁹⁸⁾. Une statistique qualitative calculée à partir d’une nomenclature des matières juridiques traitées dans les arrêts des cours d’appel⁽¹⁶⁹⁹⁾, devrait permettre de mettre en évidence les parties de la législation qui font naître le plus de contentieux dans leur application. Elle « [servirait] *de complément aux recueils de jurisprudence et ne [serait] pas inutile pour guider le législateur dans l’œuvre difficile de la réforme des lois* »⁽¹⁷⁰⁰⁾. Tel est l’objectif de la mise en place, à la Cour de cassation, d’une N.A.O. dans les chambres civiles⁽¹⁷⁰¹⁾.

Section II. La sanction du principe de célérité

L’engagement de la responsabilité de l’État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice ayant causé un préjudice à ses usagers ou à ses partenaires, est le corollaire de l’autorité dans un État de droit⁽¹⁷⁰²⁾. La légitimité d’une institution ne se construit

⁽¹⁶⁹⁸⁾ À propos des affaires traitées par la Cour de cassation, le garde des Sceaux, Joseph MÉRILHOU, regrettait en 1831 qu’elles « ne [soient] pas divisées selon leur nature, mais comptées en masse », et se déclarait désireux « d’introduire ces renseignements dans les comptes ultérieurs » (*Compte général de l’administration de la justice civile en France, pendant les dix années écoulées depuis l’année judiciaire 1820-1821, jusques et y compris l’année judiciaire 1829-1830*, présenté au roi par le garde des Sceaux, ministre secrétaire d’État au département de la Justice, Paris, impr. Royale, 1831, p. 6).

⁽¹⁶⁹⁹⁾ V. Jean-Marc SAUVÉ, *Rénovation des statistiques de la Cour de cassation et nomenclature des affaires civiles*, note (non-publique) du 2 juin 1987 : « La comparabilité des statistiques de la Cour de cassation et des statistiques des juridictions du fond, requiert [...] la référence à un corps de définitions et de nomenclatures commun à l’ensemble des juridictions, grâce à quoi [...] pourront être rigoureusement obtenues les proportions d’affaires ou de décisions frappées d’appel ou de pourvoi. L’analyse statistique de ces proportions rendra alors possible une prévision du niveau d’activité de la Cour de cassation, liée à l’évolution prévisible de l’activité des juridictions du fond ». V. art. 726 du C.P.C. : « Le greffé tient un répertoire général [R.G.] des affaires dont la juridiction est saisie. Le R.G. indique la date de la saisine, le numéro d’inscription, le nom des parties, la nature de l’affaire, s’il y a lieu la chambre à laquelle celle-ci est distribuée, la nature et la date de la décision ». Intégré aux applicatifs des juridictions (hormis à la Cour de cassation, qui dispose de son propre système d’enregistrement, v. art. R. 433-3 du C.O.J. ; Cour de cassation, *Rapport annuel 2005. L’innovation technologique*, op. cit., spéc. p. 167), le R.G. constitue une source détaillée de variables et de nomenclatures sur l’activité civile des juridictions du fond, tant quantitatives que qualitatives. Ces informations sont diffusées par les différents canaux statistiques et fournissent les données nécessaires à l’analyse approfondie de contentieux ciblés.

⁽¹⁷⁰⁰⁾ Jean-Charles PERSIL, *Compte général de l’administration de la justice civile et commerciale en France, pendant l’année 1834*, présenté au roi par le garde des Sceaux, ministre secrétaire d’État au département de la Justice et des Cultes, Paris, impr. Royale, 1836, p. 32. V. art. R. 431-10 du C.O.J. : « Le premier président et le procureur général peuvent appeler l’attention du garde des sceaux, ministre de la justice, sur les constatations faites par la Cour à l’occasion de l’examen des pourvois et lui faire part des améliorations qui leur paraissent de nature à remédier aux difficultés constatées ». *Adde.* v. la lettre de mission confiée par Chantal ARENS, Première présidente de la Cour de cassation, à Évelyne SERVERIN et Brigitte MUNOZ-PEREZ, sur l’établissement d’un lien entre les matières traitées par les juridictions du fond et celles qui parviennent à la Cour de cassation, Paris, n. p., 8 juin 2020, p. 2 : « Une telle connaissance se révèle indispensable, à la fois pour répondre aux besoins d’identification des contentieux qui arrivent à la Cour de cassation et à des besoins de prévision des litiges ».

⁽¹⁷⁰¹⁾ Sur cette nomenclature, v. le rapport final d’Évelyne SERVERIN et Brigitte MUNOZ-PEREZ, *La Nomenclature des affaires orientées dans les chambres civiles de la Cour de cassation (NAO) : l’élaboration collective d’un outil de connaissance et d’action*, Paris, en ligne, déc. 2021, 130 p.

⁽¹⁷⁰²⁾ Seul le despote a toujours raison. V. Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, op. cit., p. 115 : « S’il reconnaissait son erreur, il s’auto-détruirait. Si les régimes marxistes disaient que Marx a eu tort, ils se condamneraient au néant. Reconnaître que tel “timonier”, tel “guide suprême”, tel “père des peuples”, a eu

que dans la mesure où « *le cercle des personnes qui participent aux décisions recoupe celui de ceux qui en subissent les conséquences* »⁽¹⁷⁰³⁾, ouvrant la voie à un contrôle juridictionnel de l'erreur des services judiciaires. Le contrôle est de nature prétorienne (responsabilité sans faute) et légale (responsabilité pour faute lourde et déni de justice). À la responsabilité du service public répond celle de l'État unitaire, auquel il incombe de donner aux agents publics les moyens de réaliser sa fonction juridictionnelle, notamment son principe de célérité, *i.e.* de rendre une décision exécutoire dans un délai raisonnable (§1).

Dans une matière contentieuse aussi fondamentale que celle de la liberté individuelle⁽¹⁷⁰⁴⁾, la loi prévoit la mise en cause de la responsabilité de la puissance publique pour condamnations et détentions injustement subies. Au vide juridique amenant autrefois les juges à conclure à l'irresponsabilité de l'État – le fonctionnement défectueux des services judiciaires était alors fondé sur un mécanisme d'auto-correction – ont succédé des lois spéciales prévoyant *in fine* l'indemnisation intégrale des préjudices subis par les victimes. Une procédure réparatrice de l'erreur a instauré l'indemnisation des personnes, qui, après avoir été placées en détention provisoire, ont fait l'objet d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive. Une voie de rétractation d'un jugement de condamnation d'un crime ou d'un délit a également été ouverte aux justiciables, lorsqu'un fait nouveau ou un élément inconnu de la juridiction au jour du procès se révèle de nature à établir leur innocence ou à faire naître un doute sur leur culpabilité (§2).

§1 – L'engagement de la responsabilité publique, une incitation au progrès dans l'organisation de la chaîne judiciaire

L'État est responsable des dysfonctionnements de ses institutions, notamment de la justice, même sans texte. D'abord assigné devant les juridictions judiciaires pour risque anormal ou spécial et d'une certaine gravité pesant sur les collaborateurs du service public de la justice, il est également tenu, depuis la *Loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile*⁽¹⁷⁰⁵⁾, de réparer les dommages

tort, c'est traumatiser un pays tout entier ; c'est le forcer à décrocher des portraits, à déboulonner les statues, à errer dans le doute, dans le désenchantement, peut-être dans l'anarchie politique ».

⁽¹⁷⁰³⁾ Jürgen HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, éd. Gallimard, coll. NRF Essais, 1997, p. 138. V. aussi, Serge GUINCHARD, « Vers une démocratie procédurale ? », *Justices* 1999, n° 1, p. 91-130.

⁽¹⁷⁰⁴⁾ V. art. 7, 8 et 9 de la *D.D.H.C.* ; art. 66, al. 1er, de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁽¹⁷⁰⁵⁾ *JORF* 9 juill. 1972, n° 160, p. 7181.

causés à ses usagers par la faute (lourde) des corps administratifs concourant à la marche des services judiciaires, à laquelle se rattache notamment le déni de justice (A). Le particularisme de la responsabilité de la justice réside dans le contrôle de l'activité des différents acteurs qui ont participé au fonctionnement défectueux. En effet, il n'est guère envisageable d'appliquer au magistrat, dans sa fonction juridictionnelle, le régime classique de la responsabilité de l'administration active. Son indépendance dans l'acte de juger commande que toute action en responsabilité soit engagée selon une procédure distincte (B).

A. L'abandon du principe d'irresponsabilité de l'État

Le procès n'est pas exclusivement la « chose des parties ». L'administration du service public dans lequel l'instance a été introduite n'est pas à leur libre disposition. Toutefois, l'administration de la procédure, entendue comme l'organisation des services judiciaires pour parvenir à une décision exécutoire rendue dans un délai raisonnable, peut être évaluée, et le cas échéant sanctionnée pour fonctionnement défectueux. Un premier régime juridique de responsabilité *sans faute* de l'État était ouvert par le juge administratif, du fait de l'indépendance de la fonction juridictionnelle vis-à-vis de l'État... L'autorité attachée à la chose jugée paralysait toute réflexion sur la notion de « faute » qui pouvait être imputée aux services judiciaires. L'effectivité du système judiciaire de l'État était pourtant en cause (1). Le recours aux partenaires du service public placés sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire a amené le législateur à codifier un régime, incomplet à l'époque, de responsabilité de la justice pour faute lourde ou déni (2).

1. Un régime prétorien de responsabilité sans faute du fait du service public judiciaire

Le régime *prétorien* de la responsabilité du service public de la justice a été esquissé par le juge judiciaire, faisant le premier application des principes de la responsabilité administrative *sans faute* de l'État, à propos des blessures d'un collaborateur occasionnel du service public au cours d'une opération de police judiciaire⁽¹⁷⁰⁶⁾. La notion de « risque » retenue pour fonder ce premier régime de responsabilité de l'État permettait d'éviter « toute

⁽¹⁷⁰⁶⁾ Cass. civ. 2e, 23 nov. 1956, *Giry*, n° 56-11.871, *JCP G* 1956, p. 9681, note Esmein ; *AJDA* 1957, p. 91, chron. Fournier et Braibant ; *D.* 1957, p. 34, concl. Lemoine ; *RDP* 1958, p. 298, note Waline : « [La cour d'appel] avait le pouvoir et le devoir de se référer [...] aux règles du droit public ; à l'instant où il fut blessé, le docteur Giry, requis par le représentant d'un service public, était devenu le collaborateur occasionnel de ce service. La victime d'un dommage subi dans de telles conditions n'a pas à le supporter. La réparation du dommage, toute recherche d'une faute étant exclue, incombe à la collectivité dans l'intérêt de laquelle le service intéressé a fonctionné ».

censure d'une activité de puissance publique par essence régaliennne et souveraine »⁽¹⁷⁰⁷⁾. En outre, l'action en responsabilité pour faute n'était « ouverte qu'aux usagers du service public de la justice qui critiquent, au regard de la mission dont est investi ce service et en leur qualité de victime directe ou par ricochet de son fonctionnement, une procédure déterminée dans laquelle ils sont ou ont été impliqués »⁽¹⁷⁰⁸⁾. Aussi, alors que la victime d'un dommage subi en raison de sa qualité de collaborateur d'un service public pouvait en demander réparation à l'État, à condition que son préjudice soit anormal, spécial, et d'une certaine gravité⁽¹⁷⁰⁹⁾, la justice judiciaire a étendu la qualité de collaborateur occasionnel du service public à ses partenaires qui ne peuvent pas être qualifiés d'usagers.

Le juge judiciaire qui se prononce sur la responsabilité *sans faute* du service public de la justice applique les principes de droit administratif relatifs à l'activité d'un service public : « *Aucun texte, aucun principe, n'interdit aux tribunaux judiciaires de prononcer une condamnation contre l'État, dès lors qu'ils sont compétents pour connaître de l'action en responsabilité formée par la victime*⁽¹⁷¹⁰⁾. *La juridiction administrative n'a pas une compétence exclusive pour déclarer l'État débiteur* »⁽¹⁷¹¹⁾. Un mandataire judiciaire à la liquidation des entreprises, qui demande réparation du préjudice que lui a causé le service public de la justice en refusant systématiquement, pendant quatre ans, de lui confier un mandat judiciaire, n'est donc pas tenu de rapporter la preuve de l'existence d'une faute lourde de l'institution judiciaire⁽¹⁷¹²⁾. Le juriste serait alors tenté de se demander si « [un] médiateur pourrait se plaindre de l'absence de mission, hypothèse qui n'est pas d'école dans un contexte où l'offre de médiation est largement supérieure à la demande. [...] Contrairement aux mandataires liquidateurs et aux médecins, la médiation civile n'est pas une profession, et son

⁽¹⁷⁰⁷⁾ Maryse DEGUERGUE (dir.), *Justice et responsabilité de l'État*, préf. Philippe Ardant, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 2003, p. 28.

⁽¹⁷⁰⁸⁾ Cass. civ. 1^{ère}, 13 mai 2020, n° 19-17.970, *D. actu.*, 29 mai 2020, obs. Deharo ; *D.* 2020, p. 1113.

⁽¹⁷⁰⁹⁾ V. CE, 21 juin 1895, *Cames*, req. n° 82490, *Rec. Lebon*, p. 509 ; *S.* 1897, n° 3, p. 33, note Hauriou, concl. Romieu : « En l'absence d'un texte qui s'y oppose, la justice veut que l'État soit responsable vis-à-vis de l'ouvrier des dangers que lui fait courir sa coopération au service public ».

⁽¹⁷¹⁰⁾ V. CE, 11 juill. 1927, *Dame Riveil*, *Rec. Lebon*, p. 774 ; *RDP* 1928, p. 318 : « L'action de la dame Riveil étant à la fois dirigée contre l'agent auteur de l'infraction et contre l'État, la cour d'appel devant laquelle cette action doit être portée est également compétente pour statuer sur l'action en responsabilité de l'État ».

⁽¹⁷¹¹⁾ Concl. Pierre DELVOLVÉ, sous CE, sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*, req. n° 2542, *Rec. Lebon*, p. 265 ; *S.* 1952, n° 3, p. 13. *Nuance*. T. confl., 3 juill. 2000, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Consorts Primau et Fosset*, req. n° 3198, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2000, p. 961 ; *D.* 2000, p. 215 : l'action en responsabilité sans faute de l'État en raison du préjudice résultant d'une infraction pénale commise par un détenu au cours d'une permission de sortie accordée par le J.A.P. relève de la compétence de la juridiction administrative.

⁽¹⁷¹²⁾ Cass. civ. 1^{ère}, 30 janv. 1996, *Morand c/ A.J.T.*, n° 91-20.266, *Bull. civ. I*, n° 51, p. 32 ; *D.* 1997, p. 83, note Legrand ; *JCP G* 1996, n° 12, p. 137, rapp. Sargos ; *Gaz. Pal.* 1996, n° 102, p. 2, note Olivier ; *RDP* 1997, p. 235, note Auby ; *RFDA* 1997, p. 1301, obs. Bon.

*exercice n'est incompatible avec aucune activité. [...] Les conditions d'anormalité et de spécialité du préjudice seront plus difficiles à remplir. [...] La mesure de médiation n'est pas nécessaire au règlement [du] litige. [...] Dès lors, le manque à gagner, à le supposer prouvé, se situerait dans des limites très étroites, rendant peu probable la reconnaissance par un tribunal de la 'gravité' du préjudice »⁽¹⁷¹³⁾. L'extension prétorienne de la mise en jeu de la responsabilité sans faute de l'État par les *auxiliaires de justice*⁽¹⁷¹⁴⁾, a incité le législateur à codifier un régime de responsabilité pour fonctionnement défectueux du service public de la justice⁽¹⁷¹⁵⁾.*

Jusqu'à la *Loi n° 72-626 du 5 juillet 1972*, le principe d'irresponsabilité légale de l'État du fait des juridictions judiciaires prévalait⁽¹⁷¹⁶⁾. Le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire postulait en effet leur indépendance : l'autorité judiciaire ne devait « *troubler les opérations des corps administratifs* »⁽¹⁷¹⁷⁾, ni l'Administration « *s'immiscer dans les objets dépendant de l'ordre judiciaire* »⁽¹⁷¹⁸⁾. Pour que le rapport de la domination étatique soit envisageable comme un rapport de droit(s) entre la puissance publique et les usagers de ses services, il fallait au préalable considérer l'État comme une personne morale, propriétaire et responsable de ses fautes⁽¹⁷¹⁹⁾.

La *Loi n° 72-626 du 5 juillet 1972*, a définitivement enterré le principe d'irresponsabilité légale de l'État, avec son article 11 disposant que « *L'État est tenu de*

⁽¹⁷¹³⁾ Évelyne SERVERIN, « Le médiateur civil et le service public de la justice », *op. cit.*, p. 229.

⁽¹⁷¹⁴⁾ V. encore, pour une application du régime au profit des experts judiciaires, CAA Marseille, 7ème ch., 20 janv. 2015, req. n° 13MA03596, *Gaz. Pal.* 2015, n° 66, p. 19, concl. Deljancourt : un expert exerçant ses compétences auprès des juridictions pénales recherchait la responsabilité de l'État, invoquant des retards dans le paiement de ses honoraires.

⁽¹⁷¹⁵⁾ V. René CHAPUS, *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, thèse de doctorat, Droit, Paris, éd. R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1953, 584 p.

⁽¹⁷¹⁶⁾ La jurisprudence, CE Ass., 4 janv. 1952, *Pourcelet*, *Rec. Lebon*, p. 4 ; *D.* 1952, p. 304, concl. Delvolvyé ; *JCP G* 1952, n° 2, p. 7126, note Rivero, admettait une exception au principe d'irresponsabilité légale de l'État, dans le seul cas où la faute lourde du service public de la justice administrative ou judiciaire se détachait de l'exercice de la fonction juridictionnelle. V. aussi, en ce sens, CE, sect., 28 nov. 1958, *Blondet*, *Rec. Lebon*, p. 600 ; *RDP* 1958, p. 434, note Vedel ; 1959, p. 982, note Waline.

⁽¹⁷¹⁷⁾ V. CE Conflit, 8 août 1844, *Dupart c/ Perrin*, *op. cit.* : « Il appartient à l'autorité administrative de prononcer sur les demandes qui tendent à constituer l'État débiteur ». La théorie supposait un titre de créance préconstitué, ce qui ne peut être le cas en matière de responsabilité extra-contractuelle (v. Grégoire BIGOT, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration. Vicissitudes d'une ambition. 1800-1872*, thèse de doctorat, Histoire du droit, Rennes, 1997, éd. L.G.D.J., coll. Thèses, sous-coll. Bibliothèque de science administrative, 1999, spéc. p. 335). *Crit. v. Michel VILLEY, Philosophie du droit*, t. II, *op. cit.*, spéc. p. 222.

⁽¹⁷¹⁸⁾ Art. 13 du Titre II de la *Loi des 16-24 août 1790* ; art. 189 de la Constitution du 5 fructidor an III.

⁽¹⁷¹⁹⁾ V. Béatrice PENAUD, « Le juge irresponsable ? Mythes et réalités judiciaires », *Gaz. Pal.* 2011, n° 74, p. 11.

réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice »⁽¹⁷²⁰⁾. La décision, *Mme Popin*, rendue le 27 février 2004, en formation de section du contentieux du Conseil d'État, a acté la conception d'une justice d'État, dont l'indivisibilité permet notamment de lui imputer une faute commise par une juridiction administrative spécialisée. Les juges du Palais Royal ont affirmé l'unique responsabilité de l'État en cas de dysfonctionnement du service public de la justice⁽¹⁷²¹⁾. La jurisprudence a d'abord admis une responsabilité pour « *faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle* », particulièrement grave et indépendante de la prise de décision, mais reconnaissait que « *l'autorité qui s'attache à la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de cette responsabilité* », dans le cas où la faute lourde alléguée résultait du contenu d'un jugement devenu définitif⁽¹⁷²²⁾. Élargissant progressivement les conditions d'engagement de la responsabilité publique, par une conception du fonctionnement du service public intégrant tous les actes judiciaires⁽¹⁷²³⁾, les juges du fond ont fini par admettre « *qu'un acte juridictionnel, même définitif, [puisse] donner lieu à la mise en œuvre de la responsabilité de l'État* »⁽¹⁷²⁴⁾.

2. Un régime légal d'engagement de la responsabilité de la puissance publique

⁽¹⁷²⁰⁾ Art. L. 781-1 anc., devenu L. 141-1 du C.O.J. Le texte ne comporte aucune indication sur la juridiction compétente pour statuer sur l'indemnisation. En application de l'art. R. 211-3, al. 1er, du C.O.J., tout laissait à penser qu'il s'agissait du T.J. : « Dans les matières pour lesquelles compétence n'est pas attribuée expressément à une autre juridiction en raison de la nature de l'affaire ou du montant de la demande, le [tribunal judiciaire] statue à charge d'appel ».

⁽¹⁷²¹⁾ CE, sect., 27 févr. 2004, *Mme Popin*, req. n° 217257, *Rec. Lebon*, p. 86, concl. Schwartz ; *AJDA* 2004, p. 653, chron. Donnat et Casas, p. 672, concl. Schwartz ; *D.* 2004, p. 1922, note Legrand ; 2005, p. 26, obs. Frier ; *JCP A* 2004, p. 32 ; *RDP* 2005, p. 559, chron. Guettier : « La justice est rendue de façon indivisible au nom de l'État [...]. Il n'appartient dès lors qu'à celui-ci de répondre, à l'égard des justiciables, des dommages pouvant résulter pour eux de l'exercice de la fonction juridictionnelle [...]. Il en va ainsi alors même que la loi a conféré à des instances relevant d'autres personnes morales [en l'espèce, la section disciplinaire du conseil d'administration d'une université, juridiction administrative spécialisée] compétence pour connaître, en premier ressort ou en appel, de certains litiges ».

⁽¹⁷²²⁾ CE Ass., 29 déc. 1978, *Darmont*, req. n° 96004, *Rec. Lebon*, p. 542 ; *RDP* 1979, p. 1742, note Auby ; *AJDA* 1979, p. 45, note Lombard ; *D.* 1979, p. 278, note Vasseur.

⁽¹⁷²³⁾ Actes d'instruction préparatoire au jugement et décisions de justice elles-mêmes, revêtues ou non de l'autorité de chose jugée, dont la protection constituait l'un des points de blocage de la responsabilité de la justice.

⁽¹⁷²⁴⁾ CA Paris, 21 juin 1989, *Époux Saint-Aubin*, *Gaz. Pal.* 1989, n° 2, p. 944, concl. Lupi. V. aussi, CA Paris, 13 sept. 2004, *Gaz. Pal.* 2004, n° 2, p. 3416 : « Un acte juridictionnel, même irréprochable, peut donner lieu à la mise en œuvre de la responsabilité de l'État. L'autorité de la chose jugée attachée aux décisions dont le requérant fait état au soutien de ses prétentions ne fait donc pas obstacle à l'examen au fond de celles-ci ». V. encore, sur le prononcé même du jugement en raison de l'examen négligé d'une affaire par la cour d'appel, TGI Rennes, 27 nov. 2000, *Époux Esnault c/ A.J.T.*, RG n° 99/03631, *D.* 2001, p. 580, art. Lienhard ; 2005, p. 2552, note Bussy ; *AJ fam.* 2002, p. 363, note Fossier ; *Les cahiers de la justice* 2008, p. 51, art. Jean. *Rappr.* Cons. const., 1er mars 2007, *Loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats*, déc. n° 2007-551 DC, §7, *AJDA* 2007, p. 506 ; p. 2273, note Dord ; *D.* 2007, p. 1401, note Ludet et Martinel ; 2008, p. 2025, obs. Bernaud et Gay ; *RFDA* 2007, p. 1283, chron. Roblot-Troizier ; *JCP G* 2007, n° 2, p. 10044, note Schoettl : « L'indépendance de l'autorité judiciaire [...] et le principe de la séparation des pouvoirs [...] n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité ».

La responsabilité *légale* de l'État pour fonctionnement défectueux du service public de la justice peut être recherchée à deux conditions, alternatives, précisées par la jurisprudence. La *faute lourde*, après avoir été caractérisée par la jurisprudence judiciaire comme le comportement contraire du juge aux obligations de son état, a été étendue aux difficultés résultant d'une inorganisation ou d'une succession de négligences professionnelles du service public **(a)**. Le *déni de justice* a été prétoriquement assimilé aux décisions rendues dans un délai déraisonnable, formant un principe de célérité de la procédure. L'inactivité d'un maillon de la chaîne civile ou pénale, le délai global de traitement d'une affaire, la difficulté d'un juge à statuer, sont appréciés au cas par cas par l'autorité judiciaire pour indemniser le préjudice allégué **(b)**.

a) La faute lourde

Aux termes de l'article L. 141-1 du C.O.J., issu de la *Loi n° 72-626 du 5 juillet 1972*, le « *fonctionnement défectueux* » du service emportant réparation par l'État du dommage, correspond à l'hypothèse selon laquelle le préjudice a été causé par une défaillance du service public de la justice en général : non par le seul fait d'un juge, mais par l'ensemble des corps administratifs concourant à la marche des services judiciaires⁽¹⁷²⁵⁾. L'article est applicable aux agents investis, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, de pouvoirs de police à l'effet de constater et de réprimer les infractions à la loi pénale⁽¹⁷²⁶⁾. Est ainsi constitutif d'une faute lourde le non-respect du délai laissé au propriétaire d'un bien saisi et confisqué dans le cadre d'une procédure pénale, de demander la restitution de son avoir avant sa destruction ou son aliénation⁽¹⁷²⁷⁾. L'État, responsable du service public de la justice mis en cause devant une juridiction de l'ordre judiciaire, assume la charge de la réparation du préjudice subi.

⁽¹⁷²⁵⁾ Avec l'arrêt, Cass. civ. 1ère, 10 juin 1986, *Consorts Pourcel c/ Pinier*, n° 84-15.740, Bull. civ. I, n° 160 ; *JCP G* 1986, n° 2, p. 2683, rapp. Sargos ; *RFDA* 1987, p. 92, note Buisson, la Cour de cassation franchissait un pas supplémentaire en engageant la responsabilité *sans faute* de l'État, du fait des dommages subis par des tiers à une opération de police judiciaire, alors que l'usage de l'arme à feu tuant une personne et en blessant une autre était le fait de la personne recherchée, et non de la police : « Cette responsabilité se trouve engagée, même en l'absence [de] faute [lourde], lorsque la victime n'était pas concernée par l'opération de police judiciaire et que cette opération, du fait de l'usage d'armes par le personnel de la police ou par la personne recherchée, comporte des risques et provoque des dommages excédant par leur gravité les charges qui doivent normalement être supportées par les particuliers ».

⁽¹⁷²⁶⁾ L'application de l'art. L. 141-1 du C.O.J. aux usagers de la police judiciaire entraîne leur soumission aux conditions de la faute lourde ou du déni de justice. V. Cass. civ. 1ère, 25 janv. 2005, *Époux Girodie c/ A.J.T.*, n° 02-16.572, Bull. civ. I, n° 42 ; *D.* 2005, p. 389, note Chevrier ; 2006, p. 617, obs. Pradel ; *JCP A* 2005, p. 1150, note Renard-Payen : reconnaissance de la faute lourde pour les victimes d'une série de treize cambriolages successifs de leur fonds de commerce, sur une période de douze ans, en dépit d'un système d'alarme relié au commissariat de police ; CE, 5ème et 3ème sous-sect. réun., 12 avr. 1995, *Mme Knudsen*, req. n° 125153, *Rec. Lebon*, p. 61 ; *AJDA* 2021, p. 144, obs. Baffray, p. 2281, obs. Foulquier : relève de l'ordre judiciaire l'ensemble d'un litige relatif à une décision de mise en fourrière, laquelle a le caractère d'une opération de police judiciaire.

⁽¹⁷²⁷⁾ Cass. civ. 1ère, 9 juill. 2008, n° 07-18.239, Bull. civ. I, n° 196 ; *D.* 2008, p. 2153. V. aussi, Cass. civ. 1ère, 9 mars 1999, *Malaurie c/ A.J.T.*, n° 96-16.560, *D.* 2000, p. 398, note Matsopoulou ; *JCP G* 1999, n° 2, p. 10069,

La faute « lourde » exigée par l'article L. 141-1, alinéa 2, du C.O.J., évite que le moindre mal-jugé puisse donner lieu à une action en responsabilité pour fonctionnement défectueux. La jurisprudence en a adopté une conception restrictive : « *La faute lourde professionnelle doit s'entendre de celle qui est commise sous l'influence d'une erreur tellement grossière qu'un magistrat normalement soucieux de ses devoirs n'y eût pas été entraîné* »⁽¹⁷²⁸⁾. Cette première définition recoupait l'ancienne notion de « faute manifeste », « *erreur tellement grossière qu'on ne puisse supposer qu'un juge impartial y soit tombé autrement que par prévention* »⁽¹⁷²⁹⁾. Cette définition présentait l'inconvénient, en se focalisant sur le comportement du juge, d'entraîner une confusion entre la faute lourde du service public et la faute personnelle du magistrat. La faute d'un tel degré traduisait le manquement du juge à ses devoirs : une intolérable injustice, un mal-jugé avec prévarication, expliquant que le « simple » mal-jugé soit historiquement défini comme « *la faute du juge, mais sans prévarication, en prononçant sur quelque affaire* »⁽¹⁷³⁰⁾. En pratique, elle se justifie par les difficultés propres à l'office du juge, ayant la lourde tâche de trancher des litiges parfois complexes. L'acte de juger suppose en effet d'appliquer des règles de droit à vocation générale à des situations de fait particulières, et présente, comme toute prestation intellectuelle, une marge d'erreur. Inévitable, ce risque conduit à restreindre le champ des fautes susceptibles d'engager la responsabilité personnelle des juges, afin de ne pas les paralyser dans l'exercice de leur mission. Ainsi, l'erreur de droit ou la mauvaise appréciation d'une situation par un magistrat ne constitue pas, en soi, un dysfonctionnement du service public de la justice. La Cour de cassation a précisé que « *la seule circonstance que des décisions judiciaires aient été censurées [par elle], ou fussent contraires à [sa] doctrine, ne [constitue] pas une faute lourde* »⁽¹⁷³¹⁾. Cette solution est justifiée par l'existence de voies de

rapp. Sargos ; LPA juin 2000, n° 123, note Schall, sur la divulgation d'informations d'identification des mis en cause par les services de la répression des fraudes à l'occasion d'une enquête, au mépris de la présomption d'innocence, emportant la responsabilité de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice. V. encore, Cass. com., 21 févr. 1995, n° 93-15.387, Bull. civ. IV, n° 52, sur la faute lourde engageant la responsabilité de l'État du fait de l'adoption d'une circulaire du ministre de la Justice enjoignant au parquet d'exercer des poursuites, alors même que la réglementation en vigueur sur la publicité des boissons alcoolisées était contraire à un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E.). V., pour une dernière illustration, TGI Paris, 5 janv. 2000, *Dasquet c/ A.J.T.*, D. 2000, p. 45 : engagement de la responsabilité de l'État pour disparition de pièces d'une procédure pénale dans des circonstances indéterminées et en l'absence d'établissement de la copie des actes de l'information judiciaire.

⁽¹⁷²⁸⁾ Cass. civ. 1ère, 16 oct. 1968, n° 69-78.579, Bull. civ. I, n° 239 : « Le simple mal jugé, à supposer même qu'il fût établi, ne saurait [...] donner ouverture à la prise à partie ».

⁽¹⁷²⁹⁾ Guillaume-Louis-Justin CARRÉ et Adolphe CHAUVEAU, *Les lois de la procédure civile*, t. II, Paris, 3ème éd., Librairie de jurisprudence de Delamotte et Robillard, 1842, p. 393. Formule reprise par Cass. civ. 1ère, 3 oct. 1953, Bull. civ. I, n° 224 : « [La faute lourde est] celle qui a été commise sous l'influence d'une erreur tellement grossière qu'un magistrat normalement soucieux de ses devoirs n'y aurait pas été entraîné ».

⁽¹⁷³⁰⁾ in *Dictionnaire de l'Académie française*, t. II, Paris, 4ème éd., Libraires associés, 1762, p. 82.

⁽¹⁷³¹⁾ Cass. civ. 1ère, 9 déc. 1997, n° 95-16.581, *JurisData* n° 005303.

recours qui permettent de remédier à la plupart des erreurs commises. La Haute juridiction rappelle ainsi que « *l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi ne peut être appréciée que dans la mesure où l'exercice des voies de recours n'a pas permis de réparer le mauvais fonctionnement allégué* »⁽¹⁷³²⁾.

À la différence de la jurisprudence antérieure qui, pour définir la faute lourde, la circonscrivait au mal-jugé par prévention – impliquant, selon la formule de Jean-François De Tolozan, « *que l'injustice soit, pour ainsi dire, dans la personne même du juge, plutôt que dans son jugement* »⁽¹⁷³³⁾ – la définition contemporaine retenue par la jurisprudence considère que tout dysfonctionnement du service public de la justice, même s'il n'émane pas du comportement gravement fautif du juge, peut donner lieu à réparation : « *Constitue une faute lourde toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi* »⁽¹⁷³⁴⁾. Cette nouvelle définition, plus souple, de la faute lourde, protectrice des intérêts de la victime, engage objectivement la responsabilité de l'État, que la faute personnelle du juge ne permettait pas toujours d'établir. Prenant en considération l'importance du devoir professionnel méconnu et les conséquences de cette insuffisance, la nouvelle définition correspond à la philosophie de l'article L. 141-1 du C.O.J., qui procède davantage de la faute de service que de la faute personnelle du magistrat.

La faute lourde peut dès lors résider dans une succession de négligences du personnel des services judiciaires. Si « *prises isolément, aucune des négligences constatées ne s'analyse en une faute lourde* », en revanche, « *le fonctionnement défectueux du service de la justice, qui découle de leur réunion, revêt le caractère d'une telle faute* »⁽¹⁷³⁵⁾. L'évolution

⁽¹⁷³²⁾ Cass. civ. 1ère, 4 nov. 2010, n° 09-15.869, Bull. civ. I, n° 223.

⁽¹⁷³³⁾ Jean-François DE TOLOZAN, *Règlement du Conseil, précédé de l'explication des différents articles compris dans chacun des chapitres ; Avec les formules des procédures qu'on y suit, & celles des arrêts ou jugemens qui s'y rendent*, Paris, Impr. de Moutard, 1786, p. 262.

⁽¹⁷³⁴⁾ Cass. ass. plén., 23 févr. 2001, *Bolle-Laroche*, n° 99-16.165, Bull. ass. plén., p. 9, concl. De Gouttes, rapp. Collomp ; *D.* 2001, p. 1752, note Debbasch ; *JCP G* 2001, n° 2, p. 10583, note Menuret ; *AJDA* 2001, p. 788, note Petit : saisis d'une demande en réparation pour l'assassinat de Bernard Laroche par Jean-Marie Villemin – l'un des rebondissements dans l'affaire consécutive au meurtre du petit Grégory Villemin –, les premiers juges excluaient l'existence d'une faute lourde imputable aux services judiciaires. Sur invitation de l'avocat général Régis DE GOUTTES (concl., *Gaz. Pal.* 2001, n° 209, p. 28), la Cour de cassation adoptait la nouvelle définition susmentionnée de la faute lourde.

⁽¹⁷³⁵⁾ V. CA Paris, 25 oct. 2000, *Le Lay c/ A.J.T.*, RG n° 1999/07817 ; *D.* 2001, p. 580, note Lienhard ; *RTD civ.* 2001, p. 125, note Hauser : succession de négligences du juge aux affaires familiales, du greffe et du procureur de la République, qui n'ont pas apprécié le danger de mort d'une fillette laissée à sa mère, en sortie d'essai d'hospitalisation psychiatrique. V. aussi, CA Paris, 18 mai 2021, *Karine J. c/ A.J.T.*, RG n° 18/24363, *D. actu.*, 21 mai 2021, obs. Mucchielli : succession d'insuffisances des enquêteurs, de la communication interservices et du manque de clairvoyance du procureur de la République, qui a gouverné aux carences éducatives, à la maltraitance, aux agressions sexuelles et aux viols répétés d'une enfant de 6 ans pendant plusieurs années, malgré de nombreux signalements et dénonciations aux autorités.

jurisprudentielle, qui visait à faciliter l'engagement de la responsabilité de l'État du fait du fonctionnement défectueux des services judiciaires, a atteint son but. La pérennité de la faute « lourde » dans le système de la responsabilité du fait de la justice est devenu anachronique, au regard de son déclin en droit de la responsabilité des personnes publiques⁽¹⁷³⁶⁾. « *Les conclusions rendues par l'avocat général [...] [dans] l'affaire Bolle-Laroche montrent qu'il avait [...] conscience de cette faiblesse notionnelle, mais il a défendu le maintien de la faute lourde – considérablement allégée – de préférence au passage à la faute simple* »⁽¹⁷³⁷⁾, car la nouvelle définition, si elle ne garde de la faute que sa qualification de « lourde », permet néanmoins de maintenir un contrôle sur l'activité judiciaire, voulu par le législateur. De fait, ce qualificatif, synonyme de négligence professionnelle, contribue à dissuader les recours en responsabilité infondés, confortant la poursuite de l'évolution de la jurisprudence plutôt qu'une réforme législative.

De son côté, la Cour E.D.H. n'exige pas la preuve de l'existence d'une faute *lourde* du service public de la justice, lorsqu'elle est saisie de requêtes en indemnisation fondées sur une violation de l'article 6 § 1 de la *Conv. E.D.H.* Si la Cour de Strasbourg reconnaît que le recours fondé sur l'article L. 781-1 ancien du C.O.J. constitue une voie de recours utile à épuiser avant sa saisine⁽¹⁷³⁸⁾ – dès lors que la jurisprudence interne en a considérablement

⁽¹⁷³⁶⁾ V. Martine LOMBARD, « La responsabilité du fait du service public de la justice, trente ans après la loi du 5 juillet 1972 », *loc. cit.* : « Il faut s'interroger dorénavant sur le sens de l'adjectif lourde, accolé au mot faute, puisqu'on ne distingue plus ce qui la différencie de la faute simple, ou encore de façon plus radicale s'interroger sur la signification même du mot faute ». V. encore, Maryse DEGUERGUE, « Introduction », in Maryse DEGUERGUE (dir.), *Justice et responsabilité de l'État*, *op. cit.*, p. 28 : « Si l'on admet que le service public de la justice est au moins, sinon plus, un service public comme les autres, le principe de la responsabilité de l'État ne doit pas susciter davantage d'interrogations existentielles que pour les autres services publics, et les régimes de cette responsabilité doivent être à l'identique, notamment du point de vue de la gravité requise de la faute. L'abandon de la condition de la faute lourde paraît plus conforme aux exigences de l'effectivité du principe de la responsabilité dans ce domaine et en harmonie avec l'évolution de la jurisprudence administrative concernant les autres services publics ».

⁽¹⁷³⁷⁾ Agathe VAN LANG, « La responsabilité de l'État du fait du service public judiciaire », in Association française pour la recherche en droit administratif (coord.), *Le juge judiciaire*, *op. cit.*, p. 235. Un risque de confusion existe aussi entre la faute lourde et le déni de justice. La jurisprudence judiciaire subsume le déni de justice comme catégorie de faute lourde : elle le cumule (v. CA Paris, 28 avr. 2003, *Al Fayed c/ A.J.T.*, *Gaz. Pal.* 2003, n° 175, p. 17, sur l'affaire liée à la mort de la princesse Diana : à la faute lourde des services judiciaires s'ajoute un déni de justice, le renvoi tardif devant le tribunal correctionnel), le confond (v. Cass. civ. 1ère, 17 juin 2010, n° 09-67.311 : « Constitue une faute lourde le déni de justice ou toute déficience caractérisée par une série de faits [...] »), ou le substitue à la faute lourde (v. Cass. civ. 1ère, 20 févr. 2008, n° 06-20.384, *Bull. civ. I*, n° 55 ; *D. actu.*, 29 févr. 2008, obs. Guiomar ; *D.* 2008, p. 791 ; *Resp. civ. et assur.* 2008, comm. n° 146 ; *JCP A* 2008, n° 17, p. 38, note Renard-Payen : la lenteur de la justice peut désormais constituer une faute lourde ; à propos d'un délai de 14 ans pour obtenir une décision définitive dans un litige relatif à un accident du travail dénué de complexité, qui caractérisait « une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi »).

⁽¹⁷³⁸⁾ Art. 35 § 1 de la *Conv. E.D.H.* V. aussi, C.E.D.H., 3ème sect., 19 mars 2002, *Van der Kar et Lissaur Van West c/ France*, req. n° 44952/98 et 44953/98, *RFDA* 2003, p. 85, art. Andriantsimbazovina. *Contra.* v. la première position adoptée par la Cour. E.D.H. sur l'art. L. 781-1 du C.O.J., le 20 févr. 1991, dans l'affaire *Vernillo c/ France*, req. n° 11889/85, §27, *D.* 1992, p. 333, obs. Renucci ; *RFDA* 1992, p. 510, chron. Berger, Giakoumopoulos, Labayle et Sudre ; *Gaz. Pal.* 1992, p. 196, avant la nouvelle définition jurisprudentielle du déni de justice : « L'article [L. 781-1 du C.O.J.] fixe des conditions d'ouverture très strictes. En outre, M. et Mme Vernillo ne se prétendent pas victimes d'un déni de justice, ni même d'une faute lourde, et il ne ressort pas des décisions - pourtant assez nombreuses - signalées à la Cour par le Gouvernement que les cours et tribunaux français aient interprété la seconde de ces notions de manière extensive au point d'y englober, par exemple, tout

élargi la portée⁽¹⁷³⁹⁾ – l'article (devenu L. 141-1 du C.O.J.) n'est pas un passage obligé pour tout justiciable souhaitant, par exemple, obtenir réparation des délais de jugement excessifs. En effet, la Cour rappelle de manière traditionnelle qu'« *un requérant qui a utilisé une voie de droit apparemment effective et suffisante ne saurait se voir reprocher de ne pas avoir essayé d'en utiliser d'autres qui étaient disponibles mais ne présentaient guère plus de chances de succès* »⁽¹⁷⁴⁰⁾.

L'abandon de la faute affecterait directement la perception des usagers sur le service public, revenant à admettre que le service judiciaire ne serait plus susceptible d'être regardé comme ayant manqué à sa mission et serait en conséquence déchargé de se prononcer, à la demande des victimes, sur ses propres défaillances⁽¹⁷⁴¹⁾. Or, « *la mise en relief d'erreurs caractéristiques, nuisibles au fonctionnement du service, doit permettre d'améliorer celui-ci en suscitant une réflexion critique* »⁽¹⁷⁴²⁾. « *Comment la justice prétendrait-elle exprimer la perfection ? Elle sait fort bien qu'elle n'est qu'une approximation permanente. Elle vit avec l'erreur, mais elle ne s'en accommode pas. Elle peut se tromper, mais elle ne trompe pas. C'est pourquoi la critique lui est nécessaire, et même habituelle* »⁽¹⁷⁴³⁾. Le service public de la justice commet des erreurs qui font partie du jeu de la liberté, de l'indépendance juridictionnelle, et participent, finalement, du progrès de l'institution.

dépassement du "délai raisonnable" visé à l'article [6 § 1] de la Convention ». En d'autres termes, la Cour juge que l'on ne pouvait reprocher aux requérants de ne pas avoir utilisé le recours fondé sur l'art. L. 781-1 du C.O.J. préalablement sa saisine, dans la mesure où ce recours, compte tenu de ses conditions d'ouverture *trop restrictives*, ne constituait pas une voie de recours utile.

⁽¹⁷³⁹⁾ C.E.D.H., 3ème sect., 12 juin 2001, *Giummarra c/ France*, req. n° 61166/00, *JCP* 2002, n° 1, p. 105, obs. Sudre ; *RDJ* 2002, p. 694, obs. Sudre ; *RTD civ.* 2002, p. 395, obs. Marguénaud : en matière de dépassement du délai raisonnable, le requérant n'est pas dispensé d'un recours en responsabilité pour fonctionnement défectueux du service public de la justice. La méconnaissance du délai de l'art. 6 § 1 trouve sa sanction devant le juge judiciaire, par référence à la faute lourde ou au déni de justice.

⁽¹⁷⁴⁰⁾ C.E.D.H., gr. ch., 29 avr. 1999, *T.W. c/ Malte*, req. n° 25644/94, §34 ; C.E.D.H., 21 déc. 2010, *Jasinskis c/ Lettonie*, req. n° 45744/08, §50, §53 et §54 : lorsqu'un requérant a utilisé une voie de recours, l'usage d'une autre voie dont le but est pratiquement le même n'est pas exigé. En l'espèce, la recherche de la responsabilité de l'État pour faute lourde du fait du décès d'un homme gravement blessé après quatorze heures de garde à vue.

⁽¹⁷⁴¹⁾ La condition classique relative au préjudice *anormal et spécial*, continuerait de jouer son rôle de filtre pour engager la responsabilité sans faute de la puissance publique. *Adde.* La Cour E.D.H. rappelle que « seule une reconnaissance puis la réparation, par les autorités nationales, de la violation, par un État, de la Convention, peut faire perdre la qualité de victime à un requérant » (C.E.D.H., 2ème sect., 25 nov. 2003, *Huart c/ France*, req. n° 55829/00, §41). En l'espèce, pour que la requérante ne puisse plus se considérer comme victime d'une violation de son droit, par l'État français, de voir sa cause entendue dans un délai raisonnable, il faut qu'une décision interne ait reconnu une faute lourde ou un déni de justice des autorités compétentes, et ait réparé cette violation. Or, la Cour note que dans cette affaire, le T.G.I. de Laon n'a indemnisé la requérante qu'en raison du comportement de la partie adverse à la procédure litigieuse. La requérante pouvait dès lors encore se prétendre victime au sens de l'art. 34 de la *Conv. E.D.H.* et introduire une requête individuelle.

⁽¹⁷⁴²⁾ Olivier RENARD-PAYEN et Yves ROBINEAU, « La responsabilité de l'État pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative », in Cour de cassation, *Rapport annuel 2002. La responsabilité*, Paris, éd. La Documentation française, 2003, p. 59 s.

⁽¹⁷⁴³⁾ Alain PEYREFITTE, *Les chevaux du lac Ladoga*, *op. cit.*, p. 115.

Ainsi, le paysage que donne à voir le droit en vigueur est un régime d'indemnisation mêlant responsabilité sans faute et responsabilité pour faute « simple », accueillies par la jurisprudence ou instaurées par des lois spéciales, car, tout comme un justiciable peut avoir moralement raison et juridiquement tort, « *une injustice subie n'est pas forcément une injustice commise* »⁽¹⁷⁴⁴⁾.

b) Le déni de justice

La responsabilité de l'État pour fonctionnement défectueux du service public de la justice peut être recherchée sur la condition alternative de l'article L. 141-3, alinéa 2, du C.O.J. : le déni de justice. Catégorie de faute lourde particulière, le déni de justice est le fait, pour les juges, de « *refuser de répondre aux requêtes ou de négliger de juger les affaires en état* »⁽¹⁷⁴⁵⁾. En 2020, le taux de condamnation de l'État pour déni de justice, assimilé aux décisions rendues dans un délai déraisonnable, était de 88%. Il n'était « que » de 12% dans les actions engagées sur le fondement de la faute lourde (9%) ou simple (3%), plus difficile à caractériser. Le déni de justice en matières civile et pénale représentait 70% du coût financier supporté par l'État pour dysfonctionnement de la justice, soit environ 1 388 394 euros⁽¹⁷⁴⁶⁾.

⁽¹⁷⁴⁴⁾ Georges WIEDERKEHR, « La responsabilité de l'État et des magistrats du fait de la justice. Panorama général », *Justices* 1997, n° 5, p. 13-24.

⁽¹⁷⁴⁵⁾ Art. L. 141-3, al. 2, du C.O.J. Pour une autre définition, v. T. confl., 14 févr. 2000, *Ratinet*, req. n° 2929, *Rec. Lebon*, p. 749 ; D. 2000, p. 138 ; *RFDA* 2000, p. 1232, note Pouyaud ; *RDS* 2001, p. 84, obs. Mémeteau et Harichaux : aux termes de l'art. 1er de la *Loi du 20 avril 1932 ouvrant un recours devant le tribunal des conflits contre les décisions définitives rendues par les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs lorsqu'elles présentent contrariété aboutissant à un déni de justice*, *JORF* 22 avr. 1932, n° 95, p. 4330, il y a déni « lorsqu'un demandeur est mis dans l'impossibilité d'obtenir une satisfaction à laquelle il a droit, par suite d'appréciations inconciliables entre elles portées par les juridictions de chaque ordre, soit sur des éléments de fait, soit en fonction d'affirmations juridiques contradictoires ». V. T. confl., 2 nov. 2020, req. n° C4194, *Rec. Lebon* ; D. *actu.*, 9 nov. 2020, note Zaoui ; *AJDA* 2020, p. 2120 ; 2021, p. 522, note Belrhali ; *JCP A* 2020, n° 45, p. 621, obs. Erstein : « Les demandes successivement portées par les consorts [...] devant les juridictions des deux ordres ayant le même objet, les décisions déferées étant définitives et présentant entre elles une contrariété conduisant en l'espèce [...] à un déni de justice [...], la requête est recevable. [Le tribunal est dès lors compétent pour régler le litige au fond et déclarer nulles et non avenues les décisions juridictionnelles contraires au dispositif de son arrêt] ». V. encore, sur la contrariété de jugements (« une situation inextricable » – Jacques BORÉ et Louis BORÉ, *La cassation en matière civile*, Paris, 5ème éd., Dalloz, coll. Dalloz action, 2015, p. 392, n° 75.34 et n° 75.35) entre deux juridictions de l'ordre judiciaire saisies d'une même affaire, dont l'un émane du juge pénal et l'autre du juge civil, même non rendus en dernier ressort et aboutissant à un déni de justice, Cass. ass. plén., 3 juill. 2015, *Biancotto c/ Société Le Crédit touristique des transports*, n° 14-13.205, Bull. ass. plén., n° 3 ; D. 2015, p. 1496 ; *JCP* 2015, p. 1566, note Botton ; *Procédures* 2015, n° 10, p. 11, obs. Strickler ; *Just. & cass.* 2016, p. 407, étude Molinié-Ozenfant et Ridoux : le pourvoi en cassation formé en raison d'une contrariété de jugements judiciaires inconciliables (art. 618 du C.P.C.) doit l'être par déclaration au greffe de la Cour de cassation et non pas de la juridiction du fond.

⁽¹⁷⁴⁶⁾ Secrétariat général du ministère de la Justice, *Rapport au Parlement 2021 pour l'année 2020 sur les actions en responsabilité engagées contre l'État du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice*, Paris, en ligne, oct. 2021, consulté le 12 oct. 2021, p. 5-6.

La justice est parfois recherchée comme substitut au politique, car elle ne peut se dispenser de dire le droit, quitte à s'exposer aux foudres de la communauté scientifique ou de l'opinion publique. « *Lorsque la communauté scientifique doit se prononcer sur une question, elle se donne le temps nécessaire et, parfois, conclut à l'impossibilité de se prononcer. Idem pour le législateur [...]. La justice, à [leur] différence, doit rendre une décision* »⁽¹⁷⁴⁷⁾. Le tribunal *doit* juger avec les informations dont il dispose⁽¹⁷⁴⁸⁾. Cette obligation de se prononcer est une prérogative de la justice régaliennne. Devant les difficultés éthiques ou techniques rencontrées, la tentation est de renoncer purement et simplement à juger⁽¹⁷⁴⁹⁾. Mais l'article 434-7-1 du Code pénal a fait du déni de justice un délit pénal, caractérisé par « *le fait, par un magistrat, toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle ou toute autorité administrative, de dénier rendre la justice après en avoir été requis et de persévérer dans son déni après avertissement ou injonction de ses supérieurs* ». Cette définition restrictive retenue par les textes rendait « *illusoire l'octroi d'une réparation dans le cadre de la loi du 5 juillet 1972* »⁽¹⁷⁵⁰⁾.

La jurisprudence a donc fait son œuvre, interprétant extensivement l'article, visant « *tout manquement de l'État à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu* »⁽¹⁷⁵¹⁾. Elle utilise à cette fin le déni de justice comme instrument de sanction du délai de la procédure⁽¹⁷⁵²⁾, l'assimile à l'impossibilité pour un juge d'évaluer le montant d'un dommage,

⁽¹⁷⁴⁷⁾ Antoine GARAPON, *Le Gardien des promesses. Justice et démocratie*, op. cit., p. 161.

⁽¹⁷⁴⁸⁾ L'intervention du pouvoir est *programmative*, celle de l'autorité *automatique* : un tribunal est mis en demeure de statuer sur les questions de droit qui lui sont soumises, alors qu'un Parlement choisit son ordre du jour. « Les juges ne peuvent choisir leur travail : ils doivent parvenir à une décision d'une manière ou d'une autre [en] toutes matières [...]. La seule chose qu'ils peuvent espérer est d'être impartiaux » (Lord William John Kenneth DIPLOCK, membre de la Chambre des Lords, la plus haute instance judiciaire du Royaume-Uni, cité par John BELL, in *Policy Arguments in Judicial Decisions*, Oxford, Oxford University Press, 1983, p. 5).

⁽¹⁷⁴⁹⁾ Ou de s'en remettre au jugement désinhibé de procédure et de publicité. Par ex., le soin est laissé aux scientifiques d'établir la responsabilité de leurs pairs qui n'ont pas respecté la déontologie ; aux médias de définir eux-mêmes leur éthique (v. le Conseil de déontologie journalistique et de médiation – C.D.J.M., association privée créée fin 2019) ; au marché de réguler les plans politiques. La régulation spontanée du social se substitue ici au jugement régalienn.

⁽¹⁷⁵⁰⁾ Louis FAVOREU, « Résurgence de la notion de déni de justice et droit au juge », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, op. cit., p. 513 ; formule reprise par TGI Paris, 6 juill. 1994, *Gaz. Pal.* 1994, p. 37, obs. Petit ; *JCP G* 1994, n° 1, p. 3805, obs. Cadet ; *Dr. et Patrim.* 1995, p. 9, obs. Waissière ; *D.* 1998, p. 9, note Frison-Roche ; confirmé en appel, CA Paris, 20 janv. 1999, *Gauthier c/ A.J.T.*, *D.* 1999, p. 125 : constitue un déni de justice « le cas où le juge refuse de répondre aux requêtes ou ne procède à aucune diligence pour instruire ou faire juger les affaires en temps utile ». En l'espèce, la procédure d'appel de trente mois et dix jours dans un litige du travail a dépassé les limites d'un délai raisonnable et oblige l'État à réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice.

⁽¹⁷⁵¹⁾ Louis FAVOREU, *Du déni de justice en droit public français*, Paris, éd. L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, 1964, p. 559.

⁽¹⁷⁵²⁾ CE Ass., 28 juin 2002, *Ministre de la Justice c/ Magiera*, req. n° 239575, *Rec. Lebon*, p. 248 ; *AJDA* 2002, p. 596, chron. Donnat et Casas ; *D.* 2003, p. 23, note Holderbach-Martin, *RFDA* 2002, p. 756, concl. Lamy ; *LPA* 2 oct. 2002, p. 15, concl. et obs. Vialettes ; *LPA* 5 nov. 2002, p. 17, note Rouault ; *LPA* 11 avr. 2003, p. 9, art. Gergerès ; *Gaz. Pal.* 2002, n° 288, p. 21, note Guillaumont ; *JCP G* 2003, n° 2, p. 10151, note Menuret.

le cumule voire le confond avec la faute lourde en cas d'inactivité d'un maillon de la chaîne pénale⁽¹⁷⁵³⁾, en tenant compte de la complexité de l'affaire⁽¹⁷⁵⁴⁾ et du comportement des parties⁽¹⁷⁵⁵⁾. En procédure pénale, l'article 175-2 du C.P.P. fait obligation au magistrat instructeur de rendre, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de l'ouverture d'une information judiciaire, puis tous les six mois, une ordonnance motivée expliquant les raisons de la durée de la procédure, comportant les indications qui justifient la poursuite de l'instruction et précisant les perspectives de règlement⁽¹⁷⁵⁶⁾. Car la durée de la procédure prise en compte par la Cour de Strasbourg pour apprécier son délai déraisonnable va de l'acte d'accusation à la décision définitive sur la culpabilité⁽¹⁷⁵⁷⁾. Lorsque la durée excessive du procès résulte d'instances introduites successivement devant les deux ordres de juridiction en raison de difficultés de détermination de la juridiction compétente, l'action en réparation du

⁽¹⁷⁵³⁾ V. CA Paris, 1ère ch. A, 10 nov. 1999, *Sarri c/ A.J.T.*, D. 2000, p. 31 : formation de départage d'un conseil des prud'hommes mettant plus de 10 mois à se saisir d'une affaire ; Cass. civ. 3e, 6 févr. 2002, n° 00-10.543, *RDI* 2002, p. 151, obs. Malinvaud ; *JCP G* 2003, n° 1, p. 10014, note Moulin : refus d'évaluer un dommage dont l'existence est juridiquement constatée ; Cass. civ. 1ère, 13 mars 2007, n° 06-13.040, Bull. civ. I, n° 107 ; D. 2007, p. 1929, note Pradel : inaction d'un juge d'instruction pendant plus de 4 ans ; C.E.D.H., 8 févr. 2018, *Goetschy c/ France*, req. n° 63323/12, §43, D. actu., 21 févr. 2018, obs. Diaz : instruction longue de plus de 7 ans entre un placement en garde à vue et une ordonnance de non-lieu ; Cass. civ. 1ère, 25 mars 2009, n° 07-17.575, D. 2009, p. 1022 ; *JCP G* 2009, n° 1, p. 103, note Lucazeau : délai de 13 ans entre un accident et la consécration des droits de la partie civile à indemnisation ; C.E.D.H., 5ème sect., 12 mai 2022, *Tabouret c/ France*, req. n° 43078/15, §83 et §153, D. actu., 9 juin 2022, obs. Diaz : délai de 12 ans entre une expertise comptable avant dire droit sur intérêts civils, ordonnée à la suite d'un jugement de condamnation pénale, et la consécration des droits de la partie civile à indemnisation.

⁽¹⁷⁵⁴⁾ Il peut s'agir du nombre d'accusés, de la complexité des faits, de leur caractère international ou de leur importance sur le plan politique (C.E.D.H., 1ère sect., 8 nov. 2011, *Rausdepp c/ Estonie*, req. n° 54191/07, §71, *RSC* 2020, p. 269, art. Amado et Taveau).

⁽¹⁷⁵⁵⁾ Il doit être tenu compte d'un éventuel comportement dilatoire ou négligent, étant précisé que l'exercice des voies de recours ne saurait constituer une manœuvre dilatoire (C.E.D.H., 4ème sect., 17 janv. 2017, *Pantea c/ Roumanie*, req. n° 36525/07, §25, D. actu., 22 sept. 2021, obs. Fucini). V. CA Paris, 1ère ch. A, 5 févr. 2002, *Vallar c/ A.J.T.*, *Gaz. Pal.* 2002, n° 288, p. 16, note Petit, sur le délai raisonnable d'examen de l'affaire lié à sa complexité, « à l'attente de la décision à intervenir dans des instances distinctes échappant au contrôle des juridictions critiquées et au comportement des parties, des actions pénales successives ayant été introduites de part et d'autre à des fins vraisemblablement dilatoires ». *Nuance*. C.E.D.H., 3ème sect., 30 avr. 2003, *Costa Ribeiro c/ Portugal*, req. n° 54926/00, §29 : le comportement « éventuel[lement] dilatoire de la part d'une partie » ne dispense pas le juge d'assurer le respect du délai raisonnable en exerçant les pouvoirs de célérité de la procédure mis à sa disposition par la loi.

⁽¹⁷⁵⁶⁾ *Adde*. Art. 221-1 du C.P.P. : « Lorsqu'un délai de quatre mois s'est écoulé depuis la date du dernier acte d'instruction nécessaire à la manifestation de la vérité, le président de la chambre de l'instruction peut, par requête, saisir cette juridiction. La chambre de l'instruction peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, soit évoquer [...], soit renvoyer le dossier au juge d'instruction ou à tel autre afin de poursuivre l'information ».

⁽¹⁷⁵⁷⁾ C.E.D.H., 3ème sect., 2 août 2000, *Bertin-Mourot c/ France*, req. n° 36343/97, §54 à §56, D. 2010, p. 2950 ; D. actu., 22 sept. 2021, obs. Fucini. *Adde*. En procédure prud'homale, v. la proposition d'Évelyne SERVERIN, in « Le procès des délais de procédure prud'homale », *RDT* 2012, p. 477, aux fins d'accélérer l'instance de départage : plutôt que de mettre fin à l'activité d'un conseil (art. L. 1423-8 du Code du travail) ou d'une section (art. L. 1423-10 du même Code) qui ne peuvent plus fonctionner, « il faut rendre le partage moins facile procéduralement. [...] Il suffirait de prévoir la rédaction en bonne et due forme d'un procès-verbal, énumérant un par un tous les points de désaccord. Une simple réforme réglementaire y pourvoirait, qui permettrait, sans violer le secret du délibéré, de rappeler à chaque conseiller son serment de remplir ses "devoirs avec zèle et intégrité et de garder le secret des délibérations" (art. D. 1442-13) ». En effet, le *Rapport au Parlement 2021 pour l'année 2020 sur les actions en responsabilité engagées contre l'État du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice*, op. cit., p. 4 et 9, souligne que les actions en responsabilité de l'État du fait d'un dysfonctionnement de la justice constituent un contentieux en forte hausse depuis 2014, en raison, notamment, des délais déraisonnables de la procédure devant les juridictions prud'homales. En 2020, le nombre d'assignations contre l'État (908) a augmenté de 78%, dû aux 600 actions tendant à faire constater le délai déraisonnable du contentieux prud'homal. 81% des condamnations prononcées pour déni de justice en matière civile concernaient une instance prud'homale.

préjudice allégué ne doit plus être portée devant l'ordre juridictionnel compétent pour connaître du fond du litige, anciennement à charge pour lui d'apprécier la durée totale de la procédure, mais devant le seul Tribunal des conflits⁽¹⁷⁵⁸⁾.

L'article 6 § 1 de la *Conv. E.D.H.* impose aux juridictions de statuer dans un délai raisonnable, mais la méconnaissance de cette obligation est sans incidence sur la validité de la décision juridictionnelle prise à l'issue de la procédure. Le délai déraisonnable de la procédure n'ouvre droit qu'à une action en responsabilité pour faute lourde contre l'État, du fait du fonctionnement defectueux du service public de la justice. La France a choisi la voie de la responsabilité et de l'indemnisation, « *avancée dans la lutte contre le délai abusif du procès* »⁽¹⁷⁵⁹⁾.

Interprété à la lumière de la *Conv. E.D.H.*, le déni de justice revêt un caractère à la fois objectif et subjectif. *Objectif*, dans la mesure où il s'agit pour l'État d'assurer une administration de la justice qui ne mette pas en péril son effectivité et sa crédibilité. *Subjectif*, dans la mesure où la garantie que l'instance ne dépassera pas un délai raisonnable vise à protéger les justiciables contre une existence marquée par l'angoisse et l'incertitude⁽¹⁷⁶⁰⁾. « *Un procès est pour tout le monde une épreuve et les justiciables le savent sans doute mieux que les juges. C'est ainsi que l'on peut comprendre la fameuse maxime 'justice delayed is justice denied' : une justice qui n'est pas rendue dans un délai raisonnable revient en définitive à un déni de justice* »⁽¹⁷⁶¹⁾. Le justiciable qui démontre l'existence de son préjudice est indemnisé

⁽¹⁷⁵⁸⁾ *Contra* au principe selon lequel la compétence juridictionnelle suit le fond, *i.e.* le droit applicable au fond du litige (v. T. confl., 30 juin 2008, *Époux Bernardet*, req. n° 3682, *Rec. Lebon*, p. 560 ; *RFDA* 2008, p. 1165, concl. De Silva, note Seiller ; *Dr. adm.* 2008, comm. n° 55, note Melleray ; *AJDA* 2008, p. 1593, chron. Geffray et Liéber ; *JCP G* 2008, n° 2, p. 10153, note Cholet). La question de la réparation du préjudice découlant de la méconnaissance du délai raisonnable, combinée au dualisme juridictionnel, suscitait des interrogations et des critiques. V. Didier CHOLET, « Responsabilité de l'État du fait de la fonction juridictionnelle : la réforme nécessaire », *D.* 2005, chron. p. 2540, suggérant que le législateur érige le T. confl. en juge de toutes les actions en responsabilité de l'État du fait de la lenteur de sa justice : « Cela gommerait ce que peut avoir de troublant l'appréciation par un ordre juridictionnel des éventuelles conséquences dommageables de son propre traitement d'une affaire ». Recommandation entendue par le législateur : l'art. 13 du Titre III de la *Loi n° 2015-177 du 16 février 2015*, confie au seul T. confl. la compétence pour connaître d'une action en indemnisation du préjudice découlant d'une durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige, conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres en raison des règles de compétence applicables et, le cas échéant, devant lui.

⁽¹⁷⁵⁹⁾ Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, « Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice ? De l'arrêt *Kudla*, de la Cour européenne des droits de l'homme à l'arrêt *Magiera*, du Conseil d'État. Le trésor ou la perle et le filet ? », *RFDA* 2003, p. 85.

⁽¹⁷⁶⁰⁾ V. par ex., C.E.D.H., 5ème sect., 30 juin 2011, *Gouttard c/ France*, req. n° 57435/08, §35 : les États contractants doivent traiter avec célérité les litiges relatifs à l'emploi, « compte tenu de l'enjeu de [ces] procédure[s] [sur la] vie personnelle et familiale [des intéressés] ainsi que [sur leur] carrière professionnelle ».

⁽¹⁷⁶¹⁾ Françoise TULKENS, « Le délai raisonnable et la Convention européenne des droits de l'homme », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 209.

par l'État, mais ne peut en aucun cas demander la nullité de la décision juridictionnelle⁽¹⁷⁶²⁾. Or, le seul droit à réparation ne permet pas de rendre effectif le droit à être jugé dans un délai raisonnable. Le Conseil constitutionnel considère que la violation d'une règle procédurale à valeur constitutionnelle, en l'espèce l'article 16 de la *D.D.H.C.* prévoyant la garantie des droits, doit être de nature procédurale⁽¹⁷⁶³⁾. Dans l'affaire dite de la « *Chaufferie de la défense* », l'altération inévitable de la mémoire des prévenus, respectivement âgés de 98 et 82 ans, après 18 ans et 3 mois passés depuis l'ouverture de l'information judiciaire, les a nécessairement privés d'un procès équitable par la violation de leur droit à être jugés dans un délai raisonnable. Par la passivité fautive de l'institution judiciaire, la procédure les a placés dans l'impossibilité de se défendre. Considérant que la tenue du procès ne permettait pas de rétablir l'atteinte à l'égalité des armes, à la présomption d'innocence et aux droits de la défense, le tribunal correctionnel de Nanterre a annulé toute la procédure⁽¹⁷⁶⁴⁾.

Une procédure juridictionnelle en tant « *qu'ensemble des actes successivement accomplis pour parvenir à une décision* »⁽¹⁷⁶⁵⁾, n'a d'existence que par rapport à un cas particulier, à un litige déterminé dont un juge est saisi. Mais au sein même d'une juridiction, elle coexiste avec de multiples procédures, qui doivent être articulées entre elles de manière à ce que chacune soit traitée convenablement par la juridiction saisie, avec l'ensemble des moyens humains, matériels, financiers et techniques dont elle dispose⁽¹⁷⁶⁶⁾. Ces différents ensembles composent le système judiciaire, dont le fonctionnement repose sur un traitement d'opérations administratives et judiciaires successives qui sous-tendent la décision finale⁽¹⁷⁶⁷⁾.

⁽¹⁷⁶²⁾ Cass. crim., 24 avr. 2013, n° 12-82.863, *D.* 2013, p. 1139, 1993, obs. Pradel ; *D. actu.*, 15 mai 2013, obs. Lavric, 19 déc. 2013, obs. Soudain.

⁽¹⁷⁶³⁾ Cons. const., 16 oct. 2015, *M. Abdullah N. [Peine complémentaire obligatoire de fermeture de débit de boissons]*, déc. n° 2015-493 QPC, *D.* 2015, p. 2080, p. 2465, obs. Roujou de Boubée, Garé, Ginestet, Gozzi et Mirabail ; *Constitutions* 2015, p. 593, chron. Bioy, p. 642 ; *AJCT* 2016, p. 171, obs. Didriche.

⁽¹⁷⁶⁴⁾ V. Julien MUCCHIELLI, « Procès de "La chaufferie de la défense" : le tribunal annule toute la procédure », *D. actu.*, 12 janv. 2021 ; « Annulation de la procédure "chaufferie de la défense" : la motivation », *D. actu.*, 19 janv 2021 ; Sébastien FUCINI, « Chaufferie de la défense : nullité des poursuites pour dépassement du délai raisonnable », *D. actu.*, 22 sept. 2021.

⁽¹⁷⁶⁵⁾ Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 677.

⁽¹⁷⁶⁶⁾ V. C.E.D.H., 3ème sect., 21 mars 2000, *Boudier c/ France*, req. n° 41857/98, §35. Sur l'analyse du déraisonnable, qui s'opère non seulement au regard des éléments de fait de l'affaire, au manque de diligence des autorités, mais également à l'ensemble de l'organisation du système judiciaire en cause, v. Jean-Marc THOUVENIN, « Le délai raisonnable », in Pierre Michel EISEMANN (dir.), *Le droit international et le temps*, Paris, éd. Pedone, coll. Société Française pour le Droit International - Colloque, 2001, spéc. p. 129.

⁽¹⁷⁶⁷⁾ *Adde.* Les dictionnaires de langue courante (*Le Grand Robert de la langue française*) comme de langue juridique (Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, Paris, 28ème éd., Dalloz, coll. Lexiques, 2020, p. 8) expliquent que le terme « procédure » dérive de « procéder », du latin *procedere* (avancer), d'où vient également le mot « procès ». L'idée centrale est celle d'une démarche de progrès, de développement, d'avancement, de marche, voire de réussite par l'efficacité ; ce qui ne peut manquer d'être rapproché de la définition que donnait Paul CUCHE de la procédure : « une série de formalités qui doivent être remplies pour aboutir à un résultat déterminé » (*Précis de procédure civile et commerciale*, 1929, rééd. Dalloz,

Il faut se méfier des représentations idéales qui conçoivent le jugement affranchi des conditions physiques et matérielles de sa réalisation. Plus que d'un procès, d'un sens déposé dans une norme appliquée à une situation, il s'agit d'un *processus*. Il est essentiel de penser la décision finale comme la somme d'une multitude de mini-décisions prises par différents acteurs, qui ne sont d'ailleurs pas tous juges ou juristes.

La question d'une justice rendue dans un délai raisonnable concerne aussi celles, sensibles, du temps d'attente des justiciables à l'audience, de l'heure à laquelle une affaire est appelée à la barre, des rapports entre magistrats et avocats : « [Le parquet] *entend quelquefois des plaidoiries où [il] a envie de dire à l'avocat : 'non, ce n'est pas cela qu'il faut dire, c'est cela qu'il faudrait m'opposer pour que vous puissiez m'enlever le morceau'*. Mais tout cela peut nous faire apparaître alors comme des empêcheurs d'avancer. Et lorsque le ministère public, de sa propre initiative, soulève une nullité de la procédure, de la citation, tout s'effondre. Vous êtes alors celui qui gaspille tout le temps qui a été engagé par une foule de collègues, de policiers, d'avocats pendant quelquefois des mois précédents »⁽¹⁷⁶⁸⁾. L'horloge est devenue la police de l'audience. Le juge du siège en est réduit à découper des temps de parole, au risque de paraître inutilement cassant⁽¹⁷⁶⁹⁾. Mais s'il laisse les minutes filer, les avocats qui patientent dans l'attente que leur dossier soit appelé perdront leur temps, et l'audience se poursuivra jusqu'à des heures où il n'est plus digne de juger⁽¹⁷⁷⁰⁾. Ces avocats, dont la plaidoirie est abrégée, ne peuvent alors pas correctement assister ou représenter leur client. « *Le métier de l'avocat n'est évidemment pas qu'oral, mais la parole reste la marque distinctive de l'avocat. Que la qualité première d'une plaidoirie soit sa brièveté, plutôt que sa pertinence, est déroutant. Que l'avocat silencieux, qui dépose ses conclusions, soit plus*

coll. Petit Précis Dalloz, Paris, 1960, p. 299). V., pour une approche fonctionnelle de la procédure, conçue comme une série de formalités qui se succèdent et peuvent être décrites dans un langage de programmation, Hervé CROZE, « Principes d'une réalisation méthodique des procédures. L'exemple de la procédure contentieuse ordinaire avec représentation obligatoire devant la cour d'appel », *JCP G* 2016, n° 36, p. 1599-1606.

⁽¹⁷⁶⁸⁾ Jean-Claude NICOD, Table ronde sur « Le temps des acteurs de la justice », *op. cit.*, p. 193.

⁽¹⁷⁶⁹⁾ L'argumentation se développe sous les contraintes du temps judiciaire : « distribution inégale de la parole », « règles de procédure fortement codées », « limitations dans le temps de la délibération », « terminaison du procès par un arrêt, une sentence qui sépare les parties, à l'opposé du consensus présumé dans l'éthique de la discussion » (Paul RICŒUR, *Juger*, séminaire de Naples, 1993, Fonds Ricœur, III-5, n° 27407, cité par Bertrand MAZABRAUD, in « Phénoménologie du jugement judiciaire », *op. cit.*, p. 652).

⁽¹⁷⁷⁰⁾ Une audience surchargée ne peut se dérouler sereinement. Augmenter le nombre de dossiers traités conduit à en allonger le rôle et la durée. La Cour E.D.H. considère que les audiences trop tardives sont contraires aux normes du procès équitable, au principe d'égalité des armes, et s'assimilent à un déni de justice. V. C.E.D.H., 2ème sect., 19 oct. 2004, *Makhfi c/ France*, req. n° 59335/00, §39 et §40, *D.* 2005, p. 472, note Roets ; *JCP* 2005, n° 1, p. 103, note Renucci : « Les accusés, mais également leurs défenseurs, doivent pouvoir suivre les débats, répondre aux questions et plaider en n'étant pas dans un état de fatigue excessif. De même, il est crucial que les juges et jurés bénéficient de leurs pleines capacités de concentration et d'attention pour suivre les débats et pouvoir rendre un jugement éclairé ». La durée excessive d'une audience expose le juge au risque de manifester sa lassitude, ou de s'en tenir à d'autres tâches pendant les plaidoiries. De telles attitudes agacent et traduisent un manque de respect dû aux justiciables.

vertueux que celui qui prend son temps de parole a quelque chose de désespérant »⁽¹⁷⁷¹⁾. Dans ce contexte, certains conseils abusent de leur liberté de parole⁽¹⁷⁷²⁾. « *Les reproches fusent alors, de part et d'autre, et les incidents d'audience se multiplient. Les conclusions sont indigentes pour les uns, les décisions mal motivées pour les autres* »⁽¹⁷⁷³⁾.

Par-delà la décision individuelle, à travers l'exigence de célérité, de respect du délai raisonnable, c'est à la justice judiciaire en tant qu'institution responsable de millions de décisions que s'adresse le public⁽¹⁷⁷⁴⁾. « *Parce que le juge a un rôle social actif, il doit être réactif. Il n'est pas seulement un juriste plongé dans l'étude du droit. [...] Il rend des décisions qui ont un impact économique et social. Et il doit les rendre à temps* »⁽¹⁷⁷⁵⁾. Si la procédure civile, régie par le principe dispositif⁽¹⁷⁷⁶⁾, donne aux parties les pouvoirs d'initiative et d'impulsion de l'instance, l'État, par l'office de l'autorité judiciaire, est tenu d'assurer le respect des exigences de l'article 6 de la *Conv. E.D.H.* en matière de délai raisonnable⁽¹⁷⁷⁷⁾ et de célérité du procès⁽¹⁷⁷⁸⁾. La date de l'audience, en raison de sa nature,

⁽¹⁷⁷¹⁾ Mathias LATINA, « Sur le projet d'une école commune aux avocats et aux magistrats », Billet du 28 sept. 2020, *D. actu. étu.*

⁽¹⁷⁷²⁾ Il faut avoir conscience de ce que représente le temps d'audience : une heure consacrée à une affaire représente en moyenne cinq heures de travail effectives par avocat, soit au minimum dix heures pour deux conseils (d'après Philippe PAULIAT-DEFAYE, in « Le temps de la décision de justice et de son exécution », *op. cit.*, p. 151). La durée de l'audience doit donc être suffisante pour que le temps précédemment semblé perdu soit retrouvé.

⁽¹⁷⁷³⁾ Mathias LATINA, *loc. cit.*

⁽¹⁷⁷⁴⁾ Il ne revient pas à la Cour E.D.H. d'établir si une violation alléguée de la *Conv. E.D.H.* est imputable aux pouvoirs Exécutif, Législatif, ou à l'autorité judiciaire. La *Conv.* vise à protéger les droits des justiciables et la Cour est appelée à garantir cette protection, non à prouver si une autorité nationale déterminée doit être considérée comme « coupable » d'avoir porté atteinte à ses dispositions (C.E.D.H., 1ère sect., 5 févr. 2004, *Litoselitis c/ Grèce*, req. n° 62771/00, §32).

⁽¹⁷⁷⁵⁾ Yann AGUILA, « Préface. Le juge et le temps », in Simone GABORIAU et Hélène PAULIAT (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, *op. cit.*, p. 10. *Nuance.*, v. la plaidoirie d'Henri François D'AGUESSEAU dans l'affaire dite de La Pivardière, assemblage de faits contradictoires et inattendus, véritable roman policier, reproduite dans *L'emploi du temps*, XVIème Mercuriale, prononcée à Pâques 1714, in *Œuvres complètes*, *op. cit.*, p. 531 : « Souvenons-nous qu'il y a un temps de décider comme il y en a un de douter, et qu'après avoir douté pendant toute une année entière, il y aurait peut-être à présent autant de mal à suspendre votre jugement qu'il y en aurait eu autrefois à le précipiter ». *Adde.* Jean CARBONNIER, « L'importance de d'Aguesseau pour son temps et pour le nôtre », in Société archéologique et historique du Limousin et de l'Académie de Poitiers, *Le chancelier Henri François d'Aguesseau. Limoges 1668-Fresnes 1751*, journées d'étude tenues à Limoges à l'occasion du bicentenaire de sa mort (Octobre 1951), Limoges, éd. Librairie Desvilles, 1953, p. 37 : « Cette apparente indécision, cette difficulté à prendre parti, dont Saint-Simon se moque, y apercevant infirmité d'avocat général impuissant à conclure, ce n'est que l'exercice judiciaire du doute cartésien. [Ce doute méthodique permet au magistrat de parvenir à une vérité judiciaire, au-delà du choix entre deux versions des faits présentées devant lui par les parties au procès. Pour créer de la sécurité juridique, le doute devient alors le « compagnon de marche du juge » (Louis DE CARBONNIÈRES, « Le doute et le magistrat. Réflexions historiques sur la quête impossible d'une preuve infaillible », *op. cit.*, p. 673) et non un obstacle au cheminement de la vérité]. On dirait, écrit d'Aguesseau, que ce soit Descartes qui ait inventé l'art de faire usage de la raison ».

⁽¹⁷⁷⁶⁾ Art. 1er du C.P.C.

⁽¹⁷⁷⁷⁾ V. C.E.D.H., 23 nov. 1993, *Scopelliti c/ Italie*, req. n° 15511/89, §25.

⁽¹⁷⁷⁸⁾ V. C.E.D.H., 3ème sect., 31 juill. 2003, *Herbolzheimer c/ Allemagne*, req. n° 57249/00, §45. *Adde.* Il ne revient pas à la Cour E.D.H. d'établir si une violation alléguée de la *Conv. E.D.H.* est imputable au pouvoir

non seulement revêt une importance particulière aux yeux des justiciables⁽¹⁷⁷⁹⁾, mais peut encore être la composante d'une stratégie judiciaire qui n'est pas innocente (de la date fixée de manière neutre par un greffe, à la date choisie par les parties au civil : référé, assignation à jour fixe, demande de renvoi).

Des solutions restent à trouver pour la gestion de l'inévitable temps d'attente, notamment en s'inspirant d'expériences étrangères. Aux Pays-Bas, le greffe procède à des échanges de Short Message Service (S.M.S.) pour informer en temps réel le justiciable de l'appel de son affaire devant le tribunal⁽¹⁷⁸⁰⁾. Au Royaume-Uni, où l'approche de la qualité de la justice part du principe que le tribunal est une entreprise comme les autres, un « Service Consommateurs Excellence » relève systématiquement tout délai supérieur à deux heures d'attente à l'audience, indiquant un dysfonctionnement dans l'organisation judiciaire auquel les chefs de juridiction doivent remédier. Cette « qualité » est vérifiée par les « visiteurs », avec débriefing et recommandations. Sont évalués sous la forme d'une intervision la bonne gestion du temps et la qualité du service, la promptitude du contact initial et le respect des calendriers⁽¹⁷⁸¹⁾. Il s'agit donc de s'assurer que le tribunal connaît ses « clients »⁽¹⁷⁸²⁾, en vérifiant qu'ils reçoivent des informations complètes et correctes⁽¹⁷⁸³⁾.

exécutif, au pouvoir législatif, ou à l'autorité judiciaire. La Cour est appelée à garantir la protection des droits visés par la *Conv.* et non à prouver si une autorité nationale doit être considérée comme « coupable » d'avoir porté atteinte à ses dispositions (C.E.D.H., 1ère sect., 5 févr. 2004, *Litoselititis c/ Grèce*, req. n° 62771/00, §32).

⁽¹⁷⁷⁹⁾ Pour une illustration du délai excessif d'audiencement, v. le témoignage de Christian VIGOUROUX, « Le point de vue du conseiller d'État », in Hélène PAULIAT, Éric NÉGRON et Laurent BERTHIER (coord.), *Gens de justice au XXIe siècle, op. cit.*, p. 161 : « Une plaignante est venue nous voir [place Vendôme] pour nous montrer sa convocation à l'audience d'une cour d'appel : "il y a dû y avoir une erreur informatique car je suis convoquée pour le 25 avril 2001" (nous étions en 1997...). Il y avait bien un imprimé qui faisait état de cette convocation à cette date mais avec un cartouche phosphorescent qui était collé sur l'imprimé et qui précisait : "non, vous ne vous trompez pas, c'est bien 2001". [...] Pour éviter de tels errements, il doit exister un service public de la Justice. Qui a ses exigences. [...] Les professions du droit y concourent [...]. Nous y veillons avec elles ».

⁽¹⁷⁸⁰⁾ Art. 803-1 du C.P.P. V. *Circ. [D.A.C.G.] n° 2007-10 du 22 juin 2007 relative à la présentation des dispositions relatives à la règle le criminel tient le civil en état, aux plaintes avec constitution de partie civile et au déroulement de l'instruction préparatoire*, BOMJ 30 août 2007, n° 4, texte n° 4, spéc. p. 7 ; NOR : JUSD0730041C ; *Circ. [D.A.C.S.] du 23 mars 2015 de présentation des dispositions relatives à la communication électronique en matière pénale issues de la Loi n° 2015-177 du 16 février 2015*, BOMJ 30 avr. 2015, n° 4, spéc. p. 3 ; NOR : JUSD1506962C.

⁽¹⁷⁸¹⁾ V. Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (dir.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe (MAJICE). Analyse comparée France, Pays-Bas et Royaume-Uni, op. cit.*

⁽¹⁷⁸²⁾ V. Jean RIVERO, « Rapport de synthèse », in *L'administration et le fonctionnement de la justice en Europe*, AEAP 1991, t. XIV, éd. C.N.R.S. : « Qu'est-ce que je justiciable ? C'est le jeton qu'on introduit dans l'appareil pour déclencher le mécanisme contentieux ; après quoi, le jeton tombe dans l'appareil et qui s'en préoccupe ? ».

⁽¹⁷⁸³⁾ Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône (13), le C.D.A.D. a créé un label « Reconnaissance et qualité de service rendu » de ses actions. Il distingue, dans son ressort, des points d'appui contrôlés. Il ne s'agit pas d'évaluer des avocats ou des associations, mais de procéder à la reconnaissance de la pertinence des actions entreprises au regard des besoins d'accès à l'information juridique dans le département, et d'évaluer leur efficacité. Le C.D.A.D. consolide ainsi financièrement des associations qui ont développé une grande compétence en matière

Les prorogations excessives de délibéré viennent par exemple décevoir les attentes des justiciables, entraînant des interrogations, des doutes, des pertes de confiance et parfois, de respect⁽¹⁷⁸⁴⁾. Le sentiment s'exprime en France que les problèmes posés par la lenteur de l'instance n'affecteraient pas les juges. Ce sentiment d'injustice est nourri par le recours à certains actes : « multiples prorogations de délibéré dans une affaire correctionnelle, les parties étant présentes à chaque date supposée du prononcé, et alors que des peines d'emprisonnement ont été requises ; multiplication des prorogations en droit de la famille et notamment en matière de résidence habituelle de l'enfant, ou de réglementation des droits de visite et d'hébergement »⁽¹⁷⁸⁵⁾. Des actions seraient possibles pour améliorer cette situation, comme la remise à l'usager, à l'entrée des Palais de justice, de fiches d'informations pratiques, illustrées, accessibles et sans détails excessifs sur le suivi des affaires, l'initiant au fonctionnement institutionnel en expliquant les délais⁽¹⁷⁸⁶⁾.

En définitive, la particularité du régime dédié à la responsabilité de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire, réside dans la place prépondérante occupée par le régime de source législative, infléchi par son interprétation jurisprudentielle. Dans le silence de la loi, ce régime a été étendu à la juridiction administrative⁽¹⁷⁸⁷⁾. L'indemnisation de la victime, quel que soit le fondement juridique

d'accès au droit, en éclairant les élus sur la qualité des actions menées : http://bouchesdurhone-arles.cidff.info/files/2017/02/brochure_cdad_201758aef1d95a13b.pdf [consulté le 5 févr. 2020].

⁽¹⁷⁸⁴⁾ *Littérature*. v. Jean DE LA BRUYÈRE, imputant aux juges la responsabilité des lenteurs de la procédure, in *Les Caractères ou les Mœurs de ce siècle*, 1688, rééd. Lefèvre, Paris, 1843, p. 434-435 : « Orante plaide depuis dix ans entiers en règlement de juges pour une affaire juste, capitale et où il y va de toute sa fortune ; elle saura peut-être dans cinq années quels seront ses juges, et dans quel tribunal elle doit plaider le reste de sa vie. [...] Le devoir des juges est de rendre la justice ; leur métier, de la différer : quelques-uns savent leur devoir, et font leur métier ». Forçant encore le trait, l'auteur écrit : « Le magistrat coquet ou galant est pire dans les conséquences que le dissolu : celui-ci cache son commerce et ses liaisons, [...] et l'on y arrive par toutes les femmes à qui il veut plaire ». Au XXI^{ème} siècle, recourir à la justice ne signifie plus forcément s'engager dans une guerre de dix ans ou d'une vie, comme au temps d'*Orante*. Un service public de la justice s'organise pour que le prix à payer, le temps, ne joue pas contre le justiciable.

⁽¹⁷⁸⁵⁾ Philippe PAULIAT-DEFAYE, « Le temps de la décision de justice et de son exécution », *op. cit.*, p. 152.

⁽¹⁷⁸⁶⁾ *Comp.* L'Italie a préféré offrir une solution alternative aux parties pour lutter contre le délai déraisonnable de l'instance : le *patteggiamento* (« justice négociée »). En matière pénale, les plaideurs ont la possibilité de renoncer à former un pourvoi en cassation, en échange de quoi ils se voient infliger une peine diminuée. Le paradoxe est qu'ayant renoncé à l'instance en cassation, ils ne peuvent plus introduire de requête devant la Cour E.D.H., à défaut d'avoir épuisé les voies de recours internes. V. C.E.D.H., 1^{ère} sect., 20 juin 2002, *Borghi c/ Italie*, req. n° 54767/00, §1 : « Le choix du requérant [de renoncer à tous ses moyens de pourvoi] devant être considéré comme libre et volontaire, la Cour conclut que l'intéressé n'a pas soumis les griefs qu'il souhaite porter à Strasbourg à toutes les instances nationales compétentes ».

⁽¹⁷⁸⁷⁾ V. CE Ass., 28 juin 2002, *Ministre de la Justice c/ Magiera*, req. n° 239575, *loc. cit.* : la méconnaissance du droit à être jugé dans un délai raisonnable étant constitutif d'un fonctionnement défectueux du service public de la justice, l'État peut donc voir sa responsabilité engagée de ce chef sans que le juge administratif (art. L. 211-1 et L. 311-1 du C.J.A.) ne caractérise une faute lourde « commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative » (CE, 4^{ème} et 5^{ème} ch. réun., 21 sept. 2016, *SNC Lactalis Ingrédients*, req. n° 394360 et n° 395548, *Rec. Lebon*, p. 694 ; *AJDA* 2016, p. 1776).

retenu, est le tropisme du droit contemporain de la responsabilité publique : « *La sérénité nécessaire au service trouve son compte à l'indemnisation, car l'équité réconcilie le judiciaire et l'opinion* »⁽¹⁷⁸⁸⁾.

B. L'appréciation de la faute personnelle

L'indépendance juridictionnelle des magistrats de carrière est préservée par le fait qu'ils n'ont pas à répondre, dans les conditions du droit commun de la responsabilité civile, des fautes qu'ils ont personnellement commises dans leur office (1). La responsabilité des échevins est, quant à elle, engagée selon une procédure historique dite de la « prise à partie ». La sanction de leurs fautes personnelles est assurée par la procédure disciplinaire initiée devant le C.S.M. (2).

1. La faute des magistrats de carrière, une responsabilité à « double détente »

Lorsqu'un usager du service public de la justice judiciaire se déclare victime d'une faute commise par un magistrat professionnel, le régime applicable est celui de l'article 11-1 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958* : « *Les magistrats du corps judiciaire ne sont responsables que de leurs fautes personnelles. La responsabilité des magistrats qui ont commis une faute personnelle se rattachant au service public de la justice ne peut être engagée que sur l'action récursoire de l'État. Cette action récursoire est exercée devant une chambre civile de la Cour de cassation* ». Ce système de responsabilité indirecte est à « *double détente* »⁽¹⁷⁸⁹⁾. L'utilisateur qui s'estime lésé par un déni de justice, une connivence frauduleuse entre le juge et l'une des parties, l'égarement d'une pièce d'un dossier, peut mettre en cause la responsabilité *personnelle* du magistrat, en établissant l'existence de son manquement à la déontologie de la profession. Soit la faute est *complètement dissociable* de l'office, et le magistrat est soumis au droit commun de la responsabilité civile ; soit elle *se rattache* au service public de la justice, et il appartient au demandeur de rechercher la responsabilité de l'État du fait du dysfonctionnement du service judiciaire.

⁽¹⁷⁸⁸⁾ Adolphe TOUFFAIT et Lucien AVERSENG, « Détention provisoire et responsabilité de l'État », *D.* 1974, p. 261.

⁽¹⁷⁸⁹⁾ Nathalie ALBERT, « De la responsabilité de l'État à la responsabilité personnelle des magistrats. Les actions récursoires et disciplinaires à l'encontre des magistrats », in Maryse DEGUERGUE (dir.), *Justice et responsabilité de l'État*, *op. cit.*, p. 209.

Les magistrats de carrière ne peuvent ainsi voir leur responsabilité directe engagée. Ils sont protégés du ressentiment éventuel des usagers du service public qui pourrait nuire à leur autorité morale. Aucun procès n'expose le juge à sa victime⁽¹⁷⁹⁰⁾. L'État se porte garant du dommage causé par la faute personnelle du magistrat, avant d'exercer éventuellement à son encontre une action récursoire en remboursement des dommages-intérêts⁽¹⁷⁹¹⁾. L'article L. 141-3, alinéa 3, du C.O.J., précise que « *l'État est civilement responsable des condamnations en dommages et intérêts qui sont prononcées à raison de ces faits contre les juges, sauf son recours contre ces derniers* ».

Le législateur organique a séparé le régime de la réparation des fautes des magistrats de carrière, de la jurisprudence administrative déterminant la compétence d'un ordre juridictionnel selon la nature de la faute commise – « *personnelle* »⁽¹⁷⁹²⁾ ou « *se rattachant au service public* »⁽¹⁷⁹³⁾. L'article 11-1 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, prévoit en effet qu'une chambre civile de la Cour de cassation est compétente pour connaître de l'action récursoire engagée par l'État pour obtenir le remboursement des indemnités versées. Le Conseil d'État s'était déjà, quant à lui, reconnu compétent depuis longtemps pour connaître du recours de l'État contre un agent public, alors même qu'il était en cause une faute strictement personnelle, détachable de ses missions de service public⁽¹⁷⁹⁴⁾.

2. La procédure de « prise à partie »

Avant la mise en place d'un système de responsabilité du fait de la justice judiciaire, le seul moyen de mettre en cause la responsabilité personnelle d'un juge était la « prise à partie ». Cette procédure était applicable à tous les juges dès le XVI^e siècle. Maintenu par tradition, l'expression de « prise à partie » évoquait le temps où, en droit romano-canonique, le plaideur qui désapprouvait non la décision de justice mais la personne même du juge,

⁽¹⁷⁹⁰⁾ *Crit. v. Pierre TRUCHE, L'Anarchiste et son juge. À propos de l'assassinat de Sadi Carnot*, Paris, éd. Fayard, coll. Histoire, 1994, spéc. p. 181.

⁽¹⁷⁹¹⁾ Cass. civ. 1^{ère}, 4 janv. 1983, n° 88-PP.002, Bull. civ. I, n° 4, p. 3 : « La responsabilité des magistrats du corps judiciaire, à l'occasion de leurs fautes personnelles se rattachant au service public de la justice, ne peut être recherchée que par une action récursoire de l'État ».

⁽¹⁷⁹²⁾ V. CE Ass., 28 juill. 1951, *Laruelle et Delville*, req. n° 1074 et n° 4032, *Rec. Lebon*, p. 464 ; *D.* 1951, p. 620, note Nguyen Do ; *JCP* 1951, n° 2, p. 6532 ; 1952, n° 2, p. 6734, note Eisenmann ; *RDP* 1951, p. 1087, note Waline ; *S.* 1952, n° 2, p. 25, note Mathiot ; 1953, n° 3, p. 57, note Meurisse.

⁽¹⁷⁹³⁾ V. T. confl., 30 juill. 1873, *Pelletier c/ Général de Ladmirault*, req. n° 35, *Rec. Lebon*, p. 117 ; *D.* 1874, n° 3, p. 5, concl. David.

⁽¹⁷⁹⁴⁾ V. T. confl., 26 mai 1954, *Moritz*, req. n° 1482, *Rec. Lebon*, p. 708 ; *JCP G* 1954, n° 2, p. 8334, note Vedel ; *S.* 1954, n° 3, p. 85, concl. Letourneur ; *D.* 1955, p. 385, note Chapus.

provoquait ce dernier en duel. Avant la sentence, le magistrat qui « trahissait » son office pouvait être récusé, mais une fois le jugement rendu, seule restait la voie d'en « appeler à lui »⁽¹⁷⁹⁵⁾.

Aujourd'hui, la « prise à partie » (responsabilité) d'un échevin (conseiller prud'homal, juge consulaire, juge bailleur ou preneur à bail rural...) qui a « trahi » son office par sa partialité et n'a pas été récusé avant la « sentence », peut être engagée sur action récursoire de l'État. La procédure est régie par les articles 366-1 à 366-8 du C.P.C. La victime doit saisir le premier président de la cour d'appel dont dépend la juridiction à laquelle appartient le juge pris à partie⁽¹⁷⁹⁶⁾. Le chef de cour, saisi au moyen d'une requête motivée énonçant « *les faits reprochés au juge et [...] accompagnée des pièces justificatives* »⁽¹⁷⁹⁷⁾, délivre ou non l'autorisation de poursuivre. Si la demande paraît justifiée, le premier président accorde l'autorisation et le requérant assigne le magistrat au jour fixé par la cour, en deux chambres réunies pour examiner l'affaire⁽¹⁷⁹⁸⁾.

La procédure, en raison de sa difficulté d'accès aux usagers du service public de la justice, est une survivance archaïque qui ne justifie plus un mécanisme de responsabilité distinct, dès lors qu'elle est conçue de la même manière que pour les magistrats de carrière. L'article 11-1, alinéa 2, de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*, souffre de l'absence d'une définition légale de la « *faute personnelle se rattachant au service public de la justice* ». L'usager victime d'une faute personnelle d'un magistrat du corps judiciaire a ainsi tout intérêt à demander réparation sur le fondement de l'article L. 141-1 du C.O.J., dont la jurisprudence a assimilé la faute lourde exigée par ce dernier aux divers cas de fautes personnelles.

L'« immobilisme » de l'action récursoire de l'État tient à la compétence du juge judiciaire pour en connaître : l'État « *ne reconnaît pas son juge naturel* »⁽¹⁷⁹⁹⁾. L'efficacité de

⁽¹⁷⁹⁵⁾ V. Guillaume DE CUNH, *Lectura super codice*, Lyon, 1513, réimpr. Bologne, 1969, f° 30 : « Quando ego recuso iudicem volo improbare eius personam propter suspicionem [...]. Sed quando appellatur a iudice, non appellatur propter eius personam, sed propter eius dicta et siccum non approbau cognitionem suam sed solum personam, ideo potero ab eius sententiam appellare. [Quand je récusé le juge, je veux rejeter sa personne en vertu de la suspicion. Mais quand j'appelle du juge, l'appel ne se fait pas contre sa personne, mais contre ses décisions, de sorte que si je désapprouve non son jugement mais seulement sa personne, alors [je ne peux qu'] appeler de sa sentence ».

⁽¹⁷⁹⁶⁾ Art. 366-1 du C.P.C.

⁽¹⁷⁹⁷⁾ Art. 366-2 du C.P.C.

⁽¹⁷⁹⁸⁾ Art. 366-4 du C.P.C.

⁽¹⁷⁹⁹⁾ Nathalie ALBERT, « De la responsabilité de l'État à la responsabilité personnelle des magistrats. Les actions récursoires et disciplinaires à l'encontre des magistrats », *op. cit.*, p. 209.

la mise en jeu de la responsabilité personnelle des magistrats est questionnée. Quand la puissance publique veut sanctionner un magistrat de l'ordre judiciaire ayant commis une faute *personnelle*, elle initie en pratique une procédure disciplinaire devant le C.S.M.⁽¹⁸⁰⁰⁾. La responsabilité disciplinaire d'un magistrat du siège peut aussi être recherchée par la plainte d'un justiciable, mais qui, même jugée recevable, ne lui permettra pas d'obtenir des dommages-intérêts⁽¹⁸⁰¹⁾. Reste que la réparation des manquements personnels des magistrats aux devoirs de leur état ne peut trouver d'écho auprès des victimes que sur l'action en responsabilité civile... Alors que le Parlement souhaite responsabiliser les décideurs publics, n'est-il pas contradictoire de maintenir un régime pour faute personnelle qui exonère le magistrat de tout recours direct de la victime à son égard ? Quelle est la valeur du rituel judiciaire, lorsque l'usager lésé ne dispose pas d'une égalité de traitement vis-à-vis du magistrat protégé par l'action récursoire de l'Autorité dont il relève ?

Les prochaines réformes sur l'administration de la justice devront s'attacher à rénover les régimes de responsabilité tout au long de la chaîne judiciaire. Un magistrat du siège n'est pas seulement saisi de cas individuels qu'il lui appartient de régler au fur et à mesure de leur survenance. « Maillon » du service public de la justice, il gère des « flux » et des « stocks » d'affaires qui présentent un degré d'urgence, de complexité variables et appellent en conséquence des arbitrages. En suivant de près « l'intensité réactive » des litiges, le juge recherche constamment l'équilibre entre la mise en état des complexités d'une affaire et le temps de l'audience⁽¹⁸⁰²⁾. Ces choix d'administration de la procédure s'analysent en « risques systémiques » qu'il convient de prévenir par des études d'impact, des audits, ou de réparer lorsqu'ils se sont produits⁽¹⁸⁰³⁾. L'affaire dite d'Outreau a ainsi été présentée comme la réalisation d'un risque systémique, résultant de la défaillance de plusieurs maillons de la

⁽¹⁸⁰⁰⁾ Art. 43 s. de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*. Le C.S.M. peut se saisir de l'ensemble du dossier du magistrat, *in personam*, et non pas seulement des faits ayant motivé sa saisine *in rem* (CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 26 juill. 2007, req. n° 293059). Ainsi, des faits initialement non visés par la prévention mais ayant été portés à la connaissance du rapporteur au cours de l'enquête peuvent être abordés lors de la séance disciplinaire (CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 21 oct. 2009, *Catalano*, req. n° 312928, *Rec. Lebon*, p. 921 ; *Gaz. Pal.* 2009, n° 333-335, p. 8, concl. Guyomar ; *AJDA* 2009, p. 1979, obs. De Montecler ; *AJFP* 2010, p. 205).

⁽¹⁸⁰¹⁾ Art. 65, al. 10, de la Constitution du 4 oct. 1958 : « Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable ». Art. 50-3 de l'*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958* : « Tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature ».

⁽¹⁸⁰²⁾ V. Loïc CADIET, « La justice face aux défis du nombre et de la complexité », *Les cahiers de la justice* 2010, p. 13-33.

⁽¹⁸⁰³⁾ V. Maryse DEGUERGUE, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », *RFAP* 2008, n° 125, p. 151-167.

chaîne pénale⁽¹⁸⁰⁴⁾. La responsabilité du seul juge, placé en bout de chaîne, ne suffit plus à rendre compte de la qualité de la justice par sa célérité.

§2 – Les régimes spéciaux d’indemnisation en matière de justice pénale : de l’irresponsabilité de l’État à l’auto-correction

Du fait de poursuites pénales injustifiées, une personne peut être privée, à tort, de sa liberté individuelle. L’injustice qui résulte d’un placement en détention provisoire ouvre droit à réparation. L’exigence de la réparation pleine et entière du préjudice subi explique que le législateur ait prévu des possibilités d’indemnisation par l’État des personnes injustement détenues (A). La première brèche au principe d’irresponsabilité de l’État en matière de justice pénale reconnaissait sa responsabilité sans faute du fait des erreurs judiciaires, quand une procédure de révision aboutit, en matière correctionnelle ou criminelle, à l’annulation d’une condamnation définitive (B).

A. L’assistance aux personnes injustement détenues

La justice humaine commet des erreurs et s’organise pour les réparer⁽¹⁸⁰⁵⁾. Un substitut évoquait le « *martyrologe des victimes de la détention préventive* » et dénonçait les « *abus et inconvénients de cette institution, représentée comme une des plus vives tortures morales qui puisse être infligée à un innocent* »⁽¹⁸⁰⁶⁾. Jusqu’à la promulgation de la *Loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens*⁽¹⁸⁰⁷⁾, en l’absence d’un véritable fonds d’indemnisation autonome du fait des détentions provisoires abusives, la jurisprudence appliquait les règles classiques de la responsabilité administrative de l’État⁽¹⁸⁰⁸⁾. Le fonctionnement de la justice était fondé sur un mécanisme d’auto-correction.

⁽¹⁸⁰⁴⁾ V. Antoine GARAPON et Denis SALAS, *Les Nouvelles Sorcières de Salem. Leçons d’Outreau*, Paris, éd. du Seuil, coll. Sciences humaines, sous-coll. Droit, 2006, 176 p. V. aussi, Antoine GARAPON, *La raison du moindre État : le néolibéralisme et la justice*, Paris, éd. Odile Jacob, 2010, 288 p.

⁽¹⁸⁰⁵⁾ V. André GIUDICELLI, « L’indemnisation des personnes injustement détenues ou condamnées », *RSC* 1998, p. 11. V. aussi, Cour de cassation, *Rapport annuel 1999*, Paris, éd. La Documentation française, 2000, p. 542 s.

⁽¹⁸⁰⁶⁾ Charles BERR, substitut à la Cour de Riom, *De la liberté individuelle et de la détention préventive*, discours prononcé le 4 nov. 1879, Riom, impr. G. Leboyer, 1879, 48 p.

⁽¹⁸⁰⁷⁾ *JORF* 19 juill. 1970, n° 166, p. 6751.

⁽¹⁸⁰⁸⁾ V. TGI Seine, 13 mai 1970, *Vavon c/ État français*, *AJDA* 1970, p. 508, note Dreyfus : admission de la responsabilité sans faute de l’État pour « risque social anormal ». V. aussi, CA Paris, 6 sept. 1996, *Époux Salvodelli c/ A.J.T.*, *Gaz. Pal.* 1996, n° 2, p. 495 : la recherche de la responsabilité de l’État pour faute lourde du fait du maintien par un juge d’instruction de deux personnes en détention provisoire n’est pas exclue. V. encore, CA Paris, 18 janv. 1974, *Thépot*, *D.* 1974, p. 353, concl. Cabannes : « Les juridictions de l’ordre judiciaire peuvent [...] retenir, en se référant toutefois aux règles du droit public, [la] responsabilité [de l’État], lorsque les

« Considérant la détention préventive comme une nécessité sociale, comme une condition absolue de sécurité publique, nous avons à rechercher seulement les garanties dont il convient de l'entourer pour la régulariser »⁽¹⁸⁰⁹⁾. La crainte d'indemniser un condamné dont la relaxe n'est prononcée qu'au bénéfice du doute explique le retard et les difficultés à trouver un régime aux bases solides⁽¹⁸¹⁰⁾. La rupture, provoquée par une magistrature avant-gardiste, a été consommée avec la loi précitée. Elle complétait le jeu de la responsabilité publique par une procédure réparatrice de l'erreur, instaurant une indemnisation des personnes, qui, après avoir été placées en détention provisoire, ont fait l'objet d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive. « La magistrature s'honore en réclamant elle-même les réformes qui lui paraissent utiles et ne peuvent que la garantir contre ses propres erreurs dans la recherche de la vérité et dans la défense des intérêts de la société »⁽¹⁸¹¹⁾. Ce mécanisme d'indemnisation restait marginal, car il subordonnait l'indemnisation à la preuve d'un préjudice « manifestement anormal et d'une particulière gravité », dont les réticences ou les fausses déclarations au cours d'une information judiciaire étaient susceptibles d'en exclure la réparation⁽¹⁸¹²⁾. « En réformant la loi pour mieux sauvegarder la liberté individuelle, on court le risque d'affaiblir la répression à un [double] point de vue. [...] L'instruction sera impossible, [...] la justice [...] désarmée »⁽¹⁸¹³⁾. Mais l'exigence d'une détention « vraiment injuste » dénaturait le principe même de la responsabilité sans faute, en poussant la Commission nationale de réparation des détentions (C.N.R.D.)⁽¹⁸¹⁴⁾ à rechercher une faute lourde du service public.

dommages [résultant d'une détention provisoire injustifiée] sont consécutifs à un fonctionnement irrégulier ou anormal du service public de la justice ».

⁽¹⁸⁰⁹⁾ Louis DUFOR, procureur général à la Cour d'Amiens, *De la détention préventive en France et en Angleterre*, discours prononcé le 3 nov. 1862, Amiens, impr. T. Jeunet, 1862, 64 p.

⁽¹⁸¹⁰⁾ V. TGI Seine, 15 oct. 1969, *Ouaoukorri c/ A.G.T.*, JCP G 1970, n° 2, p. 16153, concl. Jegu, note Batigne : rejet de la faute lourde de la puissance publique du fait d'une détention préventive terminée par un non-lieu à renvoi devant le T. corr.

⁽¹⁸¹¹⁾ Albéric PAIN, substitut à la Cour d'Amiens, *Des garanties de la liberté individuelle*, discours prononcé le 3 nov. 1883, Amiens, impr. de A. Douillet, 1883, 70 p.

⁽¹⁸¹²⁾ V. Cass. civ. 2e, 29 nov. 1973, n° 72-12.378 : ne portent pas atteinte à l'autorité de la chose jugée au pénal les juges qui ont à bon droit déduit que par des réticences ou fausses déclarations au cours de l'instruction, le mis en examen a contribué à la réalisation du risque de son placement en détention provisoire et que, partant, il ne pouvait réclamer à l'État l'indemnisation de son préjudice sur le fondement d'une responsabilité sans faute.

⁽¹⁸¹³⁾ Louis DUFOR, *loc. cit.*

⁽¹⁸¹⁴⁾ Cette instance accueille une fois par mois les personnes incarcérées provisoirement par erreur dans les prisons françaises et totalement blanchies. Elle examine environ 60 recours par an contre les décisions du premier président statuant en matière de réparation des détentions provisoires. V. Jacques LEAUTE, « Pour une responsabilité de la puissance publique en cas de détention préventive abusive », *D.* 1966, p. 61. V. aussi, Évelyne PISIER-KOUCHNER, « La responsabilité de l'État à raison d'une détention provisoire et la loi du 17 juillet 1970 », *AJDA* 1971, p. 571.

La Loi n° 96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme⁽¹⁸¹⁵⁾, supprimait les conditions relatives à l'anormalité et à la gravité du préjudice, mais prévoyait qu'une indemnité *pouvait* être accordée au demandeur, dans des conditions laissées à l'appréciation des juges. Ce n'est qu'avec la Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000, que l'automatisme de l'indemnisation fut consacrée à l'article 149 du C.P.P. : une indemnité *est* accordée, à sa demande, à la personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire injustifiée. « *Toujours le juge au lieu de la loi. [Mais] non pas le juge qu'on s'est plu à représenter comme ne sachant obéir qu'à des habitudes invétérées de prévention, à un système préconçu de rigueur, [...] résistant à toute idée libérale, étranger à tout sentiment généreux ; ce juge, s'il a jamais existé, n'est plus de notre temps* »⁽¹⁸¹⁶⁾. Les mesures prises en faveur des personnes innocentées s'étendaient au-delà de la réforme de l'indemnisation de la détention provisoire, puisqu'une disposition, incluse dans l'article 88 de la loi, créant un article 800-2 dans le C.P.P., permet à la juridiction qui prononce une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, d'accorder au mis en cause, qu'il ait ou non été incarcéré durant la procédure, une indemnité qu'elle détermine au titre des frais exposés pour assurer sa défense⁽¹⁸¹⁷⁾.

Le droit de la réparation intégrale des détentions provisoires s'est substitué au principe de la responsabilité sans faute de l'État⁽¹⁸¹⁸⁾. Les articles 149-1 à 150 du C.P.P. organisent une procédure spéciale : la requête doit être portée, dans un délai de six mois à compter du jugement établissant l'innocence⁽¹⁸¹⁹⁾, devant le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle a été prononcée la décision devenue définitive⁽¹⁸²⁰⁾. Ce dernier statue en audience publique, au vu, le cas échéant, d'une expertise demandée par l'intéressé pour

⁽¹⁸¹⁵⁾ *JORF* 1er janv. 1997, n° 1, p. 9 ; *NOR* : JUSX9600198L.

⁽¹⁸¹⁶⁾ Augustin MARTIN, avocat général à la Cour de Rouen, *La liberté individuelle, détention préventive et la mise en liberté provisoire*, discours prononcé le 4 nov. 1865, Rouen, impr. Julien Lecerc et Duval, 1865, 40 p.

⁽¹⁸¹⁷⁾ L'indemnité comporte, à titre principal, l'indemnisation des frais d'avocat exposés par la personne poursuivie, dont le montant ne peut excéder la contribution de l'État à la rétribution de l'avocat qui aurait prêté son concours à l'intéressé au titre de l'aide juridictionnelle pour l'ensemble de la procédure ; outre diverses indemnités de comparution, de transport, de résidence, de sûreté constituée à l'occasion d'un contrôle judiciaire. L'indemnité doit être demandée à la juridiction d'instruction ou de jugement avant que celle-ci ne statue sur l'action publique. La décision statuant sur la demande d'indemnisation est rendue par la juridiction en même temps que la décision sur l'action publique, sauf si l'état du dossier ne permet pas de déterminer le montant de l'indemnité. Enfin, lorsque l'action publique a été mise en mouvement par la partie civile, la juridiction d'instruction ou de jugement ne peut mettre l'indemnité à la charge de cette dernière que sur réquisitions du procureur de la République et par décision motivée, si elle estime que la constitution de partie civile a été abusive ou dilatoire (v. art. R. 249-2 s. du C.P.P.).

⁽¹⁸¹⁸⁾ V. Dominique KARSENTY, « La réparation des détentions », *JCP G* 2003, n° 1, p. 108 et 225.

⁽¹⁸¹⁹⁾ Art. 149-2 du C.P.P.

⁽¹⁸²⁰⁾ Art. 149-1 du C.P.P.

évaluer les préjudices dont il se prétend victime⁽¹⁸²¹⁾. Un recours peut être formé contre cette décision, qui relève de la compétence de la C.N.R.D. Les demandeurs insatisfaits de l'indemnisation octroyée saisissent la Commission, devant laquelle l'État prend le contrepied des demandes des victimes, par l'intermédiaire de son agent judiciaire.

Placée auprès de la Cour de cassation et statuant en dernier ressort, la C.N.R.D. est composée du Premier président, de deux présidents de chambre, de conseillers ou conseillers référendaires désignés par le bureau de la Cour, entourés d'un avocat général dans son rôle habituel⁽¹⁸²²⁾, de l'agent judiciaire de l'État, en face de qui prennent place les avocats des parties. « *Nous sommes maintenant au cœur du débat : que répare-t-on, et comment ? Le président de la commission a rappelé plusieurs fois que l'on ne reprendrait pas ici une affaire qui a déjà été jugée au fond, mais que l'on ne réparerait sous forme monétaire que le préjudice consécutif à une détention injustifiée, un préjudice matériel et un préjudice moral. Pour le premier, l'évaluation est assez facile, elle se fait sur la base de factures payées, les honoraires d'avocat par exemple [...] Mais, bien sûr, la plus grande difficulté sera d'estimer le préjudice moral subi, le fameux choc carcéral, les vies brisées, une longue incarcération, sans visite aucune, le séjour inhumain du "pointeur" en détention, un paria, cible à son tour de viols sinon de réduction à l'état d'esclave sexuel, les larmes d'une mère, l'atteinte à l'image réclamée par l'énarque...* »⁽¹⁸²³⁾. Le montant des dommages-intérêts est à la charge de l'État, sauf recours récursoire contre le dénonciateur de mauvaise foi qui a mis en mouvement l'action publique, ou le faux témoin dont la faute aurait provoqué la détention ou sa prolongation⁽¹⁸²⁴⁾. En 2016, le « prix de l'innocence » se chiffrait, toutes détentions provisoires indemnisées, à 11,6 millions d'euros. La durée moyenne des incarcérations injustifiées était de 12 mois⁽¹⁸²⁵⁾. Mais pour les justiciables prématurément vieilliss par plusieurs mois de détention, ce qu'ils ont vécu ne se chiffre pas. Certains avocats, après avoir

⁽¹⁸²¹⁾ *Adde.* L'agent judiciaire de l'État n'a pas qualité pour représenter l'État lorsqu'est ordonnée une mesure *contradictoire* d'instruction préventive sur le fondement de l'art. 145 du C.P.C., la mesure n'ayant pas pour objet principal de faire déclarer l'État créancier ou débiteur (Cass. civ. 2e, 8 sept. 2022, n° 21-14.242, *D. actu.*, 27 sept. 2022, obs. Hoffschir). *Adde.* Comment faire la part des choses entre un préjudice moral lié à une durée de détention injustifiée, à un délai d'exécution déraisonnable, à une atteinte à la vie familiale, à une atteinte à la liberté d'expression, à un grief fondé sur la situation inhumaine et dégradante d'un détenu en prison ? L'indemnisation équitable du préjudice moral renvoie à la question de la hiérarchie des droits, dont l'appréciation par le juge présente de fortes distorsions...

⁽¹⁸²²⁾ Art. 149-3 du C.P.P.

⁽¹⁸²³⁾ Jean-Pierre ROYER, notes de lecture in *Histoire de la justice 2020*, n° 30, p. 278, sur Mathieu DELAHOUSSE, *La Chambre des innocents. Dans les secrets des erreurs judiciaires*, Paris, éd. Flammarion, 2017, 212 p.

⁽¹⁸²⁴⁾ Art. 150 du C.P.P.

⁽¹⁸²⁵⁾ Ministère de la Justice, Secrétariat général, Christine CHAMBAZ (dir.), *Les chiffres-clés de la Justice 2017*, *op. cit.*, p. 34.

œuvré à fonds perdus, se rémunèrent sur la réparation pécuniairement accordée : « *Après le prix de l'innocence, voilà le prix de la défense* »⁽¹⁸²⁶⁾.

B. Le « débit institutionnel » de la réparation des condamnations injustes

Le cas dramatique des personnes poursuivies à tort, reconnues coupables et injustement condamnées, peut-être à une longue peine, engendre des dommages considérables et des responsabilités collectives. Le régime d'une politique publique des victimes d'erreurs judiciaires était codifié par la *Loi du 8 juin 1895 sur la révision des procès criminels et correctionnels et sur les indemnités aux victimes d'erreurs judiciaires*⁽¹⁸²⁷⁾, à l'article 626 du C.I.C. Restrictif, il faisait dépendre l'indemnisation de la révision du procès pénal. Subjectif, les dommages-intérêts *pouvaient* être alloués par le juge, sans obligation aucune. La *Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000*, en même temps qu'elle modifiait le régime applicable à la réparation des détentions provisoires abusives, remaniait le régime de l'indemnisation des personnes condamnées à tort, en introduisant un droit opposable à l'indemnisation, automatique, des victimes. À « *l'indemnité due à raison du préjudice* » succédait le « *droit à réparation intégrale du préjudice matériel et moral causé par la condamnation* ». L'article 626-1 du C.P.P. prévoit plusieurs types de réparations sur le fondement de la solidarité sociale, dès lors que les conditions liées à l'action en révision du procès sont remplies.

La révision d'une condamnation pénale passée en force de chose jugée est ouverte au bénéfice de « *toute personne reconnue coupable d'un crime ou d'un délit lorsque, après une condamnation, vient à se produire un fait nouveau ou à se révéler un élément inconnu de la juridiction au jour du procès de nature à établir l'innocence du condamné ou à faire naître un doute sur sa culpabilité* »⁽¹⁸²⁸⁾. Cette voie de rétractation du jugement peut également être exercée par un justiciable reconnu coupable, lorsqu'il résulte d'un arrêt de la C.E.D.H. que la condamnation a été prononcée en violation telle de la *Conv. E.D.H.* que l'octroi d'une satisfaction équitable ne saurait mettre un terme aux conséquences dommageables subies par

⁽¹⁸²⁶⁾ Mathieu DELAHOUSSE, *loc. cit.*

⁽¹⁸²⁷⁾ *Bulletin des lois* 1895, p. 1579-1581. Modifiée à plusieurs reprises par les *Loi n° 89-431 du 23 juin 1989 relative à la révision des condamnations pénales*, *JORF* 1er juill. 1989, n° 152, p. 8145 ; *NOR* : JUSX8910170L ; *Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale*, *JORF* 24 juin 1999, n° 144, p. 9247 ; *NOR* : JUSX9800051L ; *Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000* ; *Loi n° 2000-1354 du 30 décembre 2000 tendant à faciliter l'indemnisation des condamnés reconnus innocents et portant diverses dispositions de coordination en matière de procédure pénale*, *JORF* 31 déc. 2000, n° 303, p. 21191, texte n° 3 ; *NOR* : JUSX0004506L.

⁽¹⁸²⁸⁾ Art. 622 du C.P.P.

le requérant⁽¹⁸²⁹⁾. Cette technique de réexamen a été introduite pour donner plein effet aux arrêts de la C.E.D.H. – l'article 46 § 1 de la *Conv. E.D.H.* leur octroie force obligatoire – dont l'exécution est laissée à l'État, qui garde le choix des moyens à utiliser dans son ordre juridique interne pour s'y conformer⁽¹⁸³⁰⁾. Si l'action en révision est admise, la demande de réexamen est étudiée par la Cour de révision et de réexamen⁽¹⁸³¹⁾, avant une éventuelle annulation du jugement et un nouveau procès⁽¹⁸³²⁾. Sur demande de l'intéressé, la décision de réhabilitation peut faire l'objet de différentes publications, notamment au *Journal officiel* et par extraits dans cinq journaux au choix de la juridiction qui a prononcé la décision, pour tenter d'effacer l'opprobre moral. Le demandeur est en outre en droit d'obtenir une indemnisation suivant la procédure indiquée aux articles 149-1 à 150 du C.P.P., à la différence qu'il peut porter sa demande devant la cour d'assises dont l'arrêt reconnaît son innocence. La cour statue alors, comme en matière civile, sans l'assistance des jurés.

⁽¹⁸²⁹⁾ Art. 622-1 du C.P.P.

⁽¹⁸³⁰⁾ V. C.E.D.H., 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*, req. n° 6833/74, *op. cit.*

⁽¹⁸³¹⁾ Art. 623 s. du C.P.P.

⁽¹⁸³²⁾ Art. 624-7 du C.P.P.

Conclusion du Chapitre II

L'exigence d'une qualité opposable au système judiciaire participe immanquablement de l'égalité de traitement des usagers devant la justice. Cette qualité s'observe en particulier dans l'auto-organisation des services judiciaires. L'« excellence » de ces derniers tient notamment au maintien d'une apparence d'impartialité objective du juge, à l'accompagnement de l'utilisateur dans l'exposition de sa situation personnelle au magistrat pour l'individualisation de la décision, au développement de l'accessibilité du langage judiciaire. Les normes fondant la publicité du procès et, plus globalement, la transparence de l'action publique, poussent la justice à accroître sa visibilité au sein de la cité : elle rend des comptes sur l'activité des tribunaux, apparaît sur les écrans, explique les garanties d'indépendance qui entourent l'enquête judiciaire. La communication institutionnelle sur ces paramètres d'organisation judiciaire soutient la force publique de l'État dans l'exécution des décisions de justice. Parce qu'elle n'est pas un pouvoir autonome dans l'État, l'autorité judiciaire ne peut réguler elle-même sa mission régalienne de rendre justice à tous ceux qui la saisissent. Elle peut en revanche s'équiper en outils de gestion pour organiser un accès effectif au juge et un traitement efficace des procédures, sans en négliger aucune (**Section I**).

À partir d'un acte juridictionnel reconnaissant un dysfonctionnement du service public, l'État est tenu de réparer le dommage causé aux usagers, aux auxiliaires de justice ou aux collaborateurs occasionnels du service public, du fait d'une faute lourde ou d'un déni de justice. Il détient en outre une action récursoire à l'encontre des magistrats, auteurs d'une faute personnelle. Toutefois, « *il ne l'exerce jamais, et n'engage pas plus de poursuites disciplinaires* »⁽¹⁸³³⁾. En effet, le magistrat ne peut combler les défaillances structurelles du service public, à la place des pouvoirs exécutif et législatif, si ce n'est par des mesures temporaires et locales d'administration judiciaire. L'État est seul responsable du fait de ses organes et de ses institutions. La reconnaissance de l'existence de décisions rendues dans un délai déraisonnable permet à l'État, après avoir prononcé sur ses propres défaillances et indemnisé les victimes, d'améliorer qualitativement l'organisation de la chaîne judiciaire. En effet, la puissance publique est tenue d'assurer la célérité du procès, afin de ne pas mettre en péril l'effectivité et la crédibilité du recours en justice. Dans le cas des détentions provisoires ordonnées à tort et des condamnations injustement prononcées, aux conditions prétorienne d'engagement de la responsabilité publique sans faute, s'est substitué un régime légal

⁽¹⁸³³⁾ C.S.M., *Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature*, [...] 24 sept. 2021, *op. cit.*, p. 24.

d'indemnisation automatique de l'intégralité des préjudices subis par les justiciables privés de leur liberté individuelle (**Section II**).

Conclusion du Titre II

Un service public pour l'utilisateur de la justice assure en premier lieu l'égalité géographique et matérielle dans l'accès au juge. Il finance ensuite équitablement les actions en justice, à charge pour la Chancellerie d'assurer la maîtrise de l'allocation des ressources consacrées à l'aide juridictionnelle. L'accessibilité géographique maille le territoire national en structures d'accès au droit et en chambres de proximité des tribunaux judiciaires, dans l'objectif de rapprocher l'utilisateur de son juge. L'accessibilité matérielle consiste à venir au soutien de l'action du justiciable : elle l'oriente vers le service judiciaire compétent, l'accompagne dans le suivi de ses démarches contentieuses, l'assiste ou le représente à l'audience. Greffiers d'accueil, auxiliaires de justice, associations, collaborateurs occasionnels du service public, magistrats, se relaient dans la chaîne judiciaire pour renforcer l'action du justiciable. L'octroi d'une aide « juridictionnelle » aux parties (sous condition de ressources), et d'une aide « à l'accès au droit » des citoyens, par l'État, consacrent la valeur législative de l'égal accès au service public, en donnant matière au principe de gratuité de la justice **(Chapitre I)**.

Une fois « entré » dans la scène judiciaire, l'utilisateur attend de la justice qu'elle lui rende le service pour lequel il l'a saisie, à savoir un jugement motivé statuant sur son litige en toute indépendance, dans un délai raisonnable, et dont l'exécutabilité est assurée. Les délais de procédure sont admis par les usagers pour autant qu'ils soient justifiés par les exigences d'une justice de qualité qui préserve leurs droits et leur liberté individuelle. Mais certains délais liés à l'organisation judiciaire deviennent incompréhensibles lorsqu'ils résultent de l'encombrement des services, de la vacance de postes dans les juridictions, voire, plus rarement, de la négligence du personnel judiciaire. Parce que la justice est une prérogative de l'État, ce dernier se porte garant de son fonctionnement défectueux. Condamné par les juridictions judiciaires, il indemnise les victimes, usagers, auxiliaires de justice ou collaborateurs occasionnels du service public, selon les règles prétoriques de la responsabilité administrative sans faute, ou légales, de la faute lourde ou du déni de justice. L'institution judiciaire apprécie les conséquences dommageables du traitement de ses affaires, revenant à admettre sa faute et à entrer dans une démarche de progrès, de mutabilité de l'organisation collective des services judiciaires **(Chapitre II)**.

Conclusion de la Partie II

Le service public de la justice présente la particularité de ne pas maîtriser le flux d'affaires qui commande son activité. Le juge est saisi d'actes introductifs d'instance ou de poursuites pénales qu'il doit juger. D'autres autorités administratives ou financières peuvent décider de programmer leur action en fonction de leurs moyens. La justice est tenue d'absorber ce flux avec la même efficacité et la même efficience. Pour compenser la diminution du nombre d'auditeurs de justice qui rejoignent la magistrature à la sortie de l'E.N.M., le ministère de la Justice déploie de longue date des procédés alternatifs de traitement des litiges. Mais l'usager qui a besoin de la force exécutoire d'une décision n'émanant pas d'une autre autorité publique est *contraint* de passer devant le juge pour la réalisation de ses droits. Le contrôle juridictionnel de l'État sur le délai raisonnable de délivrance d'une décision, est garanti par une organisation de service public, distincte des fonctions juridictionnelles que l'autorité judiciaire exerce en toute indépendance. Pour ce qui relève de l'organisation des services d'un tribunal, de la gestion de son budget de fonctionnement ou de l'administration de ses procédures, la prérogative régaliennne est seulement *déconcentrée* aux chefs de cour et, dans une moindre mesure, aux chefs de juridiction (**Titre I**).

En matière d'administration de la justice, l'autorité judiciaire n'est pas la « bouche de la loi » mais l'« oreille de la société ». Elle participe à l'égal accès des usagers au service public de la justice. Un programme financier d'accès au droit, d'aide juridictionnelle et d'aide aux victimes invite les chefs de cour et de juridiction à territorialiser la politique publique de qualité des prestations fournies par les services judiciaires. Qu'elle soit géographique ou matérielle, la carte judiciaire ou l'organisation des juridictions doit être pensée à partir de l'intérêt des usagers. Elle maintient la présence de l'État dans les territoires en informant les usagers sur leurs droits, en facilitant l'accès à une justice de proximité et en animant le réseau partenarial de la magistrature. L'accès à une décision de justice de qualité répond quant à elle, par des outils linguistiques, de gestion ou par une communication institutionnelle adaptée au contexte juridictionnel, à l'objectif de rendre dans un délai raisonnable une décision exécutoire motivée, rédigée dans un langage juridique clair. En cas de défaillance du système judiciaire, la responsabilité de l'État est susceptible d'être engagée par l'usager victime à la condition alternative d'une faute lourde ou d'un déni de justice. En précisant les conditions de

l'engagement de la responsabilité du service public de la justice, le législateur s'assure de ne pas porter atteinte à l'indépendance juridictionnelle (**Titre II**).

Conclusion générale

La reconnaissance constitutionnelle de l'indépendance, de l'impartialité et de la compétence juridictionnelles de la magistrature judiciaire est l'aboutissement d'un processus séculaire de l'intervention de l'État dans la maîtrise des litiges et de la répression pénale. Le devoir régalien de rendre justice à tous les usagers qui la saisissent dans l'État unitaire, a conduit les pouvoirs publics à réorganiser le pouvoir judiciaire de l'Ancien régime en ordre judiciaire fonctionnarisé. La centralisation administrative napoléonienne a donné un corpus de lois écrites d'application *erga omnes* et une organisation judiciaire unifiée sur l'ensemble du territoire national. Le statut dérogatoire de la magistrature dans la fonction publique d'État préserve l'acte de juger, en précisant la situation administrative des magistrats. Agents publics relevant du ministère de la Justice pour la gestion de leurs compétences et de leur emploi budgétaire, les magistrats judiciaires bénéficient d'une indépendance juridictionnelle dans leurs décisions sur l'action publique, l'application des lois et la sauvegarde de la liberté individuelle. L'autorité de l'État est maintenue avec le pouvoir de nomination des magistrats par décret du président de la République. Le chef de l'État est garant et responsable de l'indépendance de l'autorité judiciaire devant la représentation nationale. Pour renforcer ces garanties, le C.S.M. prend alors une part plus importante dans l'administration du corps judiciaire. L'« assistant » du président de la République dépasse le maître en fixant librement ses propres critères d'avancement des magistrats – les compétences en gestion des ressources humaines et matérielles d'un tribunal en font désormais partie – au soutien de la fonction juridictionnelle. Il resterait à assurer son indépendance financière, par la reconnaissance d'un tel statut dans la Constitution (**Partie I**).

Le régalien – l'*imperium* du juge, fraction de pouvoir public imposant la force exécutoire de ses décisions à l'égard des autres pouvoirs et des particuliers – se maintient dans son indépendance juridictionnelle. L'autorité régaliennne du juge signifie le refus d'une justice privée. Cependant, les contraintes ordinaires d'administration, d'organisation et de gestion du service public rendent l'exercice juridictionnel de plus en plus difficile à assumer. La solution d'isoler la fonction d'administration des juridictions, pour la confier à d'autres corps de fonctionnaires, pourrait être envisagée. Elle ne porterait pas, en soi, atteinte à l'indépendance de la magistrature. Il n'y aurait pas d'influence sur son indépendance juridictionnelle, la hiérarchie administrante ne s'étendant pas à l'interprétation des lois, mais à la seule répartition des affaires dont la juridiction est saisie. Car la justice n'a plus les moyens

de répondre à toutes les demandes, si justifiées soient-elles, dans le contexte contraint des finances publiques. Or, le magistrat saisi par les parties est tenu de juger avec les éléments dont il dispose. Le ministère de la Justice a ainsi créé des circuits organisationnels, processuels et déjudiciarisés de dérivation des contentieux pour désengorger les tribunaux. Incitée à partager son *imperium* avec d'autres organismes, administrations ou officiers ministériels, la justice n'a plus le monopole du règlement des litiges, ni de l'exécution des décisions. Le tribunal perd de sa représentativité des rapports économiques et sociaux. Pour pouvoir continuer à rendre des décisions « au nom du peuple français » dans un délai raisonnable, le modèle juridictionnel régalien doit être soutenu par un modèle organisationnel de bonne administration de la justice : des principes de service public, et un droit spécial pour les mesures d'administration judiciaire (**Partie II**).

Bibliographie

I. Ouvrages généraux, traités et manuels

- ANGIBAUD (Brigitte), *Le Parquet*, Paris, éd. P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1999, 128 p.
- BECCARIA (Cesare), *Des délits et des peines*, 1764, rééd. J.F. Bastien, Paris, 1773, 424 p.
- BENTHAM (Jeremy), *An introduction to the principles of Morals and Legislation*, Londres, impr. Mews Gate, 1780, 352 p. ; *The limits of jurisprudence defined*, rééd. Columbia University Press, Charles Warren Everett, New York, 1945, 358 p.
- BORÉ (Jacques) ; BORÉ (Louis), *La cassation en matière civile*, Paris, 5ème éd., Dalloz, coll. Dalloz action, 2015, 830 p.
- BOULOC (Bernard), *Procédure pénale*, Paris, 24ème éd., Dalloz, coll. Précis Dalloz, 2014, 1126 p.
- BOUVERESSE (Jacques), *Histoire des institutions, de la vie politique et de la société françaises de 1789 à 1945*, Mont-Saint-Aignan, éd. Publications de l'Université de Rouen et du Havre, coll. Cours, sous-coll. Histoire du droit, 2012, 332 p.
- BOYER CHAMMARD (Georges), *Les Magistrats*, Paris, éd. P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1985, 128 p.
- BURLAUD (Alain), dir., *Management. Manuel et applications corrigées*, Paris, éd. Sup'Foucher, 2019, 416 p.
- CALLÉ (Pierre), dir., *Code de procédure civile*, Paris, 114ème éd., Dalloz, coll. Codes Dalloz Universitaires et Professionnels, 2022, 3634 p.
- CARBASSE (Jean-Marie), *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, Paris, 3ème éd., P.U.F., coll. Droit fondamental, 2014, 544 p.
- CARBONNIER (Jean), *Droit civil*, Paris, 11ème éd., P.U.F., coll. Thémis, 1977-1985, 4 t.
- CARRÉ (Guillaume-Louis-Justin) ; CHAUVEAU (Adolphe), *Les lois de la procédure civile*, Paris, 3ème éd., Librairie de jurisprudence de Delamotte et Robillard, 1840-1843, 6 t.
- CAYROL (Nicolas), *Procédure civile. L3, M1, M2*, Paris, éd. Dalloz, coll. Cours Dalloz, 2017, 566 p.
- CÉRÉ (Jean-Paul), *et al.*, *Code de procédure pénale*, Paris, 64ème éd., Dalloz, coll. Codes Dalloz Universitaires et Professionnels, 3232 p.
- CHAPUS (René), *Droit administratif général*, Paris, 15ème éd., Montchrestien, 2001, 2 t.
- CORNU (Gérard), dir., *Vocabulaire juridique*, Paris, 8ème éd., P.U.F., coll. Quadrige, 2000, 1024 p.

- CUCHE (Paul) ; VINCENT (Jean), *Précis de procédure civile et commerciale*, 1929, rééd. Dalloz, coll. Petit Précis Dalloz, Paris, 1960, 678 p.
- DANET (Jean), *Les droits de la défense*, Paris, éd. Dalloz, coll. À savoir, 2020, 352 p.
- DE TOLOZAN (Jean-François), *Règlement du Conseil, précédé de l'explication des différents articles compris dans chacun des chapitres ; Avec les formules des procédures qu'on y suit, & celles des arrêts ou jugemens qui s'y rendent*, Paris, Impr. de Moutard, 1786, 920 p.
- DE VILLIERS (Michel) ; MAGNON (Xavier) ; RENOUX (Thierry-Serge), dir., *Code constitutionnel. Institutions politiques, droits fondamentaux, QPC, sources du droit*, Paris, éd. LexisNexis, coll. Code Bleu, 2016, 1634 p.
- Digeste ou Des Pandectes de l'empereur Justinien*, 534, rééd. Behmer et Lamort, Rondonneau, trad. MM. Hulot et Berthelot, Metz, Paris, 1803-1805, 2 t.
- ESMEIN (Adhémar), *Histoire de la procédure criminelle en France et singulièrement de la procédure inquisitoire depuis le XIIIe siècle jusqu'à nos jours*, Paris, éd. L. Larose et Forcel, 1882, 596 p.
- FARCY (Jean-Claude), *Guide des archives judiciaires et pénitentiaires. 1800-1958*, Paris, CNRS Éditions, 1992, 1175 p.
- FUSTEL DE COULANGES (Numa Denys), *La Cité antique. Étude sur le culte, le droit, les institutions de la Grèce et de Rome*, Paris, éd. P. Durand, 1864, 525 p.
- GADAMER (Georg), *Vérité et méthode. Les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*, Tübingen, 1960, rééd. du Seuil, coll. L'Ordre philosophique, Paris, 1996, 544 p.
- GARÇON (Maurice), *Histoire de la justice sous la IIIe République*, Paris, éd. Arthème Fayard, 1957, 3 vol.
- GARRAUD (René), *Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale*, Paris, éd. L. Larose et L. Tenin, Sirey, 1907-1929, 5 vol.
- GILLET (Nicolas-Antoine-Pascal-Modeste), *Analyse des circulaires, instructions et décisions émanées du Ministère de la Justice. 1791-1858*, Paris, Impr. et librairie générale de jurisprudence. Cosse et Marchal, 1859, 895 p.
- GONOD (Pascale) ; MELLERAY (Fabrice) ; YOLKA (Philippe), dir., *Traité de droit administratif*, Paris, éd. Dalloz, coll. Traités, 2011, 2 t.
- GUINCHARD (Serge), *et al., Droit et pratique de la procédure civile*, Paris, 10ème éd., Dalloz, coll. Dalloz Action, 2021, 2580 p.
- GUINCHARD (Serge) ; DEBARD (Thierry), *Lexique des termes juridiques*, Paris, 28ème éd., Dalloz, coll. Lexiques, 2020, 1120 p.
- GUINCHARD (Serge) ; VARINARD (André) ; DEBARD (Thierry), *Institutions juridictionnelles*, Paris, 15ème éd., Dalloz, coll. Précis, 2019, 1318 p.
- HAMON (Philippe), *L'Argent du roi. Les finances sous François Ier*, Paris, éd. du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. Ancien Régime, 609 p.

- HÉBRAUD (Pierre), *La Réforme de la procédure*, Paris, éd. L.G.D.J., 1936.
- HEGEL (Georg Wilhelm Friedrich), *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse [Principes de la philosophie du droit]*, 1821, rééd. Karl-Maria Guth, Berlin, 2017, 276 p.
- HENRY (Xavier), dir., *Méga Code civil*, Paris, éd., Dalloz, coll. Codes Dalloz Professionnels, 2020-2021, 2 parties.
- HILAIRE (Jean), *Histoire du droit*, Paris, rééd. Dalloz, coll. Mémentos, 2017, 230 p.
- JOURDAN (Athanase Jean Léger), et al., *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis 420 jusqu'à la révolution de 1789*, Paris, éd. Belin-Leprieur et Verdière, 1821-1833, 29 vol.
- LALANDE (André), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 1902, rééd. P.U.F., Paris, 1968, 1323 p.
- LEBIGRE (Arlette), *La Justice du roi. La vie judiciaire dans l'ancienne France*, Paris, éd. Albin Michel, 1988, 318 p.
- LOCRÉ DE ROISSY (Jean Guillaume), *La Législation civile, commerciale et criminelle de la France, ou commentaire et complément des Codes français*, Paris, éd. Treuttel et Würtz, 1827-1832, 31 vol.
- LUCHAIRE (François), *Le Conseil constitutionnel*, Paris, éd. Economica, 1980-2002, 4 t.
- MANGIN (Jean-Henri-Claude), *Traité de l'action publique et de l'action civile en matière criminelle*, Paris, 3ème éd., L. Larose, 1876, 2 vol.
- MAYAUD (Yves), dir., *Code pénal*, Paris, 120ème éd., Dalloz, coll. Codes Dalloz Universitaires et Professionnels, 2022, 3228 p.
- MUNSCH (Lucien), *Répertoire général des circulaires et instructions du ministère de la Justice*, Paris, éd. L. Larose, 1900, 2 vol.
- OPPETIT (Bruno), *Philosophie du droit*, préf. François Terré, Paris, éd., Dalloz, coll. Précis Dalloz, 1999, 168 p.
- PAUTI (Monique), *Les Magistrats de l'ordre judiciaire*, Ormesson, Éditions nationales administratives et juridiques, 1979, 282 p.
- PERROT (Roger) ; BEIGNIER (Bernard) ; MINIATO (Lionel), *Institutions judiciaires*, Paris, 17ème éd., L.G.D.J., coll. Précis Domat, sous-coll. Droit privé, 2018, 528 p.
- POUILLÉ (André), *Le pouvoir judiciaire et les tribunaux*, Paris, éd. Masson, 1985, 388 p.
- RASSAT (Michèle-Laure), *Droit pénal général*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit fondamental, 1987, 683 p.
- RENOUX (Thierry) ; DE VILLIERS (Michel), dir., *Code constitutionnel*, Paris, éd. LexisNexis, Litec, 2011, 1501 p.

- RENOUX (Thierry-Serge) ; ROUX (André), *L'administration de la justice en France*, Paris, éd. P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1994, 127 p.
- RENET (Thierry), *et al.*, *Déontologie de la profession d'avocat*, Paris, 3ème éd., L.G.D.J., Lextenso, coll. La bibliothèque de l'avocat, 2020, 468 p.
- RIALS (André), *L'accès à la justice*, préf. Henri Ader, Paris, éd. P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1993, 128 p.
- RICARD (Thierry), *Le Conseil supérieur de la magistrature*, Paris, éd. P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1990, 128 p.
- ROLLAND (Louis), *Précis de droit administratif*, Paris, éd. Dalloz, coll. Petit Précis Dalloz, 1926, 452 p.
- ROYER (Jean-Pierre), *Histoire de la justice en France du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, rééd. P.U.F., coll. Droit fondamental, 2001, 1296 p. ; *La société judiciaire depuis le XVIIIe siècle*, Paris, éd. P.U.F., 1979, 352 p.
- SAINT THOMAS D'AQUIN, *Somme théologique*, 1269-1272, rééd. Librairie Catholique de Perisse Frères, trad. par l'abbé Georges Malé, Paris, 1857, 2 t.
- SOLUS (Henry) ; PERROT (Roger), *Droit judiciaire privé*, Paris, éd. Sirey, 1961-1991, 3 t.
- STAHL (Jacques-Henri), dir., *Code de justice administrative*, Paris, 6ème éd., Dalloz, coll. Codes Dalloz Professionnels, 2021, 1524 p.
- SUPIOT (Alain), *Le travail au XXI^e siècle : Droit, techniques, écroumène*, Cours du Collège de France 2018-2019, en ligne, Chaire « État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités ».
- TAILLEFAIT (Antony), *Droit de la fonction publique*, Paris, 9ème éd., Dalloz, coll. Précis, 2022, 1020 p.
- VILLEY (Michel), *Philosophie du droit*, rééd. Dalloz, coll. Bibliothèque Dalloz, Paris, 2001, 2 t.
- VINCENT (Jean) ; VARINARD (André) ; MONTAGNIER (Gabriel), *La justice et ses institutions*, Paris, éd. Dalloz, coll. Précis Dalloz, 1982, 1002 p.
- VON JHERING (Rudolf), *L'esprit du droit Romain dans les diverses phases de son développement*, Paris, 2ème éd., A. Maresq, Aîné, trad. Octave De Meulenaere, 1878-1892, 3 vol.
- WEBER (Max), *Sociologie du droit*, Paris, rééd. P.U.F., 1986, 242 p.
- ZÉNATI (Frédéric), *La jurisprudence*, Paris, éd. Dalloz, coll. Méthodes du droit, 1991, 282 p.

II. Ouvrages spéciaux, thèses et mémoires

- AGAMBEN (Giorgio), *L'Homme sans contenu*, Paris, éd. Circé, trad. Carole Walter, 1996, 187 p.

- ALLARD (Julie) ; GARAPON (Antoine) ; GROS (Frédéric), *Les vertus du juge*, Paris, éd. Dalloz, 2008, 184 p.
- ALVAZZI DEL FRATE (Paolo), *Giurisprudenza e "référé législatif" in Francia nel periodo rivoluzionario e napoleonico*, Turin, éd. Giappichelli, 2005, 211 p. ; *Il giudice naturale. Prassi e dottrina in Francia dall'Ancien régime alla Restaurazione*, Rome, éd. Viella, coll. Ius nostrum, 1999, 293 p.
- ANCEL (Bertrand), *Eléments d'histoire du droit international privé*, Paris, éd. Panthéon-Assas, coll. Essais, 2017, 624 p.
- ANOUILH (Jean), *Pauvre Bitos ou le Dîner de têtes*, 1956, rééd. Gallimard, Paris, 1972, 149 p.
- ARENDT (Hannah), *Juger. Sur la philosophie politique de Kant*, Paris, éd. du Seuil, coll. Sciences humaines, trad. Myriam Revault d'Allonnes, 1991, 256 p. ; *Condition de l'homme moderne*, 1958, rééd. Calmann-Lévy, coll. Liberté de l'esprit, Paris, 1983, 396 p.
- ARISTOTE, *Organon*, trad. Jacques Brunschwig et Myriam Hecquet, rééd. Garnier Flammarion, Paris, 2015, 450 p. ; *Éthique à Nicomaque*, rééd. Le Livre de Poche, coll. Classiques Philo, Paris, 2012, 448 p.
- AROUE (François-Marie), *Épîtres*, 1740, rééd. Chez l'éditeur, Paris, 1882, 432 p. ; *Œuvres complètes de Voltaire*, Paris, impr. de la Société littéraire-typographique, 1785-1789, 72 vol.
- ARPAILLANGE (Pierre), *La simple justice*, Paris, éd. Julliard, 1980, 304 p.
- ASSELAIN (Jean-Charles), *L'argent de la justice. Le budget de la justice en France de la Restauration au seuil du XXI^e siècle*, Bordeaux, éd. Presses Universitaires de Bordeaux, 2009, 551 p.
- AUBIN (Raoul), *L'organisation judiciaire d'après les cahiers de 1789*, thèse de doctorat, Droit, Sciences politiques et économiques, Paris, éd. Jouve et Cie, 1928, 247 p.
- AUTRAND (Françoise), *Naissance d'un grand corps de l'État. Les gens du Parlement de Paris, 1345-1454*, Paris, éd. Publications de la Sorbonne, 1981, 459 p.
- AYDALOT (Maurice), *Magistrat*, Paris, éd. Robert Laffont, 1976, 376 p.
- BAINVILLE (Jacques), *Histoire de France*, 1924, rééd. Plon, Paris, 1933, 2 t.
- BANCAUD (Alain), *Une exception ordinaire. La magistrature en France 1930-1950*, Paris, éd. Gallimard, coll. NRF Essais, 2002, 528 p. ; *La Haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou Le culte des vertus moyennes*, Vaucresson, éd. Centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson, 1991, 262 p.
- BARANÈS (William) ; (FRISON-ROCHE) Marie-Anne, *La justice. L'obligation impossible*, Paris, éd. Autrement, coll. Morales, 1994, 215 p.
- BARRET-KRIEGEL (Blandine), *L'État et les esclaves*, Paris, éd. Payot, coll. Petite bibliothèque Payot, 1989, 281 p.

- BASTARD (Benoit) ; MOUHANNA (Christian), *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 2007, 199 p.
- BELL (John), *Policy Arguments in Judicial Decisions*, Oxford, Oxford University Press, 1983, 283 p.
- BIGOT (Grégoire), *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration. Vicissitudes d'une ambition. 1800-1872*, thèse de doctorat, Histoire du droit, Rennes, 1997, éd. L.G.D.J., coll. Thèses, sous-coll. Bibliothèque de science administrative, 1999, 536 p.
- BLANC (Louis), *Organisation du travail*, Paris, éd. Prévot et Pagnerre, 1839, 151 p.
- BOBBIO (Norberto), *Essais de théorie du droit*, Bruxelles, Paris, éd. Bruylant, L.G.D.J., coll. La pensée juridique, 1998, 286 p.
- BODIGUEL (Jean-Luc), *Les Magistrats, un corps sans âme ?*, Paris, éd. P.U.F., coll. Politique d'aujourd'hui, 1991, 316 p.
- BODIN (Jean), *Les Six livres de la République de J. Bodin Angevin. À Monseigneur du Faur, Seigneur de Pibrac, Conseiller du Roy en son Conseil privé*, Paris, éd. Jacques du Puis, 1576, 1058 p.
- BOIGEOL (Anne), *Les avocats et les justiciables démunis : de la déontologie au marché professionnel*, thèse de doctorat, Sociologie, Paris, Université Paris Descartes, 1980, 340 p.
- BONNE (Jean-Claude), *et al., Le Sacre royal à l'époque de Saint Louis*, Paris, éd. Gallimard, coll. Le Temps des images, 2001, 360 p.
- BOURDIEU (Pierre), *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, éd. du Seuil, coll. Essais, 1994, 256 p.
- BOYER-CAPELLE (Caroline), *Le Service public et la garantie des droits et des libertés*, thèse de doctorat, Droit public, Limoges, 2009, 732 p.
- BRAESCH (Frédéric), *Sur le père Duchesne d'Hébert*, Paris, éd. Rieder, 1923, 839 p.
- CAPPELLINA (Bartolomeo), *Quand la gestion s'empare de la Justice : de la fabrique européenne aux tribunaux*, thèse de doctorat, Science politique, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, 2018, 366 p.
- CAR (Jean-Christophe), *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution*, thèse de doctorat, Droit public, Aix-en-Provence, 1992, 787 p.
- CARBONNIER (Jean), *Essai sur les lois*, Paris, éd. Répertoire du notariat Defrénois, 1979, 299 p. ; *Flexible droit. Textes pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, 1969, rééd. L.G.D.J., 1983, 368 p.
- CARON DE BEAUMARCHAIS (Pierre-Augustin), *La Folle Journée, ou le Mariage de Figaro*, 1778, rééd. Société d'édition d'enseignement supérieur, Paris, 1966, 415 p.
- CASAMAYOR, *Les juges*, Paris, éd. du Seuil, coll. Microcosme. Le temps qui court, 1957, 191 p.

- CASTORIADIS (Cornelius), *L'institution imaginaire de la société*, 1975, rééd. du Seuil, coll. Essais, Paris, 1999, 538 p.
- CHAPUS (René), *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, thèse de doctorat, Droit, Paris, éd. R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1953, 584 p.
- CHEVALLIER (Jacques), *L'État post-moderne*, Paris, éd. L.G.D.J., 2003, 226 p.
- COMMAILLE (Jacques), *À quoi nous sert le droit ?*, Paris, éd. Gallimard, coll. Folio essais, 2015, 522 p.
- CORNEILLE (Pierre), *Horace*, 1640, rééd. Augustin Courbé, Paris, 1641, 103 p.
- COURTELINE (Georges), *Un client sérieux*, Paris, éd. Flammarion, 1897, 316 p. ; *L'article 330*, 1893, rééd. Pierre-Victor Stock, Paris, 1901, 31 p.
- D'AGUESSEAU (Henri François), *Œuvres complètes*, rééd. Fantin et Cie, H. Nicolle, De Pelafol, Paris, 1819, 16 vol.
- DAMIEN (André), *Les Avocats du temps passé : essai sur la vie quotidienne des avocats au cours des âges*, Versailles, éd. Henri Lefèbvre, 1973, 567 p.
- DE BALZAC (Honoré), *Le Curé de village*, Bruxelles, éd. Meline, Cans et Compagnie, 1839, 229 p.
- DE BONALD (Louis), *De l'opposition dans le gouvernement et de la liberté de la presse*, Paris, éd. Librairie d'Adrien Le Clère et Cie, 1827, 163 p.
- DE CUNH (Guillaume), *Lectura super codice*, Lyon, 1513, réimpr. Bologne, 1969, 89 f°.
- DE JOUVENEL (Bertrand), *De la politique pure*, 1963, rééd. Calmann-Lévy, coll. Liberté de l'esprit, Paris, 1994, 310 p. ; *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, 1945, rééd. Hachette, Paris, 1972, 463 p.
- DE JOUVENEL (Robert), *La République des camarades*, Paris, éd. Grasset, 1914, 273 p.
- DE LA BRUYÈRE (Jean), *Les Caractères ou les Mœurs de ce siècle*, 1688, rééd. Lefèvre, Paris, 1843, 564 p.
- DE LA ROCHE-FLAVIN (Bernard), *Treize livres des parlemens de France*, Bordeaux, éd. Simon Millanges, 1617, 927 p.
- DE MONTAIGNE (Michel Eyquem), *Essais*, 1580, rééd. P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2004, 1504 p.
- DE SAINT-AUBAN (Émile), *La justice sous la IIIe République*, éd. NRF Gallimard, coll. Sous la Troisième, 1931, 265 p.
- DE SECONDAT (Charles-Louis), *De l'esprit des lois*, 1748, rééd. Garnier frères, Paris, 1871, 691 p. ; *Lettres persanes*, 1721, rééd. Pierre Marteau, Cologne, 1730, 2 t.
- DE TOCQUEVILLE (Alexis), *De la démocratie en Amérique*, Paris, éd. Pagnerre, 1848, 4 t.

- DEJEAN (Jean-Laurent), *Étude historique et juridique sur l'inamovibilité de la magistrature*, thèse de doctorat, Droit, Bordeaux, Impr. de Gagnebin, 1896, 116 p.
- DELAHOUSSE (Mathieu), *La Chambre des innocents. Dans les secrets des erreurs judiciaires*, Paris, éd. Flammarion, 2017, 212 p.
- DONNEDIEU DE VABRES (Henri), *La justice pénale d'aujourd'hui*, Paris, éd. Armand Colin, 1929, 220 p.
- DORLÉANS (Louis), *Les ouvertures des parlements faictes par les Roys de France, tenant leur licit de Justice. Auxquelles sont ajoutées cinq remontrances, autrefois faictes en icelles au Parlement de Paris*, Paris, éd. Chez Guillaume des Rues, 1607, 588 f°.
- DUMAS (Alexandre), *Le Comte de Monte-Cristo*, 1844-1846, rééd. Le Livre de Poche, coll. Classiques, Paris, 1995, 2 t.
- DUVERGIER DE HAURANNE (Prosper), *De l'ordre légal en France et des abus de l'autorité*, Paris, éd. Baudouin frères, 1826-1828, 2 vol.
- ERRERA (Roger), *Et ce sera justice... Le juge dans la cité*, Paris, éd. Gallimard, coll. Le Débat, 2013, 400 p.
- ESTOUP (Pierre), *La justice française. Acteurs, fonctionnement et médias*, Paris, éd. Litec, 1989, 297 p.
- FARCY (Jean-Claude), *Magistrats en majesté. Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel (XIXe-XXe siècles)*, Paris, CNRS Éditions, coll. CNRS Droit, 1998, 796 p.
- FAVOREU (Louis), *Du déni de justice en droit public français*, Paris, éd. L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, 1964, 582 p.
- FLAMMERMONT (Jules), *Remontrances du Parlement de Paris au XVIIIème siècle*, Paris, Imprimerie Nationale, 1888-1898, 4 t.
- FOUCAULT (Michel), *Histoire de la sexualité*, Paris, éd. Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 1976-1984, 3 t. ; *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, éd. Gallimard, coll. Tel, 1975, 318 p.
- FOULQUIER (Norbert), *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIXe au XXe siècle*, Paris, éd. Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2003, 805 p.
- FRAIN DU TREMBLAY (Jean), *Essais sur l'idée du parfait magistrat : ou l'on fait voir une partie des obligations des juges*, Paris, éd. Pierre Emery, 1701, 586 p.
- FRANCE (Anatole), *L'Affaire Crainquebille*, 1901, rééd. Cahiers de la Quinzaine, Paris, 1902, 80 p.
- FREUND (Julien), *L'essence du politique*, Paris, éd. Sirey, coll. Philosophie politique, 1978, 764 p.
- GARAPON (Antoine) ; GROS (Frédéric) ; PECH (Thierry), *Et ce sera justice. Punir en démocratie*, Paris, éd. Odile Jacob, 2001, 336 p.

- GARAPON (Antoine) ; SALAS (Denis), *Les Nouvelles Sorcières de Salem. Leçons d'Outreau*, Paris, éd. du Seuil, coll. Sciences humaines, sous-coll. Droit, 2006, 176 p.
- GARAPON (Antoine), *La raison du moindre État : le néolibéralisme et la justice*, Paris, éd. Odile Jacob, 2010, 288 p. ; *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, préf. Jean Carbonnier, Paris, éd. Odile Jacob, coll. Opus, 1997, 355 p. ; *Le Gardien des promesses. Justice et démocratie*, Paris, préf. Paul Ricœur, éd. Odile Jacob, 1996, 288 p.
- GARÇON (Maurice), *Défense de la liberté individuelle*, Paris, éd. Arthème Fayard, 1957, 128 p.
- GEGOT (Jean-Claude), *Le personnel judiciaire de l'Hérault (1790-1830)*, préf. Chaunu, thèse de doctorat, Histoire du droit, Montpellier, 1974, 2 vol.
- GIESEY (Ralph E.), *Le roi ne meurt jamais. Les obsèques royales dans la France de la Renaissance*, Paris, éd. Flammarion, 1987, 350 p.
- GIRARD (René), *La violence et le sacré*, Paris, éd. Grasset, 1972, 534 p.
- GOLTZBERG (Stefan), *Chaim Perelman. L'argumentation juridique*, Paris, éd. Michalon, coll. Le Bien commun, 2013, 119 p.
- GOYARD-FABRE (Simone), *Jean Bodin et le droit de la république*, Paris, éd. P.U.F., coll. Léviathan, disc. Philosophie, 1989, 320 p.
- GUESNOIS (Pierre), *La Grande conférence des ordonnances et édits royaux*, Paris, éd. G. Chaudière, 1603, 2 t.
- HABERMAS (Jürgen), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, éd. Gallimard, coll. NRF Essais, 1997, 554 p. ; *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, éd. Fayard, coll. Sciences humaines, trad. Jean-Louis Schegel, 1981-1987, 2 t.
- HALPÉRIN (Jean-Louis), *Le Tribunal de Cassation sous la Révolution (1790-1799)*, thèse de doctorat, Histoire du droit, Paris, 1985, éd. L.G.D.J., 1987, 294 p.
- HÄNEL (Albert), *Studien zum deutschen staatsrechte [Études sur le droit de l'État allemand]*, Leipzig, éd. H. Haessel, 1873, 290 p.
- HANLEY (Sarah), *Le Lit de justice des rois de France. L'idéologie constitutionnelle dans la légende, le rituel et le discours*, Paris, éd. Aubier, coll. Collection historique, 1991, 467 p.
- HERPIN (Nicolas), *L'application de la loi : deux poids, deux mesures*, Paris, éd. du Seuil, coll. Sociologie, 1977, 177 p.
- HOURQUEBIE (Fabrice), *Le pouvoir juridictionnel en France*, Paris, éd. L.G.D.J., coll. Systèmes, 2010, 216 p.
- HUGO (Victor), *Notre-Dame de Paris*, 1831, rééd. Charpentier, Paris, 1850, 2 t.
- ISRAËL (Liora), *L'arme du droit*, Paris, éd. Presses de Sciences Po, coll. Contester, 2009, 137 p.

- JACOB (Robert), *Images de la Justice. Essai sur l'iconographie judiciaire du Moyen Âge à l'âge classique*, Paris, éd. Le Léopard d'Or, 1994, 256 p.
- JOSEPH (Michael), *Lawyers Can Seriously Damage Your Health*, Londres, éd. Michael Joseph, 1985, 320 p.
- JOUSSE (Daniel), *Nouveau Commentaire sur les Ordonnances du mois d'Août 1669 et mars 1673 : ensemble sur l'Édit du mois de Mars 1673, touchant les épices*, rééd. Debure l'aîné, Paris, 1772, 502 p.
- KANT (Emmanuel), *Métaphysique des mœurs*, 1795, rééd. Garnier Flammarion, trad. Alain Renaut, Paris, 2018, 2 t.
- KANTOROWICZ (Ernst), *Les Deux Corps du roi*, Princeton, 1957, rééd. Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, Paris, 1989, 643 p.
- KELSEN (Hans), *Vom Wesen und Wert der Demokratie [La Démocratie : sa nature, sa valeur]*, Tübingen, 2ème éd., J. C. B. Mohr, 1929, 38 p.
- KOJÈVE (Alexandre), *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Paris, éd. Nrf, Gallimard, coll. Bibliothèque des idées, 1981, 588 p.
- KRYNEN (Jacques), *L'État de justice. France, XIIIe-XXe siècles*, Paris, éd. NRF, Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 2009-2012, 2 t.
- LABAND (Paul), *Le droit public de l'Empire allemand*, Paris, rééd. V. Giard et E. Brière, 1900-1901, 2 t.
- LAUGIER (Sandra) ; OGIEN (Albert), *Le principe démocratie. Enquête sur les nouvelles formes du politique*, Paris, éd. La Découverte, coll. Cahiers libres, 2014, 220 p.
- LESAGE (Michel), *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice : contribution à l'étude du principe de séparation des pouvoirs*, préf. Roland Drago, Paris, éd. L.G.D.J., 1960, 337 p. ; *Les principes de droit public régissant les rapports entre le législateur et le juge (contribution à l'étude du principe de la séparation des pouvoirs)*, préf. Roland Drago, thèse de doctorat, Droit, Lille, 1958, 427 p.
- LINDON (Raymond), *Justice : un magistrat dépose*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit d'aujourd'hui, 1975, 182 p.
- LINHART (Danièle), *La comédie humaine du travail. De la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale*, Paris, éd. Érès, coll. Sociologie clinique, 2015, 158 p.
- LOMBARD (Paul), *Le crépuscule des juges*, Paris, éd. Robert Laffont, 1987, 187 p.
- MAGENDIE (Jean-Claude) ; GOMEZ (Jean-Jacques), *Justices*, Paris, éd. Atlas-Économica, 1986, 143 p.
- MALRAUX (André), *Les Conquérants*, 1928, rééd. Gallimard, coll. Soleil, Paris, 1967, 245 p.
- MANTOVANI (Dario), *Les Juristes écrivains de la Rome antique. Les œuvres des juristes comme littérature*, Paris, éd. Les Belles Lettres, coll. Docet omnia, 2018, 368 p.

- MARTIAL, *Épigrammes*, 85-98, rééd. Les Belles lettres, coll. des universités de France, série latine, Paris, 1930-1933, 2 t.
- MAUGIS (Édouard), *Histoire du Parlement de Paris. De l'avènement des rois Valois à la mort d'Henri IV*, Paris, éd. Auguste Picard, 1913-1916, 3 vol.
- MAURIAC (François), *Le Cahier noir*, Paris, éd. de Minuit, 1943, 89 p.
- MAVIDAL (Jérôme) ; LAURENT (Émile), dir., *Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, Paris, impr. par ordre du Sénat et de la Chambre des députés, 1883, 2 séries, 209 t.
- MÉNY (Yves), *La Corruption de la République*, Paris, éd. Fayard, coll. Sciences humaines, sous-coll. L'espace du politique, 1992, 352 p.
- MORIO (Camille), *L'administré : essai sur une légende du droit administratif*, thèse de doctorat, Droit public, Grenoble, 2018, éd. L.G.D.J., coll. Thèses, sous-coll. Bibliothèque de droit public, 2021, 700 p.
- OST (François), *Si le droit m'était conté*, Paris, éd. Dalloz, 2019, 218 p. ; *Le temps du droit*, Paris, éd. Odile Jacob, 1999, 376 p.
- PANNUNZIO (Sergio), *Il sentimento dello Stato*, Rome, éd. Libreria del Littorio, 1929, 261 p.
- PASCAL (Blaise), *Pensées sur la religion et sur quelques autres sujets*, 1670, rééd. Chez Ant. Aug. Renouard, Paris, 1812, 3 t.
- PAYEN (Philippe), *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIIIe siècle. Dimension et doctrine*, préf. Jean Imbert, Paris, éd. P.U.F., 1997, 526 p.
- PEDNEAULT (Hélène), *Pour en finir avec l'excellence*, Montréal, éd. Boréal, 1992, 320 p.
- PEYREFITTE (Alain), *Les chevaux du lac Ladoga*, Paris, éd. Plon, 1981, 425 p.
- PLATON, *Gorgias*, 454 env. av. J.-C., rééd. Garnier Flammarion, Paris, 1993, 384 p.
- POITOU (Eugène), *La liberté civile et le pouvoir administratif en France*, Paris, éd. Charpentier, 1869, 343 p.
- POLLITT (Christopher) ; BOUCKAERT (Geert), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 314 p.
- POQUELIN (Jean-Baptiste), *Les fourberies de Scapin*, Paris, éd. Pierre Le Monnier, 1671, 123 p.
- RABELAIS (François), *Le Tiers Livre*, 1546, rééd. du Seuil, Paris, 1997, 469 p. ; *Gargantua*, 1534, rééd. Garnier Flammarion, coll. Littérature et civilisation, Paris, 1993, 288 p.
- RACINE (Jean), *Iphigénie*, 1674, rééd. Hachette, Paris, 1970, 132 p. ; *Les plaideurs*, 1668, rééd. Chez Delalain, Paris, 1775, 44 p.
- RASPAIL (François-Vincent), *Mémoire à consulter à l'appui du pourvoi en cassation de dame Marie Cappelle, Vve Laffarge, sur les moyens de nullité que présente*

- l'expertise chimique, accusation d'empoisonnement par l'arsenic*, 1840, rééd. Hachette, BnF, coll. Sciences, Paris, 2019, 188 p.
- REYBAUD (Louis), *Jérôme Paturot à la recherche d'une position sociale*, Paris, éd. Paulin, 1842, 2 t.
- RICŒUR (Paul), *Cahier Ricœur*, Paris, éd. L'Herne, 2004, 362 p. ; *Le juste*, Paris, éd. Esprit, 1995-2001, 2 t. ; *Temps et récit. Le temps raconté*, Paris, éd. du Seuil, coll. Sciences humaines, 1983, 3 t.
- ROPERS (Jean-Louis), *Au service de la Pensée Judiciaire*, Melin, éd. de l'Union Fédérale des Magistrats, impr. administrative, 1971, 129 p.
- ROUSSEAU (Jean-Jacques), *Du contrat social*, 1762, rééd. Gallimard, Paris, 1964, 3 t.
- ROUSSELET (Marcel), *Histoire de la magistrature française. Des origines à nos jours*, Paris, éd. Plon, 1957, 2 t.
- ROYER (Jean-Pierre) ; MARTINAGE (Renée) ; LECOCQ (Pierre), *Juges et notables au XIXe siècle*, Paris, éd. P.U.F., 1982, 398 p.
- SAINTE-BEUVE (Charles-Augustin), *Port-Royal*, Paris, éd. Eugène Renduel, Hachette, 1840-1859, 5 vol.
- SAINT-GIRONS (Antoine), *Droit public français. Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire*, Paris, éd. Larose, 1881, 584 p.
- SALAS (Denis), *Le tiers pouvoir, vers une autre justice*, Paris, éd. Hachette Littératures, coll. Forum, 1998, 297 p.
- SCHMITT (Carl), *La dictature*, rééd. du Seuil, coll. L'Ordre philosophique, Paris, 2000, 336 p.
- SCHNAPPER (Bernard), *Voies nouvelles en histoire du droit. La justice, la famille, la répression pénale (XVIe-XXe siècles)*, Paris, éd. Publications de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, P. U. F., 1991, 680 p.
- SIMONNOT (Dominique), *Justice en France : une loterie nationale*, Paris, éd. de la Martinière, 2003, 395 p.
- SMITH (Adam), *Théorie des sentiments moraux*, 1759, rééd. P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2014, 504 p.
- SOPHOCLE, *Œdipe roi*, 429 av. J.-C., rééd. Michel-Lévy Frères, trad. Jules Lacroix, Paris, 1858, 82 p.
- SPENGLER (Oswald), *Der Mensch und die Technik [L'Homme et la Technologie]*, Munich, éd. Beck, 1931, 88 p.
- STAROBINSKI (Jean), *Trois fureurs*, Paris, éd. Gallimard, coll. Essais, 1974, 176 p.
- Syndicat de la magistrature ; BORZEIX (Jean-Marie), *Au nom du peuple français*, Paris, éd. Stock, coll. Lutter, 1974, 245 p.

- Syndicat de la magistrature, *Le guide du manifestant arrêté*, Paris, éd. Le passager clandestin, 2020, 72 p.
- THIERRY (Augustin), *Recueil de monuments inédits sur l'histoire du Tiers-État*, Paris, impr. Firmin Didot Frères, 1850-1870, 4 vol.
- THORP (René-William), *Vues sur la justice*, Paris, éd. Julliard, 1962, 270 p.
- TROPER (Michel), *La Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, thèse de doctorat, Droit, Paris, 1967, éd. L.G.D.J., coll. Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politique, 1980, 251 p.
- TRUCHE (Pierre), *Juger, être jugé. Le magistrat face aux autres et à lui-même*, Paris, éd. Fayard, coll. Documents, témoignages, 2001, 192 p. ; *L'Anarchiste et son juge. À propos de l'assassinat de Sadi Carnot*, Paris, éd. Fayard, coll. Histoire, 1994, 192 p.
- VERPRAET (Georges), *Le juge, cet inconnu*, Melun, impr. administrative, 1974, 136 p.
- VIALA (André), *Le Parlement de Toulouse et l'administration royale laïque, 1420-1525 environ*, Albi, impr. reliure des orphelins apprentis, 1953, 2 t.
- VIAN (Boris), *Traité de civisme*, 1950, rééd. Le Livre de Poche, Paris, 2015, 200 p.
- VIGOUR (Cécile), *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion*, Louvain-La-Neuve, éd. De Boeck Supérieur, coll. Ouvertures sociologiques, 2018, 336 p.
- VILLON (François), *La Farce de Maître Pathelin*, vers 1460, rééd. Librairie des bibliophiles, coll. Les petits chefs-d'œuvre, Paris, 1876, 199 p.
- VIRILIO (Paul), *La vitesse de libération*, Paris, éd. Galilée, coll. L'Espace critique, 1995, 175 p.
- WALZER (Michael), *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York, éd. Basic Books, 1983, 364 p.
- WEBER (Max), *Économie et Société*, Paris, éd. Plon, 1971, 651 p.

III. Ouvrages collectifs, dictionnaires, études et Mélanges

- ACCOMANDO (Gilles), Table ronde sur « L'administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, p. 116 s.
- AGUILA (Yann), « Préface. Le juge et le temps », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, éd. Presses Universitaires de Limoges, 2004, p. 7 s.
- ALBERT (Nathalie), « De la responsabilité de l'État à la responsabilité personnelle des magistrats. Les actions récursoires et disciplinaires à l'encontre des magistrats », in Maryse Deguegue (dir.), *Justice et responsabilité de l'État*, préf. Philippe Ardant, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 2003, p. 209 s.
- ALLINNE (Jean-Pierre), « L'assistance judiciaire comme métaphore de l'État : entre bienfaisance organisée et accès au droit, 1851-2009 », in Sophie Delbrel (dir.), *Le*

Prix de la justice. Histoire et perspectives, Bordeaux, éd. P.U.B., coll. Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p. 29 s.

AMBLARD (Marc), dir., *Conventions et management*, Bruxelles, éd. De Boeck Supérieur, coll. Management, 2003, 320 p.

ASCENSI (Lionel), « De la motivation des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation », in François Rousseau, Sylvie Grunvald et Gildas Roussel (coord.), *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet*, op. cit., p. 251 s.

ATIAS (Christian), « Justiciabilité », in Loïc Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Paris, éd. P.U.F., 2004, p. 798 s.

AUBERT (Jean-Jacques), « Du lard ou du cochon ? Une lecture à rebrousse-soies du Testamentum Porcelli », *Internationales Josephus-Kolloquium Aarhus 1999*, vol. VI, Munster, éd. Jürgen U. Kalms, 2000, p. 302 s.

BACHELIER (Gilles), « Le Tribunal des conflits, juge administratif ou juge judiciaire ? », in Agathe Van Lang (dir.), *Le dualisme juridictionnel. Limites et mérites*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2007, p. 42 s.

BASTARD (Benoit), « L'absence de maîtrise sur la demande de justice », in Virginie Donier et Béatrice Lapérou-Schneider (dir.), *La régulation par le juge de l'accès au prétoire*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2013, p. 223 s.

BELKADI (Myriam) ; NICOLAS (Berthon) ; EDWIGE (Astrid), « De quelques effets de la loi de règlement sur le budget de la Justice », in Jean-Baptiste Jacob (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, Paris, IRJS Éditions, coll. Bibliothèque de l'IRJS - André Tunc, t. 118, 2022, p. 239 s.

BELLOUBET (Nicole), « Les arbitrages politiques dans l'élaboration de la décision budgétaire », in Jean-Baptiste Jacob (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, op. cit., p. 23 s. ; Table ronde sur « L'autorité judiciaire et les fondements de l'indépendance », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 203 s.

BELLOT (Mélodie), « Le point de vue du juge judiciaire », in Hélène Pauliat, Éric Négron et Laurent Berthier (coord.), *Gens de justice au XXI^e siècle*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, éd. Presses Universitaires de Limoges, 2017, p. 139 s.

BERNABÉ (Boris), « À la source du pouvoir modérateur du juge. Notice sur les origines de l'article 21 du code de procédure civile », in *Le juge dans l'histoire : Entre création et interprétation du droit*, Journées internationales de Ljubljana, Société d'histoire du droit, Faculté de droit de l'Université de Ljubljana, 5-8 juin 2014, p. 107 s.

BERTHOMEAU (Patrick), Table ronde sur « La relativité du temps. Le temps des politiques, le temps de l'opinion publique, le temps des médias et le temps de la justice », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 279.

BETOULLE (Jérôme), v^o « Magistrat », in *Répertoire de procédure civile*, éd. Dalloz, en ligne.

- BEYNEL (Jean-François), « Le point de vue du juge judiciaire », in Hélène Pauliat, Éric Négron et Laurent Berthier (coord.), *Gens de justice au XXI^e siècle*, op. cit., p. 63 s.
- BEZES (Philippe) ; SINÉ (Alexandre), dir., *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, éd. Les Presses de Sciences Po, 2011, 523 p.
- BIGOT (Grégoire), « Le juge judiciaire, créateur de droit administratif ? », in Association française pour la recherche en droit administratif (coord.), *Le juge judiciaire*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, p. 5 s.
- BLOCH (Claudine) ; HILAIRE (Jean), « Interpréter la loi. Les limites d'un grand débat révolutionnaire », in *Miscellanea Forensia Historica. Études offertes au professeur J. Th. De Schmidt*, Amsterdam, 1988, p. 29 s.
- BOCCON-GIBOD (Didier), « Le Conseil supérieur de la magistrature confronté à l'exigence d'indépendance de l'autorité judiciaire », in François Rousseau, Sylvie Grunvald et Gildas Roussel (coord.), *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet*, Paris, éd. Dalloz, 2020, p. 239 s.
- BONAPARTE (Napoléon), cité par Georges Levasseur, in « Napoléon et l'élaboration des codes répressifs », in Jean-Louis Haruel (dir.), *Histoire du droit social : Mélanges en hommage à Jean Imbert*, Paris, éd. P.U.F., 1989, p. 371 s.
- BOURDIEU (Pierre), « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », in François Chazel et Jacques Commaille (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, éd. L.G.D.J., coll. Droit et société, 1991, p. 95 s.
- BOUVERESSE (Jacques), « Lieux de pouvoir, lieux d'autorité », in Jean Foyer, Gilles Lebreton et Catherine Puigelier (dir.), *L'autorité*, Paris, éd. P.U.F., coll. Cahiers des sciences morales et politiques, 2008, p. 99 s.
- BREEN (Emmanuel), « Les indicateurs de performance de la justice : un test pour la réforme des finances publiques », in Emmanuel Breen (dir.), *Évaluer la justice*, op. cit., p. 25 s.
- BRUSCHI (Christian), dir., *Parquet et politique pénale depuis le XIX^e siècle*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 2002, 381 p.
- CADIET (Loïc), « Réformer la justice en France – sur quelques tendances à l'œuvre », in François Rousseau, Sylvie Grunvald et Gildas Roussel (coord.), *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet*, op. cit., p. 289 s. ; « Introduction à un cours de droit institutionnel de la justice », in Julie Alix et al. (coord.), *Humanisme et justice. Mélanges en l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, Paris, éd. Dalloz, 2016, p. 289 s. ; « La théorie du procès et le nouveau management de la justice : processus et procédure », in Benoît Frydman et Emmanuel Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2011, p. 111 s. ; « Efficience versus Équité ? », in Gilberte Closset-Marchal et al. (coord.), *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2004, p. 25 s. ; « L'économie des conventions relatives à la résolution des litiges », cité par Bruno Deffains (dir.), in *L'analyse économique du règlement des litiges : approches théorique, empirique et comparative*, Rapport de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, Université Nancy 2, Conv. n° 98-23, Paris, en ligne, janv. 2001, 284 p.

- CAPPELLINA (Bartolomeo) ; VIGOUR (Cécile), « Les changements des pratiques et instruments gestionnaires des magistrats. Retours européens et comparés », in *Magistrats : un corps saisi par les sciences sociales*, colloque organisé par la Mission de recherche Droit et Justice, le Laboratoire Printemps et l'École nationale de la magistrature, les 30 et 31 janv. 2020, Bordeaux, en ligne, p. 41 s.
- CARBONNIER (Jean), « L'importance de d'Aguesseau pour son temps et pour le nôtre », in Société archéologique et historique du Limousin et de l'Académie de Poitiers, *Le chancelier Henri François d'Aguesseau. Limoges 1668-Fresnes 1751*, journées d'étude tenues à Limoges à l'occasion du bicentenaire de sa mort (Octobre 1951), Limoges, éd. Librairie Desvilles, 1953, p. 35 s. ; « Le Code civil », in Pierre Nora (dir.), *Les lieux de mémoire. III. La Nation, 2. Le territoire, l'État, le patrimoine*, Paris, éd. Gallimard, coll. Bibliothèque illustrée des histoires, 1986, p. 293 s.
- CARCASSONNE (Guy), « Société de droit contre État de droit », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, éd. Dalloz, 1996, p. 37 s.
- CARON-DÉGLISE (Anne), « Se faire entendre en justice », in Soraya Amrani-Mekki (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, op. cit., p. 127 s.
- CASAUX-LABRUNÉE (Lise), « La liberté de se réconcilier », in Maryse Badel et Sandrine Sana-Chaillé de Néré (coord.), *Des liens et des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Laborde*, Paris, éd. Dalloz, 2015, p. 522 s.
- CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), « La citoyenneté administrative », in Pascale Gonod, Fabrice Melleray et Philippe Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, t. II, Paris, éd. Dalloz, coll. Traités, 2011, p. 397 s.
- CLAY (Thomas), « La parole, l'écrit et l'image dans les modes alternatifs de règlement des conflits », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *La parole, l'écrit et l'image en justice : quelle procédure au XXI^e siècle ?*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, éd. Presses Universitaires de Limoges, 2011, p. 61 s.
- CLÈRE (Jean-Jacques), « Malheurs et malaises de la magistrature française au début de la III^e République (1870-1914) », in Jean-Jacques Clère, Françoise Fortunet et Philippe Jobert (dir.), *Le bonheur est une idée neuve. Hommage à Jean Bart*, éd. univ. de Dijon, coll. du Centre Georges Chevrier, 2000, p. 65 s.
- COHEN (Daniel) ; GARAPON (Antoine), « Préface », in Emmanuel Breen (dir.), *Évaluer la justice*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 2002, p. 17 s.
- COLIN (Euphémie) ; GOYON (Maxime) ; ROUSSEAU (Alexandre), « L'évolution du budget de la Justice en France. Approche historique », in Jean-Baptiste Jacob (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, op. cit., p. 93 s.
- COMPAGNON (Antoine), « Avant-propos », in Antoine Compagnon (dir.), *De l'autorité. Colloque annuel du Collège de France*, Paris, éd. Odile Jacob, coll. Colloque annuel du Collège de France, 2008, p. 7 s.
- CONAN (Matthieu), « L'augmentation "sans précédent" des crédits de la Mission "Justice" », in Jean-Baptiste Jacob (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, op. cit., p. 15 s.

- COUDERC (Bertrand), « Le point de vue de l'avocat », in Hélène Pauliat, Éric Négron et Laurent Berthier (coord.), *Gens de justice au XXIe siècle*, op. cit., p. 69 s.
- COULON (Jean-Marie), « Les solutions relatives à l'office du juge », in Jean-Marie Coulon et Marie-Anne Frison Roche (dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 1996, p. 57 s. ; « La compétence et les pouvoirs du juge de l'exécution », in *10e anniversaire de la loi du 9 juillet 1991 sur la réforme des procédures civiles d'exécution*, colloque du 9 juill. 1991 à la Cour de cassation, avec la Chambre nationale des huissiers de justice, Paris, éd. Juridiques et techniques, coll. Passerelle, 2002, p. 37 s.
- DALLE (Hubert), « Introduction », in Marie-Luce Cavrois, Hubert Dalle et Jean-Paul Jean (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, éd. La Documentation française, 2002, p. 11 s.
- DANET (Jean), « Le temps des parties ; temps du litige ou du conflit et temps de la procédure », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 119 s.
- DE COSTER (Geneviève), « Se faire entendre en justice », in Soraya Amrani-Mekki (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXIe siècle ?*, op. cit., p. 139 s.
- DE LAMAZE (Édouard), « Le point de vue de l'avocat », in Hélène Pauliat, Éric Négron et Laurent Berthier (coord.), *Gens de justice au XXIe siècle*, op. cit., p. 117 s.
- DE LEVAL (Georges), « Les ressources de l'inversion du contentieux », in Marie-Thérèse Caupain et Georges De Leval (dir.) *L'efficacité de la justice civile en Europe*, Bruxelles, éd. Larcier, 2000, spéc. p. 83 s.
- DE MONTGOLFIER (Éric), Table ronde sur « La relativité du temps. Le temps des politiques, le temps de l'opinion publique, le temps des médias et le temps de la justice », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 272 s.
- DEBRÉ (Michel), cité par Rémi Keller, in Table ronde sur « L'autorité judiciaire et les fondements de l'indépendance », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 215 s.
- DEGUERGUE (Maryse), dir., *Justice et responsabilité de l'État*, op. cit., 308 p.
- DEHARO (Gaëlle), « L'influence de la rationalité économique sur l'évolution des missions des gens de justice : vers la fongibilité des professions juridiques réglementées ? », in Hélène Pauliat, Éric Négron et Laurent Berthier (coord.), *Gens de justice au XXIe siècle*, op. cit., p. 87 s.
- DELMAS-GOYON (Pierre), in Atelier : « Comment reconnaître les nouveaux modes d'exercice de la justice ? », in *Édification de la Justice du 21ème siècle*, colloque organisé les 10-11 janv. 2014 à la Maison de l'Unesco, par le ministère de la Justice et ouvert par le Premier ministre, synthèse en ligne sur le site du Conseil National des barreaux, p. 8 s.
- DESCLAUX (Henri), « L'évolution de l'exercice de l'action publique et l'éthique des magistrats du parquet », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *L'éthique des gens de justice*, op. cit., p. 55 s.

- DESDEVISES (Yvon), « Accès au droit / Accès à la justice », in Loïc Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice, op. cit.*, p. 1 s.
- DUMOULIN (Laurence) ; DELPEUCH (Thierry), « La justice : émergence d'une rhétorique de l'usager », in Philippe Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, éd. La Découverte, coll. Recherches, 1997, p. 103 s.
- DUPEYROUX (Olivier), « La doctrine française et le problème de la jurisprudence source de droit », in *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, Toulouse, éd. Université des sciences sociales de Toulouse, 1978, p. 463 s.
- EISENMANN (Charles), « L'Esprit des lois et la séparation des pouvoirs », in *Mélanges R. Carré de Malberg*, 1933, rééd. Librairie Duchemin, Paris, 1977, p. 163 s.
- Encyclopaedia universalis. Universalis 1974 : les événements, les hommes, les problèmes en 1973*, Paris, éd. Encyclopaedia universalis, 1974, 654 p.
- FABRI (Marco), et al., dir., *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, éd. L.G.D.J., coll. Grands colloques, 2005, 460 p.
- FAVOREU (Louis), « Résurgence de la notion de déni de justice et droit au juge », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline, op. cit.*, p. 513 s.
- FORGET (Jean-Luc), « Le point de vue de l'avocat », in Hélène Pauliat, Éric Négron et Laurent Berthier (coord.), *Gens de justice au XXIe siècle, op. cit.*, p. 163 s.
- FOULQUIER (Norbert), « Le service public », in Pascale Gonod, Fabrice Melleray et Philippe Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, t. II, *op. cit.*, p. 45 s.
- FOURMONT (Alexis), « Paradoxes de l'indépendance (financière) de la Justice », in Jean-Baptiste Jacob (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget, op. cit.*, p. 293 s.
- FRÉGER (Laurie), « Les parlements de Louis XIV à travers la réforme de la justice : l'exemple de la réglementation des épices », in Gauthier Aubert et Olivier Chaline (dir.), *Les Parlements de Louis XIV. Opposition, coopération, autonomisation ?*, Rennes, éd. Presses universitaires de Rennes, coll. Histoire, 2010, p. 161 s.
- FRICERO (Natalie), « L'impartialité des juges à travers la jurisprudence de la Cour de cassation sur la récusation », in *La création du droit jurisprudentiel. Mélanges en l'honneur de Jacques Boré*, Paris, éd. Dalloz, 2007, p. 181 s.
- FRISON-ROCHE (Marie-Anne) ; HAENEL (Hubert), « Le service public de la justice. Conclusions ouvertes », in Élisabeth Guigou (dir.), *Le service public de la justice*, Paris, éd. Odile Jacob, 1998, p. 183 s.
- FRISON-ROCHE (Marie-Anne), « Le droit d'accès à la justice et au droit », in Rémy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche et Thierry Revet (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, 16ème éd., Dalloz, Hors-coll., 2011, p. 497 s.
- FRYDMAN (Benoit), « Le management comme alternative à la procédure », in Benoît Frydman et Emmanuel Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges, op. cit.*, p. 101 s.

- GABORIAU (Simone) ; PAULIAT (Hélène), coord., *La parole, l'écrit et l'image en justice : quelle procédure au XXI^e siècle ?*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, éd. Presses Universitaires de Limoges, 2011, 212 p. ; *Le Temps, la Justice et le Droit*, *op. cit.*, 373 p. ; *L'éthique des gens de justice*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, éd. Presses Universitaires de Limoges, 2001, 232 p.
- GABORIAU (Simone), Table ronde sur « La relativité du temps. Le temps des politiques, le temps de l'opinion publique, le temps des médias et le temps de la justice », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, *op. cit.*, p. 285.
- GARAPON (Antoine), « Le nouvel âge de l'Autorité », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *L'éthique des gens de justice*, *op. cit.*, p. 13 s.
- GAZIER (François), « Avant-propos », in François Chauvel, Thierry Lambert et Didier Pélissier, *Les cas de partage au Tribunal des conflits*, préf. Jacques Robert, Paris, éd. Economica, 1984, p. 6 s.
- GOÜEDAR (Ulysse) ; OGER (Pauline), « Le contrôle par la Cour des comptes de l'exécution budgétaire de la mission "Justice" », in Jean-Baptiste Jacob (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, *op. cit.*, p. 185 s.
- GUINCHARD (Serge), « Entre aristocratie judiciaire et *humiliores* : la justice à la croisée des destins de ses acteurs et de ses usagers », in François Rousseau, Sylvie Grunvald et Gildas Roussel (coord.), *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet*, *op. cit.*, p. 197 s. ; « L'instrumentalisation du contrôle de proportionnalité dans le débat sur la place de l'autorité judiciaire dans nos institutions », in Jean-François Cesaro et Arnaud Martinon (dir.), *Mélanges en l'honneur de Bernard Teyssié*, Paris, éd. LexisNexis, 2019, p. 609 s.
- HALPÉRIN (Jean-Louis), « L'Empire hérite et lègue », in Philippe Boucher (dir.), *La Révolution de la justice. Des lois du roi au droit moderne*, Paris, éd. Jean-Pierre De Monza, 1989, p. 221 s.
- HAMON (Philippe), « Les dettes du roi de France (fin du Moyen Âge-XVI^e siècle) : une dette "publique" ? », in Jean Andreau, Gérard Béaur et Jean-Yves Grenier (dir.), *La dette publique dans l'histoire*, Paris, éd. de l'Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. Histoire économique et financière - XIX^e-XX^e, 2006, p. 85 s.
- HETZEL (Patrick), « L'évaluation de la politique publique de la justice », in Jean-Baptiste Jacob (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, Paris, IRJS Éditions, coll. Bibliothèque de l'IRJS - André Tunc, t. 118, 2022, p. 207 s.
- HOULLEMARE (Marie) ; ROUSSEL (Diane), dir., *Les justices locales et les justiciables. La proximité judiciaire en France du Moyen Âge à l'époque moderne*, Rennes, éd. P.U.R., coll. Histoire, 2015, 278 p.
- HUBER (Paul), « Les greffiers des services judiciaires, au cœur de la justice du 21^e siècle », in Hélène Pauliat, Éric Négron et Laurent Berthier (coord.), *op. cit.*, p. 145 s.

- IETSWAART (Heleen), « Déjudiciarisation », in André-Jean Arnaud (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, Bruxelles, éd. L.G.D.J., 1988, p. 94 s.
- JEAN (Jean-Paul) ; SALAS (Denis), coord., *Une administration pour la justice*, RFAP 2008, n° 125, 257 p.
- JEAN (Jean-Paul), « Du justiciable à l’usager de la justice », in Virginie Donier et Béatrice Lapérou-Schneider (dir.), *La régulation par le juge de l’accès au prétoire*, op. cit., p. 215 s. ; « Évaluation et qualité », in Loïc Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Paris, éd. P.U.F., 2004, p. 483 s. ; « La qualité de la justice face aux attentes des justiciables », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *L’éthique des gens de justice*, op. cit., p. 149 s.
- JEULAND (Emmanuel), dir., *Court management - Gestion du tribunal. Pour un principe de coordination en matière de gestion du tribunal - For a Principle of Coordination in Court Management*, Paris, IRJS Éditions, coll. Bibliothèque de l’IRJS - André Tunc, t. 110, 2020, 278 p. ; *Séminaire de travail sur la qualité de la Justice*, organisé par la Mission de recherche Droit et Justice, à Paris, le 8 avr. 2016, en ligne ; « Le renouveau du principe du juge naturel et l’industrialisation de la justice », in Benoît Frydman et Emmanuel Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice et l’indépendance des juges*, op. cit., p. 87 s.
- JOLY-COZ (Gwenola), « Introduction », in *Magistrats : un corps saisi par les sciences sociales*, op. cit., p. 32 s.
- LABRUSSE-RIOU (Catherine), « Management et statuts d’indépendance : d’un service public – la justice – à d’autres – les hôpitaux et l’université », in Benoît Frydman et Emmanuel Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice et l’indépendance des juges*, op. cit., p. 141 s.
- LACABARATS (Alain), « Le justiciable et la Cour de cassation », in Soraya Amrani-Mekki (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXIe siècle ?*, op. cit., p. 181 s.
- LACHAUME (Jean-François), « La définition du droit administratif », in Pascale Gonod, Fabrice Melleray et Philippe Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, t. I, Paris, éd. Dalloz, coll. Traités, 2011, p. 101 s.
- LAMEYRE (Xavier), « Le temps de la peine ; entre sujétion temporelle et subjectivation existentielle », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 163 s.
- LE BOUILLONNEC (Jean-Yves), Table ronde sur « L’administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l’autorité judiciaire dans les institutions*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2016, p. 87 s.
- LE BOURHIS (Jean-Pierre) ; LASCOUMES (Pierre), « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d’inventaire et de typologie des pratiques », in Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L’instrumentation dans l’action publique. Controverses, résistances, effets*, Paris, éd. Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2014, p. 493 s.
- LECOCQ (Pierre), « Pouvoir et autorité judiciaires dans les Constitutions françaises », in Jean-Pierre Royer (coord.), *Être juge demain. Belgique, Espagne, France, Italie*,

Pays-Bas, Portugal et R.F.A., Arras, éd. Presses Universitaires de Lille, 1983, p. 109 s.

LECOMTE (Catherine), « Droits régaliens », in Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, éd. P.U.F., Lamy, coll. Dictionnaires Quadrige, disc. Droit et Science politique, 2003, non paginé.

LENTZ (Thierry), dir., *Napoléon et le droit*, Paris, éd. CNRS, coll. Histoire, 2017, 300 p.

LEPEU (Vanessa), « Renouer », in Robert Salis (dir.), *Rendre la justice*, Paris, éd. Calmann-Lévy, coll. Documents, Actualités, Société, 2021, p. 364 s.

LESCLOUS (Vincent), « Le parquet face à ses exigences nouvelles d'effectivité », in François Rousseau, Sylvie Grunvald et Gildas Roussel (coord.), *Les mots du droit, les choses de justice. Mélanges en l'honneur de Jean Danet*, op. cit., p. 389 s.

LETOURNEUR (Maxime), « Quelques réflexions sur la codification du droit administratif », in *Études juridiques offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Paris, éd. Dalloz, 1964, p. 277 s.

LÉVY (Jean-Philippe), « Réflexions sur l'importance et l'intérêt des questions de preuves », in *Travaux juridiques et économiques de l'Université de Rennes*, vol. XVIII, 1954, p. 3 s. ; « La Hiérarchie des preuves dans le droit savant du Moyen-Âge, depuis la Renaissance du droit romain jusqu'à la fin du XIV^e siècle », in *Annales de l'Université de Lyon*, 3^{ème} série, éd. du Recueil Sirey, 1939, 174 p.

LLOPIS (Marc), « Saisir le juge », in Soraya Amrani-Mekki (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, op. cit., p. 109 s.

LOMBARD (Martine), « La responsabilité du fait du service public de la justice, trente ans après la loi du 5 juillet 1972 », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Paris, éd. Dalloz, 2002, p. 657 s.

LUCHAIRE (François), « Observations sur l'avant-projet de Constitution du 29 juillet 1958 », in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^{ème} République, dir. François Luchaire et Didier Maus, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. I, Paris, éd. La Documentation française, vol. I, 1987, 613 p.

LUDET (Daniel), Table ronde sur « La nomination des magistrats », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 47 s.

MACHELON (Jean-Pierre), « La question du pouvoir judiciaire dans les débuts de la III^e République », in *Justice et État*, actes du XXIII^e colloque de l'Association française d'histoire des idées politiques, Aix-en-Provence, 12 et 13 sept. 2013, éd. Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2014, p. 369 s.

MARC (Emmanuelle), « Les agents publics », in Pascale Gonod, Fabrice Melleray et Philippe Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, t. II, op. cit., p. 343 s.

MARSHALL (Didier), « Les tribunaux à l'heure de la performance », in Benoît Frydman et Emmanuel Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, op. cit., p. 11 s.

- MARTENS (Paul), « Préface », in Benoît Frydman et Emmanuel Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, *op. cit.*, p. 1 s.
- MAZEAU (Charles-Jean-Jacques), « Compétence », in Maurice Block (dir.), *Dictionnaire général de la politique*, t. I, rééd. O. Lorenz, Paris, 1884, p. 428 s.
- MÉTAIRIE (Guillaume), « L'électivité des magistrats judiciaires en France, entre Révolution et monarchies (1789-1814) », in Jacques Krynen (dir.), *L'Élection des juges. Étude historique française et contemporaine*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 1999, p. 20 s.
- MICHEL (Paul), « Le traitement en temps réel », in Christian Bruschi (dir.), *Parquet et politique pénale depuis le XIXe siècle*, *op. cit.*, p. 339 s.
- MOLINS (François), « L'indépendance », in Robert Salis (dir.), *Rendre la justice*, *op. cit.*, p. 29 s.
- MONNIER (François), « Magistrature », in Jean Tulard (dir.), *Dictionnaire Napoléon*, Paris, éd. Fayard, 1989, p. 1110 s.
- NICOD (Jean-Claude), Table ronde sur « Le temps des acteurs de la justice », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, *op. cit.*, p. 188 s.
- OPPETIT (Bruno), « Justice étatique et justice arbitrale », in *Études offertes à Pierre Bellet*, Paris, éd. Litec, 1991, p. 415 s.
- ORLANDI (Renzo), « La mediazione penale tra finalità riconciliative ed esigenze di giustizia », in Associazione fra gli studiosi del processo penale (conv.), *Accertamento del fatto, alternative al processo, alternative nel processo*, Milano, éd. Giuffrè, 2007, p. 165 s.
- OST (François), « Conclusions générales : le temps, la justice et le droit », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, *op. cit.*, p. 357 s.
- PARADEISE (Catherine), « Action publique et légitimité professionnelle. Quelques remarques liminaires », in Thomas Le Bianic et Antoine Vion (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, éd. L.G.D.J., coll. Droit et société, 2008, p. 289 s.
- PATANÈ (Vania), « La mediazione », in Glauco Giostra et Giulio Illuminati (coord.), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, préf. Tullio Padovani, Turin, éd. Giappichelli, 2001, p. 371 s.
- PAULIAT (Hélène) ; NÉGRON (Éric) ; BERTHIER (Laurent), coord., *Gens de justice au XXIe siècle*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, éd. Presses Universitaires de Limoges, 2017, 176 p.
- PAULIAT (Hélène), « Introduction de la problématique d'ensemble », Table ronde sur « L'administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, *op. cit.*, p. 63 s. ; « Justice, performance et qualité », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Le droit administratif : permanences et convergences*, Paris, éd. Dalloz, 2007, p. 823 s. ; « L'administration de la justice au service d'une meilleure maîtrise du temps de justice : politiques

- européennes et expériences étrangères », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 233 s. ; « L'administration de la justice dans les institutions françaises », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *L'éthique des gens de justice*, op. cit., p. 75 s.
- PAULIAT-DEFAYE (Philippe), « Le temps de la décision de justice et de son exécution », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 149 s.
- PECQUEUR (Émilie), « Saisir le juge », in Soraya Amrani-Mekki (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, op. cit., p. 103 s.
- PERRIER (Jean-Baptiste), « La déjudiciarisation : la "justice" hors le juge », in Soraya Amrani-Mekki (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, op. cit., p. 83 s.
- PERROT (Roger), « L'inversion du contentieux (ou les prouesses de l'ordonnance sur requête) », in *Justice et droits fondamentaux : études offertes à Jacques Normand*, éd. Litec, 2003, spéc. p. 387 s.
- PETIT (François), dir., *Le règlement amiable des différends sociaux. Étude juridique : France, Espagne, Québec*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007, 272 p.
- PICARDI (Nicola), « Juge, État et Communauté », in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, Paris, éd. Dalloz, 1996, p. 351 s.
- PIÉRART (Odile), « L'administration de la justice administrative », Table ronde sur « L'administration des tribunaux et du corps judiciaire », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 106 s.
- PINEAU (Jean), « Les pouvoirs du juge et le Nouveau Code civil du Québec », in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, op. cit., p. 363 s.
- PIVA (Claude), « Les preuves à l'épreuve du temps : la justice à l'épreuve de la connaissance scientifique », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, op. cit., p. 289 s.
- PLANIOL (Marcel), « Inutilité d'une révision générale du Code civil », in Jean-Louis Halpérin (prés.), *Le Code civil 1804-1904. Livre du centenaire*, Paris, éd. Dalloz, coll. Bibliothèque Dalloz, 2004, p. 953 s.
- PUIGELIER (Catherine) ; SAINTE-ROSE (Jerry), « Tribunal de Cassation, Cour de cassation et autorité », in Jean Foyer, Gilles Lebreton et Catherine Puigelier (dir.), *L'autorité*, op. cit., p. 151 s.
- QUESTIAUX (Nicole), « Statut, carrière et indépendance du magistrat français », in Gérard Duprat (dir.), *Justice et politique*, Colmar, éd. Presses Universitaires d'Alsace, 1974, p. 19 s.
- QUINART (Emilien), « La Justice, insoluble dans la LOLF ? », in Jean-Baptiste Jacob (coord.), *Financer la Justice en France : Contributions à l'étude de la construction d'un budget*, op. cit., p. 259 s.
- RASKIN (Emmanuel), « Se faire entendre en justice », in Soraya Amrani-Mekki (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, op. cit., p. 147 s.

- REITER (Catherine), « Organisation and Management of Higher Courts - Best Practices », in *Higher Courts Management*, 4ème e-séminaire de l'Association internationale de recherche sur l'administration de la justice, non-public, en ligne, 24 juin 2021.
- RENARD-PAYEN (Olivier) ; ROBINEAU (Yves), « La responsabilité de l'État pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative », in Cour de cassation, *Rapport annuel 2002. La responsabilité*, Paris, éd. La Documentation française, 2003, p. 59 s.
- RENOUX (Thierry-Serge), « Introduction de la problématique », Table ronde sur « L'autorité judiciaire et le service public de la justice », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 155 s. ; « L'autorité judiciaire », in Didier Maus, Louis Favoreu et Jean-Luc Parodi (dir.), *L'Écriture de la Constitution de 1958*, Aix-en-Provence, éd. Presses universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1992, p. 667 s.
- REULOS (Michel), « La notion de justice et l'activité administrative du roi en France (XVème-VIIème siècle) », in Werner Paravicini et Karl Ferdinand Werner (dir.), *Histoire comparée de l'administration (IVe-XVIIIe siècles)*, Munich, Zurich, 1980, p. 33 s.
- RICHARD (Alain), Table ronde sur « L'autorité judiciaire et le service public de la justice », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 168 s.
- RIVERO (Jean), « Rapport de synthèse », in *L'administration et le fonctionnement de la justice en Europe*, AEAP 1991, t. XIV, éd. C.N.R.S. ; « Idéologie et techniques dans le droit des libertés publiques », *Mélanges Jean-Jacques Chevallier : Histoire des idées et idées sur l'histoire*, Paris, éd. Cujas, 1977, p. 247 s.
- ROUSSEAU (Dominique), « Exigences constitutionnelles de l'indépendance de la justice et exigences managériales », in Benoît Frydman et Emmanuel Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, op. cit., p. 57 s.
- ROUSSEL (Violaine), « Les changements d'ethos des magistrats », in Jacques Commaille et Martine Kaluszynski (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, éd. La Découverte/PACTE, coll. Recherches/Territoires du politique, 2007, p. 25 s.
- ROUSSILLON (Henry) ; BIOY (Xavier), dir., *La liberté personnelle. Une autre conception de la liberté ?*, préf. Bruno Genevois, Toulouse, éd. Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, L.G.D.J., Lextenso, coll. Actes de colloques de l'IFR, 2006, 156 p.
- ROUSSILLON (Henry) ; BIOY (Xavier), dir., *La liberté personnelle. Une autre conception de la liberté ?*, préf. Bruno Genevois, Toulouse, éd. Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, L.G.D.J., Lextenso, coll. Actes de colloques de l'IFR, 2006, 156 p.
- ROYER (Jean-Pierre), « L'Assemblée au travail », in Philippe Boucher (dir.), *La Révolution de la justice. Des lois du roi au droit moderne*, op. cit., p. 127 s. ; « La notation des magistrats en France depuis 1850 », in Jean-Pierre Royer (coord.), *Être juge demain. Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal et R.F.A.*, op. cit., p. 233 s.
- ROZÈS (Simone), dir., *L'administration de la justice*, RFAP 1991, n° 57, 180 p.
- SALTER (Shannon), « Can Online Dispute Resolution Humanize the Justice System? », in Tech Law for Everyone, *Webinar: The Inaugural SCL Sir Brian Neill Lecture*, 7 déc. 2018, en ligne.

- SAUVÉ (Jean-Marc), « Administrer la juridiction administrative », in Bruno Genevois (coord.), *Mélanges en l'honneur de Marceau Long : le service public*, Paris, éd. Dalloz, 2016, p. 411 s.
- SCHROEDT-GIRARD (Jean-Louis), *et al.*, C.S.A.J., E.N.M., *Déclinaison et mise en place d'une politique locale d'accès au droit*, Paris, n. p., nov. 2012, 43 p.
- SENESE (Salvatore), « L'indépendance est-elle aussi une valeur pour le changement ? », in Jean-Pierre Royer (coord.), *Être juge demain. Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal et R.F.A.*, Arras, éd. Presses Universitaires de Lille, 1983, p. 41 s.
- SÉRIAUX (Alain), « Les enjeux éthiques de l'activité de *iurisdictio* », in Jean-Marie Carbasse et Laurence Depambour-Tarride (dir.), *La conscience du juge dans la tradition juridique européenne*, Paris, éd. P.U.F., coll. Droit et justice, 1999, p. 293 s.
- SERVERIN (Évelyne), « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice », in Benoît Frydman et Emmanuel Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, *op. cit.*, p. 37 s. ; « Statistique(s) judiciaire(s) », in Loïc Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, *op. cit.*, p. 1252 s.
- SOBOUL (Albert), « Jacques-René Hébert et le Père Duchesne en l'An II », Portraits de révolutionnaires, in Albert Mathiez, *La vie chère et le mouvement social sous la Terreur*, t. II, Paris, éd. Payot, 1973, p. 157 s.
- SOULA (Matthieu), « Demande et dette de justice. Retour sur deux siècles de définition de la "population judiciaire" », in Soraya Amrani-Mekki (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, *op. cit.*, p. 21 s.
- THOUVENIN (Jean-Marc), « Le délai raisonnable », in Pierre Michel Eisemann (dir.), *Le droit international et le temps*, Paris, éd. Pedone, coll. Société Française pour le Droit International - Colloque, 2001, p. 109 s.
- THOUVENIN (Jean-Marc), « Le délai raisonnable », in Pierre Michel Eisemann (dir.), *Le droit international et le temps*, Paris, éd. Pedone, coll. Société Française pour le Droit International - Colloque, 2001, p. 109 s.
- TIEDE (Lydia Brashear), « The rule of law, institutions, and economic development », in Christopher May et Adam Winchester (eds.), *Handbook on the Rule of Law*, Cheltenham, éd. Edward Elgar, coll. Law, 2018, p. 405 s.
- TREILHARD (Jean-Baptiste), « Exposé des motifs des livres premier et deuxième de la 1^{ère} partie du projet de Code de procédure civile présenté au Corps législatif », lors de sa séance du 4 avr. 1806, in *Code de procédure civile*, Paris, éd. Chez N. Renaudière, mai 1806, 426 p.
- TULKENS (Françoise), « Le délai raisonnable et la Convention européenne des droits de l'homme », in Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (coord.), *Le Temps, la Justice et le Droit*, *op. cit.*, p. 207 s.
- URVOAS (Jean-Jacques), « Allocution de clôture », Propos conclusifs. Quelle place pour le juge judiciaire dans l'architecture constitutionnelle ?, in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, *op. cit.*, p. 235 s.

VAN LANG (Agathe), « Propos conclusifs. Quelle place pour le juge judiciaire dans l'architecture constitutionnelle ? », in *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, op. cit., p. 241 s. ; « La responsabilité de l'État du fait du service public judiciaire », in Association française pour la recherche en droit administratif (coord.), *Le juge judiciaire*, op. cit., p. 227.

VAUCHEZ (Antoine), « Les jauges du juge. La justice aux prises avec la construction de sa légitimité (Réflexions post-Outreau) », in Pascal Mbongo (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Actes du colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 par la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, éd. du Conseil de l'Europe, p. 60 s.

VICENTINI (Jean-Philippe), « Le management et l'action du parquet », in Benoît Frydman et Emmanuel Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, op. cit., p. 25 s.

VIGOUR (Cécile), et al., *La justice en examen*, Paris, éd. P.U.F., coll. Le lien social, 2022, 436 p.

VIGOUROUX (Christian), « Le point de vue du conseiller d'État », in Hélène Pauliat, Éric Négron et Laurent Berthier (coord.), *Gens de justice au XXI^e siècle*, op. cit., p. 160 s. ; « Ministère de la justice », in Loïc Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, op. cit., p. 889 s.

WIEDERKEHR (Georges), « Qu'est-ce qu'un juge ? », in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, op. cit., p. 575 s.

IV. Discours et monographies

AURIOL (Vincent), *Discours prononcé lors de l'installation du C.S.M.*, Paris, 28 mars 1947, cité in C.S.M., « Genèse du Conseil supérieur de la magistrature », en ligne.

AYDALOT (Maurice), *Discours du premier président de la Cour de cassation*, prononcé le 2 oct. 1973, Paris, en ligne.

BALLOT-BEAUPRÉ (Alexis), *Discours du premier président de la Cour de cassation*, prononcé le 16 oct. 1900, cité par Pierre Draï, in *Discours d'audience solennelle de début d'année judiciaire*, prononcé le 12 janv. 1996, Paris, en ligne.

BARTHE (Félix), *Discours du garde des Sceaux devant la Chambre des pairs*, Paris, 1838, cité par Jean-Charles Asselain, in *L'argent de la justice. Le budget de la justice en France de la Restauration au seuil du XXI^e siècle*, Bordeaux, Hors-coll., éd. Presses Universitaires de Bordeaux, 2009, p. 515-516.

BAUDOIN (Manuel-Achille), *Discours d'audience solennelle de début d'année judiciaire*, Paris, 1904, cité par Alain Bancaud, in *La Haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou Le culte des vertus moyennes*, op. cit., p. 136 ; *M. le procureur général Édouard Lafferrière (1841-1901)*, éloge funèbre prononcé le 16 oct. 1902, Paris, Imprimerie nationale, 1902, 96 p.

BELLOUBET (Nicole), *Présentation des chantiers de la Justice*, Discours de Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, 6 oct. 2017, en ligne.

BÉRENGER (René), *De la magistrature et de quelques réformes relatives à l'organisation judiciaire*, discours prononcé le 3 nov. 1869, Lyon, impr. Louis Perrin, 1869, 67 p.

- BERR (Charles), *De la liberté individuelle et de la détention préventive*, discours prononcé le 4 nov. 1879, Riom, impr. G. Leboyer, 1879, 48 p.
- BLANC (Jules), *La fermeté du magistrat*, discours prononcé le 5 nov. 1845, Besançon, impr. de Bintot, 1845, 28 p.
- BOUCHEZ (Camille-Joseph), *La suppression de la hiérarchie judiciaire et l'avancement des magistrats*, discours prononcé le 3 nov. 1881, Paris, impr. Boudet, 1881, 58 p.
- CAMOIN DE VENCE (Charles-Émile), *L'opinion publique et les Parlements*, discours prononcé le 3 nov. 1864, Poitiers, impr. A. Dupré, 1864, 52 p.
- CHÉGARAY (Michel-Charles), *De l'état présent des institutions judiciaires et de quelques réformes à y introduire*, discours prononcé le 8 nov. 1836, Orléans, impr. A. Jacob, 1836, 23 p.
- COLIN (Pierre-François), *De l'indépendance du magistrat*, discours prononcé le 15 nov. 1837, Dijon, impr. de Simonnot-Carion, 1837, 16 p.
- COMPANS, *La conscience du magistrat*, discours prononcé le 13 nov. 1837, Bordeaux, coll. Discours de la Bibliothèque de la cour d'appel, 23 p.
- DAGUENET, *Les moyens de parvenir à la meilleure composition des tribunaux*, discours prononcé le 8 nov. 1841, Montpellier, impr. Jean Martel aîné, 1841, 31 p.
- DATI (Rachida), *Présentation aux élus du Limousin, de Poitou-Charentes et de Vendée du projet de schéma des CA de Poitiers et Limoges*, prononcée le 12 nov. 2017, en ligne ; *Présentation aux élus de Midi-Pyrénées et du Lot-et-Garonne du projet de schéma des CA d'Agen et de Toulouse*, prononcée le même jour, en ligne ; *Présentation aux élus du projet de schéma d'Aix, Montpellier et Nîmes*, prononcée le 10 nov. 2017, en ligne ; *Projet de schéma d'organisation judiciaire à Angers et Rennes. Discours de Mme Rachida Dati, garde des Sceaux, ministre de la Justice / Préfecture de Rennes*, prononcé 9 nov. 2017, en ligne ; *CA Colmar et Besançon - projet de schéma d'organisation judiciaire*, présenté le 5 nov. 2007, en ligne ; *Présentation du projet d'organisation judiciaire Paris-Versailles*, prononcée le 29 oct. 2007, en ligne ; *Projet de schéma d'organisation judiciaire. Cour d'appel de Douai. Discours de Mme Rachida Dati, garde des Sceaux, ministre de la Justice*, prononcé le 12 oct. 2007, en ligne ; *Réunion du Comité consultatif de la carte judiciaire. Discours du garde des Sceaux, ministre de la Justice*, prononcé le 27 juin 2007, en ligne.
- DAUPHIN (Albert), *Les réformes dans l'administration de la justice*, discours prononcé le 3 nov. 1880, Paris, impr. E. Donnaud, 1880, 60 p.
- DE BASTARD D'ESTANG (Henri), *Les devoirs du magistrats*, discours prononcé le 5 nov. 1828, Riom, impr. Thibaud, 1828, 21 p.
- DE NORAY (Jouslin), *L'inamovibilité du magistrat*, discours prononcé le 3 nov. 1818, Bourges, *Le journal de Bourges*, 4 nov. 1818.
- DE ROBESPIERRE (Maximilien), discours prononcé à l'Assemblée constituante, le 25 janvier 1790, sur l'institution d'un jury populaire dans les affaires criminelles et civiles, cité in *Mémoires authentiques de Maximilien de Robespierre : ornés de son*

portrait, et de fac similé, de son écriture extraits de ses mémoires, t. II, Paris, éd. Moreau-Rosier, 1830, p. 287.

DE ROULHAC (Grégoire), *La dignité de la magistrature en général et de celle de la Cour en particulier*, discours prononcé le 9 nov. 1812, Limoges, *Annales de la Haute-Vienne*, 20 nov. 1812.

DEBANNE (Scipion), *Le travail*, discours prononcé le 3 nov. 1875, Grenoble, impr. Baratier et Dardelet, 1875, 35 p.

DEBRÉ (Michel), discours prononcé le 27 août 1958 devant l'Assemblée générale du Conseil d'État ; cité par Thierry-Serge Renoux, « L'autorité judiciaire », in Didier Maus, Louis Favoreu et Jean-Luc Parodi (dir.), *L'Écriture de la Constitution de 1958*, Aix-en-Provence, éd. Presses universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1992, p. 667.

DUFOUR (Louis), *De la détention préventive en France et en Angleterre*, discours prononcé le 3 nov. 1862, Amiens, impr. T. Jeunet, 1862, 64 p.

DUHAUT (Henri), *L'individualisme et l'esprit de corps*, discours prononcé le 16 oct. 1899, Nancy, impr. Vagner, 1899, 47 p.

DUMOULIN (Laurence) ; VIGOUR (Cécile), « "On a soif d'idéal !" Des attentes à la hauteur des critiques des citoyens. Un éclairage par entretiens collectifs », in Soraya Amrani-Mekki (dir.), *Et si on parlait du justiciable du XXI^e siècle ?*, Paris, éd. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2019, p. 29 s.

DUPRÉ-LASALE (Émile), *Les Parlements*, discours prononcé le 3 nov. 1863, Paris, impr. E. Donnaud, 1863, 41 p.

FOURCHY (Henri), *La rentrée au Parlement de Paris*, discours prononcé le 4 nov. 1878, Paris, impr. E. Donnaud, 1878, 41 p.

GARNIER, *De l'étude des lois et de leur application*, discours prononcé le 4 nov. 1847, Nancy, impr. de Veuve Raybois et Comp., 1847, 20 p.

JÉOL (Michel), *Discours de Monsieur le Premier avocat général près la Cour de cassation*, prononcé le 6 janv. 1995, Paris, en ligne.

LAVAUUR, *L'esprit de corps de la magistrature*, discours prononcé le 7 nov. 1843, Poitiers, impr. de F.-A. Saurin, n. d., 14 p.

LERNER (Didier), *Le juge d'instruction et ses pouvoirs*, discours prononcé le 3 janv. 1985, Melun, n. d., 68 p.

LETOURNEUX (François-Sébastien), *Autorité morale du pouvoir judiciaire*, discours prononcé le 8 nov. 1842, Poitiers, impr. F.-A. Saurin, 1842, 16 p.

LOISEAU, *Procès-verbal de l'installation de la Cour d'appel de Besançon et de la magistrature du ressort*, discours prononcé le 10 nov. 1849, Besançon, impr. J. Jacquin, 1849, 16 p.

LOTTIN (Dominique), *Entretien de thèse sur le service public de la justice*, propos recueillis au Conseil constitutionnel par Nathan Jourdain, le 28 sept. 2021.

- LOUVEL (Bertrand), *Discours du premier président de la Cour de cassation*, Audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, Paris, 14 janv. 2016, en ligne ; *L'évolution de l'environnement institutionnel du magistrat*, discours prononcé en ouverture du Cycle approfondi d'études judiciaires (C.A.D.E.J.) de l'E.N.M., Paris, 21 sept. 2015, en ligne, 16 p. ; *Discours prononcé en ouverture des travaux de la commission de réflexion dédiés à la motivation*, Paris, 14 sept. 2015, en ligne.
- LYON-CAEN (Léon), *Le costume de la magistrature (considérations historiques et critiques)*, discours prononcé le 16 oct. 1936, Paris, impr. du Palais, 1936, 48 p.
- MAILLAUD (Éric), *Entretien de thèse sur l'administration d'un tribunal judiciaire*, propos recueillis au T.J. de Clermont-Ferrand par Nathan Jourdain, le 6 mars 2020.
- MALOUET (Pierre-Victor), *Opinion sur l'acte constitutionnel*, séance (interrompue) de l'Assemblée nationale du 8 août 1791, Paris, impr. de L'Ami du roi, 16 p.
- MARC, « L'ENM ou l'école de la magistrature en l'an 2000 », discours prononcé le 3 janv. 1979, in Cour d'appel de Reims, *Audiences solennelles des années 1978 et 1979. Discours prononcés*, Melin, impr. administrative, 1979, 71 p.
- MARTIN (Augustin), *La liberté individuelle, détention préventive et la mise en liberté provisoire*, discours prononcé le 4 nov. 1865, Rouen, impr. Julien Lecerf et Duval, 1865, 40 p.
- MELCOT (Edmond), *Des mœurs judiciaires*, discours prononcé le 17 oct. 1898, Paris, impr. Marchal et Billard, 1898, 66 p.
- MESNARD (Jacques-André), *Le ministère public, le gouvernement et l'opposition politique*, discours prononcé le 13 nov. 1832, Grenoble, impr. de C.-P. Baratier, 1832, 16 p.
- METTAS, *Des réformes judiciaires de 1926, 1930 et 1931, de leurs conséquences pour les justiciables et pour les magistrats*, discours prononcé le 2 oct. 1931, Poitiers, impr. Lib. Labouygue, 1931, 20 p.
- MOLINS (François), *Entretien de thèse sur les nouvelles représentations de l'autorité judiciaire*, propos recueillis à la Cour de cassation par Nathan Jourdain, le 12 févr. 2020.
- MUSSOLINI (Benito), *Discours au Congrès du Parti National fasciste*, prononcé le 3 janv. 1925, Rome, en ligne.
- NADAUD, *Les attributions de l'ancienne magistrature et les pouvoirs qui ont été conservés à la magistrature judiciaire moderne*, discours prononcé le 17 nov. 1834, Lyon, impr. P. Rusand, 1834, 56 p.
- PAIN (Albéric), *Des garanties de la liberté individuelle*, discours prononcé le 3 nov. 1883, Amiens, impr. de A. Douillet, 1883, 70 p.
- PARÈS, *L'amour de la patrie*, discours prononcé le 7 nov. 1832, Montpellier, impr. Chez Mme Veuve Picot, 1832, 7 p.
- PERSIL (Jean-Charles), *La législation et les devoirs des magistrats*, discours prononcé le 7 nov. 1831, *Le Moniteur* 1831, n° 311, p. 2066 s.

- POCHONNET (Nicolas-Esnest), *De la mission philanthropique du ministère public*, discours prononcé le 3 nov. 1863, Colmar, impr. Ch.-M. Hoffmann, 1863, 39 p.
- POIREL, *Les devoirs du Ministère public*, discours prononcé le 8 nov. 1830, Nancy, éd. Haener, 1830, 10 p.
- PORTALIS (Jean-Étienne-Marie), *et al.*, *Discours préliminaire sur le projet de Code civil*, présenté le 1er pluviôse an IX (21 janv. 1801) par la Commission nommée par le Gouvernement consulaire, Paris, éd. Joubert, 1844, 78 p. ; discours prononcé le 4 juill. 1845 à la Chambre des pairs, cité par Marcel Rousselet, in *Les cas de conscience du magistrat*, Paris, éd. Librairie académique Perrin, 1967, p. 294.
- PRADINES (Paul-Isidore-Louis), *L'autorité morale du magistrat et la démocratie*, discours prononcé le 3 nov. 1883, Paris, impr. Boudet, 1883, 50 p.
- RAFFARIN (Jean-Pierre), *Discours prononcé lors de l'audience solennelle de la Cour des comptes*, Paris, 9 mai 2005, cité par Roland Du Luart, in *Rapport d'information n° 478 [...] sur la mise en oeuvre de la LOLF dans la justice judiciaire*, *op. cit.*, p. 50.
- REYNAUD (Georges), *La Constituante et le Tribunal de cassation*, discours prononcé le 16 oct. 1891, Paris, impr. Marchal et Billard, 1891, 95 p.
- ROULAND (Gustave), *La magistrature considérée dans ses rapports avec l'impulsion morale et politique du pays*, discours prononcé le 3 nov. 1840, Rouen, impr. de F. Marie, 1840, 23 p.
- ROUSSELLIER (Paul-Henri), *De l'indépendance du pouvoir judiciaire et de son rôle dans une société démocratique*, discours prononcé le 3 nov. 1871, Nîmes, éd. Clavel-Ballivet et Cie, 1871, 59 p.
- ROZÈS (Simone), *Discours du premier président de la Cour de cassation*, Audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, Paris, 7 janv. 1985, en ligne.
- SAINT-LUC COURBORIEU (Romain), *Des fonctions des procureurs impériaux*, discours prononcé le 3 nov. 1857, Limoges, impr. Ardillier fils, 1857, 16 p.
- SALVAN, *Des pouvoirs du juge d'instruction et des garanties des inculpés*, discours prononcé le 16 oct. 1897, Agen, impr. Veuve L. Amade et fils, 1897, 48 p.
- SAUVÉ (Jean-Marc), « Les critères de la qualité de la Justice », discours introductif à la *Célébration des vingt ans du Tribunal de première instance des communautés européennes*, Luxembourg, 25 sept. 2009, en ligne.
- SÉNEBIER (Paul), *Nécrologies*, discours prononcé le 2 sept. 1941, Lyon, impr. de Noireclerc et Fénétrier, 1941, 31 p.
- THOURET (Jacques-Guillaume), cité par Jérôme Mavidal et Émile Laurent, in *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, *op. cit.*, 1ère série (1787-1799), t. XII (du 2 mars au 14 avril 1790), séance du 24 mars 1790, *Discours [22 p.] sur la réorganisation du pouvoir judiciaire*, par M. Thouret, député de Rouen, p. 347.
- VAÏSSE (Adolphe), *Discours sur la justice*, prononcé le 5 nov. 1840, Aix, impr. Vitalis, 1840, 24 p.

VERGOIN (Jean-Marie-Maurice), *Considérations sur le pouvoir judiciaire en démocratie*, discours prononcé le 3 nov. 1883, Dijon, impr. Darantière, 1883, 80 p.

WATEAU (Paul), *De l'initiative d'indépendance du ministère public*, discours prononcé le 4 nov. 1861, Amiens, impr. Lemer aîné, 1861, 30 p.

V. Avis et rapports officiels

AGOSTINI (Frédérique) ; MOLFESSIS (Nicolas), *Chantiers de la Justice. Amélioration et simplification de la procédure civile*, Paris, éd. Ministère de la Justice, 2018, 47 p.

AUTHIÉ (Germain), *Avis n° 97 présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 1992*, t. IV. *Justice - Services généraux*, Paris, déposé au Sénat le 19 nov. 1991, 28 p.

BALLÉ (Catherine), *et al.*, *Le Changement dans l'institution judiciaire*, Paris, éd. La Documentation française, 1981, 180 p.

BARDON (Jacques), *Rapport sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux*, Rapports du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, Paris, 1967, n. p.

BARROT (Jean-Noël) ; DUPONT (Stella), *Rapport n° 4195 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020*, Annexe n° 28, *Immigration, asile et intégration*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 26 mai 2020, 78 p.

BARROT (Odilon), « Rapport au président de la République », *Revue de législation et de jurisprudence* 1849, n° 2, p. 183 s.

BARTHE (Félix), *Compte général de l'administration de la justice civile et commerciale en France, pendant l'année judiciaire 1830-1831*, présenté au roi par le garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État au département de la Justice, Paris, impr. Royale, 1833, 241 p.

BAS (Philippe), dir., *Rapport d'information n° 495 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par la mission d'information sur le redressement de la justice*, Paris, déposé au Sénat le 4 avr. 2017, 379 p.

BAZIN (Arnaud) ; ASSASSI (Éliane), *Rapport n° 578 fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques sur « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques »*, Paris, déposé au Sénat le 16 mars 2022, 417 p.

BEAUME (Jacques), *Rapport sur la procédure pénale*, Paris, juill. 2014, en ligne, 89 p.

BERNALICIS (Ugo) ; PARIS (Didier), *Rapport n° 3296 fait au nom de la Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, déposé à l'Assemblée nationale le 2 sept. 2020, 895 p.

- BOUVARD (Michel), *et al.*, *Rapport d'information n° 2161 fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan, sur la mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 16 mars 2005, 346 p.
- BOUVIER (Michel), *Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ?*, Rapport au Premier président de la Cour de cassation et au Procureur général près cette cour, Paris, en ligne, juill. 2017, 198 p.
- CADIET (Loïc) ; JEAN (Jean-Paul) ; PAULIAT (Hélène), dir., *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe (MAJICE). Analyse comparée France, Pays-Bas et Royaume-Uni*, Rapport de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Université de Limoges, Paris, en ligne, juin 2012, 518 p.
- CANIVET (Guy), *Rapport sur l'évaluation des chefs de cour d'appel et de tribunal*, Paris, n. p., 2 sept. 2019.
- CAPUS (Emmanuel) ; TAILLÉ-POLIAN (Sophie), *Rapport n° 743 fait au nom de la commission des finances, sur l'inspection du travail*, Paris, déposé au Sénat le 25 sept. 2019, 68 p.
- CLÉMENT (Michel) ; LE BOUILLONNEC (Jean-Yves), *Rapport n° 3726 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi (n° 3204), adopté par le sénat après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de la justice du XXIème siècle*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 6 mai 2016, 457 p.
- COINTAT (Christian), *Rapport d'information n° 345 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Paris, déposé au Sénat le 3 juill. 2002, 548 p.
- Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), *À guichets fermés. Demandes de titres de séjour : les personnes étrangères mises à distance des préfectures*, Paris, en ligne, mars 2016, 30 p.
- Commission européenne pour l'efficacité de la justice (C.E.P.E.J.), *Systèmes judiciaires européens. Rapport d'évaluation de la CEPEJ, Cycle d'évaluation 2020* (données 2018), Fiches pays, en ligne, oct. 2020, 108 p. ; *Les études de la CEPEJ 2020*, n° 28, *La pondération des affaires dans les systèmes judiciaires*, en ligne, 84 p. ; *Les études de la CEPEJ 2016*, n° 23, *Systèmes judiciaires européens : efficacité et qualité de la justice*, en ligne, 246 p. ; *Towards European Timeframes for Judicial Proceedings. Implementation Guide*, adopté lors de la 28ème ass. plén., à Strasbourg, le 7 déc. 2016, en ligne, consulté le 15 juill. 2022 ; *Enquêtes de satisfaction usagers : checklist pour la formation des tribunaux*, Strasbourg, déc. 2013, en ligne, 7 p. ; *Lettre d'information de la CEPEJ*, mars 2010, n° 6, en ligne, 5 p. ; *Les études de la CEPEJ 2007*, n° 9, *L'accès à la justice en Europe*, en ligne, 156 p. ; *Les études de la CEPEJ 2007*, n° 4, *La qualité des décisions de justice*, en ligne, 188 p. ; *Les études de la CEPEJ 2004*, n° 1, *Systèmes judiciaires européens*, en ligne, consulté le 16 sept. 2019 ; *La justice au service des citoyens : Comment améliorer son fonctionnement pour les usagers ?*, Dossiers thématiques de la C.E.P.E.J., Session d'études du 2 déc. 2003, en ligne, consultée le 12 août 2022.

- Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I. L'indépendance des juges*, étude n° 494/2008, Strasbourg, en ligne, 16 mars 2010, 19 p.
- Conférence nationale des procureurs de la République (C.N.P.R.), *Le livre noir du ministère public. Propositions pour la Justice*, Paris, en ligne, juin 2017, 40 p.
- Conseil d'État, *Rapport public 1994. Service public, services publics : déclin ou renouveau*, Paris, éd. La Documentation française, coll. Études et documents, 1995, 599 p.
- Conseil supérieur de la magistrature (C.S.M.), *Rapport sur l'attractivité des postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire*, Paris, févr. 2021, en ligne, 43 p. ; *Rapport d'activité 2018*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 2019, 189 p. ; *Rapport d'activité 2017*, Paris, éd. La Documentation française, juin 2018, 141 p. ; *Rapport d'activité 2016*, Paris, éd. La Documentation française, juill. 2017, 135 p. ; *Rapport d'activité 2015*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 2016, 135 p. ; *Rapport d'activité 2006*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 2007, 134 p. ; *Rapport d'activité 2001*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 2002, 197 p. ; *Rapport d'activité 1999*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 2000, 188 p. ; *Rapport d'activité 1996*, Paris, éd. La Documentation française, janv. 1997, 171 p. ; *Avis de la formation plénière*, remis au président de la République, Paris, 24 sept. 2021, en ligne, 73 p. ; *Avis de la formation plénière*, Paris, 26 nov. 2014, en ligne, consulté le 10 août 2022 ; *Avis à l'occasion de l'affaire dite d'Outreau. Rappel des principes fondamentaux de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire*, Paris, 16 févr. 2006, en ligne, consulté le 5 août 2022.
- COULON (Jean-Marie), dir., *Réflexions et propositions sur la procédure civile*, Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, éd. La Documentation française, 1997, 169 p.
- Cour de cassation, *Rapport annuel 2019*, Paris, éd. La Documentation française, 2020, 344 p. ; *Rapport de la Commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation*, Paris, en ligne, avr. 2017, 366 p. ; *Rapport annuel 2005. L'innovation technologique*, Paris, éd. La Documentation française, 2006, 548 p. ; *Rapport annuel 2002. La responsabilité*, Paris, éd. La Documentation française, 2003, 731 p. ; *Rapport annuel 1999*, Paris, éd. La Documentation française, 2000, 577 p.
- Cour des comptes, *Améliorer la gestion du service public de la justice. Les enjeux structurels pour la France*, Paris, en ligne, oct. 2021, 24 p. ; *Rapport public annuel 2021*, t. I. *Réanimation et soins critiques en général : un modèle à repenser après la crise*, Paris, en ligne, mars 2021, 344 p. ; *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, Paris, en ligne, avr. 2020, 69 p. ; *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018*, Paris, en ligne, mai 2019, 69 p. ; *Rapport public annuel 2019*, t. I. *La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions*, Paris, en ligne, févr. 2019, 35 p. ; *Approche méthodologique des coûts de la justice. Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Paris, en ligne, déc. 2018, 128 p. ; *Mission Justice. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017*, Paris, en ligne, mai 2018, 69 p. ; *Rapport public annuel*, t. I. *Les observations*, Paris, en ligne, févr. 2012, 1079 p.

- DANET (Jean), *Mouvements et mobilités d'un corps. Une étude des « transparences », au siège et au parquet (années 2015 et 2016)*, Rapport p.o. du C.S.M., 2017, en ligne, 238 p.
- DE MONTGOLFIER (Albéric), *Rapport général n° 140 fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020*, t. III. *Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances)*, Paris, déposé au Sénat le 21 nov. 2019, 70 p.
- DELANGLE (Claude-Alphonse), *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France, pendant l'année 1859*, présenté à Sa Majesté l'Empereur par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, impr. Impériale, 1860, 294 p.
- DELMAS-GOYON (Pierre), *Le juge du 21ème siècle. Un citoyen acteur, une équipe de justice*, Rapport à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, en ligne, déc. 2013, 384 p.
- DEMOLI (Yoann) ; WILLEMEZ (Laurent), *L'âme du corps. La magistrature française dans les années 2010 : morphologie, mobilité et conditions de travail*, Rapport de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Conv. n° 16-11, Paris, en ligne, juin 2019, 112 p.
- DÉTRAIGNE (Yves) ; SUTOUR (Simon), *Avis n° 116 (2010-2011) présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2011*, t. IV. *Justice et accès au droit*, Paris, déposé au Sénat le 18 nov. 2010, 104 p. ; *Avis n° 106 présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2010*, t. IV. *Justice et accès au droit*, déposé au Sénat le 19 nov. 2009, 102 p.
- DÉTRAIGNE (Yves), *Avis n° 79 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2005*, t. IV. *Justice - Services généraux*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 25 nov. 2004, 53 p.
- DINTILHAC (Jean-Pierre), dir., *Rapport du groupe de travail chargé d'élaborer une nomenclature des préjudices corporels*, Paris, en ligne, juill. 2005, 64 p.
- DRAGHI (Mario), *Considerazioni finali. Assemblea Ordinaria dei Partecipanti*, Banca d'Italia, Roma, 31 mai 2011, en ligne, 19 p.
- DU LUART (Roland), *Rapport d'information n° 478 fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur la mise en oeuvre de la LOLF dans la justice judiciaire*, déposé au Sénat le 13 juill. 2005, 91 p.
- EMSELLEM (Denise), *Pratique et organisation dans l'institution judiciaire*, Paris, éd. La Documentation française, 1982, 287 p.
- France Qualité publique, *Guide Pratique. La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public*, préf. Hubert Brin, Paris, éd. La Documentation française, 2004, 104 p.

GOSSELIN (Philippe) ; MOUTCHOU (Naïma), *Rapport d'information n° 2183 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'aide juridictionnelle*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 23 juill. 2019, 90 p. ; *Mission « flash » sur les entraves opposées à l'exercice des pouvoirs de police des élus municipaux, faite au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, Paris, rapport déposé à l'Assemblée nationale en avr. 2021, 40 p.

GOSSELIN (Philippe) ; PAU-LANGEVIN (George), *Rapport d'information n° 3319 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, en conclusion des travaux d'une mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 6 avr. 2011, 182 p.

Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza [Plan National de Relance et de Résilience]*, mai 2021, en ligne, 271 p.

GUINCHARD (Serge), dir., *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, rapport au garde des Sceaux, Paris, éd. La Documentation française, coll. Rapports officiels, 2008, 342 p.

HAENEL (Hubert) ; ARTHUIS (Jean), *Rapport n° 357 fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire*, Paris, déposé au Sénat le 5 juin 1991, 145 p.

HUSSON (Jean-François), *Rapport général n° 138 fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021*, t. III. *Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances)*, Paris, déposé au Sénat le 19 nov. 2020, 597 p.

HYEST (Jean-Jacques), *Rapport n° 176 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi organique relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats*, Paris, déposé au Sénat le 24 janv. 2007, 261 p.

Inspection générale de la justice (I.G.J.), *Le traitement des dossiers civils longs et complexes*, Rapport définitif, n° 127-21, 2021/00002, Paris, en ligne, déc. 2021, consulté le 5 oct. 2022, 103 p. ; *Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks*, Rapport intermédiaire 2, n° 085-21, 2021/00016, Paris, juill. 2021, en ligne, consulté le 2 juin 2022, 57 p. ; Rapport final, n° 109-21, 2021/00016, Paris, nov. 2021, consulté le 2 juin 2022, 57 p. ; *Attentes des justiciables*, Rapport définitif, n° 061-20, 2019/00263, Paris, août 2020, en ligne, 177 p. ; *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives*, Rapport n° 049-19, 2019/00045, Paris, juill. 2019, en ligne, 554 p. ; *Rapport d'activité 2015*, Paris, en ligne, juin 2016, 46 p.

Inspection générale de la justice ; ZIENTARA-LOGEAY (Sandrine), dir., *La Féminisation des métiers du Ministère de la Justice*, Rapport n° 041-17, Paris, en ligne, oct. 2017, 116 p.

Institut Montaigne, *Justice : faites entrer le numérique*, Paris, en ligne, nov. 2017, 104 p.

- JACQUOT (Lionel) ; PIERRE-MAURICE (Sylvie) ; MERCIER (Estelle), dir., *La Gestion des Ressources Humaines des magistrat-es en France et en Europe. Justice et magistrat-es : Une GRH en miettes ? Une analyse contextualiste, comparative et pluridisciplinaire*, Université de Lorraine, Rapport de recherche p.o. de l'Institut des Études et de la Recherche sur le Droit et la Justice (I.E.R.D.J.), Conv. n° 18-30, Paris, en ligne, mars 2022, 367 p.
- JEULAND (Emmanuel), dir., *La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire. La qualité : une notion relationnelle*, Rapport de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Conv. n° 213.09.04.24, Paris, en ligne, juin 2015, 222 p.
- LAEVEN (Luc) ; MAJNONI (Giovanni), *Does Judicial Efficiency Lower the Cost of Credit?*, Policy Research Working Paper, n° 3159, World Bank, Washington, oct. 2003, en ligne, 35 p.
- LE VERT (Dominique), dir., *Rapport sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires*, Paris, n. p., nov. 1990.
- LINDEN (Elisabeth), dir., *Rapport de la Commission sur l'enregistrement et la diffusion des débats judiciaires*, p.o. du ministère de la Justice, Paris, en ligne, 22 févr. 2005, 81 p.
- MARSHALL (Didier), dir., *Les juridictions du XXI^e siècle. Une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens, et aux métiers de la justice*, Rapport à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, en ligne, déc. 2013, 476 p.
- MARTIN DU NORD (Nicolas), *Compte général de l'administration de la justice civile et commerciale en France, pendant l'année 1840*, présenté au roi par le garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État au département de la Justice et des Cultes, Paris, impr. Royale, 1842, 397 p. ; *Compte général de l'administration de la justice civile et commerciale en France, pendant les années 1837, 1838 et 1839*, présenté au roi par le garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État au département de la Justice et des Cultes, Paris, impr. Royale, 1841, 454 p.
- MÉRILHOU (Joseph), *Compte général de l'administration de la justice civile en France, pendant les dix années écoulées depuis l'année judiciaire 1820-1821, jusques et y compris l'année judiciaire 1829-1830*, présenté au roi par le garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État au département de la Justice, Paris, impr. Royale, 1831, 62 p.
- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001*, Paris, en ligne, juin 2004, 52 p.
- Ministère de la Justice ; (COLLOMP) Jean-Paul, « Rapport de synthèse », *Entretiens de Vendôme*, Paris, en ligne, oct. 2001, p. 35-42.
- Ministère de l'Intérieur, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, « Insécurité et délinquance en 2021 : une première photographie », *Interstats 2022*, n° 41, 19 p.
- Ministère de la Justice, D.A.C.G., *Rapport annuel du Ministère public 2020*, Paris, en ligne, sept. 2021, 80 p.

- Ministère de la Justice, D.S.J., *Rapport d'étape du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats*, Paris, en ligne, avr. 2014, 44 p.
- Ministère de la Justice, *Rapport annuel de performance et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, Programme 166 « Justice judiciaire »*, Paris, en ligne, mai 2020, 79 p., *Programme 101 « Accès au droit et à la justice »*, Paris, en ligne, mai 2020, 37 p. ; *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018, Programme 166 « Justice judiciaire »*, Paris, en ligne, mai 2019, 73 p. ; *R.A.P. et Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2015, Programme 166 « Justice judiciaire »*, Paris, en ligne, mai 2016, 81 p.
- Ministère de la Justice, Secrétariat général ; CHAMBAZ (Christine), dir., *Les chiffres-clés de la Justice 2020*, Paris, en ligne, nov. 2020, 36 p. ; *Références Statistiques Justice 2019*, Paris, en ligne, janv. 2021, 187 p. ; *Les chiffres-clés de la Justice 2019*, Paris, en ligne, nov. 2019, 37 p. ; *Références Statistiques Justice 2018*, Paris, en ligne, déc. 2019, 185 p. ; *Les chiffres-clés de la Justice 2017*, Paris, en ligne, oct. 2017, 39 p.
- Ministère de la Justice, Secrétariat général, *Rapport au Parlement 2021 pour l'année 2020 sur les actions en responsabilité engagées contre l'État du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice*, Paris, en ligne, oct. 2021, 21 p.
- PERSIL (Jean-Charles), *Compte général de l'administration de la justice civile et commerciale en France, pendant l'année 1834*, présenté au roi par le garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État au département de la Justice et des Cultes, Paris, impr. Royale, 1836, 288 p.
- POTOCKI (André), dir., *Rapport de la Commission de réflexion sur la Cour de cassation 2030*, Paris, en ligne, juill. 2021, 93 p.
- RAMOS-MAQUEDA (Manuel) ; CHEN (Daniel Li), *The Role of Justice in Development : The Data Revolution*, Policy Research Working Paper, n° 9720, World Bank, Washington, juin 2021, en ligne, 32 p.
- ROBERGE (Jean-François), *Le sentiment d'accès à la justice et la conférence de règlement amiable. Rapport de recherche sur l'expérience des justiciables et avocats à la Cour supérieure du Québec et à la Cour du Québec*, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, en ligne, 1er déc. 2014, 30 p.
- SAINT-MARTIN (Laurent), *Rapport n° 3399 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2021, t. II. Examen de la première partie du projet de loi de finances. Conditions générales de l'équilibre financier*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 8 oct. 2020, 856 p.
- SAUVÉ (Jean-Marc), dir., *Rendre justice aux citoyens*, Rapport du comité des États généraux de la justice (Octobre 2021-avril 2022), remis au président de la République, Paris, en ligne, 2022, 250 p.
- SAYN (Isabelle), et al., dir., *Les barèmes (et autres outils techniques d'aide à la décision) dans le fonctionnement de la justice*, Rapport final de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, Université de Lyon et Université Savoie Mont Blanc, Conv. n° 216.11.04.22, Paris, en ligne, mai 2019, 705 p.

- Secrétariat général du Pouvoir judiciaire du canton de Genève, *Compte-rendu d'activité du Pouvoir judiciaire en 2019*, Genève, en ligne, juin 2020, 120 p.
- SERVERIN (Évelyne) ; MUNOZ-PEREZ (Brigitte), *La Nomenclature des affaires orientées dans les chambres civiles de la Cour de cassation (NAO) : l'élaboration collective d'un outil de connaissance et d'action*, Paris, en ligne, déc. 2021, 130 p. ; *Éléments pour une statistique qualitative des affaires civiles traitées par la Cour de cassation*, Paris, n. p., 28 déc. 2020, 88 p.
- SOL (Jean) ; ROUX (Jean-Yves), *Rapport d'information n° 432 fait au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur l'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger*, Paris, déposé au Sénat le 10 mars 2021, 89 p.
- TAILHADES (Edgar), *La modernisation de la justice*, Rapport remis au Premier ministre, Paris, éd. La Documentation française, 1985, 263 p.
- TASCA (Catherine), *Avis n° 112 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 2012*, t. XIII. *Justice judiciaire et accès au droit*, Paris, déposé au Sénat le 17 nov. 2011, 70 p.
- TOUBON (Jacques), *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, Paris, en ligne, janv. 2019, 71 p.
- TRUCHE (Pierre), *et al.*, *Rapport de la commission de réflexion sur la Justice*, Paris, éd. La Documentation française, juill. 1997, 94 p.
- VALLINI (André) ; HOUILLON (Philippe), *Rapport n° 3125 fait au nom de la Commission d'enquête chargée de rechercher les actes et les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 6 juin 2006, 628 p.
- VIGOUR (Cécile), *Temps judiciaire et logique gestionnaire. Tensions autour d'un instrument d'action et de mesure*, Rapport de recherche p.o. de la Mission de recherche Droit et Justice, C.N.R.S. et Sciences Po Bordeaux, Conv. n° 07-47, Paris, n. p., oct. 2011, 280 p.
- WOERTH (Éric) ; SAINT-MARTIN (Laurent), *Rapport d'information n° 2210 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, déposé à l'Assemblée nationale le 11 sept. 2019, 184 p.
- WOOLF (Harry), *Access to Justice: Final Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales*, Londres, éd. Her Majesty's Stationery Office, 1996, 370 p.
- ZOCCHETTO (François), *Rapport d'information n° 17 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par la mission d'information sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale*, Paris, déposé au Sénat le 12 oct. 2005, 117 p.

VI. Articles dans des revues, chroniques, conclusions, notes, observations et commentaires de jurisprudence

- ADER (Basile), « Le décret du 31 mars 2022 sur les procès filmés : encore beaucoup d'interrogations... », *D. actu.*, 12 avr. 2022.
- ALLARD (Julie), « L'impartialité au cœur de l'autorité du juge. Approches philosophiques », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 4, p. 661 s.
- AMRANI-MEKKI (Soraya), « L'économie procédurale », *Revue internationale de droit processuel* 2016, n° 1, p. 341 s.
- ANDRIANTSIMBAZOVINA (Joël), « Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice ? De l'arrêt Kudla, de la Cour européenne des droits de l'homme à l'arrêt Magiera, du Conseil d'État. Le trésor ou la perle et le filet ? », *RFDA* 2003, p. 85 s.
- ARENS (Chantal), in « Chantal Arens : une présidence de la Cour de cassation », interview de la rédaction, *D. actu.*, 30 juin 2022.
- ARTHUIS (Jean), interviewé pour *La vie judiciaire*, 30 sept.-6 oct. 1991, p. 7.
- AUBUSSON DE CAVARLAY (Bruno), « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIXe-XXe siècles) », *Histoire & Mesure* 2007, n° 2, vol. 22, p. 39 s. ; « Hommes, peines et infractions : la légalité de l'inégalité », *L'Année sociologique* 1985, n° 35, p. 275 s.
- AUTRAND (Françoise), « Offices et officiers royaux en France sous Charles VI », *Revue historique* 1969, n° 242, p. 285 s.
- BABONNEAU (Marine), « Management au sein des juridictions : un organe ad hoc pour évaluer les chefs de cours », *D. actu.*, 10 sept. 2019.
- BARAK (Aharon), « L'exercice de la fonction juridictionnelle vu par un juge : le rôle de la Cour suprême dans une démocratie », *Revue française de droit constitutionnel* 2006, n° 66, p. 227 s.
- BARRAL (Odile), « L'émotion du juge », *Les cahiers de la justice* 2014, n° 1, p. 73 s.
- BELLEY (Jean-Guy), « *Ubi communitas, ibi ius* ? », *Droit et société* 2020, n° 3, p. 731 s.
- BELLOUBET (Nicole), « Ministre de la justice, un oxymore ? », *Pouvoirs* 2021, n° 178, p. 131 s.
- BEN KEMOUN (Laurent), cité par Antoine Bloch, in « Coronavirus : dans les juridictions d'outre-mer », *D. actu.*, 5 mai 2020.
- BENICHOU (David), in « La lutte contre le terrorisme », *Constitutions* 2015, p. 21 s.
- BERAUDO (Jean-Paul), « La justice est-elle une administration comme une autre ? », *Le Nouveau Pouvoir Judiciaire* 1980, n° 291, p. 25 s.
- BERNABÉ (Boris), « Le jugement de Salomon, la vérité et la paix », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 4, p. 595 s.

- BESSION (Antonin), « Le Conseil supérieur de la magistrature », *D.* 1960, p. 1.
- BLANKENBURG (Erhard), « La mobilisation du droit : les conditions du recours et du non-recours à la justice », *Droit et société* 1994, n° 28, p. 691 s.
- BLÉRY (Corinne) ; BENCIMON (Maurice), « Territorialité de la postulation : nouvel avis de la Cour de cassation en matière d'expropriation », *D. actu.*, 19 mai 2021, note sous Cass. civ. 2e, avis n° 15007, 6 mai 2021, n° 21-70.00.
- BLÉRY (Corinne) ; REICHLING (Noémie), « Quelle autonomie de la notion d'autorité de la chose jugée ? », *D. actu.*, 1er déc. 2021.
- BLÉRY (Corinne), « Loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice : aspects numériques », *D.* 2019, p. 1069 s. ; « Portail du justiciable : complexité juridique mais faible avancée technique », *D. actu.*, 17 juill. 2019.
- BLOCH (Antoine) ; SOUCHARD (Pierre-Antoine), « Au CSM, l'audience disciplinaire vire au procès de l'institution judiciaire », *D. actu.*, 5 avr. 2022.
- BLOCH (Antoine), « Accès au droit : incursion dans les permanences des MJD (Partie I) », *D. actu.*, 24 mai 2022.
- BOIGEOL (Anne), « Quel droit pour quel magistrat ? Évolution de la place du droit dans la formation des magistrats français, 1958-2005 », *Droit et société* 2013, n° 83, p. 17 s. ; « Histoire d'une revendication : l'École de la magistrature, 1945-1958 », *Cahiers du Centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson* 1989, n° 7, p. 9 s. ; « La formation des magistrats : de l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1989, n° 76-77, p. 49 s.
- BOILLAT (Philippe) ; LEYENBERGER (Stéphane), « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe », *RFAP* 2008, n° 125, p. 55 s.
- BOTTON (Antoine), « Le renforcement du rôle du procureur de la République », *AJ pénal* 2016, p. 562 ; « Le droit à un recours juridictionnel effectif dans le cadre de l'enquête pénale », *Constitutions* 2015, p. 471 s.
- BOUCOBZA (Isabelle), « Un concept erroné, celui de l'existence d'un pouvoir judiciaire », *Pouvoirs* 2012, n° 143, p. 73 s.
- BOURDIEU (Pierre), « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1986, n° 64, p. 3 s.
- BOUTMY (Émile), « Des rapports et des limites des études juridiques et des études politiques », *Revue internationale de l'Enseignement* 1889, p. 222 s.
- BOUVIER (Michel), in « L'autonomie financière de l'autorité judiciaire : quelles pistes de réflexion ? », entretien réalisé par Fabrice Hourquebie, *Constitutions* 2017, n° 4, p. 527 s.
- BREDIN (Jean-Denis) ; BADINTER (Robert), « Cette société et sa justice », *La Nouvelle Équipe Française* 1970, n° 39, p. 48 s.
- BREDIN (Jean-Denis), « L'indépendance de la justice, c'est quoi ? », *Libération*, 6 mai 1991.

- BUNJEVAC (Tin), « From Individual Judge to Judicial Bureaucracy: The Emergence of Judicial Councils and the Changing Nature of Judicial Accountability in Court Administration », *University of New South Wales Law Journal* 2017, vol. 40, p. 826 s.
- CADIET (Loïc), « La réforme Belloubet ou le jeu de dés », *Procédures* 2019, n° 6, p. 1 s. ; « La règle des quatre unités, ou l'avenir de la justice française selon le premier président de la Cour de cassation », *Procédures* 2018, n° 1, repère 1 ; « Réflexions sur la justice à l'épreuve des mutations contemporaines de l'accès à la justice », *D.* 2017, p. 522 s. ; « La justice face aux défis du nombre et de la complexité », *Les cahiers de la justice* 2010, n° 1, p. 13 s. ; « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *RFAP* 2008, n° 125, p. 133 s. ; « L'équité dans l'office du juge civil », *Justices* 1998, n° 9, p. 87 s.
- CAM (Pierre), « Juges rouges et droit du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1978, n° 19, p. 2 s.
- CAMBY (Jean-Pierre), « La justice n'est pas un pouvoir public, le CSM pourrait l'être », *RFFP* 2018, n° 142, p. 127 s.
- CANIVET (Guy) ; GARAPON (Antoine), « Vers une nouvelle économie politique de la justice ? Réactions au rapport remis au garde des Sceaux par J.-M. Coulon sur la réforme de la procédure civile », *D.* 1997, p. 71 s.
- CARON (Clémence), *Lettre au garde des Sceaux*, Bastia, 23 sept. 2020, publiée in *D. actu.*, Le droit en débats, 29 sept. 2020.
- CARRÉ (Albert), « L'Assemblée constituante et la "Mise en vacances" des Parlements (Novembre 1789-Janvier 1790) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 1907, n° 4, t. IX, p. 241 s.
- CARTUYVELS (Yves) ; VOGLIOTTI (Massimo), « Vers une transformation des relations entre la police et le parquet ? », *Droit et société* 2004, n° 58, p. 445 s.
- CASEY (Jérôme), « Les conventions de l'article 268 du code civil, entre aujourd'hui et demain », *AJ fam.* 2020, p. 307 s.
- CASSIA (Paul), « L'article 20 de la Constitution, marqueur de la dépendance des magistrats du parquet ? », *D.* 2018, p. 1 s.
- CASSUTO (Thomas), « Vertu des bonnes pratiques », *D. actu.*, 15 juin 2021.
- CHABRUN (Laurent) ; KOCH (François), « Un tableau inquiétant », *L'Express*, 29 nov. 2001.
- CHADOIN (Olivier), « "Les formes informent" : le retour du symbolique dans la fabrique de la ville néolibérale », *Questions de communication* 2014, n° 25, p. 21 s.
- CHARLE (Christophe), « État et magistrats. Les origines d'une crise prolongée », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1993, n° 96-97, p. 39 s.
- CHARLENT (Fanny), « Modification de la procédure en matière d'amende forfaitaire délictuelle », *D. actu.*, 13 sept. 2021.

- CHARVET (Dominique), « Les incivilités à l'audience », *Les cahiers de la justice* 2010, n° 1, p. 151 s.
- CHELLE (Élisa), « Une politique de récompense dans la haute magistrature : le cas de la prime de rendement », *Droit et société* 2011, n° 78, p. 407 s.
- CHEMIN (Matthieu), « Does Court Speed Shape Economic Activity? Evidence from a Court Reform in India », *Journal of Law, Economics, and Organization* 2010, vol. 28, p. 460 s. ; « Do Judiciaries Matter for Development? Evidence from India », *Journal of Comparative Economics* 2009, vol. 37, p. 230 s.
- CHEVALLIER (Jacques), « Du principe de séparation au principe de dualité », *RFDA* 1990, n° 5, p. 712 s.
- CHOLET (Didier), « Responsabilité de l'État du fait de la fonction juridictionnelle : la réforme nécessaire », *D.* 2005, p. 2540 s.
- CLOCHET (Clément), « Quelle équipe autour du magistrat ? », *Les cahiers de la justice* 2021, n° 3, p. 503 s.
- CLUZEL-MÉTAYER (Lucie) ; SAUVIAT (Agnès), « Les notions de qualité et de performance de la justice administrative », *RFAP* 2016, n° 159, p. 675 s.
- COIGNAC (Anaïs), « Magistrature administrative : état des lieux », *D. actu.*, 7 sept. 2022 ; « TIG 360° : concrétiser l'alternative à la prison », *D. actu.*, 6 déc. 2021.
- COMBREXELLE (Jean-Denis), « Le droit n'est pas uniquement une spéculation intellectuelle », propos recueillis par Marie-Christine de Montecler et Emmanuelle Maupin, *D. actu.*, 25 janv. 2021.
- CONAN (Matthieu), « L'article 47-2 de la Constitution, un cadre suffisant pour la Cour des comptes ? », *RFFP* 2018, n° 144, p. 165 s.
- COPENS (Philippe), « Médiation et philosophie du droit », *Archives de politique criminelle* 1991, n° 13, p. 13 s.
- CORREA DELCASSO (Juan Pablo), « La prueba en el proceso civil español », *Revista peruana de derecho procesal* 2004, n° 7, p. 127 s.
- COSTA (Elsa), « Des chiffres sans les lettres. La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA* 2010, p. 1623 s.
- COSTA (Jean-Louis), « Nécessité, conditions et limites d'un pouvoir judiciaire en France », *RFSP* 1960, vol. 10, n° 2, p. 275 s.
- COUJARD (Dominique), « La justice à contresens », *Gaz. Pal.* 2019, n° 19, p. 3 s.
- COUSTET (Thomas), « Cours d'appel : le stock d'affaires a augmenté de 32 % en dix ans », *D. actu.*, 2 déc. 2019 ; « Malgré la rumeur, divorcer sans juge coûte plus cher que 50 € », *D. actu.*, 2 mai 2018.
- CRETIN (Laurette), « L'opinion des Français sur la justice », *Infostat Justice* 2014, n° 125, 8 p.

- CROFT (Jane) ; THOMPSON (Barney), « Justice for all? Inside the legal aid crisis », *Financial Times*, 27 sept. 2018.
- CROZE (Hervé), « Décret n° 2019-402 du 3 mai 2019 : la justice entrouvre le portail au justiciable », *Procédures* 2019, repère n° 7 ; « Principes d'une réalisation méthodique des procédures. L'exemple de la procédure contentieuse ordinaire avec représentation obligatoire devant la cour d'appel », *JCP G* 2016, n° 36, p. 1599 s. ; « 35 €. L'apport du droit fiscal à la théorie de l'instance civile », *JCP G* 2011, p. 1910 s.
- D'HERVÉ (Nicolas), « La magistrature face au management judiciaire », *RSC* 2015, p. 49 s.
- DALLEST (Jacques), « Le parquet et la communication ou les exigences de la modernité », *AJ pénal* 2018, n° 6, p. 298 s.
- DANET (Jean), « La prudence du juge à l'épreuve des organisations judiciaires », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 4, p. 705 s. ; « À l'horizon du confinement, droit pénal ou contrôle social ? », *D. actu.*, 22 avr. 2020 ; « Brèves réflexions sur une réforme de la justice ambitieuse et sur ses enjeux profonds », *D. actu.*, 17 avr. 2019.
- DAUCHY (Serge) ; DEMARS-SION (Véronique), « La non-motivation des décisions judiciaires dans l'ancien droit : principe ou usage », *Revue historique de droit français et étranger* 2004, n° 2, p. 223 s.
- DAUNIS (Sylvie), citée par Gabriel Thierry, in « Un an après le début de la pandémie, l'inquiétant engorgement du tribunal judiciaire de Paris », *D. actu.*, 15 avr. 2021.
- DAVIDOVITCH (André) ; BOUDON (Raymond), « Les mécanismes sociaux des abandons de poursuite. Analyse expérimentale par simulation », *L'Année sociologique* 1964, n° 15, p. 111 s.
- DE CARBONNIÈRES (Louis), « Le doute et le magistrat. Réflexions historiques sur la quête impossible d'une preuve infaillible », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 4, p. 673 s.
- DE GOUTTES (Régis), concl. sur Cass. ass. plén., 23 févr. 2001, *Bolle-Laroche*, n° 99-16.165, in *Gaz. Pal.* 2001, n° 209, p. 28 s.
- DE KORODI (Fabrice), « La confidentialité de la médiation », *JCP G* 2012, n° 49, p. 1320 s.
- DEFFERRARD (Fabrice) ; DURTETTE (Vincent), « L'appel, le contradictoire et le prisonnier », *D.* 2006, p. 1209 s.
- DEGOUYS (Sophie), « 1er janvier 2020 : disparition du tribunal d'instance, naissance du tribunal judiciaire », *JCP G* 2019, n° 46, p. 1144 s.
- DEGUERGUE (Maryse), « Les dysfonctionnements du service public de la justice », *RFAP* 2008, n° 125, p. 151 s.
- DEHARO (Gaëlle), « Prescription de l'action des avocats pour le paiement de leurs honoraires », *D. avocats. Exercer et entreprendre*, mars 2016, p. 97 s.
- DELAROCHE (Philippe), « La justice à l'heure du pilotage budgétaire », *Les cahiers du management* 2008, p. 146 s.
- DÉMARE-LAFONT (Sophie), « Nouvelles données sur la royauté mésopotamienne », *Revue historique de droit français et étranger* 1995, n° 73, p. 473 s.

- DÉPREZ (Jean), « À propos du rapport annuel de la Cour de cassation. “Sois juge et tais-toi” (Réflexions sur le rôle du juge dans la cité) », *RTD civ.* 1978, p. 503 s.
- DERASSE (Nicolas), « Les défenseurs officieux : une défense sans barreaux », *Annales historiques de la Révolution française* 2007, n° 30, p. 49 s.
- DEUMIER (Pascale), « Repenser la motivation des arrêts de la Cour de cassation ? », *D.* 2015, p. 2022 s. ; « La publication de la loi et le mythe de sa connaissance », *LPA* 6 mars 2000, p. 6 s.
- DOMINGO (Marc), « Droit et économie : les prémices d’une collaboration féconde », *Recherche Droit et justice* 2011, n° 36, p. 1.
- DOUGLAS (James W.) ; HARTLEY (Roger), « The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process? », *Public Administration Review* 2003, vol. 63, p. 441 s.
- DREYER (Emmanuel), « La main invisible de la Cour de cassation », *D.* 2016, p. 2473 s.
- DUTHEILLET DE LA LAMOTHE (Olivier), cité par Thomas Bigot, in « Loyauté d’un magistrat du parquet qui s’affranchit des orientations de politique pénale », *D. actu.*, 9 mai 2021.
- ELLUL (Jacques), « Essai sur la signification philosophique des réformes actuelles de l’Enseignement du droit », *Arch. phil. dr.* 1961, t. 6, p. 1 s.
- FAGET (Jacques), « Médiation et post-modernité », *Négociations* 2006, n° 6, p. 51 s.
- FAHLBECK (Pontus Erland), « Quelques résultats de la statistique judiciaire civile en Suède. Le nombre de procès civils, 1850-1899 », *Bulletin de l’Institut international de statistique* 1908, t. XIII, 1ère livraison, p. 334 s.
- FARINE (Élise), « La déjudiciarisation. Désimplification souhaitable de la justice ou risque d’arbitraire social ? », *Droits* 2015, n° 1, p. 185 s.
- FARRET (Bernard), « L’irréductibilité de l’artisanat judiciaire en matière de décisions », *Le Nouveau Pouvoir Judiciaire* 1984, n° 300, p. 6 s.
- FAURE (Bertrand), « On ne peut pas vouloir départementaliser la justice si l’on n’y met pas les moyens », entretien avec Olivia Dufour, *Gaz. Pal.* 2019, n° 23, p. 12 s.
- FENOUILLET (Dominique), « Le divorce sans juge », *D.* 2016, p. 1424 s.
- FICET (Joël), « Les ambiguïtés de la gouvernance judiciaire : autorégulation et qualité dans le Ministère public belge », *Revue Gouvernance* 2008, vol. 5, 27 p.
- FOYER (Jean), « La justice : histoire d’un pouvoir refusé », *Pouvoirs* 1981, n° 16, p. 17 s.
- FUCINI (Sébastien), « Chaufferie de la défense : nullité des poursuites pour dépassement du délai raisonnable », *D. actu.*, 22 sept. 2021.
- GABOLDE (Maurice), cité par Jean Massot, in « Le conseil d’État et le régime de Vichy », *Vingtième Siècle, revue d’histoire* 1998, n° 58, p. 83-99.

- GABORIAU (Simone), « Déjudiciarisation et administration de la justice - Promouvoir la ‘juridiversité’ », *LPA* 14 juin 2012, n° 119, p. 3 s.
- GAINETON (Jean-Luc), « Des conventions, de leur interprétation et de leur exécution de bonne foi », *Gaz. Pal.* 2021, n° 34, p. 33 s.
- GARAPON (Antoine), « Libre propos. Le nécessaire retour du choix politique », *Recherche Droit et justice* 2011, n° 36, p. 2 s.
- GAURIAU (Bernard), « La diminution des délais de prescriptions », *Dr. soc.* 2013, p. 833 s.
- GERBAY (Nicolas), « Une réforme épicée. À propos du décret du 28 septembre 2011 », *JCP G* 2011, p. 1849 s.
- GHALEH-MARZBAN (Peimane), « Au cours de l’année 2020, le nombre de postes vacants au sein de la magistrature devrait être réduit à 1 % », propos recueillis par Thomas Coustet, *D. actu.*, 26 juill. 2019.
- GILLET (Jean-Louis), « Juger les juges des juges », *Les cahiers de la justice* 2021, n° 1, p. 141 s. ; « L’office du ministre de la Justice », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 4, p. 579 s.
- GIUDICELLI (André), « L’indemnisation des personnes injustement détenues ou condamnées », *RSC* 1998, p. 11 s.
- GODIN (Georges), « La statistique judiciaire », *Courrier des statistiques* 1977, n° 1, p. 13 s.
- GODIN (Xavier), « La procédure de cassation au XVIIIe siècle », *Histoire, économie & société* 2010, n° 3, p. 19 s.
- GOUËZEL (Antoine), « Divorce sans juge. Regards croisés sur quelques difficultés suscitées par la réforme », *Dr. fam.* 2018, n° 9, doss. 24, p. 2 s.
- GRANGER (Marc-Antoine), « La distinction police administrative / police judiciaire au sein de la jurisprudence constitutionnelle », *RSC* 2011, p. 789 s.
- GUÉNA (Yves), « Le Titre VIII de la Constitution de 1958 : De l’autorité judiciaire », *Notes et études documentaires* 1961, n° 2753, p. 6.
- GUEZ (Marilyn), « Le tribunal judiciaire, naissance d’une juridiction », *Gaz. Pal.* 2019, n° 16, p. 48 s.
- GUILLOT (Adolphe), « L’avenir de la magistrature », *La Nouvelle Revue* 1891, n° 70, p. 493 s.
- GUINCHARD (Serge), « T’es TGI/TI/TAE ou t’es TPI ? La question du pluralisme juridictionnel pour les contentieux de première instance », in *Réformer la justice civile. Séminaire de droit processuel*, actes du colloque du 6 févr. 2018, Université Paris 2 Panthéon-Assas, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, *JCP G* 2018, suppl. au n° 13, p. 32 s. ; « Vers une démocratie procédurale ? », *Justices* 1999, n° 1, p. 91 s.
- HAÏK (Raphaëlle) ; POISSON (Sébastien), « Des mots, toujours des mots (1 000), mais pas de moyens... », *Tribune, D. actu.*, 1er oct. 2021.

- HAJDENBERG (Michaël), « Surprise en plein dérapage, la justice censure France Culture », *Mediapart*, 16 mars 2017.
- HARCOURT (Bernard), « Neoliberal Penalty: A Brief Genealogy », *Theoretical Criminology* 2010, vol. 14, p. 74 s.
- HASTINGS-MARCHADIER (Antoinette) ; (VIGOUR) Cécile, « Les contraintes budgétaires de la justice pénale », *AJ pénal* 2013, n° 11, p. 414 s.
- HAURIOU (Maurice), « Police juridique et fond du droit », *RTD civ.* 1926, p. 265 s.
- HÉBRAUD (Pierre), « Les juridictions », *D.* 1959, p. 152 s. ; *D.* 1959, p. 77 s. ; *RTD civ.* 1954, p. 146 s.
- HEITZ (Rémy), « Gilets jaunes, pandémie, lutte contre la cybercriminalité : le bilan de Rémy Heitz à la tête du parquet de Paris », propos recueillis par Gabriel Thierry, *D. actu.*, 23 sept. 2021.
- HÉLAINE (Cédric), « Hospitalisation sans consentement : contrôle du JLD des mesures d'isolement et de contention », *D. actu.*, 12 janv. 2021.
- HILAIRE (Jean), « Le "roi" et "Nous". Procédure et genèse de l'État aux XIIIe et XIVe siècles », *Histoire de la justice* 1992, n° 5, p. 3 s.
- HOFFSCHIR (Nicolas), « La demande d'aide juridictionnelle ne peut interrompre un délai pour exercer une action ou un recours qu'une seule fois », *D. actu.*, 19 sept. 2022.
- HOLLEAUX (André), « L'administration des magistrats et leur indépendance », *RFSP* 1963, vol. 13, n° 1, p. 44 s.
- IRVINE (Alexander Andrew Mackay), cité par *BBC News*, in « Legal services shake-up announced », 2 déc. 1998.
- JACOB (Robert), « L'Europe : une culture judiciaire commune ? », *Les Cahiers de l'IHEJ* 1994, n° 2, p. 9 s.
- JACQUIER (Claude), « Qu'est-ce qu'une communauté ? En quoi cette notion peut-elle être utile aujourd'hui ? », *Vie sociale* 2011, n° 2, spéc. p. 33 s.
- JACQUIN (Jean-Baptiste), « La Cour de cassation exclue du champ de compétence de l'inspection générale de la justice », *Le Monde*, 23 mars 2018 ; « École nationale de la magistrature : M. Urvoas cherche à dépolitiser la nomination du directeur », *Le Monde*, 8 avr. 2016.
- JAMIN (Christophe), « Contre le garde des Sceaux Éric Dupont-Moretti, les magistrats font de la politique », *Tribune, Le Journal du dimanche*, 3 oct. 2020.
- JANUEL (Pierre), « Justice : à quoi servira l'augmentation du budget ? », *D. actu.*, 11 oct. 2022 ; « Justice : la faillite des ressources humaines dans la magistrature », *D. actu.*, 7 juin 2022 ; « Justice : d'où viennent les stocks ? », *D. actu.*, 4 janv. 2022 ; « Justice : face à la mobilisation historique, le ministère tente de répondre », *D. actu.*, 15 déc. 2021 ; « Les expertises vont être revalorisées », *D. actu.*, 14 sept. 2021 ; « Accès aux préfectures : que faire face à la saturation ? », *D. actu.*, 17 juin 2021 ; « Éric Dupont-Moretti veut accélérer une justice trop lente », *D. actu.*, 4 mai 2021 ; « Trop

d'expertises psychiatriques et psychologiques, pas assez d'experts », *D. actu.*, 11 mars 2021.

JARROSSON (Charles), « Les modes alternatifs de règlement des conflits. Présentation générale », *RIDC* 1997, n° 13, p. 325 s.

JEAN (Jean-Paul) ; SALAS (Denis), « Culture judiciaire et culture administrative », *RFAP* 2008, n° 125, p. 5 s.

JÉOL (Michel), « Le Garde des Sceaux et l'action publique », *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération* 1974, t. 28, n° 4, p. 275 s.

JEULAND (Emmanuel), « Le droit au juge naturel et l'organisation judiciaire », *RFAP* 2008, n° 125, p. 33 s.

JÈZE (Gaston), « Rapport à l'Institut international de droit public », *AIDI* 1929, p. 162 s.

JORRY (Hélène), « Les enquêtes de satisfaction auprès des usagers des juridictions des pays membres du Conseil de l'Europe », *Les cahiers de la justice* 2013, n° 1, p. 21 s.

JUDET DE LA COMBE (Pierre), « La critique du jugement dans l'Orestie d'Eschyle », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 4, p. 749 s.

JUNILLON (Jacques) ; LAFFLY (Romain), « La communication simultanée des pièces en appel : c'est maintenant ! », *JCP G* 2012, n° 36, p. 1576 s.

JUSTON MORIVAL (Romain), « Des maux et des chiffres. L'évaluation des incapacités en médecine légale du vivant », *Sciences sociales et santé* 2018, n° 39, p. 41 s.

KALINOWSKI (Georges), « L'interprétation du droit : ses règles juridiques et logiques », *Arch. phil. dr.* 1985, t. 30, p. 171 s.

KAMINSKI (Dan), « Trouble de la pénalité et ordre managérial », *Recherches sociologiques* 2002, n° 33, p. 87 s.

KARILA-COHEN (Pierre) ; LE BIHAN (Jean), « L'empire de la notation (France, XIXe siècle). Première partie : l'essor d'une pratique », *Genèses* 2018, n° 113, p. 11 s.

KARSENTY (Dominique), « La réparation des détentions », *JCP G* 2003, n° 1, p. 108 s.

KIRCHHEIMER (Otto), « Remarques sur la théorie de la souveraineté nationale en Allemagne et en France », *Arch. phil. dr.* 1934, t. 3-4, La Crise de l'État, p. 239 s.

KITSUSE (John) ; (CICOUREL) Aaron, « Note sur l'utilisation des statistiques officielles », *Social Problems* 1963, vol. XI, p. 131 s.

KRIEGK (Jean-François), « Les Conseils supérieurs de justice, clef de voûte de l'indépendance judiciaire ? (Examen comparatif à partir des critères internationalement reconnus) », *D.* 2004, p. 2166 s.

LAFFLY (Romain), « Timbre fiscal : questions pour un champion », *D. actu.*, 2 juin 2021.

LANGBROEK (Philip), « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *RFAP* 2008, n° 125, p. 67 s.

- LAPOUBLE (Jean-Christophe), « Les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature vues par le Conseil d'État », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 3, p. 505 s.
- LASCOUMES (Pierre) ; SERVERIN (Évelyne), « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et société* 1988, n° 9, p. 165 s.
- LATINA (Mathias), « Brèves remarques d'un contractualiste sur la fermeture du compte twitter de Donald Trump », *D. actu. étu.*, 18 janv. 2021 ; « Sur le projet d'une école commune aux avocats et aux magistrats », *D. actu. étu.*, 28 sept. 2020.
- LE MONNIER DE GOUVILLE (Pauline), « Le juge des libertés et de la détention entre présent et avenir », *Les cahiers de la justice* 2011, n° 4, p. 145 s.
- LE PILLOUER (Arnaud), « Ceci n'est pas un pouvoir. Le débat autour de la place de l'autorité judiciaire en France », *Pouvoirs* 2021, n° 178, p. 7 s.
- LE RHUN (Béatrice), « Les infractions à la législation du travail entre 2014 et 2017 », *Infostat Justice* 2019, n° 173, 8 p.
- LEAUTE (Jacques), « Pour une responsabilité de la puissance publique en cas de détention préventive abusive », *D.* 1966, p. 61 s.
- LECLERC (Henri), « De la sûreté personnelle au droit à la sécurité », *Journal du droit des jeunes* 2006, n° 255, p. 7 s.
- LÉGER (Philippe), « L'administration d'un tribunal de grande instance », *RFAP* 1991, n° 57, p. 21 s.
- LEJEUNE (Aude) ; SPIRE (Alexis), « Inégalités sociales et judiciaires face au tribunal », *Droit et société* 2020, n° 3, p. 517 s.
- LIENHARD (Andreas), *et al.*, « Automatisierte Spruchkörperbildung an Gerichten [Répartition automatisée des juges dans les tribunaux] », *Justice – Justiz – Giustizia* 2021, n° 4, en ligne.
- LINGIBÉ (Patrick), « Exécution des ordonnances de taxation du bâtonnier : aménagement technique ou réforme de fond ? », *D. avocats*, 18 oct. 2021 ; « AJ garantie et décret du 24 juin 2021 : une avancée sécurisée pour l'avocat ? », *D. actu.*, 15 sept. 2021 ; « Le nouveau dispositif d'aide juridictionnelle cuvée 2021 : avancée réelle ou réforme en trompe-l'œil ? », *D. actu.*, 18 janv. 2021.
- LOCHAK (Danièle), « Le juge doit-il appliquer une loi inique ? », *Le Genre humain* 1994, n° 1, vol. 28, p. 29 s.
- LOUVEL (Bertrand), « Allocution d'ouverture », *RFFP* 2018, n° 142, p. 3 s. ; « La justice n'est pas une administration comme les autres », *Gaz. Pal.* 2018, n° 26, p. 9 s. ; « Allocution à la Cour de cassation. 18 déc. 2015 », *JCP G* 2016, suppl. au n° 1-2, p. 5 s.
- LUCHAIRE (François), « Une réforme révolutionnaire : faut-il supprimer le ministère de la Justice ? », *Le Monde*, 6 nov. 1979.
- LYON-CAEN (Gérard), « La justice dans la Constitution de 1946 », *D.* 1947, p. 5 s.

- LYON-CAEN (Pierre), « L'expérience du Syndicat de la magistrature. Témoignage », *Pouvoirs* 1981, n° 16, p. 55 s.
- MACKAAY (Ejan), « La règle juridique observée par le prisme de l'économiste : une histoire stylisée du mouvement de l'analyse économique du droit », *RIDE* 1986, p. 43 s.
- MALHIÈRE (Fanny), « L'autorité du juge à l'épreuve (du refus) de son pouvoir d'interprétation », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 4, p. 633 s.
- MARSHALL (Didier), « Justice, LOLF et RGPP : des rendez-vous manqués ? », *Recherche Droit et justice* 2011, n° 36, p. 10 s. ; « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP* 2008, n° 125, p. 121 s. ; « La LOLF : un levier pour la maîtrise des frais de justice », *AJ pénal* 2006, n° 12, p. 486 s.
- MARTIN (Jacques), « Administration de la justice et techniques de management : l'exemple anglais », *RIDE* 1999, n° 2, p. 267 s.
- MASSON (Emmanuelle), citée par Pierre-Antoine Souchard, in « Des communicants de crise au service des procureurs », *D. actu.*, 27 sept. 2021.
- MATHIEU (Bertrand) ; VERPEAUX (Michel), « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 31 (février-juin 2003) », *LPA* 18 sept. 2003, p. 3 s.
- MATHIEU (Bertrand), « Une justice politisée ? », *Pouvoirs* 2021, n° 178, p. 51 s.
- MAUREL (Éric), « Face au confinement, quelle éthique pour un procureur ? », *D. actu.*, 16 avr. 2020.
- MAYEUR (Pierre), « "Reconstruire la confiance" dans le système des retraites : les leçons de la réforme interrompue », *Regards* 2020, n° 58, p. 73 s.
- MAYRAS (Henri), « L'organisation de la justice civile en France », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération* 1969, vol. 23, p. 681 s.
- MAZABRAUD (Bertrand), « Phénoménologie du jugement judiciaire », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 4, p. 647 s.
- MAZIAU (Nicolas), « Rapport de synthèse », *RFFP* 2018, n° 142, p. 153 s.
- MEKKI (Mustapha), « Notalis : pour un notariat "authentique" », *JCP N* 2016, p. 606 s.
- MELLERAY (Fabrice), « Questionnaire », *JDA* 2017, n° 4, art. 147.
- MEYERSON (Ignace), « Le travail, fonction psychologique », *Journal de psychologie normale et pathologique* 1955, n° 1, t. LII, p. 3 s.
- MIGAUD (Didier), « Les cinq défis de l'évaluation », *RFAP* 2013, n° 148, p. 849 s.
- MILBURN (Philippe) ; MOUHANNA (Christian), « Présentation », in *Le parquet et les politiques pénales en France, Droit et société* 2010, n° 74, p. 7 s.
- MILLET (Alexandre), « Juger à l'épreuve de la violence », *Les cahiers de la justice* 2020, n° 4, p. 725 s.

- MOLFESSIS (Nicolas), « Le chameau vu pour la première fois », *JCP G* 2019, p. 946 s.
- MUCCHIELLI (Julien), « Procès de ‘‘La chaufferie de la défense’’ : le tribunal annule toute la procédure », *D. actu.*, 12 janv. 2021 ; « Annulation de la procédure ‘‘chaufferie de la défense’’ : la motivation », *D. actu.*, 19 janv 2021.
- MULLER (Jean-Christophe), « Juger à en mourir (brèves observations sur la souffrance judiciaire) », *D. actu.*, 28 oct. 2022.
- OPPETIT (Bruno), « Les modes alternatifs de règlement des différends de la vie économique », *Justices* 1995, n° 1, p. 53 s.
- PARIZOT (Raphaële), « Box vitrés : feu de tout bois au nom de la présomption d'innocence », *RSC* 2021, p. 120 s.
- PASQUA (Charles), cité par Thomas Deltombe, in « Quand l'islamisme devient spectacle », *Le Monde diplomatique*, août 2004, p. 11.
- PENAUD (Béatrice), « Le juge irresponsable ? Mythes et réalités judiciaires », *Gaz. Pal.* 2011, n° 74, p. 11 s.
- PERDRIAU (André), « Les mesures d'administration judiciaire au regard du juge de cassation », *Gaz. Pal.* 2002, n° 66, p. 2 s.
- PERROUD (Thomas), « Une nouvelle illustration de la légalité néolibérale : le pouvoir de dérogation des préfets », *D.* 2020, p. 2356 s. ; « Une cassation participative est-elle possible ? », *D. actu.*, 6 janv. 2020.
- PETERKA (Nathalie), « La déjudiciarisation du droit des personnes protégées par la loi du 23 mars 2019. Progrès ou recul de la protection ? », *JCP G* 2019, p. 437 s.
- PEYROUX-SISSOKO (Marie-Odile), « L'évaluation des politiques publiques de l'article 47-2 de la Constitution. L'échec de la revalorisation du rôle du Parlement », *RDP* 2019, n° 5, p. 1239 s.
- PFISTER (Thierry), « Une magistrature de 3ème type », *Revue politique et parlementaire* 1985, n° 919, p. 63 s.
- PICARD (Évelyne), « Les contrôles d'identité au regard des droits fondamentaux : des régimes inutilement hétéroclites », *RFDA* 1994, p. 959 s.
- PINAULT (Michel), « La gestion d'une réforme », *RFAP* 1991, n° 57, p. 77 s.
- PIREYRE (Bruno), « L'arbre qui cachait la forêt », *JCP G* 2019, p. 1178 s.
- PISIER-KOUCHNER (Évelyne), « La responsabilité de l'État à raison d'une détention provisoire et la loi du 17 juillet 1970 », *AJDA* 1971, p. 571 s.
- PORTMANN (Anne), « Procédure disciplinaire : inutile de se dérober », *D. actu.*, 2 juin 2016.
- PRÉLOT (Marcel), « Les principes du gouvernement fasciste », *Arch. phil. dr.* 1934, t. 3-4, p. 99 s.

- PROVOST (Alexis), « Une accélération maîtrisée. La gestion des temporalités du travail judiciaire dans le cadre de la ‘procédure particulièrement accélérée’ à Berlin », *Droit et société* 2022, n° 111, p. 289-304.
- PUYO (Yann), « Étude comparative des conventions de divorce », *Dr. fam.* 2015, n° 12, étude 19, p. 13 s.
- QIAN (Jun) ; STRAHAN (Philip E.), « How Laws and Institutions Shape Financial Contracts: The Case of Bank Loans », *Journal of Finance* 2007, vol. 62, p. 2803 s.
- RAINE (John W.) ; WILLSON (Michael J.), « Beyond Managerialism in Criminal Justice », *The Howard Journal of Crime and Justice* 1997, n° 36, p. 80 s.
- RAINGEARD DE LA BLÉTIÈRE (Louis-Marie), « Peut-on adapter l’administration aux finalités de la justice ? », *RFAP* 1991, n° 57, p. 61 s.
- RASCHEL (Loïs), « Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 : quelle modernisation du service public de la justice ? », Dossier « Loi J21 : avancées et inquiétudes procédurales », *Gaz. Pal.* 2017, n° 5, p. 68 s.
- RAYNAUD (Philippe), « La loi et la jurisprudence des lumières à la Révolution française », *Arch. phil. dr.* 1985, t. 30, p. 61 s.
- REGIS (Nicolas), « Regard normativiste sur l’indépendance du juge », *Les cahiers de la justice* 2022, n° 1, p. 179 s.
- RENOUX (Thierry-Serge), « L’apport du Conseil constitutionnel à l’application de la théorie de la séparation des pouvoirs en France », *D.* 1991, p. 169 s.
- RENOUX-ZAGAMÉ (Marie-France), « La méthode du droit commun : réflexions sur la logique des droits non codifiés », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique* 1990, n° 10-11, p. 133 s.
- RICŒUR (Paul), « Les paradoxes de l’autorité », *Bulletin de Liaison des professeurs de philosophie de l’académie de Versailles*, févr. 1995, n° 7, p. 6 s.
- RIVERO (Jean), « Rapport de synthèse », *AEAP* 1991, t. XIV ; « Le Conseil d’État, Cour régulatrice », *D.* 1954, p. 157 s.
- ROBERT (Marc), « L’autorité judiciaire, la Constitution française et la Convention européenne des droits de l’homme », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* 2011, n° 32, p. 29 s.
- ROLIN (Frédéric), « Le référé liberté, ne sera pas la baguette magique du contentieux environnemental », *D. actu. étu.*, 26 avr. 2021 ; « La participation du public à la prise de décisions publiques : un miroir aux alouettes ? », *D. actu. étu.*, 24 févr. 2020.
- ROLLAND (Maurice), « La justice pour quoi faire ? », *La Nouvelle Équipe Française* 1970, n° 39, p. 129 ; « Le Ministère public, agent non seulement de répression mais de prévention », *JCP* 1957, n° 11, p. 134 s.
- RONSIN (Xavier), Note à Madame la présidente de la formation plénière du C.S.M., sur le *Statut du parquet français*, Rennes, 1er sept. 2020, publiée in *D. actu.*, Le droit en débats, 2 sept. 2020.

- ROPER (Jean-Louis), « Un colloque international sur l'indépendance des juges », *Revue internationale de droit comparé* 1953, vol. 5, n° 4, p. 699 s.
- ROUDIER (Karine), « Vote de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire dans un confusionnisme inquiétant au regard de l'équilibre des pouvoirs », *D. actu. étu.*, 9 nov. 2020.
- ROYER (Jean-Pierre), notes de lecture in *Histoire de la justice* 2020, n° 30, p. 278 s.
- SAENKO (Laurent), « De l'art de compter en procédure pénale », *D.* 2017, p. 156 s.
- SALAS (Robert), « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *RFAP* 2010, n° 135, p. 497 s.
- SALAS (Denis), « Édito », *JCP G* 2019, n° 42, p. 1829.
- SARGOS (Pierre), « Pour une justice sans garde des Sceaux », *Le Monde*, 13 mai 1976.
- SCHAFF (Aurélia), « La justice fragmentée », *Pouvoirs* 2021, n° 178, p. 109 s.
- SCHAFF (Aurélié), « Le service public des pensions alimentaires des CAF : au plus près des besoins des familles », *AJ fam.* 2020, p. 555 s.
- SCHNAPPER (Bernard), « De la charité à la solidarité. L'assistance judiciaire française, 1851-1972 », *Revue d'histoire du droit* 1984, t. 2, p. 105 s. ; « Le coût des procès civils au milieu du XIXe siècle », *Revue historique de droit français et étranger* 1981, n° 4, p. 621 s. ; « Pour une géographie des mentalités judiciaires : la litigiosité en France au XIXe siècle », *Annales ESC* 1979, t. 34, p. 399 s.
- SCHOLTEN (Paul), « L'autorité de l'État », *Arch. phil. dr.* 1934, t. 3-4, p. 141 s.
- SCHOULER (Clément), « Quand les juges s'avancent masqués », *D. actu.*, 23 oct. 2020.
- SEIF (Ulrike), « Droit et Justice retenue. Sur les origines du "juge naturel" en dehors des théories de la séparation des pouvoirs du XVIIe au XIXe siècle », *Revue historique de droit français et étranger* 2005, n° 83, p. 215 s.
- SERVERIN (Évelyne) ; GRUMBACH (Tiennot), « La réforme de la carte des prud'hommes devant le Conseil d'État ou le triomphe d'une approche managériale de la justice du travail », *RDT* 2009, n° 9, p. 532 s.
- SERVERIN (Évelyne), « Les comptes de la justice pénale du travail », *Le Droit Ouvrier* 2020, n° 863, p. 389 s. ; « Le procès des délais de procédure prud'homale », *RDT* 2012, p. 471 s. ; « Plaidoyer pour l'exhaustivité des bases de données des décisions du fond (à propos de l'ouverture à la recherche de la base JURICA) », *D.* 2009, p. 2882 s. ; « Le projet de réforme de la carte des prud'hommes, au mépris de son histoire. À propos de l'avis du 22 novembre 2007 relatif à la situation de certains conseils de prud'hommes », *RDT* 2008, n° 1, p. 49 s. ; « Donner un sens aux litiges du travail », *Économie & institutions* 2006, n° 9, p. 129 s. ; « Des fonctions économiques des tribunaux », *Économie et institutions* 2004, n° 4, p. 97 s. ; « Le médiateur civil et le service public de la justice », *RTD civ.* 2003, p. 229 s. ; « La contribution de la politique pénale à l'activité des juridictions répressives », *Justice* 1998, n° 156, p. 23 s. ; « Lire les statistiques judiciaires hier et aujourd'hui », *Bulletin du Centre Pierre Léon d'histoire économique et sociale* 1993, n° 1, p. 43 s.

- SINZHEIMER (Hugo), « L'État et la société à notre époque », *Arch. phil. dr.* 1934, t. 3-4, p. 129 s.
- SONTAG-KOENIG (Sophie), « Déposer plainte en ligne : simplifier, renforcer mais aussi repenser la physionomie de la plainte », *AJ pénal* 2020, p. 14 s.
- SOUCHARD (Pierre-Antoine), « L'agence de communication de crise pour les procureurs choisie par le ministère de la Justice », *D. actu.*, 23 mai 2022 ; « La diligence d'un juge d'instruction s'apprécie à l'aune des moyens dont il dispose, selon le CSM », *D. actu.*, 13 mai 2022 ; « Affaire Cornu : le CSM met fin à la procédure disciplinaire », *D. actu.*, 17 déc. 2020.
- SOULEZ-LARIVIÈRE (Daniel), « Relations magistrats-avocats : recommandations du comité d'éthique du barreau de Paris », *D. actu.*, 28 mai 2021.
- SOUSA (Laurent), « Contribution pour l'aide juridique et droit d'accès au juge judiciaire », *JCP G* 2012, p. 206 s.
- STANZIANI (Alessandro), « Action économique et contentieux judiciaires. Le cas du plâtrage du vin en France, 1851-1905 », *Genèses* 2003, n° 50, p. 71 s.
- STRICKLER (Yves) ; WEILLER (Laura), « Développer la culture du règlement alternatif des différends », *Procédures* 2019, étude n° 10.
- STRICKLER (Yves), « Les pouvoirs du président du tribunal de grande instance relatifs à l'exécution provisoire de la décision du bâtonnier », *Procédures* 2015, n° 3, comm. 66.
- TERRÉ (François), « La crise de la loi », *Arch. phil. dr.* 1980, t. 25, p. 17 s.
- THÉRON (Julien), « "Less is more", Esquisse d'une nouvelle procédure civile minimaliste », *JCP G* 2019, n° 18, p. 878 s. ; « Mesure d'administration judiciaire, proposition d'un critère de qualification », *D.* 2010, p. 2246 s.
- THIERRY (Gabriel), « Menacés, les magistrats instructeurs s'alarment de leurs conditions de travail », *D. actu.*, 31 mars 2022 ; « Comment magistrats et greffiers ont survécu à une nouvelle semaine noire de l'informatique de la justice », *D. actu.*, 22 mars 2022 ; « Le procureur est sur WhatsApp », *D. actu.*, 24 févr. 2020.
- THIERRY (Jean-Baptiste), « Filmer pour l'histoire : l'enregistrement pour la constitution d'archives historiques de la justice », *AJ pénal* 2020, p. 458 s. ; « Secrets ou publics ? De la publicité des débats », *D. actu. étu.*, 12 nov. 2020.
- THRÉARD (Yves), « La justice, l'affaire de tous », *Le Figaro*, 21 févr. 2006.
- TIMBART (Odile) ; SERVERIN (Évelyne), « Les condamnations pour infraction au droit social de 1990 à 1993 », *Infostat Justice* 1995, n° 40, 4 p.
- TOUFFAIT (Adolphe) ; AVERSENG (Lucien), « Détention provisoire et responsabilité de l'État », *D.* 1974, p. 261 s.
- TROPER (Michel), « Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ? », *Pouvoirs* 1981, n° 16, p. 5 s.

- TRUCHET (Didier), « Unité et diversité des ‘grands principes’ du service public, *AJDA* 1997, p. 38 s.
- VADILLO (Floran), « Liberté individuelle vs liberté personnelle : l'article 66 de la Constitution dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou la progressive reconnaissance d'un habeas corpus à la française », *LPA* 22 avr. 2015, n° 80, p. 4 s.
- VAILLANT (Éric), « La LOLF : principes directeurs et mise en œuvre dans l'institution judiciaire », *AJ pénal* 2006, n° 12, p. 481 s.
- VANHASBROUCK (Régis) ; BERGOUGNOUS (Georges) ; GROSJEAN (Catherine), « Certains magistrats ont une méconnaissance totale de ce que représente la fonction de chef de juridiction », *D. actu.*, 15 mars 2021.
- VAUCHEZ (Antoine), « Le chiffre dans le ‘gouvernement’ de la justice », *RFAP* 2008, n° 125, p. 110 s.
- VEDEL (Georges), « La loi des 16-24 août 1790 : texte ? Prétexte ? Contexte ? », *RFDA* 1990, n° 2, p. 698 s. ; « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *Études et documents du Conseil d'État* 1954, n° 8, p. 21 s.
- VÉRICEL (Marc), « La disparition de la justice de proximité », *D.* 2019, p. 1772 s.
- VERPEAUX (Michel), « La notion révolutionnaire de juridiction », *Droits* 1989, n° 9, p. 33 s.
- VIAPIANA (Federica) ; FABRI (Marco), « Administration of Justice and Courts' Budget: An Independence and a Managerial Issue », *Public Sciences & Policies* 2019, vol. 5, p. 53 s.
- VIGOUR (Cécile), « Nouveau référentiel gestionnaire ou nouveau modèle de justice ? Les réformes belges depuis 2013 », *Pyramides* 2017, n° 29, p. 61 s.
- VISSER (Max) ; SCHOUTETEN (Roel) ; DIKKERS (Josje), « Controlling the Courts: New Public Management and the Dutch Judiciary », *Justice System Journal* 2019, n° 40, p. 39 s.
- WAJNSZTOK (Hugo), « Des indemnisations inégales. Recours à un·e avocat·e et variations des sommes accordées aux victimes », *Droit et société* 2020, n° 3, p. 587 s.
- WESFREID (Marcelo) ; COLCOMBET (Louise), « Divorces, licenciements abusifs... Éric Dupond-Moretti annonce 1000 recrutements pour réduire les délais de jugement », *Le Parisien*, 3 mai 2021.
- WIEDERKEHR (Georges), « La responsabilité de l'État et des magistrats du fait de la justice. Panorama général », *Justices* 1997, n° 5, p. 13 s.
- ZÉNATI (Frédéric), « La nature de la Cour de cassation », *BICC* 2003, n° 575.
- ZENATI-CASTAING (Frédéric), « La juridictionnalisation de la Cour de cassation », *RTD civ.* 2016, p. 511 s.

VII. Jurisprudence

Décisions du Conseil constitutionnel

- ❖ Cons. const., 11 mars 2022, *Société H. et autres [Droit de visite et de saisie en matière fiscale]*, déc. n° 2021-980 QPC, §13, *D.* 2022, p. 513 ; *D. actu.*, 28 mars 2022.
- ❖ Cons. const., 14 sept. 2021, *Ligue des droits de l'homme [Transmission de rapports particuliers par les procureurs à leur autorité hiérarchique]*, déc. n° 2021-927 QPC, §15, *D. actu.*, 20 sept. 2021.
- ❖ Cons. const., 26 mai 2021, *Mme Line M. [Frais irrépétibles devant les juridictions pénales III]*, déc. n° 2021-910 QPC, §6 et §9, *D. avocats*, 1er juin 2021.
- ❖ Cons. const., 16 avr. 2021, *Section française de l'observatoire international des prisons [Conditions d'incarcération des détenus II]*, déc. n° 2021-898 QPC, §13, *D. actu.*, 28 avr. 2021 ; *D.* 2021, p. 748 et 977 ; *Lexbase Pénal* 29 avr. 2021, n° 37 ; *AJ pénal* 2021, p. 329 ; *RSC* 2021, p. 475.
- ❖ Cons. const., 6 déc. 2019, *Mme Claire L. [Interdiction générale de procéder à la captation ou à l'enregistrement des audiences des juridictions administratives ou judiciaires]*, déc. n° 2019-817 QPC, §5-9, *D. actu.* 9 déc. 2019 ; *D.* 2019, p. 2355 ; 2020, p. 1324 ; *AJDA* 2019, p. 2521 ; *Légipresse* 2019, p. 666 ; 2020, p. 118 et 127 ; *AJ pénal* 2020, p. 76 ; *RSC* 2020, p. 99.
- ❖ Cons. const., 5 avr. 2019, *Société Uber B.V. et autre [Frais irrépétibles devant les juridictions pénales III]*, déc. QPC n° 2019-773, §7, *D.* 2019, p. 702 ; *D. actu.*, 29 avr. 2019 ; *D. avocats* 2019, p. 264 ; *Constitutions* 2019, p. 155.
- ❖ Cons. const., 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, déc. n° 2019-778 DC, §37, §40, §41, §102-104, *D. actu.*, 25 mars et 2 avr. 2019 ; *AJDA* 2019, p. 663 ; *D.* 2019, p. 910 ; 2020, p. 1324 ; *AJ fam.* 2019, p. 172 ; *Constitutions* 2019, p. 40 ; *JCP G* 2019, p. 359.
- ❖ Cons. const., 28 déc. 2018, *Loi de finances pour 2019*, déc. n° 2018-777 DC, §17, *Constitutions* 2018, p. 503 ; *D. actu.*, 7 janv. 2019 ; *AJCT* 2019, p. 37 ; *AJ fam.* 2019, p. 32 ; *Rev. crit. DIP* 2019, p. 236.
- ❖ Cons. const., 2 mars 2018, *M. Ousmane K. et autres [Motivation de la peine dans les arrêts de cour d'assises]*, déc. n° 2017-694 QPC, §8-10, *D. actu.*, 6 mars 2018 ; *D.* 2018, p. 1191, 1611 et 2259 ; 2019, p. 1248 ; *AJ pénal* 2018, p. 192 ; *AJDA* 2018, p. 1561 ; *Constitutions* 2018, p. 189 et 261 ; *RSC* 2018, p. 981 ; *LPA* 4 avr. 2018, p. 9 ; *Dr. pénal* 2018, comm. n° 68.
- ❖ Cons. const., 8 déc. 2017, *Union syndicale des magistrats [Indépendance des magistrats du parquet]*, déc. n° 2017-680 QPC, §14, *D.* 2017, p. 2485 ; 2018, p. 1 et 953 ; *Constitutions* 2017, p. 657 ; *AJ pénal* 2018, p. 83 et 216 ; *AJDA* 2017, p. 2440 ; 2018, p. 391 et 509 ; 2018, p. 163.
- ❖ Cons. const., 21 juill. 2017, *M. Gérard B. [Huis clos de droit à la demande de la victime partie civile pour le jugement de certains crimes]*, déc. n° 2017-645 QPC, §5 et §6, *D. actu.*, 13 sept. 2017 ; *D.* 2017, p. 1533 ; 2018, p. 1344 ; *Constitutions* 2017, p. 498 ; *AJ pénal* 2018, p. 391.
- ❖ Cons. const., 19 févr. 2016, *Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence]*, déc. n° 2016-536 QPC, §4, *AJDA* 2016, p. 340 ; *D.* 2016, p. 428 ; *D. actu.*, 23 février et 8 juillet 2016 ; *AJCT* 2016, p. 202 ; *Constitutions* 2016, p. 100 ; *JCP* 2016, p. 477.
- ❖ Cons. const., 22 déc. 2015, *M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]*, déc. n° 2015-527 QPC, §5 et §6, *AJDA* 2015, p. 2463 ; *Constitutions* 2015, p. 654 ; 2016, p. 100 ; *RFDA* 2016, p. 123 ; *D.* 2016, p. 79 et 1461.
- ❖ Cons. const., 16 oct. 2015, *M. Abdullah N. [Peine complémentaire obligatoire de fermeture de débit de boissons]*, déc. n° 2015-493 QPC, *D.* 2015, p. 2080 et 2465 ; *Constitutions* 2015, p. 593 et 642 ; *AJCT* 2016, p. 171.

- ❖ Cons. const., 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, n° 2015-715 DC, §48-52 et §58, *RTD com.* 2015, p. 699 ; *AJDA* 2015, p. 1570 ; *Constitutions* 2015, p. 421 et 555 ; *D.* 2016, p. 807 et 1461.
- ❖ Cons. const., 23 juill. 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n° 2015-713 DC, §18-21 et §72-74, *AJDA* 2015, p. 1513 ; *D. actu.*, 29 juill. 2015 ; *Constitutions* 2015, p. 408 et 432 ; *Le Monde*, 21 août 2015 ; *D.* 2016, p. 1461.
- ❖ Cons. const., 27 févr. 2015, *M. Pierre T. et autre [Sanctions disciplinaires des militaires - Arrêts simples]*, déc. n° 2014-450 QPC, §8 et §9, *D.* 2015, p. 492 ; *AJDA* 2015, p. 424 ; *AJFP* 2015, p. 244.
- ❖ Cons. const., 29 janv. 2015, *M. Maxime T. [Détenition provisoire - examen par la chambre de l'instruction de renvoi]*, déc. n° 2014-446 QPC, *D.* 2015, p. 267 et 1738 ; *AJ pénal* 2015, p. 209 ; *Constitutions* 2015, p. 149 et 471.
- ❖ Cons. const., 29 nov. 2013, *Société Wesgate Charters Ltd [Visite des navires par les agents des douanes]*, déc. n° 2013-357 QPC, §6-8, *D. actu.*, 4 déc. 2013 ; *D.* 2013, p. 2777 ; *AJ pénal* 2014, p. 84.
- ❖ Cons. const., 8 juin 2012, *M. Mickaël D. [Ivresse publique]*, déc. n° 2012-253 QPC, §8 et §9, *AJDA* 2012, p. 1136 et 1865 ; *Constitutions* 2012, p. 479 ; *RDSS* 2012, p. 766 ; *JCP A* 2012, n° 24, p. 5.
- ❖ Cons. const., 13 avr. 2012, *M. Stéphane C. et autres [Contribution pour l'aide juridique de 35 euros par instance et droit de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel]*, déc. n° 2012-231/234 QPC, §7, *D. actu.*, 25 avr. 2012 ; *AJDA* 2012, p. 789 et 1693 ; 2013, p. 736 ; *D.* 2013, p. 1584 ; *RFDA* 2013, p. 576 ; *RDI* 2013, p. 196.
- ❖ Cons. const., 27 janv. 2012, *Société COVED SA [Droit de communication de l'administration des douanes]*, déc. n° 2011-214 QPC, §4, *D.* 2012, p. 449 ; *D. actu.*, 2 févr. 2012 ; *AJ pénal* 2012, p. 167.
- ❖ Cons. const., 21 oct. 2011, *M. Bruno L. et autre [Frais irrépétibles devant les juridictions pénales]*, déc. n° 2011-190 QPC, §4, §6 et §10, *D. actu.*, 3 nov. 2011 ; *D.* 2012, p. 1638 et 2910 ; *AJ pénal* 2012, p. 168 ; *Légicom* 2012, p. 19.
- ❖ Cons. const., 6 oct. 2011, *Mme Oriette P. [Hospitalisation d'office en cas de péril imminent]*, déc. n° 2011-174 QPC, §8, *D. actu.*, 13 oct. 2011 ; *AJDA* 2011, p. 1927 ; *RFDA* 2011, p. 1096 ; *Constitutions* 2012, p. 140 ; *RDSS* 2012, p. 863 ; *RTD civ.* 2012, p. 92.
- ❖ Cons. const., 1er avr. 2011, *Mme Marielle D. [Frais irrépétibles devant la Cour de cassation]*, déc. QPC n° 2011-112, §6.
- ❖ Cons. const., 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, déc. n° 2011-625 DC, §59, *AJDA* 2011, p. 532 et 1097 ; *D.* 2011, p. 1162 ; 2012, p. 1638 ; *AJCT* 2011, p. 182 ; *Constitutions* 2011, p. 223 et 581 ; *RSC* 2011, p. 728 et 789 ; 2012, p. 227.
- ❖ Cons. const., 26 nov. 2010, *Mlle Danielle S. [Hospitalisation sans consentement]*, déc. n° 2010-71 QPC, §14 et §20, *AJDA* 2010, p. 2284 ; 2011, p. 174 ; *D.* 2011, p. 1713 et 2565 ; *RFDA* 2011, p. 951 ; *RDSS* 2011, p. 304 ; *Constitutions* 2011, p. 108 ; *RTD civ.* 2011, p. 101.
- ❖ Cons. const., 16 sept. 2010, *M. Jean-Victor C. [Fichier empreintes génétiques]*, déc. n° 2010-25 QPC, §11 et §18, *D. actu.*, 28 sept. 2010 ; *AJ pénal* 2010, p. 545 ; *D.* 2012, p. 308.
- ❖ Cons. const., 19 juill. 2010, *Loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution*, déc. n° 2010-611 DC, §13, *D. actu.*, 26 juill. 2010 ; *AJDA* 2010, p. 1458 ; *D.* 2010, p. 1888 ; *Constitutions* 2010, p. 505.
- ❖ Cons. const., 1er mars 2007, *Loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats*, déc. n° 2007-551 DC, §7, *AJDA* 2007, p. 506 et 2273 ; *D.* 2007, p. 1401 ; 2008, p. 2025 ; *RFDA* 2007, p. 1283 ; *JCP G* 2007, n° 2, p. 10044.

- ❖ Cons. const., 9 nov. 2006, *Loi relative au contrôle de la validité des mariages*, déc. n° 2006-542 DC, §4 et §12, *D.* 2007, p. 1166 et 1561.
- ❖ Cons. const., 27 juill. 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, déc. n° 2006-540 DC, §11, *D.* 2006, p. 2157 et 2878 ; 2007, p. 1166 ; *RTD civ.* 2006, p. 791 ; 2007, p. 80.
- ❖ Cons. const., 19 janv. 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, déc. n° 2005-532 DC, §8, *D.* 2006, p. 826 ; 2007, p. 1166 ; *AJDA* 2006, p. 172 ; *RFDA* 2006, p. 368.
- ❖ Cons. const., 29 déc. 2005, *Loi de finances pour 2006*, déc. n° 2005-530 DC, §77, *AJDA* 2006, p. 13 ; *D.* 2006, p. 826.
- ❖ Cons. const., 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, déc. n° 2004-492 DC, §4, §33, §57, §59 et §107, *D.* 2004, p. 956, 1387 et 2756 ; 2005, p. 1125 ; *RSC* 2004, p. 725 ; 2005, p. 122 ; *RTD civ.* 2005, p. 553.
- ❖ Cons. const., 20 nov. 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, déc. n° 2003-484 DC, §23, §74, §88, §89, §93 et §95, *JCP* 2003, n° 4, p. 2169 et 2249 ; *LPA* 20, 21 janv. et 27 déc. 2004 ; *RFDC* 2004, p. 96 ; *RDP* 2004, p. 275 ; *AJDA* 2004, p. 599 ; *D.* 2004, p. 1278 et 1405 ; *RTD civ.* 2004, p. 65.
- ❖ Cons. const., 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, déc. n° 2003-467 DC, §8, §70, §97 et §98, *RSC* 2003, p. 614 et 616 ; *LPA* 2003, n° 63, p. 4 ; *D.* 2004, p. 1273.
- ❖ Cons. const., 20 févr. 2003, *Loi organique relative aux juges de proximité*, déc. n° 2003-466 DC, §12, *LPA* 18 sept. 2003, n° 187, p. 3 ; *RSC* 2003, p. 602 ; *JCP* 2003, n° 1, p. 114 ; *D.* 2004, p. 1271.
- ❖ Cons. const., 27 déc. 2001, *Loi de finances pour 2002*, déc. n° 2001-456 DC, §47, *D.* 2002, p. 331 et 1954 ; *RFDC* 2002, p. 191 ; *LPA* 11 janv. 2002, p. 4 ; *Dr. fisc.* 2002, p. 358.
- ❖ Cons. const., 25 juill. 2001, déc. n° 2001-448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*, §25, *AJDA* 2002, p. 59 ; *RFDA* 2003, p. 579.
- ❖ Cons. const., 19 juin 2001, *Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature*, déc. n° 2001-445 DC, §4, *D.* 2002, p. 1947.
- ❖ Cons. const., 29 déc. 1999, *Loi de finances pour 2000*, déc. n° 99-424 DC, §7, *AJDA* 2000, p. 37 ; *D.* 2001, p. 1767.
- ❖ Cons. const., 23 juill. 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, déc. n° 99-416 DC, §45 et §51, *AJDA* 1999, p. 738 ; *D.* 1999, p. 439 ; 2000, p. 265, 422 et 423 ; *RTD civ.* 1999, p. 724.
- ❖ Cons. const., 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, déc. n° 99-411 DC, §20, *AJDA* 1999, p. 694 et 736 ; *D.* 1999, p. 589 ; 2000, p. 113 et 197.
- ❖ Cons. const., 19 févr. 1998, *Loi organique portant recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et modifiant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire*, déc. n° 98-396 DC, §10, *JCP* 1998, n° 1, p. 179, n° 10 ; n° 2, p. 10104 et 10158 bis ; *AJDA* 1998, p. 305 ; *LPA* 27 nov. 1998, p. 12 ; *Gaz. Pal.* 12 déc. 1998, p. 7.
- ❖ Cons. const., 2 févr. 1995, *Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, déc. n° 95-360 DC, §5 et §6, *D.* 1995, p. 171 ; 1997, p. 130 et 137 ; *RFDC* 1995, p. 405.
- ❖ Cons. const., 18 janv. 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, déc. n° 94-352 DC, §3, *RFDA* 1995, p. 1246 ; *D.* 1997, p. 121.
- ❖ Cons. const., 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, déc. n° 93-325 DC, §3, *RFDA* 1993, p. 871 ; *Rev. crit. DIP* 1993, p. 597 ; 1994, p. 1 ; *D.* 1994, p. 111 ; *Dr. soc.* 1994, p. 69.

- ❖ Cons. const., 11 août 1993, *Loi modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale*, déc. n° 93-326 DC, §3, §5 et §9, *D.* 1993, p. 299 ; *JCP* 1993, n° 1, p. 3720 ; *LPA* 5 janv. 1994, p. 20 ; *RFDC* 1993, p. 848 ; *Le Figaro*, 13 août 1993.
- ❖ Cons. const., 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*, déc. n° 93-323 DC, §10, *AJDA* 1993, p. 815.
- ❖ Cons. const., 21 févr. 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 92-305 DC, §16, §18, §30, §53 et §64, *RFDC* 1992, p. 318 ; *RDP* 1992, p. 389 ; 1993, p. 20.
- ❖ Cons. const., 12 mars 1991, *Nature juridique de certaines dispositions des articles 1er et 2 de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs*, déc. n° 91-165 L, §1 et §2, *RFDC* 1991, p. 303 ; *AJDA* 1991, p. 474.
- ❖ Cons. const., 11 janv. 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, déc. n° 89-271 DC, §2 et §3, *RFDC* 1990, p. 332 ; *LPA* 21 févr. 1990, n° 23, p. 332 ; *RFDA* 1990, p. 320 ; *Pouvoirs* 1990, n° 54, p. 203.
- ❖ Cons. const., 28 juill. 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, déc. n° 89-261 DC, §29, *AJDA* 1989, p. 619 ; *RFDA* 1989, p. 691 ; 1990, p. 757 ; *D.* 1990, p. 161.
- ❖ Cons. const., 28 juill. 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, déc. n° 89-260 DC, §6.
- ❖ Cons. const., 20 juill. 1988, *Loi portant amnistie*, déc. n° 88-244 DC, §12, §17 et §20, *AJDA* 1988, p. 753 ; *Dr. soc.* 1988, p. 755 ; *D.* 1989, p. 269 ; *JCP* 1989, n° 2, p. 21202 ; *RDP* 1989, p. 399.
- ❖ Cons. const., 23 janv. 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, déc. n° 86-224 DC, §16-18, *GDCC* n° 32, p. 537 ; *AJDA* 1987, p. 345 ; *RDP* 1987, p. 1341 ; *RFDA* 1987, p. 287 et 301 ; 1990, p. 698 ; *Gaz. Pal.* 1987, n° 1, p. 209 ; *JCP* 1987, n° 2, p. 20854 ; *D.* 1988, p. 117 ; *Dr. adm.* 1988, p. 29.
- ❖ Cons. const., 29 déc. 1983, *Loi de finances pour 1984*, déc. n° 83-164 DC, §28, *GDCC* n° 17, p. 422 ; *AJDA* 1984, p. 97 ; *Gaz. Pal.* 1984, n° 2-3, p. 97 ; *JCP G* 1984, n° 2, p. 20160 ; 1985, n° 2, p. 20325 ; *LPA* 7 déc. 1984, n° 139, p. 8 ; *Dr. adm.* 1984, p. 142.
- ❖ Cons. const., 19-20 janv. 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, déc. n° 80-127 DC, §41-43, *RDP* 1981, p. 661 ; *JCP* 1981, n° 2, p. 19701 ; *AJDA* 1981, p. 275 ; *D.* 1981, p. 101 ; 1982, p. 441.
- ❖ Cons. const., 24 oct. 1980, *Loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 80-123 DC, §4 et §5, *RDP* 1981, p. 636 ; *AJDA* 1981, p. 148 ; *D.* 1981, p. 362.
- ❖ Cons. const., 22 juill. 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, déc. n° 80-119 DC, §6, *GDCC* n° 21, p. 324 ; *AJDA* 1980, p. 602 ; *RDP* 1980, p. 1658 ; *D.* 1981, p. 65 ; *D. IR.* 1981, p. 357 ; *JCP* 1981, n° 2, p. 19603 ; *Gaz. Pal.* 8-10 et 11-12 févr. 1981 ; *RFDA* 1981, p. 33.
- ❖ Cons. const., 9 janv. 1980, *Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration*, déc. n° 79-109 DC, §3 et §4, *D.* 1980, p. 249 et 420 ; *RDP* 1980, p. 1361 ; *AJDA* 1980, p. 356 ; *RGDIP* 1980, p. 31 ; *Rev. adm.* 1980, p. 363 ; *Gaz. Pal.* 1980, n° 1, p. 258.
- ❖ Cons. const., 12 janv. 1977, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales*, déc. n° 76-75 DC, §1, *RSC* 1977, p. 620 ; *D.* 1978, p. 173 ; *AJDA* 1978, p. 215 ; *RDP* 1978, p. 821.

- ❖ Cons. const., 2 déc. 1976, *Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail*, déc. n° 76-70 DC, §2, *JORF* 7 déc. 1976, n° 94, p. 7052 ; *RDP* 1978, p. 817.
- ❖ Cons. const., 23 juill. 1975, *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale*, déc. n° 75-56 DC, §5 et §6, *RDP* 1975, p. 1313 ; *JCP* 1975, n° 2, p. 18200 ; *AJDA* 1976, p. 44 ; *D.* 1977, p. 629 ; *RFDC* 1995, p. 405.
- ❖ Cons. const., 9 juill. 1970, *Loi organique relative au statut des magistrats*, déc. n° 70-40 DC, §1, §2 et §4, *GDCC* n° 10, p. 320.
- ❖ Cons. const., 26 janv. 1967, *Loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, déc. n° 67-31 DC, §3 et §4.
- ❖ Cons. const., 10 mars 1966, *Nature juridique des dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire*, déc. n° 66-37 L.
- ❖ Cons. const., 9 févr. 1965, *Nature juridique de certaines dispositions de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique*, déc. n° 65-33 L, §2 et §4, *D.* 1967, p. 405.
- ❖ Cons. const., 21 déc. 1964, *Nature juridique de l'article 5 (2ème alinéa, première phrase) de l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation des juridictions pour enfants*, déc. n° 64-31 L, §2, *D.* 1965, p. 641 ; *AJDA* 1965, p. 101.
- ❖ Cons. const., 22 mai 1964, *Proposition de loi déposée par M. Menu, sénateur, tendant à modifier l'article 1er du Livre IV du Code du Travail, instituant les Conseils de Prud'hommes*, déc. n° 64-6 FNR, §2, *S.* 1964, p. 338.
- ❖ Cons. const., 18 juill. 1961, *Nature juridique de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire*, déc. n° 61-14 L, §1 et §2.

Jurisprudence du droit de l'Union européenne et des droits de l'homme

- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 9 juin 2022, *Xavier Lucas c/ France*, req. n° 15567/20, §42, §43, §56 et §57, *D. actu.*, 30 avr. 2021, 16 et 28 juin 2022 ; *AJDA* 2022, p. 1190 ; *AJ fam.* 2022, p. 353 ; *D. IP/IT* 2022, p. 352 ; *Gaz. Pal.* 2022, n° 25, p. 34.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 12 mai 2022, *Dragan Kovačević c/ Croatie*, req. n° 49281/15, §83.
- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 12 mai 2022, *Tabouret c/ France*, req. n° 43078/15, §83 et §153, *D. actu.*, 9 juin 2022.
- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 24 mars 2022, *Benghezal c/ France*, req. n° 48045/15, §43, §44 et §47, *D. actu.*, 15 avr. 2022.
- ❖ C.J.U.E., gr. ch., 16 nov. 2021, *Sąd Okręgowy w Warszawie [Tribunal régional de Varsovie, Pologne]*, aff. C-748/19 à C-754/19, §60, §61 et §84, *D.* 2021, p. 2089 ; *D. actu.*, 8 déc. 2021.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 22 avr. 2021, *Zustović c/ Croatie*, req. n° 27903/15, §102-106.
- ❖ C.E.D.H., 2ème sect., 16 mars 2021, *Karahasanoglu c/ Turquie*, req. n° 21392/08, §136 et §137.
- ❖ C.E.D.H., 2ème sect., 9 mars 2021, *Eminağaoğlu c/ Turquie*, req. n° 76521/12, §157 et §161, *Légipresse* 2021, p. 260.
- ❖ C.J.U.E., gr. ch., 24 nov. 2020, *Openbaar Ministerie*, aff. C-510/19, §42, §49 et §54, *D.* 2020, p. 2347 ; *D. actu.*, 18 nov. 2021 ; *RTD eur.* 2021, p. 987 ; *AJ pénal* 2021, p. 23.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 10 nov. 2020, *Marić c/ Croatie*, req. n° 37333/17, §52 et §58-60.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 15 sept. 2020, *Taratukhin c/ Russie*, req. n° 74778/14, §36-48.

- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 30 janv. 2020, *J.M.B. c/ France*, req. n° 9671/15, §316, *D. actu.*, 6 févr. 2020 ; *AJDA* 2020, p. 263 et 1064 ; *D.* 2020, p. 753, 1195 et 1643 ; 2021, p. 432 ; *JA* 2020, n° 614, p. 11 ; *AJ pénal* 2020, p. 122.
- ❖ C.J.U.E., gr. ch., 21 janv. 2020, *Banco de Santander*, aff. C-274/14, §51, *D.* 2020, p. 2432 ; *RFDA* 2020, p. 871 ; *RTD eur.* 2020, p. 639 ; *D. actu.*, 17 sept. 2021.
- ❖ C.E.D.H., gr. ch., 6 nov. 2018, *Ramos Nunes De Carvalho e Sá c/ Portugal*, req. n° 55391/13, 57728/13 et 74041/13, §213, *AJDA* 2019, p. 169 ; *Les cahiers de la justice* 2021, p. 127.
- ❖ C.E.D.H., gr. ch., 5 avr. 2018, *Zubac c/ Croatie*, req. n° 40160/12, §120, *D. actu.*, 17 avr. 2018.
- ❖ C.E.D.H., 8 févr. 2018, *Goetschy c/ France*, req. n° 63323/12, §43, *D. actu.*, 21 févr. 2018.
- ❖ C.J.U.E., gr. ch., 6 févr. 2018, *Omër Altun E.A.*, aff. C-359/16, §40, *D.* 2018, p. 296 et 966 ; 2019, p. 347 ; *RDT* 2018, p. 219 ; *AJDA* 2018, p. 1026.
- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 21 sept. 2017, *Axel Springer SE et RTL télévision GMBH c/Allemagne*, req. n° 51405/12, §36 et §37, *D. actu.*, 1 er oct. et 13 nov. 2017 ; *D.* 2017, p. 1979 ; *Légipresse* 2018, p. 458.
- ❖ C.J.U.E., 6ème ch., 20 juill. 2017, *Fidelidade Companhia de Seguros*, aff. C-287/16.
- ❖ C.J.U.E., 1ère ch., 14 juin 2017, aff. C-75/16, *Livio Menini et Maria Antonia Rampanelli c/ Banco Popolare Società Cooperativa*, §61, *D. actu.*, 4 juill. 2017 ; *D.* 2017, p. 1246 et 2559 ; 2018, p. 583.
- ❖ C.E.D.H., 23 mai 2017, *Bălşan c/ Roumanie*, req. n° 49645/09, §67 et §88, *AJ fam.* 2017, p. 412 ; *D.* 2018, p. 919.
- ❖ C.E.D.H., 4ème sect., 17 janv. 2017, *Pantea c/ Roumanie*, req. n° 36525/07, §25, *D. actu.*, 22 sept. 2021.
- ❖ C.E.D.H., 2ème sect., 6 sept. 2016, *Cindrić et Bešlić c/ Croatie*, req. n° 72152/13, §119-123.
- ❖ C.E.D.H., 2ème sect., 7 juin 2016, *Karabeyoğlu c/ Turquie*, req. n° 30083/10, §101 et §119, *Légicom* 2017, p. 61 ; *Légipresse* 2018, p. 19.
- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 5 nov. 2015, *Henrioud c/ France*, req. n° 21444/11, §61, *D.* 2016, p. 1245 ; *JCP G* 2015, p. 1333 ; 2016, p. 414 ; *Procédures* 2016, n° 15.
- ❖ C.E.D.H., 17 mars 2015, *Barras c/ France*, req. n° 12686/10, §29.
- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 25 juill. 2013, *Rivière c/ France*, req. n° 46460/10, §31, *D. actu.*, 2 sept. 2013 ; *JCP* 2013, p. 966 ; *Dr. pénal* 2013, n° 148 ; *RSC* 2014, p. 172.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 18 juill. 2013, *Klauz c/ Croatie*, req. n° 28963/10, §77.
- ❖ C.E.D.H., 10 janv. 2013, *Agnelet c/ France*, req. n° 61198/08, §71, *AJDA* 2013, p. 1794 ; *D.* 2013, p. 615 ; *AJ pénal* 2013, p. 336 ; *RSC* 2013, p. 112 et 158.
- ❖ C.J.U.E., 3ème ch., 15 nov. 2012, *Gothaer Allgemeine Versicherung*, aff. C-456/11, §40, *D.* 2013, p. 1503 et 2293 ; *Rev. crit. DIP* 2013, p. 686 ; *Europe* 2013, comm. 57 ; *Procédures* 2013, comm. 71.
- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 23 févr. 2012, *G. c/ France*, req. n° 27244/09, §52, *D.* 2012, p. 742 et 1294 ; *AJ pénal* 2012, p. 357 ; *RDSS* 2012, p. 678 ; *RSC* 2012, p. 683 et 693 ; *RFDA* 2013, p. 576.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 8 nov. 2011, *Rausdepp c/ Estonie*, req. n° 54191/07, §71, *RSC* 2020, p. 269.
- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 30 juin 2011, *Gouttard c/ France*, req. n° 57435/08, §35.
- ❖ C.E.D.H., 21 déc. 2010, *Jasinskis c/ Lettonie*, req. n° 45744/08, §50, §53 et §54.
- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 23 nov. 2010, *Moulin c/ France*, n° 37104/06, §57, *D.* 2010, p. 26, 2761 et 2776 ; 2011, p. 277 et 338 ; *JCP* 2010, veille 1206, n° 49 ; *Procédures* 2011, comm. n° 30 ; *Dr. pénal* 2011, comm. n° 26 ; *AJDA* 2011, p. 889 ; *RFDA* 2011, p. 208 et 987.

- ❖ C.E.D.H., gr. ch., 16 nov. 2010, *Taxquet c/ Belgique*, req. n° 926/05, §90, *D.* 2011, p. 47 et 48 ; *Just. & cass.* 2011, p. 241 ; *AJ pénal* 2011, p. 35 ; *RSC* 2011, p. 214.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 26 oct. 2010, *Marina c/ Lettonie*, req. n° 46040/07.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 14 oct. 2010, *A. c/ Croatie*, req. n° 55164/08, §67, *D. actu.*, 8 nov. 2010 ; *RTD eur.* 2013, p. 701 ; *D.* 2014, p. 954.
- ❖ C.E.D.H., 4ème sect., 5 oct. 2010, *DMD Group, a.s., c/ Slovaquie*, req. n° 19334/03, §59 et §60.
- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 29 mars 2010, *Medvedyev c/ France*, req. n° 3394/03, §61, *AJDA* 2010, p. 648 ; *D.* 2010, p. 898, 952, 970, 1386 et 1390 ; *RSC* 2010, p. 685 ; *JCP* 2010, p. 454.
- ❖ C.E.D.H., gr. ch., 12 févr. 2008, *Guja c/ Moldavie*, req. n° 14277/04, §77, *AJDA* 2008, p. 978 ; *JCP* 2008, n° 1, p. 167.
- ❖ C.E.D.H., 2ème sect., 9 oct. 2007, *Saoud c/ France*, req. n° 9375/02, §133-136, *RSC* 2008, p. 140 ; *JCP* 2008, n° 1, p. 110, n° 2, p. 10012.
- ❖ C.E.D.H., 5ème sect., 12 juill. 2007, *Stankov c/ Bulgarie*, req. n° 68490/01, §48, §52 et §67.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 22 mars 2007, *Sialkowska c/ Pologne*, req. n° 8932/05, §114.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 22 mars 2007, *Staroszczyk c/ Pologne*, req. n° 59519/00, §133.
- ❖ C.E.D.H., 2ème sect., 28 nov. 2006, *Apostol c/ Géorgie*, req. n° 40765/02, §65.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 9 nov. 2006, *Sacilor-Lormines c/ France*, req. n° 65411/01, §69, *RFDA* 2007, p. 342.
- ❖ C.E.D.H., 4ème sect., 27 juin 2006, *Tabor c/ Pologne*, req. n° 12825/02, §45 et §46.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 6 avr. 2006, *Stankiewicz c/ Pologne*, req. n° 46917/99, §59-62, §68 et §69.
- ❖ C.E.D.H., 4ème sect., 15 févr. 2005, *Steel et Morris c/ Royaume-Uni*, req. n° 68416/01, §62, *AJDA* 2005, p. 1886.
- ❖ C.E.D.H., 2ème sect., 19 oct. 2004, *Makhfi c/ France*, req. n° 59335/00, §39 et §40, *D.* 2005, p. 472 ; *JCP* 2005, n° 1, p. 103.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 5 févr. 2004, *Litoselitis c/ Grèce*, req. n° 62771/00, §32.
- ❖ C.E.D.H., 2ème sect., 25 nov. 2003, *Huart c/ France*, req. n° 55829/00, §41.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 23 oct. 2003, *Nelissenne c/ Belgique*, req. n° 49518/99, §20.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 31 juill. 2003, *Herbolzheimer c/ Allemagne*, req. n° 57249/00, §45.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 30 avr. 2003, *Costa Ribeiro c/ Portugal*, req. n° 54926/00, §29.
- ❖ C.E.D.H., 2ème sect., 13 févr. 2003, *Bertuzzi c/ France*, req. n° 36378/97, §30, *Europe* 2003, p. 185.
- ❖ C.E.D.H., 1ère sect., 20 juin 2002, *Borghi c/ Italie*, req. n° 54767/00, §1.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 19 mars 2002, *Van der Kar et Lissaur Van West c/ France*, req. n° 44952/98 et 44953/98, *RFDA* 2003, p. 85.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 26 févr. 2002, *Essaadi c/ France*, req. n° 49384/99, §35 et §36, *BICC* 2002, n° 471 ; *AJDA* 2002, p. 500 ; *RDP* 2003, p. 689 ; *JDI* 2003, p. 506.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 26 févr. 2002, *Del Sol c/ France*, req. n° 46800/99, §23, *BICC* 2002, n° 471 ; *JCP* 2002, n° 1, p. 157, n° 9 ; *AJDA* 2002, p. 500 ; *Gaz. Pal.* 4 oct. 2002, p. 35.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 12 juin 2001, *Giummarra c/ France*, req. n° 61166/00, *JCP* 2002, n° 1, p. 105 ; *RDP* 2002, p. 694 ; *RTD civ.* 2002, p. 395.
- ❖ C.E.D.H., 2ème sect., 11 janv. 2001, *Lunari c/ Italie*, req. n° 21463/93, §42, *RTD civ.* 2001, p. 447.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 2 août 2000, *Bertin-Mourot c/ France*, req. n° 36343/97, §54 à §56, *D.* 2010, p. 2950 ; *D. actu.*, 22 sept. 2021.
- ❖ C.E.D.H., 3ème sect., 21 mars 2000, *Boudier c/ France*, req. n° 41857/98, §35.
- ❖ C.E.D.H., gr. ch., 29 avr. 1999, *T.W. c/ Malte*, req. n° 25644/94, §34.

- ❖ C.E.D.H., 19 déc. 1997, *Brualla Gómez de la Torre c/ Espagne*, req. n° 26737/95, §33, *D.* 1998, p. 210.
- ❖ C.E.D.H., 19 mars 1997, *Hornsby c/ Grèce*, req. n° 18357/91, §40, *AJDA* 1997, p. 977 ; *RTD civ.* 1997, p. 1009 ; *D.* 1998, p. 78.
- ❖ C.E.D.H., 26 sept. 1996, *Zappia c/ Italie*, req. n° 24295/94, §22, *D.* 1997, p. 209.
- ❖ C.E.D.H., 23 avr. 1996, *Remli c/ France*, req. n° 16839/90, §46, *AJDA* 1996, p. 1005 ; *RSC* 1996, p. 930 ; 1997, p. 473 ; 1998, p. 392.
- ❖ C.E.D.H., 13 juill. 1995, *Tolstoy Miloslavsky c/ Royaume-Uni*, req. n° 18139/91, §62-67, *RUDH* 1996, p. 11 et 13.
- ❖ C.E.D.H., 23 sept. 1994, *Hokkanen c/ Finlande*, req. n° 50/1993/445/524, §49, *RTD civ.* 1995, p. 347 ; 2003, p. 229.
- ❖ C.E.D.H., 23 nov. 1993, *Scopelliti c/ Italie*, req. n° 15511/89.
- ❖ C.E.D.H., 20 févr. 1991, *Vernillo c/ France*, req. n° 11889/85, §27, *D.* 1992, p. 333 ; *RFDA* 1992, p. 510 ; *Gaz. Pal.* 1992, p. 196.
- ❖ C.E.D.H., ass. plén., 6 déc. 1989, *Garcia c/ Portugal*, req. n° 11499/85.
- ❖ C.E.D.H., ass. plén., 22 oct. 1984, *Sramek c/ Autriche*, req. n° 8790/79, §36.
- ❖ C.E.D.H., 13 juill. 1983, *Zimmermann et Steiner c/ Suisse*, req. n° 8737/79, §29, *D.* 2017, p. 141.
- ❖ C.E.D.H., 1er oct. 1982, *Piersack c/ Belgique*, req. n° 8692/79, §30 ; *AFDI* 1985, p. 415 ; *JDI* 1985, p. 210.
- ❖ C.E.D.H., 4 déc. 1979, *Schiesser c/ Suisse*, req. n° 7710/76, §31, *CDE* 1980, p. 467 ; *AFDI* 1980, p. 325 ; *JDI* 1982, p. 195.
- ❖ C.E.D.H., 9 oct. 1979, *Airey c/ Irlande*, req. n° 6289/73, §24, *AFDI* 1980, p. 323 ; *CDE* 1980, p. 470 ; *JDI* 1982, p. 187.
- ❖ C.E.D.H., 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*, req. n° 6833/74, §58, *AFDI* 1980, p. 43 ; *RTD civ.* 1997, p. 542.
- ❖ C.E.D.H., ass. plén., 21 févr. 1975, *Golder c/ Royaume-Uni*, req. n° 4451/70, §34-36.

Jurisprudence du Tribunal des conflits

- ❖ T. confl., 8 févr. 2021, *Syndicat des avocats de France*, req. n° 4202, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2021, p. 727 ; *D. actu.*, 8 juill. 2021.
- ❖ T. confl., 2 nov. 2020, req. n° C4194, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 9 nov. 2020 ; *AJDA* 2020, p. 2120 ; 2021, p. 522 ; *JCP A* 2020, n° 45, p. 621.
- ❖ T. confl., 12 oct. 2015, *M. Hoareau c/ Préfet de la Réunion*, req. n° C4019, *Rec. Lebon*, p. 510 ; *AJDA* 2015, p. 1949 et 2370.
- ❖ T. confl., 17 juin 2013, *Bergoend c/ Société ERDF Annecy Léman*, req. n° 3911, *Rec. Lebon*, p. 370 ; *AJDA* 2013, p. 1245 ; *RFDA* 2013, p. 1041 ; *D.* 2014, p. 1844 ; *AJDI* 2014, p. 124.
- ❖ T. confl., 30 juin 2008, *Époux Bernardet*, req. n° 3682, *Rec. Lebon*, p. 560 ; *RFDA* 2008, p. 1165 ; *Dr. adm.* 2008, comm. n° 55 ; *AJDA* 2008, p. 1593 ; *JCP G* 2008, n° 2, p. 10153.
- ❖ T. confl., 28 avr. 2003, *Lavier c/ Centre hospitalier de Bernay*, req. n° 3353, *Rec. Lebon*, p. 573 ; *AJDA* 2003, p. 1675 ; *D.* 2003, p. 1602.
- ❖ T. confl., 19 nov. 2001, *Visconti c/ Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône*, req. n° 3255, *D.* 2002, p. 619.
- ❖ T. confl., 3 juill. 2000, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Consorts Primau et Fosset*, req. n° 3198, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2000, p. 961 ; *D.* 2000, p. 215.
- ❖ T. confl., 14 févr. 2000, *Ratinet*, req. n° 2929, *Rec. Lebon*, p. 749 ; *D.* 2000, p. 138 ; *RFDA* 2000, p. 1232 ; *RDSS* 2001, p. 84.

- ❖ T. confl., 12 mai 1997, *Préfet de Police de Paris c/ Tribunal de grande instance de Paris*, req. n° 3056, *Rec. Lebon*, p. 528 ; *RDP* 1997, p. 667 ; *AJDA* 1997, p. 635 ; *D.* 1997, p. 567 ; *JCP* 1997, n° 2, 22861 ; *Gaz. Pal.* 1997, n° 178-179, p. 6.
- ❖ T. confl., 2 juill. 1979, *Agelasto*, req. n° 2134, *Rec. Lebon*, p. 273.
- ❖ T. confl., 26 mai 1954, *Moritz*, req. n° 1482, *Rec. Lebon*, p. 708 ; *JCP G* 1954, n° 2, p. 8334 ; *S.* 1954, n° 3, p. 85 ; *D.* 1955, p. 385.
- ❖ T. confl., 27 nov. 1952, *Préfet de la Guyane*, req. n° 1420, *Rec. Lebon*, p. 642 ; *JCP* 1953, n° 2, p. 7598.
- ❖ T. confl., 18 déc. 1947, *Hilaire c/ Kiger*, req. n° 1010, *Rec. Lebon*, p. 516 ; *D.* 1948, p. 62 ; *JCP* 1948, n° 2, p. 4087.
- ❖ T. confl., 22 janv. 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*, req. n° 706, *Rec. Lebon*, p. 91 ; *D.* 1921, n° 3, p. 1 ; *S.* 1924, n° 3, p. 34.
- ❖ T. confl., 30 juill. 1873, *Pelletier c/ Général de Ladmirault*, req. n° 35, *Rec. Lebon*, p. 117 ; *D.* 1874, n° 3, p. 5.

Jurisprudence administrative

Décisions du Conseil d'État

- ❖ CE, 4ème et 1ère ch. réun., 5 juill. 2022, req. n° 449112, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 12 juill. 2022 ; *AJDA* 2022, p. 1360.
- ❖ CE, 3ème et 8ème ch. réun., 1er juill. 2022, *Société Sony Interactive Entertainment France*, req. n° 448061, *D. actu.*, 11 juill. 2022 ; *AJDA* 2022, p. 1359.
- ❖ CE, 10ème et 9ème ch. réun., 22 avr. 2022, req. n° 449084, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 12 mai 2022 ; *AJDA* 2022, p. 1876.
- ❖ CE, 6ème et 5ème ch. réun., 15 déc. 2021, req. n° 442130 et n° 444759, *AJDA* 2021, p. 2557 ; *D. actu.*, 7 janv. 2022.
- ❖ CE, 5ème et 6ème ch. réun., 15 oct. 2021, *Société 2AB*, req. n° 436725, *D. actu.*, 22 oct. 2021.
- ❖ CE, 5ème et 6ème ch. réun., 23 sept. 2021, req. n° 441255, *D. actu.*, 29 sept. 2021.
- ❖ CE, 6ème et 5ème ch. réun., 8 sept. 2021, req. n° 453471, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 15 sept. 2021.
- ❖ CE, 8ème et 3ème ch. réun., 11 mai 2021, req. n° 447948, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 21 mai 2021.
- ❖ CE, 28 avr. 2021, req. n° 441537, *D. actu.*, 5 mai 2021.
- ❖ CE, 10ème et 9ème ch. réun., 19 oct. 2020, req. n° 439372, *Rec. Lebon* ; *D.* 2020, p. 2121 ; *D. actu.*, 22 oct. 2020 ; *AJDA* 2020, p. 1991 ; 2021, p. 694 ; *AJ pénal* 2020, p. 593.
- ❖ CE, sect., 12 juin 2020, *Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s*, req. n° 418142, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 16 juin 2020 ; *AJDA* 2020, p. 1407 et 1196 ; *AJ fam.* 2020, p. 426 ; *AJCT* 2020, p. 523 ; *RFDA* 2020, p. 785, 801.
- ❖ CE, 6ème et 5ème ch. réun., 3 oct. 2018, *Squercioni*, req. n° 411900, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2018, p. 1936.
- ❖ CE, 6ème et 5ème ch. réun., 14 juin 2018, *Association Médiation-net et autres*, req. n° 408265, *AJ fam.* 2018, p. 367, 369 et 426 ; 2019, p. 553 ; *D. actu.*, 11 juill. 2018.
- ❖ CE, sect., 23 mars 2018, *Syndicat Force ouvrière magistrats et autres*, req. n° 406066, n° 406497 et n° 406798, *Rec. Lebon* ; *RFDA* 2018, p. 519 ; *AJDA* 2018, p. 652 et 966 ; *D.* 2018, p. 675.
- ❖ CE, 16 févr. 2018, req. n° 417944, *D. actu.*, 19 févr. 2018 ; *AJDA* 2018, p. 370 ; *JCP G* 2018, n° 328 ; *D.* 2018, p. 421 et 1611.

- ❖ CE, 9ème et 10ème ch. réun., 11 oct. 2017, *Société Umicore France*, req. n° 402268, *Rec. Lebon*, p. 494 et 514 ; *AJDA* 2018, p. 198.
- ❖ CE, 10ème et 9ème ch. réun., 28 juill. 2017, *Section française de l'observatoire international des prisons*, req. n° 410677, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 31 juill. 2017 ; *AJDA* 2017, p. 1589 et 2540 ; *AJ pénal* 2017, p. 456 ; *D.* 2018, p. 1175.
- ❖ CE, 6ème et 1ère ch. réun., 21 juin 2017, req. n° 398830, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2017, p. 1310 ; *Gaz. Pal.* 2017, n° 28, p. 24.
- ❖ CE, 4ème et 5ème ch. réun., 1er févr. 2017, req. n° 387641.
- ❖ CE, 10ème et 9ème ch. réun., 21 oct. 2016, *Union départementale CGT d'Ille-et-Vilaine*, req. n° 392711, *Rec. Lebon*, p. 766, 767, 884 et 970 ; *AJDA* 2017, p. 87.
- ❖ CE, 4ème et 5ème ch. réun., 21 sept. 2016, *SNC Lactalis Ingrédients*, req. n° 394360 et n° 395548, *Rec. Lebon*, p. 694 ; *AJDA* 2016, p. 1776.
- ❖ CE Ass., 8 juin 2016, req. n° 382736, *Rec. Lebon*, p. 236 ; *JCP* 2016, p. 935 ; *AJDA* 2016, p. 1149 ; *AJFP* 2016, p. 329 ; *D.* 2016, p. 1317 ; *D. actu.*, 10 juin 2016.
- ❖ CE, 6ème et 1ère ch. réun., 11 mai 2016, req. n° 388152.
- ❖ CE, 4ème et 5ème sous-sect. réun., 21 févr. 2014, *Marc Antoine (2)*, req. n° 359716, *Rec. Lebon*, p. 835 ; *AJDA* 2014, p. 423 ; *JCP G* 2014, p. 308 ; *JCP A* 2014, p. 238 et 239 ; *RFDA* 2014, p. 589.
- ❖ CE, sect., 6 déc. 2013, *Commune d'Ajaccio*, req. n° 365155, *Rec. Lebon*, p. 279 ; *AJDA* 2013, p. 2463 ; 2014, p. 219 ; *RFDA* 2014, p. 276.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 29 oct. 2013, *Vidon*, req. n° 346569, *Rec. Lebon*, p. 259 ; *D. actu.*, 8 nov. 2013 ; *AJDA* 2013, p. 2183.
- ❖ CE, 4ème et 5ème sous-sect. réun., 17 juill. 2013, *Dahan*, req. n° 343554, *Rec. Lebon*, p. 650 ; *AJDA* 2013, p. 1550 ; *D.* 2013, p. 2699 ; *RFDA* 2013, p. 1175.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 12 juin 2013, *Courroye*, req. n° 361698, *Rec. Lebon* ; *D. actu.*, 18 juin 2013 ; *AJDA* 2013, p. 1249 ; *AJFP* 2013, p. 275 ; *Gaz. Pal.* 2013, n° 206.
- ❖ CE ord., 23 janv. 2013, *Commune de Chirongui*, req. n° 365262, *Rec. Lebon*, p. 6 ; *AJDA* 2013, p. 199 et 788 ; *RFDA* 2013, p. 299 ; *Dr. adm.* 2013, n° 24 ; *JCP A* 2013, p. 2047 et 2048 ; *D.* 2013, p. 368 ; *LPA* 10 avr. 2013, n° 73, p. 16 ; 2 sept. 2013, n° 175.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 13 juill. 2012, *Jacob*, req. n° 342633, *Rec. Lebon*, p. 664 et 829 ; *AJDA* 2012, p. 2359.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 11 juill. 2012, *Vaulot-Pfister*, req. n° 347703, *Rec. Lebon*, p. 828 ; *AJDA* 2012, p. 1434 ; *AJFP* 2013, p. 32.
- ❖ CE, 10ème et 9ème sous-sect. réun., 15 avr. 2011, *Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ Mme Ribailly*, req. n° 346213, *Rec. Lebon*, p. 165 ; *D.* 2011, p. 1285 ; *AJDA* 2011, p. 821, 1364 et 1507 ; *AJ pénal* 2011, p. 248 ; *JCP A* 2011, p. 309 ; *Rev. pénit.* 2011, p. 415.
- ❖ CE, 10ème sous-sect., 20 janv. 2011, *Levêque*, req. n° 345052, *AJ pénal* 2012, p. 428.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 22 oct. 2010, *Burgaud*, req. n° 333004, *Rec. Lebon*, p. 816.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 23 juill. 2010, *Syndicat de la magistrature c/ Mme Trebucq*, req. n° 328463, *Rec. Lebon*, p. 338 ; *AJDA* 2010, p. 1508.
- ❖ CE, 4ème et 5ème sous-sect. réun., 26 mai 2010, *Marc Antoine (1)*, req. n° 309503 et n° 320440, *Rec. Lebon*, p. 698, 834 et 836 ; *AJDA* 2010, p. 1060 et 1778 ; *JCP A* 2010, p. 438.
- ❖ CE, sect., 7 mai 2010, *M. A.*, req. n° 303168, *Rec. Lebon*, p. 154.
- ❖ CE, sect., 8 mars 2010, *Nunez*, req. n° 334506, *AJDA* 2010, p. 472 ; *AJFP* 2010, p. 215 ; *D. actu.*, 15 mars 2010 ; *Gaz. Pal.* 2010, p. 31.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 19 févr. 2010, req. n° 322407, *Rec. Lebon* ; *JCP G* 2010, n° 9, p. 255.

- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 27 nov. 2009, *Hontang*, req. n° 310493, *Rec. Lebon*, p. 207 ; *AJDA* 2009, p. 1070.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 21 oct. 2009, *Catalano*, req. n° 312928, *Rec. Lebon*, p. 921 ; *Gaz. Pal.* 2009, n° 333-335, p. 8 ; *AJDA* 2009, p. 1979 ; *AJFP* 2010, p. 205.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 8 juill. 2009, req. n° 314236, n° 319066, n° 317937 et n° 317423, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2009, p. 1396 ; *RDSS* 2009, p. 532 s.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 18 juill. 2008, *Stilinovic*, req. n° 304962, *Rec. Lebon*, p. 306 ; *AJDA* 2008, p. 1906 ; *Gaz. Pal.* 2009, n° 92, p. 27 ; *AJFP* 2009, p. 137.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 10 oct. 2007, *Monteil*, req. n° 295455, *Rec. Lebon*, p. 421 ; *AJDA* 2007, p. 2299 ; *D. actu.*, 25 oct. 2007 ; *JCP* 2007, n° 4, p. 3033.
- ❖ CE, 7ème et 2ème sous-sect. réun., 5 oct. 2007, *Société UGC Ciné Cité*, req. n° 298773, *Rec. Lebon*, p. 418 ; *AJDA* 2007, p. 1903 et 2260.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 26 juill. 2007, req. n° 293059.
- ❖ CE, 3ème et 8ème sous-sect. réun., 4 juin 2007, *Petitpas*, req. n° 288948, *Rec. Lebon*, p. 234 ; *AJDA* 2007, p. 1161 ; *JCP A* 2007, p. 592 ; *Dr. adm.* 2007, n° 121.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 2 oct. 2006, req. n° 282028, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 2006, p. 1870 ; 2007, p. 645 ; *D.* 2006, p. 2710 ; 2007, p. 1380.
- ❖ CE Ass., 7 juill. 2006, *Association France Nature Environnement c/ ministre de l'Écologie*, req. n° 283178, *Rec. Lebon*, p. 329 ; *AJDA* 2006, p. 2053 ; *JCP A* 2006, p. 1209 ; *RFDA* 2006, p. 1261 ; *Gaz. Pal.* 2006, n° 224, p. 21 ; *RDP* 2007, p. 601 ; *D. actu.*, 27 avr. 2007.
- ❖ CE Ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, req. n° 275531, *Rec. Lebon*, p. 272 ; *RFDA* 2006, p. 1048 ; *RDI* 2006, p. 480 ; *RTD com.* 2006, p. 774 ; *AJDA* 2006, p. 1592 ; *AJDA* 2008, p. 911.
- ❖ CE, sect., 10 mars 2006, *Carré-Pierrat*, req. n° 272232, *Rec. Lebon*, p. 136 ; *D.* 2006, p. 810 ; *AJDA* 2006, p. 802 ; *JCP A* 2006, p. 12.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 16 janv. 2006, *Barret*, req. n° 272313, *Rec. Lebon*, p. 23 ; *AJDA* 2006, p. 176 ; 2006, p. 323 ; *RFDA* 2006, p. 425.
- ❖ CE ord., 15 déc. 2005, *Marcon*, req. n° 288024, *Rec. Lebon*, p. 565.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 8 juill. 2005, *Éric de Montgolfier*, req. n° 272283, *Rec. Lebon*, p. 332 ; *D.* 2005, p. 2717 ; *AJDA* 2005, p. 1540 ; *CFP* 2005, n° 248, p. 37.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 4 févr. 2005, *Syndicat de la magistrature et Robin*, req. n° 264843 et 265111, *Rec. Lebon*, p. 33 ; *AJDA* 2005, p. 1519 ; *D.* 2005, p. 2717.
- ❖ CE, sect., 27 févr. 2004, *Mme Popin*, req. n° 217257, *Rec. Lebon*, p. 86 ; *AJDA* 2004, p. 653 et 672 ; *D.* 2004, p. 1922 ; 2005, p. 26 ; *JCP A* 2004, p. 32 ; *RDP* 2005, p. 559.
- ❖ CE, 6ème et 4ème sous-sect. réun., 12 janv. 2004, *Cazals*, req. n° 248702, *Rec. Lebon*, p. 757 ; *AJDA* 2004, p. 1207 ; *D.* 2004, p. 997.
- ❖ CE ord., 2 juill. 2003, *Commune de Collioure*, req. n° 257971, *Rec. Lebon*, p. 930, 932 et 933 ; *AJDA* 2003, p. 2218.
- ❖ CE, 6ème et 4ème sous-sect. réun., 25 juin 2003, *Calvet*, req. n° 251833, *Rec. Lebon*, p. 291 ; *AJDA* 2003, p. 1493.
- ❖ CE, 8ème et 3ème sous-sect. réun., 23 mai 2003, *Communauté de communes Artois-Lys*, req. n° 249995 ; *Rec. Lebon*, p. 234 ; *AJDA* 2003, p. 1519 ; *BJCL* 2003, n° 10, p. 753 ; *Dr. adm.* 2003, n° 208 ; *JCP* 2003, n° 4, p. 2818 ; *Rev. Trésor* 2003, p. 565 ; *RFDA* 2004, p. 299.
- ❖ CE, 6ème et 1ère sous-sect. réun., 22 janv. 2003, *Pezzati*, req. n° 225069 et n° 230523, *Rec. Lebon*, p. 848 et 897.
- ❖ CE Ass., 28 juin 2002, *Ministre de la Justice c/ Magiera*, req. n° 239575, *Rec. Lebon*, p. 248 ; *AJDA* 2002, p. 596 ; *D.* 2003, p. 23 ; *RFDA* 2002, p. 756 ; *LPA* 2 oct. 2002, p. 15 ; *LPA* 5

- nov. 2002, p. 17 ; *LPA* 11 avr. 2003, p. 9 ; *Gaz. Pal.* 2002, n° 288, p. 21 ; *JCP G* 2003, n° 2, p. 10151.
- ❖ CE ord., 24 janv. 2001, *Université de Paris VIII Vincennes Saint-Denis*, req. n° 229501, *Rec. Lebon*, p. 37.
 - ❖ CE, 6ème et 4ème sous-sect. réun., 18 oct. 2000, *Terrail*, req. n° 208168, *Rec. Lebon*, p. 430 ; *AJDA* 2001, p. 288 ; obs. *D.* 2000, p. 280.
 - ❖ CE, 6ème et 2ème sous-sect. réun., 16 juin 1999, *Michel-Fornassero*, req. n° 179745 et n° 185405, *Rec. Lebon* ; *AJFP* 2000, p. 20.
 - ❖ CE, 6ème et 2ème sous-sect. réun., 30 juill. 1997, *Vuillemin*, req. n° 170792, *Rec. Lebon*, p. 919.
 - ❖ CE, 5ème et 3ème sous-sect. réun., 12 avr. 1995, *Mme Knudsen*, req. n° 125153, *Rec. Lebon*, p. 61 ; *AJDA* 2021, p. 144 et 2281.
 - ❖ CE, 6ème et 2ème sous-sect. réun., 26 mars 1993, *Mmes Bouanha, Grunstein et M. Bouche*, req. n° 123055, *Rec. Lebon*, p. 85.
 - ❖ CE, 2ème et 6ème sous-sect. réun., 21 nov. 1991, req. n° 101148.
 - ❖ CE, sect., 19 avr. 1991, *Monnet*, req. n° 102016, *Rec. Lebon*, p. 150 ; *AJDA* 1991, p. 509 et 557.
 - ❖ CE, 5 avr. 1991, *Valentie*, req. n° 92776, *Rec. Lebon* ; *RFDA* 1992, p. 510.
 - ❖ CE, sect., 9 nov. 1990, *Théron*, req. n° 101168, *Rec. Lebon*, p. 313 ; *AJDA* 1991, p. 546 ; *D.* 1991, p. 390 ; *RFDA* 1991, p. 671.
 - ❖ CE, 6ème et 2ème sous-sect. réun., 1er juill. 1988, *Galland*, req. n° 73658.
 - ❖ CE, 2ème et 6ème sous-sect. réun., 29 avr. 1983, *Association SOS Défense*, req. n° 26908, *Rec. Lebon*, p. 727 ; *AJDA* 1984, p. 560.
 - ❖ CE, 28 févr. 1986, *D.* 1986, p. 394.
 - ❖ CE, 2ème et 6ème sous-sect. réun., 9 févr. 1983, *Bertin*, req. n° 34650, *Rec. Lebon*, p. 53 ; *AJDA* 1983, p. 402.
 - ❖ CE, 4ème et 1ère sous-sect. réun., 12 févr. 1982, *Université Paris VII*, req. n° 27098, n° 27099 et n° 27100, *Rec. Lebon*, p. 70.
 - ❖ CE, sect., 13 nov. 1981, *Bartolomei*, req. n° 10407, *Rec. Lebon*, p. 420 ; *D.* 1982, p. 248.
 - ❖ CE Ass., 15 mai 1981, *Maurice*, req. n° 33041, *Rec. Lebon*, p. 221 ; *AJDA* 1982, p. 86 ; *D.* 1982, p. 147.
 - ❖ CE, 2ème et 6ème sous-sect. réun., 18 mars 1981, *Consorts Ferran*, req. n° 17502, *Rec. Lebon*, p. 148.
 - ❖ CE, 1ère et 4ème sous-sect. réun., 27 juill. 1979, *Jeol*, req. n° 03748, *Rec. Lebon*, p. 338.
 - ❖ CE Ass., 29 déc. 1978, *Darmont*, req. n° 96004, *Rec. Lebon*, p. 542 ; *RDP* 1979, p. 1742 ; *AJDA* 1979, p. 45 ; *D.* 1979, p. 278.
 - ❖ CE, 30 juin 1978, *Richard, Dr. adm.* 1978, n° 278.
 - ❖ CE Ass., 5 nov. 1976, *Lyon-Caen*, req. n° 94227, *Rec. Lebon*, p. 472 ; *AJDA* 1977, p. 29.
 - ❖ CE, 6ème et 2ème sous-sect. réun., 16 janv. 1976, *Perrimond et Ordre des avocats au barreau de Toulon*, req. n° 94169, n° 94170, n° 94171, n° 94172 et n° 94173, *Rec. Lebon*, p. 43.
 - ❖ CE Ass., 16 janv. 1976, *Dujardin et Menez*, req. n° 92733, *Rec. Lebon* ; *AJDA* 1976, p. 94.
 - ❖ CE, sect., 14 mars 1975, *Rousseau*, req. n° 91756, *Rec. Lebon*, p. 195.
 - ❖ CE Ass., 31 janv. 1975, *Volff et Exertier*, req. n° 84791 et n° 88338, *Rec. Lebon*, p. 70 ; *AJDA* 1975, p. 138, note Robert ; *Libération*, 26 oct. 1990.
 - ❖ CE Ass., 4 oct. 1974, *Dame David*, req. n° 88930, *Rec. Lebon*, p. 464 ; *AJDA* 1974 ; *D.* 1975, p. 369 ; *JCP* 1975, n° 2, p. 17967.

- ❖ CE, sect., 1er déc. 1972, *Obrego*, req. n° 80195, *Rec. Lebon*, p. 771 ; *AJDA* 1973, p. 31 et 37 ; *Dr. ouvrier* 1973, p. 190 ; *D.* 1973, p. 190 ; *Dr. soc.* 1973, p. 346 ; *RDP* 1973, p. 516.
- ❖ CE Ass., 12 juill. 1969, *L'Étang*, req. n° 72480, *Rec. Lebon*, p. 388 ; *RDP* 1970, p. 387.
- ❖ CE, 11 juill. 1969, *Honnet et Vigo*, req. n° 74949 et n° 74988, *Rec. Lebon*, p. 378.
- ❖ CE, sect., 20 nov. 1964, *Ville de Nanterre*, req. n° 57435, *Rec. Lebon*, p. 563 ; *AJDA* 1964, p. 886 ; *Rev. adm.* 1965, p. 31.
- ❖ CE, 18 nov. 1964, *Martin*, *Rec. Lebon*, p. 557 ; *RFDA* 1990, p. 48 ; *AJDA* 2005, p. 1672.
- ❖ CE Ass., 2 févr. 1962, *Beausse*, *Rec. Lebon*, p. 82 ; *AJDA* 1962, p. 147.
- ❖ CE, sect., 28 nov. 1958, *Blondet*, *Rec. Lebon*, p. 600 ; *RDP* 1958, p. 434 ; 1959, p. 982.
- ❖ CE, 5 mars 1958, *Lapègue*, *Rec. Lebon*, p. 145.
- ❖ CE Ass., 26 juin 1953, *Dorly*, req. n° 517, *Rec. Lebon*, p. 326 ; *JCP* 1953, n° 1, p. 1132 ; *S.* 1954, n° 3, p. 1 ; *RDP* 1954, p. 173.
- ❖ CE Ass., 17 avr. 1953, *Falco et Vidailiac*, req. n° 24044, *Rec. Lebon*, p. 175 ; *RDP* 1953, p. 448 ; *JCP* 1953, n° 2, p. 7598.
- ❖ CE, 25 juill. 1952, *Guingold et Fournier*, *Rec. Lebon*, p. 400.
- ❖ CE Ass., 4 janv. 1952, *Pourcelet*, *Rec. Lebon*, p. 4 ; *D.* 1952, p. 304.
- ❖ CE Ass., 28 juill. 1951, *Laruelle et Delville*, req. n° 1074 et n° 4032, *Rec. Lebon*, p. 464 ; *D.* 1951, p. 620 ; *JCP* 1951, n° 2, p. 6532 ; 1952, n° 2, p. 6734 ; *RDP* 1951, p. 1087 ; *S.* 1952, n° 2, p. 25 ; 1953, n° 3, p. 57.
- ❖ CE, sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*, req. n° 2542, *Rec. Lebon*, p. 265 ; *S.* 1952, n° 3, p. 13.
- ❖ CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, req. n° 57302, *Rec. Lebon*, p. 417.
- ❖ CE, sect., 7 févr. 1936, *Jamart*, req. n° 43321, *Rec. Lebon*, p. 172 ; *S.* 1937, n° 3, p. 113.
- ❖ CE, 11 juill. 1927, *Dame Riveil*, *Rec. Lebon*, p. 774 ; *RDP* 1928, p. 318.
- ❖ CE, 26 juill. 1918, *Époux Lemonnier c/ Commune de Roquecourbe*, req. n° 49595 et n° 55240, *Rec. Lebon*, p. 761 ; *D.* 1918, n° 3, p. 9 ; *S.* 1918-1919, n° 3, p. 41 ; *RDP* 1919, p. 41.
- ❖ CE, 11 mars 1910, *Ministre des travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways*, req. n° 16178, *Rec. Lebon*, p. 79 et 216 ; *RDP* 1910, p. 270 ; *S.* 1911, n° 3, p. 1.
- ❖ CE, 11 déc. 1903, *Lot et Malinié*, req. n° 10211, *Rec. Lebon*, p. 780 ; *S.* 1904, n° 3, p. 113.
- ❖ CE, 10 janv. 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen*, req. n° 94624, *Rec. Lebon*, p. 5 ; *S.* 1902, n° 3, p. 17.
- ❖ CE, 21 juin 1895, *Cames*, req. n° 82490, *Rec. Lebon*, p. 509 ; *S.* 1897, n° 3, p. 33.
- ❖ CE, 7 déc. 1893, *Compagnie du Chemin de fer de Paris à Orléans c/ Ministre de la guerre*, *Rec. Lebon*, p. 904.
- ❖ CE, 8 mars 1851, *Compagnie Usquin c/ Arnaud*, *Rec. Lebon*, p. 176.
- ❖ CE Conflit, 8 août 1844, *Dupart c/ Perrin*, *S.* 1845, n° 2, p. 58.

Arrêts des cours administratives d'appel

- ❖ CAA Marseille, 7ème ch., 20 janv. 2015, req. n° 13MA03596, *Gaz. Pal.* 2015, n° 66, p. 19.
- ❖ CAA Douai, 1ère ch., 31 mars 2005, *Réseau ferré de France*, req. n° 03DA00283, *Rec. Lebon*, p. 704 ; *AJDA* 2005, p. 975.

Jurisprudence judiciaire

Arrêts de la Cour de cassation

- ❖ Cass. crim., 25 oct. 2022, n° 22-84.862, *D. actu.*, 9 nov. 2022.

- ❖ Cass. civ. 1ère, 28 sept. 2022, n° 20-16.139, *D. actu.*, 10 oct. 2022.
- ❖ Cass. crim., 20 sept. 2022, n° 22-84.038, *D. actu.*, 7 oct. 2022 ; *D.* 2022, p. 1704.
- ❖ Cass. civ. 2e, 8 sept. 2022, n° 21-14.242, *D. actu.*, 27 sept. 2022.
- ❖ Cass. crim., 28 juin 2022, n° 22-82.698, *D. actu.*, 12 juill. 2022.
- ❖ Cass. civ. 2e, 9 juin 2022, n° 19-21.798, *D. actu.*, 8 juill. 2022 ; *D.* 2022, p. 1159.
- ❖ Cass. crim., 31 mai 2022, n° 22-81.770, *D. actu.*, 5 juill. 2022.
- ❖ Cass. civ. 2e, 9 juin 2022, n° 20-12.190, *D. actu.*, 30 juin 2022.
- ❖ Cass. crim., 21 avr. 2022, n° 21-82.877, *D. actu.*, 31 mai 2022 ; *D.* 2022, p. 838.
- ❖ Cass. crim., 23 mars 2022, n° 21-83.064, *D. actu.*, 11 avr. 2022.
- ❖ Cass. crim., 15 févr. 2022, n° 20-86.486, *D. actu.*, 2 mars 2022 ; *D.* 2022, p. 355.
- ❖ Cass. civ. 2e, 13 janv. 2022, n° 20-16.774, *D. actu.*, 18 janv. 2022.
- ❖ Cass. civ. 2e, 6 janv. 2022, n° 19-25.190.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 24 nov. 2021, n° 20-15.789, *D. actu.*, 9 déc. 2021.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 13 oct. 2021, n° 20-12.449, *D.* 2021, p. 1924 ; *D. avocats*, 29 oct. 2021.
- ❖ Cass. civ. 2e, 1er juill. 2021, n° 20-12.303, *D. actu.*, 15 juill. 2021 ; *D.* 2022, p. 574 et 625.
- ❖ Cass. civ. 2e, 27 mai 2021, n° 21-60.013, *D. actu.*, 9 juin 2021.
- ❖ Cass. civ. 2e, 20 mai 2021, n° 19-22.553, *D. actu.*, 1er juin 2021.
- ❖ Cass. civ. 2e, avis n° 15007, 6 mai 2021, n° 21-70.00, *D. actu.*, 19 mai 2021.
- ❖ Cass. crim., 14 avr. 2021, n° 20-83.607, *D.* 2021, p. 744 ; *D. actu.*, 12 mai 2021.
- ❖ Cass. ass. plén., 2 avr. 2021, n° 19-18.814, *D. actu.*, 9, 13 et 15 avr. 2021 ; *D. actu. étu.*, 23 avr. 2021, 7 juin 2021 ; *AJ fam.* 2021, p. 312 ; *D.* 2021, p. 881.
- ❖ Cass. crim., 30 mars 2021, n° 20-86.358, *AJ pénal* 2021, p. 317 et 428 ; *RSC* 2021, p. 659.
- ❖ Cass. civ. 2e, 25 mars 2021, n° 20-11.039, *D. actu.*, 22 juill. 2021.
- ❖ Cass. civ. 2e, 4 mars 2021, n° 19-21.579, *D. actu.*, 19 mars 2021 ; *D.* 2021, p. 531 ; *AJ fam.* 2022, p. 281.
- ❖ Cass. crim., 2 mars 2021, n° 20-86.729, *D. actu.*, 17 mars 2021 ; *AJ pénal* 2021, p. 167.
- ❖ Cass. crim., 2 mars 2021, n° 20-84.004, *D. actu.*, 9 mars 2021 ; *AJ pénal* 2021, p. 167 ; *Dr. pénal* 2021, comm. n° 77.
- ❖ Cass. crim., 25 nov. 2020, n° 18-86.955, *D. actu.*, 10 déc. 2020 ; 14 déc. 2020 ; *D.* 2020, p. 2346 ; *JA* 2020, n° 630, p. 3.
- ❖ Cass. civ. 2e, 19 nov. 2020, n° 19-16.792, *D. actu.*, 10 déc. 2020.
- ❖ Cass. civ. 2e, 5 nov. 2020, n° 19-21.308, *D. actu.*, 27 nov. 2020.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 23 sept. 2020, n° 19-11.443, *D. actu. étu.*, 19 oct. 2020.
- ❖ Cass. crim., 8 sept. 2020, n° 19-84.983, *D.* 2020, p. 1719 ; *D. actu.*, 12 nov. 2020.
- ❖ Cass. civ. 2e, 4 juin 2020, n° 19-24.598, *D.* 2020, p. 1235 et 2198.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 13 mai 2020, n° 19-17.970, *D. actu.*, 29 mai 2020 ; *D.* 2020, p. 1113.
- ❖ Cass. crim., 24 mars 2020, n° 19-80.909, *D. actu.*, 11 mai 2020.
- ❖ Cass. crim., 24 mars 2020, n° 19-81.769, *D. actu.*, 9 oct. 2019 et 11 mai 2020 ; *D.* 2020, p. 877, 1643 et 1750 ; *Légipresse* 2020, p. 212 et 301 ; 2021, p. 112 ; *RSC* 2021, p. 109.
- ❖ Cass. civ. 2e, 19 mars 2020, n° 19-12.990.
- ❖ Cass. civ. 2e, 19 mars 2020, n° 18-23.923, *D. actu.*, 22 avr. 2020.
- ❖ Cass. civ. 2e, 27 févr. 2020, n° 19-10.849, *D. actu.*, 15 avr. 2020 ; *D.* 2020, p. 491.
- ❖ Cass. civ. 2e, 27 févr. 2020, n° 18-26.239, *D. actu.*, 19 mars 2020.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 13 févr. 2020, n° 19-22.192.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 12 févr. 2020, n° 19-10.088, *D. actu.*, 3 mars 2020 ; *D.* 2020, p. 389 et 2190 ; 2021, p. 499 ; *AJ fam.* 2020, p. 307 ; *RTD civ.* 2020, p. 353 ; *Gaz. Pal.* 2020, n° 383, p. 70 ; *Dr. fam.* 2020, comm. 68 ; *LEFP* 2020, n° 3, p. 5 ; n° 4, p. 5.

- ❖ Cass. civ. 2e, 16 janv. 2020, n° 18-23.381, *D.* 2020, p. 79 et 1205 ; *D. actu.*, 29 janv. 2020 ; *RGDA* 2020, p. 27.
- ❖ Cass. civ. 2e, 9 janv. 2020, n° 18-19.301, *Bull. civ. II* ; *D.* 2020, p. 89 ; 2021, p. 543 ; *D. actu.*, 4 févr. 2020 et 15 juin 2021 ; *RTD civ.* 2020, p. 449 ; *JCP G* 2020, p. 302 ; *Gaz. Pal.* 2020, n° 377, p. 51.
- ❖ Cass. civ. 2e, 14 nov. 2019, n° 18-20.653.
- ❖ Cass. ass. plén., 4 oct. 2019, n° 10-19.053.
- ❖ Cass. crim., 11 sept. 2019, n° 19-83.878, *D.* 2019, p. 1714 ; *RSC* 2019, p. 847 ; *Dr. pénal* 2019, comm. n° 190.
- ❖ Cass. crim., 7 août 2019, n° 18-87.174, *D. actu.*, 20 sept. 2019 ; *D.* 2019, p. 1654 ; *AJ pénal* 2019, p. 512 ; *RSC* 2019, p. 895 ; *Dr. pénal* 2019, comm. n° 174.
- ❖ Cass. ass. plén., 28 juin 2019, n° 19-17.330 et n° 19-17.342, *AJDA* 2019, p. 1373 ; *D. actu.*, 2 juill. 2019 ; *D.* 2019, p. 1344, 1400, et 1458 ; *AJ fam.* 2019, p. 364 ; *RTD civ.* 2019, p. 543 et 552 ; *RSC* 2019, p. 446.
- ❖ Cass. civ. 2e, 16 mai 2019, n° 18-13.434, *D. actu.*, 3 juin 2019 ; *D.* 2019, p. 1111.
- ❖ Cass. crim., 18 sept. 2018, n° 13-88.631, *Bull. crim.*, n° 160 ; *D. actu.*, 3 oct. 2018 ; *AJ pénal* 2018, p. 581.
- ❖ Cass. civ. 2e, 6 sept. 2018, n° 17-18.150, *D.* 2019, p. 555.
- ❖ Cass. crim., 27 mars 2018, n° 18-80.123, *AJ pénal* 2018, p. 316.
- ❖ Cass. com., 21 mars 2018, n° 16-28.412, *JurisData* n° 2018-004093.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 13 sept. 2017, n° 16-22.819, *Bull. civ. I*, n° 190 ; *D.* 2017, p. 1837 ; *D. avocats* 2017, p. 362 ; *D. actu.*, 25 sept. 2017 ; *JCP* 2017, p. 1104, n° 24 ; *DP santé*, *Bull.* n° 286/287, nov.-déc. 2017, p. 6.
- ❖ Cass. crim., 23 août 2017, n° 17-83.387 et n° 17-83.392, *RSC* 2017, p. 805.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 12 oct. 2016, n° 15-24.450, *Bull. civ. I*, n° 190 ; *D.* 2016, p. 2171 ; 2017, p. 74 ; *Gaz. Pal.* 6 juin 2017, n° 21, p. 27.
- ❖ Cass. civ. 2e, 3 déc. 2015, n° 14-23.692.
- ❖ Cass. crim., 22 sept. 2015, n° 14-81.574, *RSC* 2016, p. 485.
- ❖ Cass. ass. plén., 3 juill. 2015, *Biancotto c/ Société Le Crédit touristique des transports*, n° 14-13.205, *Bull. ass. plén.*, n° 3 ; *D.* 2015, p. 1496 ; *JCP* 2015, p. 1566 ; *Procédures* 2015, n° 10, p. 11 ; *Just. & cass.* 2016, p. 407.
- ❖ Cass. civ. 2e, 26 mars 2015, n° 14-11.599, *Bull. civ. II*, n° 74 ; *D. actu.*, 30 mars 2015 ; *D.* 2015, p. 812 et 1791 ; 2016, p. 101 et 449 ; *D. avocats* 2015, p. 137 ; *JCP G* 2015, n° 393 et n° 649 ; *Gaz. Pal.* 2015, p. 1571.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 19 mars 2015, n° 14-14.571, *Bull. civ. I*, n° 68 ; *D. actu.*, 24 mars et 3 avr. 2015 ; *D.* 2015, p. 736 ; *AJDA* 2015, p. 1302.
- ❖ Cass. civ. 2e, 11 sept. 2014, n° 13-24.041, *D.* 2015, p. 287 ; *Dr. et pr.* 2015, p. 8.
- ❖ Cass. crim., 24 avr. 2013, n° 12-82.863, *D.* 2013, p. 1139 et 1993 ; *D. actu.*, 15 mai et 19 déc. 2013.
- ❖ Cass. civ. 2e, 8 sept. 2011, n° 10-17.907, *Bull. civ. II*, n° 162 ; *D. actu.*, 28 sept. 2011 ; *D.* 2011, p. 2212.
- ❖ Cass. com., 12 juill. 2011, n° 09-71.764, *Bull. civ. IV*, n° 120 ; *D.* 2011, p. 815 et 1966 ; *D. actu.*, 20 juill. 2011 ; *JCP E* 2011, n° 1280, p. 32 ; *RTD com.* 2011, p. 424.
- ❖ Cass. Ass plén., 15 avr. 2011, n° 10-17.049, *Bull. ass. plén.*, n° 1 ; *D.* 2011, p. 1128, 1713 ; *D. actu.*, 19 avr. 2011 ; *RSC* 2011, p. 410 ; *RTD civ.* 2011, p. 725 ; *Constitutions* 2011, p. 326.
- ❖ Cass. crim., 15 déc. 2010, n° 10-83.674, *D.* 2011, p. 277 et 338 ; *RSC* 2011, p. 142 ; *AJ pénal* 2011, p. 112, 115 ; *Constitutions* 2011, p. 281.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 17 juin 2010, n° 09-67.311.

- ❖ Cass. crim., 15 juin 2010, n° 09-88.193, Bull. crim., n° 108 ; *D. actu.*, 26 juill. 2010 ; *D.* 2010, p. 1877 ; *RSC* 2010, p. 939.
- ❖ Cass. crim., 8 juin 2010, n° 09-87.526, Bull. crim., n° 103 ; *D.* 2010, p. 1791 ; 2011, p. 788 ; *Légipresse* 2010, p. 268 et 423 ; *RSC* 2010, p. 943 ; *JCP* 2010, p. 1258 ; *Gaz. Pal.* 2010, n° 2, p. 2996 ; *Dr. pénal* 2011, comm. n° 5.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 4 nov. 2010, n° 09-15.869, Bull. civ. I, n° 223.
- ❖ Cass. civ. 2e, 25 févr. 2010, n° 08-19.954, *D. actu.*, 11 mars 2010 ; *D.* 2010, p. 658.
- ❖ Cass. crim., 7 oct. 2009, n° 08-84.348, *D.* 2010, p. 1663 ; *RTD com.* 2010, p. 442 ; *Dr. pénal* 2010, comm. n° 22 ; *RSC* 2011, p. 631.
- ❖ Cass. crim., 2 sept. 2009, n° 09-83.938 et n° 09-83.950, Bull. crim., n° 148 ; *D.* 2009, p. 2348 ; 2010, p. 2254 ; *AJ pénal* 2009, p. 501 ; *Dr. pénal* 2009, comm. n° 145.
- ❖ Cass. civ. 2e, 2 juill. 2009, n° 08-14.586, Bull. civ. II, n° 180 ; *D. actu.*, 21 juill. 2009 ; *D.* 2009, p. 1903 ; *JCP G* 2009, n° 16, p. 295.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 25 mars 2009, n° 07-17.575 ; *D.* 2009, p. 1022, *JCP G* 2009, n° 1, p. 103.
- ❖ Cass. Soc., 3 mars 2009, n° 07-15.581, Bull. civ. V, n° 54 ; *D. actu.*, 25 mars 2009 ; *JCP S* 2009, p. 1429 ; *Procédures* 2009, comm. n° 139 et 195.
- ❖ Cass. crim., 18 mars 2009, n° 08-88.486, *D. actu.*, 16 avr. 2009 ; *D.* 2009, p. 1144 ; *AJ pénal* 2009, p. 270.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 9 juill. 2008, n° 07-18.239, Bull. civ. I, n° 196 ; *D.* 2008, p. 2153.
- ❖ Cass. crim., 2 avr. 2008, n° 08-80.067, Bull. crim., n° 92 ; *AJ pénal* 2008, p. 377 ; *RSC* 2008, p. 637 ; *D. actu.*, 23 mai 2008 ; *D.* 2011, p. 124.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 20 févr. 2008, n° 06-20.384, Bull. civ. I, n° 55 ; *D. actu.*, 29 févr. 2008 ; *D.* 2008, p. 791 ; *Resp. civ. et assur.* 2008, comm. n° 146 ; *JCP A* 2008, n° 17, p. 38.
- ❖ Cass. civ. 2e, 4 juill. 2007, n° 06-16.961, Bull. civ. II, n° 199 ; *JCP* 2007, n° 4, p. 2700 ; *D.* 2007, p. 2309.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 13 mars 2007, n° 06-13.040, Bull. civ. I, n° 107 ; *D.* 2007, p. 1929.
- ❖ Cass. crim., 11 oct. 2005, n° 05-80.545, *AJ pénal* 2005, p. 417 ; *D.* 2006, p. 1272.
- ❖ Cass. crim., 31 mai 2005, n° 04-86.611.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 25 janv. 2005, *Époux Girodie c/ A.J.T.*, n° 02-16.572, Bull. civ. I, n° 42 ; *D.* 2005, p. 389 ; 2006, p. 617 ; *JCP A* 2005, p. 1150.
- ❖ Cass. civ. 2e, 8 juill. 2004, *Société Bausch et Lomb France*, n° 02-19.171, Bull. civ. II, n° 360 ; *BICC* n° 608.
- ❖ Cass. civ. 2e, 23 janv. 2003, *GMF c/ Pezet*, n° 01-00.200, Bull. civ. II, n° 20 ; *D.* 2003, p. 605 ; *JCP G* 2003, n° 2, p. 10110.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 9 avr. 2002, n° 99-19.761, Bull. civ. I, n° 113 ; *D.* 2002, p. 1787 ; *JCP* 2002, n° 2, p. 10086.
- ❖ Cass. civ. 3e, 6 févr. 2002, n° 00-10.543, *RDI* 2002, p. 151 ; *JCP G* 2003, n° 1, p. 10014.
- ❖ Cass. crim., 17 oct. 2001, n° 01-80.399, Bull. crim., n° 212 ; *D.* 2001, p. 3397.
- ❖ Cass. crim., 28 févr. 2001, *Évelyne X*, n° 00-83.365, Bull. crim., n° 54 ; *D.* 2001, p. 1517 ; *RTD civ.* 2001, p. 579 ; *Dr. pénal* 2001, comm. n° 95.
- ❖ Cass. ass. plén., 23 févr. 2001, *Bolle-Laroche*, n° 99-16.165, Bull. ass. plén., p. 9 ; *D.* 2001, p. 1752 ; *JCP G* 2001, n° 2, 10583 ; *AJDA* 2001, p. 788 ; *Gaz. Pal.* 2001, n° 209, p. 28.
- ❖ Cass. ass. plén., 24 nov. 2000, *Mme Delpesch c/ Société Delpesch et Fils*, n° 99-12.412, Bull. civ. I, n° 10 ; *D.* 2001, p. 1067 et 2427 ; *JCP G* 2001, n° 3, p. 311 ; *LPA* 11 mai 2001, n° 94, p. 16 ; *RTD civ.* 2001, p. 192 et 204.
- ❖ Cass. ass. plén., 17 nov. 2000, n° 99-13.701, Bull. ass. plén., n° 9 ; *D.* 2001, p. 332 ; *RDSS* 2001, p. 1 ; *RTD civ.* 2001, p. 77, 103, 149, 226, 285 et 547.

- ❖ Cass. crim., 16 mai 2000, n° 99-85.444, Bull. crim., n° 191 ; *D.* 2000, p. 198 ; *RSC* 2000, p. 852.
- ❖ Cass. crim., 19 avr. 2000, n° 99-85.061, Bull. crim., n° 156 ; *D.* 2000, p. 163.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 21 mars 2000, n° 98-11.982, Bull. civ. I, n° 97, p. 65 ; *D.* 2000, p. 593 ; *RTD civ.* 2000, p. 592, 666 ; *RTD com.* 2000, p. 707.
- ❖ Cass. com., 7 mars 2000, n° 97-30.392 et n° 97-30.393, *D.* 2000, p. 108.
- ❖ Cass. crim., 2 juin 1999, n° 99-83.563.
- ❖ Cass. ass. plén., 26 mars 1999, n° 95-20.640, Bull. ass. plén., n° 3 ; *JCP* 2000, n° 1, p. 199, n° 12.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 9 mars 1999, *Malaurie c/ A.J.T.*, n° 96-16.560, *D.* 2000, p. 398, *JCP G* 1999, n° 2, p. 10069.
- ❖ Cass. soc., 12 janv. 1999, *Spileers c/ SARL Omni Pac*, n° 96-40.755, *D.* 1999, p. 645 ; *RTD civ.* 1999, p. 358, p. 395 ; *Dr. Soc.* 1999, p. 287 ; *RJPF* 1999, n°3, p. 8 ; *Travail et protection sociale* 1999, chron. 6 ; *RJS* 1999, p. 94 ; *Cah. Soc. barreau Paris*, n° 110, *Z.* 25, p. 159.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 9 déc. 1997, n° 95-16.581, *JurisData* n° 005303.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 17 juill. 1996, n° 95-01.002, Bull. civ. I, n° 328 ; *JCP* 1996, n° 4, p. 2171.
- ❖ Cass. soc., 17 avr. 1996, n° 94-15.365, Bull. civ. V, n° 166.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 30 janv. 1996, *Morand c/ A.J.T.*, n° 91-20.266, Bull. civ. I, n° 51, p. 32 ; *D.* 1997, p. 83 ; *JCP G* 1996, n° 12, p. 137 ; *Gaz. Pal.* 1996, n° 102, p. 2 ; *RDP* 1997, p. 235 ; *RFDA* 1997, p. 1301.
- ❖ Cass. crim., 26 oct. 1995, n° 94-84.858, Bull. crim., n° 328 ; *RSC* 1996, p. 660.
- ❖ Cass. com., 21 févr. 1995, n° 93-15.387, Bull. civ. IV, n° 52.
- ❖ Cass. com., 2 nov. 1993, n° 91-20.226, Bull. civ. IV, n° 372, p. 270.
- ❖ Cass. civ. 2e, 23 juin 1993, n° 91-19.791, Bull. civ. II, n° 224 ; *RCA* 1993, n° 312.
- ❖ Cass. crim., 1er déc. 1992, n° 88-85.650.
- ❖ Cass. civ. 2e, 20 mars 1992, n° 92-60.195, Bull. civ. II, n° 100 ; *JCP* 1992, n° 4, p. 1505.
- ❖ Cass. crim., 18 juill. 1991, n° 90-82.208, Bull. crim., n° 301, p. 758 ; *Gaz. Pal.* 1991, n° 2, p. 23.
- ❖ Cass. crim., 18 avr. 1991, n° 91-80.238, *Gaz. Pal.* 1991, n° 1, p. 478.
- ❖ Cass. soc., 27 févr. 1991, n° 88-42.705, Bull. civ. V, n° 301 ; *Jurisp. soc.* 1991, n° 539, p. 225 ; *RJS* 1991, n° 452, p. 240 ; *D. IR.* 1992, p. 87.
- ❖ Cass. ass. plén., 24 nov. 1989, n° 89-84.439, *D.* 1990, p. 15, 34 ; *AJ pénal* 2018, p. 407, 436.
- ❖ Cass. crim., 10 déc. 1986, n° 86-91.567, Bull. crim., n° 370 ; *RSC* 2017, p. 81.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 10 juin 1986, *Consorts Pourcel c/ Pinier*, n° 84-15.740, Bull. civ. I, n° 160 ; *JCP G* 1986, n° 2, p. 20683 ; *RFDA* 1987, p. 92.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 16 janv. 1985, n° 83-14.063, Bull. civ. I, n° 25 ; *D.* 1985, p. 317 ; *RTD civ.* 1985, p. 769 ; *JCP* 1985, n° 2, p. 20484 ; *Gaz. Pal.* 1985, p. 173 ; *RTD com.* 1986, p. 139.
- ❖ Cass. crim., 20 nov. 1984, n° 84-94.270, Bull. crim. I, n° 360 ; *JCP* 1986, n° 2, p. 20546.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 19 avr. 1983, n° 82-12.343.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 4 janv. 1983, n° 88-PP.002, Bull. civ. I, n° 4, p. 3.
- ❖ Cass. crim., 23 janv. 1979, n° 77-91.278, Bull. crim., n° 31, p. 87.
- ❖ Cass. civ. 2e, 29 nov. 1973, n° 72-12.378.
- ❖ Cass. civ. 2e, 12 oct. 1972, n° 71-11.981, Bull. civ. II, n° 244.
- ❖ Cass. civ. 3e, 12 avr. 1972, Bull. civ. III, n° 212 ; *JCP* 1972, n° 2, p. 17119.
- ❖ Cass. Ch. mixte, 30 avr. 1971, n° 61-11.829, Bull. ch. mixte, n° 8, p. 9 ; *JCP* 1971, n° 2, p. 16800 ; *RTD civ.* 1971, p. 691.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 16 oct. 1968, n° 69-78.579, Bull. civ. I, n° 239.
- ❖ Cass. crim., 17 déc. 1964, n° 62-90.072, *JCP* 1965, n° 2, p. 14042.

- ❖ Cass. crim., 12 mai 1959, *JCP* 1959, n° 2, p. 11216.
- ❖ Cass. crim., 23 janv. 1958, *Bull. crim.*, n° 86.
- ❖ Cass. crim., 9 janv. 1958, *JCP* 1958, n° 2, p. 10537.
- ❖ Cass. civ. 2e, 23 nov. 1956, *Giry*, n° 56-11.871, *JCP G* 1956, p. 9681 ; *AJDA* 1957, p. 91 ; *D.* 1957, p. 34 ; *RDP* 1958, p. 298.
- ❖ Cass. civ. 2e, 28 oct. 1954, *Bull. civ. II*, n° 328 ; *JCP* 1955, n° 2, p. 8765 ; *RTD civ.* 1955, p. 324 ; *Gaz. Pal.* 1958, n° 1, p. 5.
- ❖ Cass. civ. 1ère, 3 oct. 1953, *Bull. civ. I*, n° 224.
- ❖ Cass. civ. 2e, 8 janv. 1953, *D.* 1953, p. 197.
- ❖ Cass. crim., 10 août 1883, *Bull. crim.*, n° 207.
- ❖ Cass. crim., 12 juill. 1836, *S.* 1836, n° 1, p. 584.
- ❖ Cass. civ., 4 mars 1830, *S.* 1830, n° 1, p. 283 ; *D.* 1830, n° 1, p. 158.
- ❖ Cass. crim., 22 déc. 1827, *Bull. crim.*, n° 218.
- ❖ Cass. crim., 4 févr. 1804, *RPD Instruction criminelle*, n° 129.

Arrêts des cours d'appel

- ❖ CA Paris, 18 mai 2021, *Karine J. c/ A.J.T.*, RG n° 18/24363, *D. actu.*, 21 mai 2021.
- ❖ CA Douai, 9 juill. 2020, RG n° 19/05808, *D. actu.*, 21 juill. 2020 et 22 mars 2022 ; *D. avocats* 2020, p. 422 ; *Bull. Joly trav.* 2020, n° 9, p. 13 ; *Gaz. Pal.* 2020, n° 386, p. 14.
- ❖ CA Douai, 4ème ch., 11 juill. 2019, *D. actu.*, 17 oct. 2022.
- ❖ CA Bastia, Chambre civile, 6 juill. 2016, RG n° 14/ 00491 JD-C.
- ❖ CA Nouméa, Chambre civile, 15 janv. 2013, RG n° 12/00136.
- ❖ CA Paris, 13 sept. 2004, *Gaz. Pal.* 2004, n° 2, p. 3416.
- ❖ CA Paris, 28 avr. 2003, *Al Fayed c/ A.J.T.*, *Gaz. Pal.* 2003, n° 175, p. 17.
- ❖ CA Paris, 1ère ch. A, 5 févr. 2002, *Vallar c/ A.J.T.*, *Gaz. Pal.* 2002, n° 288, p. 16.
- ❖ CA Paris, 25 oct. 2000, *Le Lay c/ A.J.T.*, RG n° 1999/07817 ; *D.* 2001, p. 580 ; *RTD civ.* 2001, p. 125.
- ❖ CA Paris, 1ère ch. A, 10 nov. 1999, *Sarri c/ A.J.T.*, *D.* 2000, p. 31.
- ❖ CA Paris, 20 janv. 1999, *Gauthier c/ A.J.T.*, *D.* 1999, p. 125.
- ❖ CA Paris, 6 sept. 1996, *Époux Salvodelli c/ A.J.T.*, *Gaz. Pal.* 1996, n° 2, p. 495.
- ❖ CA Paris, 21 juin 1989, *Saint-Aubin*, *Gaz. Pal.* 1989, n° 2, p. 944
- ❖ CA Paris, 18 janv. 1974, *Thépot*, *D.* 1974, p. 353.
- ❖ CR Paris, 17 déc. 1829, *S.* 30, n° 2, p. 55 ; *D.* 30, n° 2, p. 17.

Jugements de première instance

- ❖ TGI Rennes, 27 nov. 2000, *Époux Esnault c/ A.J.T.*, RG n° 99/03631, *D.* 2001, p. 580 ; 2005, p. 2552 ; *AJ fam.* 2002, p. 363 ; *Les cahiers de la justice* 2008, p. 51.
- ❖ TGI Paris, 5 janv. 2000, *Dasquet c/ A.J.T.*, *D.* 2000, p. 45.
- ❖ TGI Paris, 6 juill. 1994, *Gaz. Pal.* 1994, p. 37 ; *JCP G* 1994, n° 1, p. 3805 ; *Dr. et Patrim.* 1995, p. 9 ; *D.* 1998, p. 9.
- ❖ TGI Seine, 13 mai 1970, *Vavon c/ État français*, *AJDA* 1970, p. 508.
- ❖ TGI Seine, 15 oct. 1969, *Ouaoukorri c/ A.G.T.*, *JCP G* 1970, n° 2, p. 16153.

INDEX ALPHABÉTIQUE

(Les chiffres renvoient aux numéros de page)

A

Accélération (du temps judiciaire), 241, 244, 258, 302
Accès au juge, 16, 23, 243, 303, 318, 336, 344, 360, 382, 392, 405, 414
Accessibilité, 6, 17, 24, 170, 285, 304 s., 337, 349, 354, 362, 404 s., 467, 469
Acte administratif, 97, 237, 241, 242, 356
Action publique, 2, 5, 18, 23, 25, 31, 77 s., 110, 111, 121, 175, 188, 202, 211, 213, 238, 246 s., 269, 272, 277, 284, 286, 298, 310, 311, 315, 334, 341, 348, 367 s., 382, 397, 406, 421 s., 463 s., 473
Administration pénitentiaire, 3, 107, 122, 174, 224, 287, 290, 292, 355
Affaires individuelles, 31, 76, 78, 110, 111, 405, 425
Aide à l'accès au droit, 333, 373, 393, 396
Aide juridictionnelle, 21, 123, 288, 289, 318, 323, 333, 353 s., 373, 374 s., 444, 445
Alternatif (mode de règlement des conflits), 113, 320, 321, 351,
Amicus curiae, 340
Arrêt de règlement, 39, 106
Arrondissement, 8, 28, 59, 116, 120, 121, 208, 210, 274, 342
Assemblée constituante, 30, 34, 46, 111, 317, 516
Assistance judiciaire, 384, 385
Audiencement, 6, 119, 275, 454
Audit, 5, 200, 289
Autorité de la chose jugée, 11, 441
Auxiliaires de justice, 156, 240, 333, 336, 355, 356, 361, 363, 376, 380, 387, 388, 391, 393, 398, 401, 439, 467, 469
Avancement, 24, 28, 58, 59, 63, 66, 72, 79, 86, 113 s., 134, 137, 141, 143, 159, 161, 163, 170, 177 s., 221, 231, 240, 292, 306, 354, 452, 473
Avis conforme, 159, 160, 189, 194
Avoués, 353, 356

B

Budget opérationnel de programme, 119, 127, 252 s., 268
Barème, 18, 239, 244, 360
Besoin de justice, 32, 36, 316
Bon fonctionnement (de la justice), 15, 22, 130, 144, 150, 151, 160, 169, 170, 195, 210, 212 s., 224, 226, 239, 240, 262, 282, 338, 340, 363, 397, 402 s., 427
Bouche de la loi, 43 s., 71, 386 s., 445

C

Caisses des règlements pécuniaires des avocats, 364, 366
Conseil départemental d'accès au droit, 327, 344, 375 s.
Commission européenne pour l'efficacité de la justice, 5, 17, 171, 212, 288, 289, 432, 507
Centre national d'études judiciaires, 31, 60, 69
Conseil supérieur de la magistrature, 7, 8, 13, 15, 24, 27, 28, 79, 110, 114, 139, 144 s., 162 s., 183 s., 313, 330, 413, 427, 456, 459, 467, 473
Capacités, 1, 127, 136 s., 143, 146, 150, 234 s., 250, 252, 282, 310, 423, 452
Carte judiciaire, 24, 122, 220, 236, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 342, 344, 471
Casier judiciaire, 221, 250, 280, 298, 314, 350, 354, 365
Chaîne judiciaire, 161, 384, 413, 435, 442, 444
Chaîne pénale, 238, 241, 243, 282, 298, 329, 425, 436
Charge de travail, 23, 135, 151, 153, 158, 217, 258, 261, 262, 275, 276, 277, 279, 280, 295, 299, 320
Charité, 137, 373, 384, 385, 387
Chef de l'État, 13, 65, 162, 198, 199, 200, 225, 473
Chef de service, 29, 143, 158, 161, 166, 207
Circuit (organisationnel), 127, 252, 371, 434
Codification, 10, 14, 51 s.
Collaborateurs occasionnels, 268, 333, 355, 363, 404, 467, 469
Collégial, 47, 65, 235
Comité de gestion, 28, 263
Communication, 97, 98, 137, 148, 154, 221, 252, 265, 288, 295, 314, 334, 345, 351, 355, 368 s., 391, 396, 400 s., 421 s., 444, 454, 467, 471
Compétences, 18, 22, 26, 43, 93, 97, 104, 105, 112 s., 134, 144, 146, 153, 157, 163, 165, 169, 175, 177, 181, 194 s., 219, 229, 231, 285, 308, 335, 337, 342 s., 351, 368, 385, 389, 439, 473
Concurrence, 7, 20, 23, 109, 117, 124, 270, 284, 319, 322, 327, 331, 356, 364, 389, 404
Confiance, 14, 17, 55, 56, 141, 164, 230, 307, 325, 338, 364, 371, 375, 409, 419, 425, 430, 455, 524
Conflit positif, 213 s.
Connexité, 231

Conseil de juridiction, 158, 343, 356, 369, 370, 371, 372, 405
Consommateur (de justice), 120, 321, 322, 379, 432
Contentieux de masse, 214, 246, 250, 251, 253, 258, 328, 330
Contractuels, 275, 317, 339, 340
Contradictoire, 84, 89, 142, 143, 144, 149, 205, 237, 261, 296, 306, 308, 310, 319, 345, 412, 414, 425, 426, 459, 463
Contrats d'objectifs, 116, 117
Contre-pouvoir, 32, 34, 40, 44, 111, 205
Costume (judiciaire), 9, 35, 57
Cour suprême, 108, 257, 399, 408
Coûts de fonctionnement, 246, 261, 388
Coûts de la justice, 5, 283, 294, 323, 328, 508
Crédits d'intervention, 364, 373, 396, 399, 401
Crédits évaluatifs, 251
Crédits limitatifs, 247, 251
Culture judiciaire, 39, 63, 259, 521

D

Décentralisé, 80, 82, 115
Déconcentré, 7, 18, 26, 110, 115
Décret déclaratoire (de la loi), 27, 51, 57
Déformalisation, 19, 25, 166, 312, 317 s.
Défragmentation, 337, 342, 353
Déjudiciarisation, 214, 315 s.
Délai raisonnable, 17, 148, 240, 247, 252, 276, 282, 284, 296, 313, 319, 412, 436, 437, 445 s., 469, 471, 474
Délégation, 38, 39, 86, 122, 130, 237, 238, 314, 362, 363, 366
Dématérialisation, 1, 335, 336
Déni de justice, 35, 213, 227, 334, 407, 422, 436 s., 467 s., 482, 492, 513
Déontologie, 144, 146, 147, 228, 306, 369, 380, 384, 385, 407, 432, 448, 457, 480
Déprogrammation, 236
Dérogatoire (règles de fonctionnement), 28, 111, 113, 135, 171, 178, 189, 210, 228, 473
Détention provisoire, 92, 96, 188, 260, 261, 263, 268, 298, 358, 436, 460, 461, 462
Dettes, 9, 34, 35, 36, 38, 317, 368, 383, 385, 425
Dialogue de gestion, 18, 278, 279, 283
Dilatatoire, 381, 449, 463
Disciplinaire, 13, 15, 50, 64, 78, 79, 82, 83, 84, 103, 110, 139, 145 s., 182, 200, 201, 220 s., 237, 415, 440, 441, 456, 459
Discipline (hiérarchique), 21, 58, 61, 76 s., 110, 145, 170 s., 200, 217, 219, 228 s., 265, 292
Dispersion, 119, 154, 398, 399, 401
District, 34, 44, 55, 57, 317
Divin, 8, 24, 30, 32, 34
Droit judiciaire privé, 2, 200

Droit judiciaire public (principes de), 2, 22, 23, 200 s., 384
- célérité, 2, 23, 28, 76, 100, 123, 213, 214, 216, 221, 229, 246, 249, 254, 255, 258, 260, 285, 296, 307, 315, 328, 341, 406, 435, 436, 441, 449, 450, 453, 460, 468
- continuité, 1, 23, 65, 72, 217, 261, 263, 328, 338, 340, 386, 396
- égalité de traitement, 2, 3, 14, 24, 187, 210, 213, 241, 251, 329, 332 s., 351, 371, 405, 408, 459, 467
- gratuité, 2, 113, 213, 285, 333, 335, 373, 374, 377, 384, 392, 393, 469
- impartialité communicationnelle, 180, 213, 414, 421
- mutabilité, 1, 3, 230, 384, 444
- publicité, 100, 127, 190, 213, 296, 405 s., 442, 448, 467
- proximité, 2, 44, 127, 195, 213, 260, 291, 333 s., 359, 360, 370, 393, 395, 404, 415, 469, 471
- qualité (du système judiciaire), 2, 5, 6, 7, 14 s., 28, 57, 73, 78 s., 114, 116, 126, 127, 133 s., 171 s., 189, 195, 212 s., 220, 226, 233, 235, 246 s., 268, 272, 277, 284 s., 315, 328 s., 343, 349, 357, 359, 364, 366 s., 380 s., 391 s., 406, 408, 413 s., 421, 438, 446, 453 s., 460, 463, 467, 469, 471
- responsabilité (publique), 21, 407, 437, 441, 456, 461, 468
- transparence (de l'action publique), 2, 21, 148, 182, 201, 209, 227, 229, 290, 315, 384, 386, 399, 403, 405, 442
Droits de la défense, 79, 141, 294, 296, 298, 311, 341, 389, 406, 427
Dyarchie, 111
Dysfonctionnement, 440, 443, 444, 447, 449, 454, 457, 467

E

École nationale d'administration, 31, 64, 69
École nationale de la magistrature, 19, 22, 33, 68, 70, 72, 84, 117, 163 s., 179, 199, 232, 257, 264, 290, 291, 398, 402, 426, 471
Équivalents temps pleins travaillés, 252, 279, 280, 281, 282, 283, 343, 359
Économies, 7, 268, 282, 307, 308, 317
Économiser, 236, 300, 308, 309, 315, 320, 321, 392
Effectivité, 16, 62, 202, 214, 248, 249, 255, 258, 275, 296, 360, 371, 383, 385, 409, 437, 445, 450, 468
Efficacité, 2, 5, 13, 19, 24, 30, 87, 105, 127, 135, 144, 149, 150, 155, 160, 170, 175, 199, 229, 239, 240, 246, 255, 259, 266, 277, 284 s., 295, 297, 300 s., 312, 314, 323, 324 s., 341, 355, 370, 398, 399, 409, 452, 459, 465, 471
Effizienz, 2, 155, 214, 246, 262, 264, 267, 272, 275, 281, 284, 285, 286, 287, 288, 295,

307, 308, 310, 316, 319, 325, 328, 330, 354, 455, 471
Empereur (Napoléon Ier), 23, 51 s., 80, 338
Encadrement, 152, 161, 195, 197, 207, 210, 255, 257, 273, 280, 290, 355, 360, 418
Encombrement, 20, 258, 313, 316, 469
Entreprises (secteur privé), 18, 47, 154, 159, 166, 196, 286, 298, 319, 322, 330, 439, 455
Épices, 35, 375, 419
Épuration (de la magistrature), 63, 64, 138
Équipe, 118, 127, 132, 154, 182, 210, 263, 355 s., 404
Équipement, 3, 23, 115, 116, 120, 123, 125, 131, 132, 170, 218, 252, 279, 282
Équitable, 6, 17, 47, 131, 212, 229, 231, 242, 254, 313, 315, 319, 327, 374, 382, 383, 384, 410, 414, 417, 451, 452, 463, 465
Esprit de corps, 30, 46, 60, 62, 68, 69
Éthique, 4, 9, 16, 22, 37, 71, 121, 164, 406, 414, 419, 423, 432, 448, 452
Évaluation de l'activité professionnelle, 28, 113, 141 s., 155, 160, 179, 207, 210, 240
Exécutoire, 18, 25, 100, 253, 282, 296, 317, 323, 325, 326, 336, 340, 348, 362, 367, 390, 406, 436, 437, 471, 473
Expertise, 5, 129, 134, 152, 153, 251, 254, 257, 268 s., 292, 293, 319, 330, 365, 368, 449, 463

F

Faute lourde, 213, 334, 407, 436 s., 456 s.
Faute personnelle, 443, 444, 456 s., 467
Faute simple, 407, 444, 445
Flux, 17, 118, 125, 148, 214, 246 s., 256, 257, 281, 293 s., 328, 330, 342, 460, 471
Fonction publique d'État, 1, 14, 27, 28, 33, 50, 116, 171, 178, 186, 206, 207, 210, 227, 228, 330, 473
Fonctionnarisation, 60, 113 s., 160, 206, 210
Fonctionnement defectueux, 213, 260, 282, 367, 407, 435, 436, 437, 439, 440, 441, 442, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 456, 469
Fonctionnement dégradé, 123, 258, 431
Force publique, 16, 209, 309, 326, 328, 369, 404, 411, 422, 423, 424, 467
Formation continue, 165, 166, 232, 280, 285
Formation initiale, 63, 70, 166
Frais de justice, 6, 10, 19, 28, 113, 123 s., 215, 262 s., 281, 302, 366, 381, 382

G

Généraliste, 232, 252
Gens de justice, 4, 22, 37, 38, 75, 121, 164, 322, 349, 356, 362, 363, 404
Gestion administrative, 116 s., 122, 142, 143, 160, 165, 202, 207, 218
Gestion des carrières, 24, 131, 161, 162, 163, 174, 196, 197, 200, 201, 205, 207, 226, 245

Gestion des ressources humaines, 23, 113, 115, 123, 142 s., 159, 194 s., 255, 261, 281, 473
Gestion publique, 7, 18, 35, 117, 133, 144, 145, 163, 210, 330
Gouvernance (de la justice), 4, 115, 161, 163, 169, 170, 171, 172, 174, 175, 212, 285, 306
Grade, 28, 114, 122, 146, 161, 177 s., 197, 206, 208, 236
Grand juge, 47, 57, 180

H

Habeas corpus, 65, 87 s., 106
Hiérarchie, 3, 16, 43, 50, 59 s., 73, 82, 85, 88, 99, 111, 113, 141, 155, 156, 161 s., 171, 176, 177, 184 s., 194 s., 231, 245, 256, 291, 292, 328, 344, 360, 411, 463, 474

I

Impartialité objective, 14, 160, 258, 385, 397, 398
Imperium, 32, 40, 52, 75, 325, 473
Inamovibilité, 12, 31, 32, 50, 60 s., 78, 82, 85, 93, 145, 161, 181, 186, 187, 194, 220, 229, 235, 238, 245
Indépendance juridictionnelle, 12, 13, 20, 22, 24, 27, 29, 50, 59, 63, 76, 78, 85, 88, 108 s., 132 s., 145, 149, 151, 157, 161, 162, 165, 168 s., 189, 194, 196, 206, 207, 212 s., 223, 228, 229, 240 s., 277, 293, 304, 307, 356, 359, 405, 446, 456, 472, 473
Indicateurs, 6, 8, 21, 126, 129, 144, 157, 246, 277, 280 s., 293, 294, 295, 297, 300, 301, 303, 304, 305, 307, 328 s., 366, 371
Individualisation (de la décision), 20, 131, 252, 308, 330, 381, 410, 467
Inégalités, 316, 322, 332, 385, 401, 404, 408
Informatique, 28, 116 s., 132, 134, 173, 262, 283, 353, 454
Interdirectionnel, 110, 119 s.
Intérêt à agir, 333, 335, 349, 404
Interministériel, 94, 132, 154, 402
Interprétation des lois, 7, 59, 162, 178, 447
Interprofession, 330, 343, 382
Irresponsabilité (de l'État), 436, 437, 439, 440, 460

J

Juge de paix, 41, 52, 55, 57, 300
Juge légal, 218 s., 232
Jurisconsulte, 10, 48, 137, 187

L

Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (L.O.L.F.), 5, 18 s., 124 s., 135, 149, 162, 193, 203, 246, 262 s.

Lenteur, 32, 40, 319, 329, 445, 450, 455
Levier (managérial, de réforme), 18, 120, 125, 128, 308, 344, 392, 393, 396, 409, 524
Liberté individuelle, 23, 27, 31, 33, 68, 71, 76, 84, 89 s., 163, 173, 256, 314, 370, 436, 460 s., 468, 469, 473
Libertés personnelles, 98 s.
Libre administration, 117, 207, 210, 344, 399
Liste d'aptitude, 168, 179, 182

M

Magistrats à l'administration centrale de la justice, 1, 161, 163, 167, 173, 176, 192
Manager, 265, 372
Médiation, 19, 28, 152, 319, 321, 324, 326, 350, 363 s., 387, 396, 439, 448
Mesures d'administration judiciaire, 216, 224, 229, 234, 237, 242 s., 330, 344, 353, 474
Ministre de la Justice, 11, 31, 50, 60, 72, 77, 85, 89, 93, 107, 110, 124, 127, 131, 136, 140 s., 155, 161, 168 s., 186 s., 197, 205, 217, 238, 242 s., 289, 290, 338, 357, 426, 439, 442
Mission Justice, 4, 8, 19, 28, 115, 125 s., 203, 267, 269, 279, 283 s., 328, 333, 343, 364, 388
Mobilité, 4, 28, 62, 154, 162, 163, 164, 165, 167, 178, 180, 181, 182, 184, 208
Motivation enrichie (des décisions), 412, 413
Moyens financiers, 1, 23, 113, 132, 160, 204, 383, 386
Moyens humains, 116, 123, 125, 211, 215, 262, 275 s., 328, 330, 451

N

Nature des affaires, 143, 297, 328, 330, 422, 434
New public management, 19, 125, 135, 246, 291
Notation, 28, 115, 134 s., 158, 160, 191, 207
Numérique, 4, 288, 302, 354, 378, 392, 409

O

Officiers de police judiciaire, 79, 255 s., 274, 297
Officiers royaux, 26, 32, 36, 37
Opportunité des poursuites, 22, 110, 247, 248, 259, 367
Ordonnance de roulement, 18, 216, 231, 235, 241, 245
Ordonnateur, 28, 123 s., 267, 269, 364
Oreille de la société, 386, 485
Organisation générale interne, 23, 212 s., 229, 245

P

Projet annuel de performance, 4, 18, 129, 262, 287, 288, 295, 344, 383, 388, 396
Paix civile, 14, 333, 422, 423
Parlements (de justice royale), 9, 34, 35, 41 s., 52, 54, 209, 409
Partenaires (de l'institution judiciaire), 122, 142, 156, 217, 223, 262, 268, 308, 336, 347, 352, 355, 360, 366, 372, 373, 394 s., 415, 416, 436 s.
Performance, 1, 5, 8, 18, 20, 21, 23, 28, 29, 101, 116, 123, 124, 129, 135, 171, 193, 212, 214, 246, 256, 275, 278 s., 284 s., 300, 301, 307, 315, 328, 330 s., 338, 388
Plateforme (régionale de gestion), 126, 130 s., 212, 310, 337, 339
Politique pénale, 76 s., 111, 121, 169, 175, 227, 249 s., 266, 280, 297, 299, 300, 371, 372, 422, 427
Politiques publiques, 19, 25, 33, 72, 121, 125, 127, 129, 286, 289, 294, 301, 316, 354, 371, 372
Pouvoir judiciaire, 10, 11, 16, 26, 30, 32, 33, 37, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 50, 51, 58, 63, 66, 68, 72, 73, 75, 87, 90, 105, 111, 113, 149, 169, 174, 176, 180, 185, 187, 195, 203, 209, 230, 266, 267, 270, 272, 292, 374, 431, 473
Pouvoir propre (d'action publique), 31, 84, 86, 87, 110, 176, 247
Pouvoirs publics (rapports entre les), 1, 2, 7, 19, 22, 45, 61, 65, 72, 76, 95, 97, 100, 113, 116, 143, 192, 203, 206, 210, 221, 280, 308, 316, 321, 324, 356, 373, 395, 404, 473
Préfet de région, 28, 115, 116, 128, 173, 364
Président de la République, 8, 23, 27, 73, 114, 130, 157, 162 s., 176, 193, 198 s., 287, 473
Prévisibilité, 17, 304, 307, 381, 393
Prime, 20, 29, 144, 141 s., 152, 215, 420
Priorisation, 203, 267
Prioriser, 119, 311
Prise à partie, 443, 456, 458
Privilèges de juridiction, 209, 337
Prix (rapport qualité, service rendu), 1, 14, 51, 61, 130, 148, 260, 271, 322, 323, 347, 381, 384, 391, 409, 455, 464
Processus (administratif), 45, 53, 72, 93, 141, 153, 159, 161, 167, 193, 210 s., 245 s., 260, 283, 297, 304, 307, 312, 321, 333, 342, 367, 393, 410, 416, 417, 423, 452, 473
Profil (des magistrats), 142, 177
Programme 101, 28, 123, 287, 333, 336, 364, 383, 388, 395, 396, 402
Programme 166, 4, 28, 115, 123 s., 152, 266, 279, 282, 284 s., 290 s., 328, 343, 344, 402
Programme 335, 203, 204
Projets de nominations, 162, 192, 197, 198, 207

Promotion (avancement), 79, 136, 138, 159, 183, 186, 187, 191, 238, 306

Q

Qualitatif (critère, protocole, traitement), 181, 228, 248, 277

Quantitative (approche, évaluation, qualité), 7, 149, 277, 294, 307

R

Rapport annuel de performance, 129, 262, 282, 287, 295, 297, 383

Rationalisation, 6, 28, 72, 115, 125, 127, 132, 253, 258, 262, 272, 276, 284, 330, 401

Référé législatif, 27, 51 s., 62, 479

Régalien, 9, 22, 23, 32 s., 79, 156, 207, 211, 212, 324, 327, 333, 423, 448, 473

Régulation (sociale, d'une activité), 5 s., 65, 118, 165, 246, 247, 251, 253, 262, 284, 286, 308, 361, 409, 421 s., 448

Rendement, 20, 29, 150, 263, 306, 338

Réponse pénale, 129, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 255, 258, 272, 287, 297, 298, 300, 302, 328

Responsabilité civile, 13, 106, 321, 378, 456, 457, 459

Responsabilité pour faute, 367, 436, 438, 446, 450

Responsabilité sans faute, 436, 437 s., 442, 446, 460 s.

Responsables (administratifs et financiers), 19, 86, 126, 204, 245 s., 279, 283, 348, 371, 392, 401, 456

S

Service administratif régional, 110 s., 123 s., 154, 210, 270, 274, 279, 283

Service d'accueil unique du justiciable, 350 s., 399, 400

Sécurité juridique, 18, 48, 57, 76, 98, 240, 241, 318, 335, 369, 453

Séparation des autorités, 11, 93, 100, 108, 220, 228, 242, 253, 440

Séparation des pouvoirs, 7, 10 s., 34, 36, 43 s., 51, 79, 98, 104 s., 132, 170, 173, 200 s., 220, 287, 421, 441

Spécialisation, 116, 157, 172, 238, 251, 278, 335 s., 358, 371

Spécialiste, 30, 166, 232, 270

Statistiques, 5, 6, 121, 247, 258, 262, 279 s., 292 s., 303 s., 314, 332, 371, 435

Statut de la magistrature, 14, 23, 71, 82, 137, 140 s., 178 s., 187, 210, 219, 227, 235, 238

Stocks (d'affaires à traiter), 5, 17, 214, 257, 281, 282, 296, 311, 318, 328, 359, 460

Style direct (de rédaction des décisions), 412, 413

Sûreté, 30, 76, 80, 90 s., 103 s., 463

Syndicat, 132, 294

Système judiciaire, 2, 7, 18, 19, 24, 34, 92, 159, 169 s., 211, 213, 286 s., 313, 324, 333, 336, 341, 355, 393, 406, 407, 422, 431 s., 451, 467, 471

T

Traitement en temps réel (des infractions pénales), 235 s.

Taxe, 354, 355

Territorialisation, 349 s.

Timbre (droit de), 316, 352, 355 s.

Triarchie, 109, 112

Tribunal de cassation, 47, 52 s., 106

Turn over (des fonctions), 26, 137, 153, 171 s.

U

Unité opérationnelle de budget, 119, 126, 127, 263

Unification, 8, 66, 92, 206, 413

Unité (de l'autorité judiciaire), 1, 33, 34, 49 s., 69, 73, 78 s., 110, 126, 131, 141, 160, 205, 249, 256 s., 302, 370, 387

Unité de valeur, 366, 370

Urgence (procédures à traiter en), 45, 91, 103 s., 153, 199, 236, 238, 246 s., 269, 275, 321, 328, 348, 386, 399, 460

V

Vacance (des postes), 181, 191, 281, 469

Vénalité des offices (de judicature), 52, 117, 374, 375, 376

Vérité judiciaire, 31, 267, 269, 272, 453

Volumétrie, 119, 172, 197, 266, 268, 324

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	4
SOMMAIRE	9
INTRODUCTION.....	1
§1 – L’administration régaliennne de la justice	8
§2 – Les finalités d’un service public pour la justice judiciaire.....	15
PARTIE I. LES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES DE L’ADMINISTRATION DE LA JUSTICE JUDICIAIRE.....	24
TITRE I. LE BASCULEMENT DE L’ADMINISTRATION DE LA JUSTICE JUDICIAIRE DU POUVOIR LÉGISLATIF VERS LE POUVOIR EXÉCUTIF.....	28
Chapitre I. Du pouvoir judiciaire à l’autorité judiciaire.....	30
Section I. Le transfert au législateur du pouvoir politique de définir la Justice (1790).....	31
§1 – La négation de l’ <i>auctoritas</i> de la justice d’Ancien régime	32
A. Une <i>potestas</i> dépourvue d’ <i>auctoritas</i>	32
B. La liquidation du contre-pouvoir judiciaire	38
§2 – Le projet de l’Assemblée constituante de soumettre la justice au principe d’une séparation des pouvoirs.....	42
A. Séparer en <i>res publica</i> le pouvoir judiciaire du pouvoir d’administrer	43
B. Effacer le rapport du juge au pouvoir : la Constituante lègue la « bouche de la loi »	45
Section II. La formation d’une autorité constituée de l’État (1791-1970)	47
§1 – Le déclassement du pouvoir judiciaire en fonction particulière de l’État.....	48
A. La volonté nationale d’un contrôle de l’application uniforme de la loi	48
B. Un ordre professionnel fonctionnarisé par les nominations de l’Empereur.....	54
§2 – Une autorité encadrée par le pouvoir exécutif	59
A. L’abaissement de la fonction judiciaire dans le pouvoir de Gouvernement (1883-1958).....	60
B. L’esprit de corps à l’École Nationale de la Magistrature (1958-1970).....	65
Conclusion du Chapitre I	71
Chapitre II. L’indépendance juridictionnelle de l’autorité judiciaire	72
Section I. L’indépendance du ministère public dans le suivi des affaires pénales individuelles	73

§1 – L’émancipation progressive des magistrats du parquet dans la conduite de l’action publique	74
A. Le statut dual du parquet : un partage de pouvoir régalién entre autorités publiques	74
B. La discipline hiérarchique des magistrats du parquet	77
§2 – La plume est servie mais la parole est libre	80
A. Le combat institutionnel pour l’indépendance dans l’action publique	80
B. Des poursuites décentralisées dans le cadre de la loi	82
Section II. L’autorité judiciaire indépendante dans son rôle de défense de la sûreté	86
§1 – Le juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle	87
A. L’unification du contentieux des privations de liberté au profit de l’autorité judiciaire	88
B. Les modalités de l’intervention judiciaire	94
§2 – La garantie indivise des droits et libertés fondamentaux	98
A. L’émergence des libertés personnelles	98
B. Le détachement des libertés personnelles de la notion de « liberté individuelle »	101
Conclusion du Chapitre II	105
CONCLUSION DU TITRE I	106
TITRE II. LA RÉORGANISATION DES PERSONNELS JUDICIAIRES	107
Chapitre I. La fonctionnarisation de la magistrature et des greffes	109
Section I. La gestion ministérielle des crédits de fonctionnement et des opérations d’investissement de la justice judiciaire	110
§1 – La redistribution du pouvoir de gestion des juridictions	110
A. La charge d’administration des tribunaux	111
1. La fonctionnarisation des greffes	111
2. La triarchie de gestion administrative du tribunal	112
B. La cour d’appel, arrondissement régional de l’administration judiciaire	115
§2 – La perte de l’autonomie de gestion des services administratifs régionaux	118
A. Le refus d’un État dans l’État : l’autorité judiciaire dépendante de ses moyens humains et financiers	118
B. L’administration interdirectionnelle de la justice	125
Section II. L’évaluation professionnelle du magistrat : redéfinition d’un outil de subordination morale et politique, en aptitudes managériales	127
§1 – La notation des magistrats : une évaluation de la dépendance à l’autorité investie du pouvoir de nomination	128
A. Le temps de l’ordre : recommandations et faveurs dans les promotions	128
B. La notation hiérarchique des magistrats du parquet	133

§2 – L'évaluation de l'activité des magistrats, un outil fondamental de la gestion des ressources humaines.....	135
A. Un indicateur du niveau de perfectionnement atteint dans l'organisation et la gestion administrative.....	136
1. La « conscience du <i>management</i> » comme obligation déontologique de la magistrature.....	136
2. Une prime pour valoriser la contribution du magistrat à l'efficacité de la justice	141
B. L'évaluation « <i>feedback</i> » : un organe ad-hoc pour évaluer les chefs de cours....	147
Conclusion du Chapitre I	152
Chapitre II. La gestion des carrières à l'épreuve de l'indépendance.....	153
Section I. La cogestion des carrières de l'ordre judiciaire.....	154
§1 – L'implication de l'administration centrale dans la gestion des carrières	155
A. Une période de mobilité statutaire pour exercer les plus hautes fonctions judiciaires	155
B. L'enjeu politique des nominations aux fonctions non juridictionnelles	159
§2 – L'indépendance juridictionnelle n'est pas un obstacle à la gouvernance de la justice	160
A. Le service public répond à des exigences constitutionnelles	161
B. Le modèle français de gestion de la Chancellerie par des magistrats.	163
Section II. La liaison du grade administratif à l'office juridictionnel	167
§1 – Le statut du magistrat judiciaire dans la fonction publique	168
A. La qualité du suivi des dossiers à l'épreuve du turn over des magistrats.....	169
B. L'expérience capitalisée dans l'office au risque de l'avancement.....	173
§2 – L'avancement sélectif des carrières	174
A. Un carriérisme stimulé par des principes hiérarchiques d'avancement	175
B. Une commission d'avancement indépendante du pouvoir exécutif.....	179
Section III. L'affirmation du Conseil supérieur de la magistrature (C.S.M.) comme autorité constitutionnelle d'administration des carrières.....	183
§1 – Une sélection par le C.S.M. adaptée à la nature du poste	183
A. Des critères juridictionnels objectifs pour l'indépendance de l'autorité judiciaire.....	184
B. Le partage du pouvoir de proposition des nominations	186
§2 – Le « garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire » à l'épreuve de la politisation de sa fonction présidentielle	187
A. Le positionnement constitutionnel inadapté du président de la République.....	188
B. La nécessaire reconnaissance du statut de pouvoir public au C.S.M.....	191
Conclusion du Chapitre II.....	194
CONCLUSION DU TITRE II	196

CONCLUSION DE LA PARTIE I.....	198
---------------------------------------	------------

PARTIE II. LE DROIT JUDICIAIRE PUBLIC, OU LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC DANS L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE JUDICIAIRE..... 200

TITRE I. L'ADMINISTRATION DU SERVICE PUBLIC ORGANIQUEMENT SÉPARÉE DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES	203
---	-----

Chapitre I. Les garanties institutionnelles du bon fonctionnement du service public

Section I. Une justice rattachée pour son administration à un ministre..... 206

§1 – La place du juge administratif dans le contrôle de l'organisation du service public . 207

- A. Le contentieux de l'organisation judiciaire devant le Conseil d'État 207
- B. Processus administratif et procédure judiciaire 210

§2 – Le conflit de compétence de l'organisation de la justice 213

- A. L'avocat général à la Cour de cassation, rapporteur public du conflit positif d'attribution 213
- B. L'organisation du service public, condition du bon fonctionnement de la justice 215

Section II. Les limites de l'indépendance juridictionnelle face aux mesures d'administration judiciaire..... 217

§1 – L'ancrage constitutionnel du « juge légal » 218

- A. L'ordonnance collégiale de roulement..... 218
- B. L'ordonnance unilatérale de roulement 221

§2 – La qualification des mesures d'administration judiciaire 225

- A. Des mesures d'organisation des services 225
- B. Des mesures d'administration de la procédure 229

Conclusion du Chapitre I 232

Chapitre II. L'alignement de l'administration de la justice judiciaire sur l'organisation et la gestion d'un service public 233

Section I. La dépendance fonctionnelle des magistrats du parquet dans la gestion des affaires pénales..... 234

§1 – De l'opportunité des poursuites à l'opportunité des modalités de la réponse pénale. 234

- A. Aiguiller les trajectoires pénales en fonction des capacités effectives de traitement235
- B. Le traitement des contentieux de masse..... 237

§2 – Déprogrammer l'action publique non urgente pour redéployer les effectifs sur le T.T.R. des infractions..... 241

A.	L'efficacité du T.T.R. participe de sa sur-sollicitation par les services enquêteurs	241
B.	La célérité dans l' <i>effectivité</i> de la réponse pénale cause l'encombrement constant de la juridiction.....	244
Section II. Un système de justice global et pluriel : l'unité d'administration et de gestion des juridictions judiciaires		
§1 – La régulation administrative du chef de juridiction dans la maîtrise des coûts du service public de la justice		248
A.	Le positionnement de chef de l'administration de son tribunal	249
1.	Vérifier l'opportunité d'engager une dépense d'expertise : un « <i>management</i> du doute »	253
2.	Le développement d'un contrôle <i>a priori</i> des frais d'enquête.....	258
B.	Évaluer la charge de travail des magistrats : l'entrée de la notion d'efficience dans la justice judiciaire.....	260
1.	Un système de gestion des moyens humains et financiers par résultats	261
2.	Le « dialogue de gestion » des chefs de cour d'appel	263
3.	La comparaison de l'activité juridictionnelle entre les tribunaux.....	266
§2 – La régulation comptable et financière au soutien de la performance de la justice, ou La version judiciaire de la <i>L.O.L.F.</i>		269
A.	La « Mission Justice » : analyse des objectifs et indicateurs du <i>Programme 166</i>	269
1.	Programmer l'efficacité et l'efficience du service public.....	270
2.	Évaluer la qualité par des indicateurs propres aux droits fondamentaux du procès	287
B.	La procédure comme levier managérial de la régulation de l'activité des tribunaux	291
1.	Le détournement des garanties formelles historiques de la procédure pénale..	292
2.	La déjudiciarisation des affaires civiles. Juger moins pour économiser plus ...	299
3.	Le partage du pouvoir régalien du juge judiciaire avec le secteur privé dans un but d'économie.....	307
Conclusion du Chapitre II.....		311
CONCLUSION DU TITRE I.....		313
TITRE II. L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DES USAGERS DEVANT LA JUSTICE		314
Chapitre I. L'égal accès au service public		316
Section I. Le principe de proximité		317
§1 – L'accessibilité géographique du service public : repenser la carte judiciaire à partir des besoins des usagers		317
A.	La concentration géographique, une approche managériale de l'espace judiciaire	318
B.	Compenser la défragmentation des tribunaux par une présence judiciaire de proximité.....	322
§2 – L'accessibilité matérielle du service public : repenser l'organisation judiciaire à partir de l'intérêt à agir des usagers.....		329
A.	Le service d'accueil, un point unique d'accès du justiciable à son « espace judiciaire »	329
B.	Animer une équipe de collaborateurs occasionnels au service de l'utilisateur.....	335

1.	L'équipe autour du magistrat.....	336
2.	Les <i>amicus curiae</i>	340
3.	Les gens de justice.....	342
4.	Le conseil de juridiction, ou La territorialisation de la justice	349
Section II. Le principe de gratuité		352
§1 – L'aide juridictionnelle, de la charité au droit fondamental d'agir en justice		353
A.	La fin de la vénalité des offices : l'égalité de tous devant la loi	353
B.	Le financement équitable des actions en justice	362
§2 – L'aide à l'accès au droit : informer pour agir		372
A.	Le pilotage national par la loi : une « sécurité sociale » de l'accès au droit.....	372
B.	L'échelon local d'accès au droit : les C.D.A.D.	375
1.	La multiplicité des acteurs de l'accès au droit, cause de dispersion des actions	377
2.	La rationalisation des crédits d'intervention.....	380
Conclusion du Chapitre I		382
Chapitre II. L'exigence de qualité du système judiciaire.....		384
Section I. La mutabilité, ou l'auto-organisation des services		385
§1 – Développer l'accessibilité de la décision		386
A.	Enrichir la motivation des arrêts et jugements : la bouche de la loi et l'oreille de la société.....	386
B.	Le principe d'impartialité communicationnelle du juge	391
§2 – La communication et la gestion au service de la production de la décision		399
A.	Le principe de transparence de l'action publique	399
1.	La dramaturgie du procès	399
2.	L'image d'une fonction sociale du parquet	401
3.	La publicité de la justice.....	405
B.	La question du filtrage dans l'accès au juge de cassation.....	408
Section II. La sanction du principe de célérité		412
§1 – L'engagement de la responsabilité publique, une incitation au progrès dans l'organisation de la chaîne judiciaire		413
A.	L'abandon du principe d'irresponsabilité de l'État.....	414
1.	Un régime prétorien de responsabilité sans faute du fait du service public judiciaire.....	414
2.	Un régime légal d'engagement de la responsabilité de la puissance publique .	417
a)	La faute lourde.....	418
b)	Le déni de justice	423
B.	L'appréciation de la faute personnelle	432
1.	La faute des magistrats de carrière, une responsabilité à « double détente » ..	432
2.	La procédure de « prise à partie ».....	433
§2 – Les régimes spéciaux d'indemnisation en matière de justice pénale : de l'irresponsabilité de l'État à l'auto-correction		436
A.	L'assistance aux personnes injustement détenues	436

B. Le « débit institutionnel » de la réparation des condamnations injustes.....	440
Conclusion du Chapitre II.....	442
CONCLUSION DU TITRE II	444
CONCLUSION DE LA PARTIE II	445
CONCLUSION GÉNÉRALE	447
BIBLIOGRAPHIE.....	449
I. OUVRAGES GÉNÉRAUX, TRAITÉS ET MANUELS	449
II. OUVRAGES SPÉCIAUX, THÈSES ET MÉMOIRES	452
III. OUVRAGES COLLECTIFS, DICTIONNAIRES, ÉTUDES ET MÉLANGES.....	461
IV. DISCOURS ET MONOGRAPHIES.....	474
V. AVIS ET RAPPORTS OFFICIELS	479
VI. ARTICLES DANS DES REVUES, CHRONIQUES, CONCLUSIONS, NOTES, OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES DE JURISPRUDENCE	487
VII. JURISPRUDENCE	502
Décisions du Conseil constitutionnel	502
Jurisprudence du droit de l'Union européenne et des droits de l'homme	507
Jurisprudence du Tribunal des conflits	510
Jurisprudence administrative	511
Jurisprudence judiciaire.....	515
 INDEX ALPHABÉTIQUE.....	 521
TABLE DES MATIÈRES	526