

le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative

Hélène Pauliat

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE 2008/1 n° 125**, PAGES 93 À 110
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460086

DOI 10.3917/rfap.125.0093

Date de mise en ligne : 28/05/2008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-1-page-93?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'ÉMERGENCE D'UNE D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN FRANCE

LE MODÈLE FRANÇAIS D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE : DISTINCTIONS ET CONVERGENCES ENTRE JUSTICE JUDICIAIRE ET JUSTICE ADMINISTRATIVE

Hélène PAULIAT

*Professeur de droit public et doyen de la Faculté de droit
et des sciences économiques de Limoges, directrice de l'Observatoire
des mutations institutionnelles et juridique, membre de l'Institut universitaire de France*

Résumé

L'administration de la justice est devenue, en quelques années, un enjeu politique et économique important ; le modèle retenu influe en effet de manière importante sur la structure, l'organisation et le fonctionnement des juridictions, donc sur leur aptitude à traiter les affaires dans des délais raisonnables, leur efficacité en matière de gestion quotidienne... Mais le système retenu doit, en priorité, être construit sur un principe fondamental, l'indépendance de la justice. La France connaît un double modèle, un pour l'ordre judiciaire, un pour l'ordre administratif ; le premier demeure largement entre les mains du ministre de la justice, tandis que l'autre dépend du Conseil d'État. Ces modèles différents présentent des avantages et des inconvénients, en termes de cohérence et d'éventuelle dépendance. Ils peuvent difficilement être classés dans des typologies existantes au niveau européen, mais certaines caractéristiques les situent dans des modèles connus. Les données comparatistes incitent alors à réfléchir aux évolutions possibles ou souhaitables dans l'administration de la justice en France.

Abstract

— *The French Justice Administration Model : Distinctions and Convergences between Judicial Justice and Administrative Justice* — *In the space of a few years, judicial administration has become a major political and economic issue: the model selected has a big influence on courts' structure, organisation and operation, and thus their ability to deal with cases in reasonable timeframes, their efficiency in everyday management, etc. But the system selected must as a matter of priority be built on the fundamental principle of judicial independence. France has a dual modal: one of a judicial nature, and the other of an administrative nature. The first is broadly determined by the Minister of Justice, while the other depends upon the Council of State. The different models have their advantages and disadvantages in terms of coherence and likely dependency. It is difficult to classify them under existing typologies at European level, although some characteristics correspond to known models. Comparative data thus encourages reflection upon possible or desirable developments in the administration of justice in France.*

La France connaît depuis plus de deux siècles le dualisme juridictionnel ; un ordre judiciaire cohabite avec un ordre juridictionnel administratif, les éventuels conflits de compétences étant traités par le Tribunal des conflits. Si la justice judiciaire est ancienne, il n'en va pas de même de la justice administrative, souvent présentée comme une spécificité française, ce qui est excessif, ou comme un modèle très répandu, ce qui est approximatif ; en réalité, nombre de pays européens connaissent l'existence d'un juge administratif, mais peu ont adopté « le modèle français », c'est-à-dire un ordre juridictionnel complètement distinct de l'ordre judiciaire, de la première instance à la cassation en passant par l'appel. Certains pays connaissent une juridiction supérieure distincte, mais des tribunaux communs en première instance, ou en appel, avec parfois des chambres spécialisées¹.

Les particularités françaises sont donc importantes, d'autant qu'elles se traduisent dans l'administration même des juridictions et dans l'administration de la justice dans son ensemble². On a pu signaler que la justice judiciaire devait s'adapter, que son administration, surtout du fait de la dyarchie, était malaisée, que sa dépendance à l'égard de l'exécutif était encore trop importante... Peu d'études ont été consacrées à l'administration de la justice administrative et à une comparaison entre les deux ordres de juridictions, chacun représentant à lui seul un modèle. Les deux sont fortement marqués par l'histoire et on ne sera pas surpris de constater que, s'agissant du Conseil d'État, les pratiques qui se sont développées sont largement plus nombreuses que les textes qui régissent l'organisation et le fonctionnement de la haute juridiction administrative. Les deux modèles sont difficilement comparables ; les principes actuels reposent sur des choix historiques et politiques différents. Si l'administration de la justice administrative paraît plus homogène et parfois plus cohérente que celle de la justice judiciaire, des risques de partialité ou de dépendance pourraient éventuellement être soulignés au regard des exigences européennes ; mais les deux modèles sont parfois très interdépendants, le juge administratif contrôlant, en dernier ressort, certains aspects de la carrière ou de la discipline des magistrats judiciaires.

Ces modèles s'apparentent peu aux modèles d'administration de la justice qu'on rencontre en Europe³, même si la typologie demeure ouverte. La France est sans doute l'un des rares pays, pour la justice judiciaire, à laisser aussi peu de prérogatives au Conseil supérieur de la magistrature et aux juridictions elles-mêmes, et pour la justice administrative, à accorder autant de poids à la cour suprême de l'ordre administratif. Certains éléments permettent alors un rapprochement avec des modèles européens.

UNE ANALYSE DES MODÈLES NATIONAUX CONTRASTÉE

L'administration de la justice administrative ne peut guère se comparer avec celle de la justice judiciaire. Le Conseil d'État constitue la clé de voûte du système administratif, alors que le ministère de la justice, appuyé par le Conseil supérieur de la magistrature, exerce la plupart des compétences équivalentes au sein du système judiciaire.

1. Voir sur cette question *La justice administrative en Europe*, Notes de la Mission de recherche « Droit et Justice », PUF, 2007.

2. Cette contribution n'abordera pas la question du rôle des avocats dans l'administration de la justice, qui est cependant important au regard des réflexions sur l'efficacité de la justice.

3. V. Langbroek (P), Fabri (M.), Jean (J.-P.), Pauliat (H.) dir., *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Monchrestien, Grands colloques, 2005.

Administration de la justice et organisation des juridictions

L'indépendance des juges est constitutionnellement reconnue, mais son support diffère selon le modèle d'administration. Elle est évidemment très largement conçue comme une indépendance par rapport au politique, et spécialement par rapport à l'exécutif, mais elle doit également exister par rapport aux autres pouvoirs ; le modèle d'administration ne doit donc pas avoir pour effet de créer une nouvelle dépendance ⁴.

Une indépendance prioritaire par rapport au pouvoir exécutif

L'indépendance de l'autorité judiciaire est solennellement consacrée à l'article 64 de la Constitution de 1958. Cette formulation ne renvoie qu'à la justice judiciaire et non à la justice administrative, qui ne bénéficie pas, dans le texte fondamental lui-même, d'une telle protection. Il a fallu attendre deux décisions du Conseil constitutionnel, l'une du 22 juillet 1980 ⁵, l'autre du 23 janvier 1987, pour voir reconnaître l'indépendance de la juridiction administrative et la réserve de compétence dont elle est investie ⁶. La consécration de l'indépendance est donc jurisprudentielle, mais le principe a valeur constitutionnelle, ce qui n'empêche pas le Syndicat de la juridiction administrative de demander une reconnaissance plus explicite de cette garantie dans le texte fondamental lui-même ⁷. « L'indépendance des juges est une condition préalable à l'État de droit et une garantie fondamentale d'un procès équitable » ; elle « n'est pas une prérogative ou un privilège octroyé dans leur propre intérêt, mais elle leur est garantie dans l'intérêt de la prééminence du droit et de ceux qui recherchent et demandent justice ». C'est la raison pour laquelle le Conseil consultatif des juges européens recommande, dans le prolongement de la Charte européenne du statut des juges, de consacrer l'indépendance au niveau le plus élevé possible ⁸.

Une fois consacrée, cette indépendance doit prendre sens : l'indépendance de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative est clairement conçue, dans notre

4. On ne reprendra pas le débat connu sur le lien entre indépendance et responsabilité ; pour un article récent sur ce thème, v. Contini (F.) et Mohr (R.), « Reconciling independence and accountability in judicial systems », *Utrecht Law Review*, vol. 3, Issue 2, décembre 2007.

5. CC, 22 juillet 1980, déc. n° 80-119 DC, *Validation d'actes administratifs*, *GDCC*, n° 27 ; *AJDA*, 1980, p. 602, note G. Carcassonne ; *RDJ*, 1980, p. 1658, note L. Favoreu ; *D.*, 1981, p. 65, note C. Franck ; *D.*, 1981, IR, p. 357, note L. Hamon ; *Rev. adm.*, 1981, p. 33, note M. de Villiers ; *JCP*, 1981, II, 19603, note Nguyen Quoc Vinh.

6. CC, 23 janvier 1987, déc. n° 86-224 DC, *Conseil de la Concurrence*, *GDCC*, n° 38 : « conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle » et « considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence ».

7. Motion n° 13 présentée par la Cour administrative d'appel de Paris à l'occasion du Congrès du 15 décembre 2007, dans le chapitre consacré au statut, au recrutement, à la formation et à la carrière des magistrats administratifs, « consacrer notre qualité de magistrat administratif », demandant que soit réaffirmé le principe d'indépendance du juge administratif, qui fonde le statut de magistrat, un tel principe devant être garanti « autrement que par la voie jurisprudentielle ».

8. Avis n° 1 (2001) du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les normes relatives à l'indépendance et à l'immovibilité des juges. Voir également la recommandation n° R (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.

pays, comme une indépendance par rapport à l'exécutif, moins par rapport au législatif ; la seule obligation faite au législateur est de ne pas remettre en cause des décisions jurisprudentielles, donc de ne pas faire obstacle à l'œuvre de justice. C'est la raison pour laquelle une jurisprudence constitutionnelle de plus en plus fine⁹ est intervenue pour limiter les cas dans lesquels le pouvoir législatif peut valider des actes administratifs susceptibles d'être annulés par le juge administratif, ou dans lesquels il peut modifier les règles du procès ou les règles applicables en cours d'instance. La jurisprudence européenne¹⁰ a ainsi contraint les juges judiciaire¹¹ et administratif¹² à encadrer ces éléments.

L'indépendance va ainsi se traduire dans le statut des membres des juridictions, dans l'administration de la justice, en particulier dans le rôle reconnu à l'exécutif et dans les moyens budgétaires et financiers qui lui sont alloués.

Le statut des membres de l'autorité judiciaire et celui des membres de la juridiction administrative sont relativement bien connus. Les nominations prendront effet, une fois le stage effectué, à la sortie de l'École nationale de la magistrature pour les magistrats judiciaires, ou une fois la réussite à l'examen professionnel connue, après la sortie de l'École nationale d'administration, pour les magistrats administratifs, ou après réussite au concours complémentaire. Elles sont le fait, pour le Conseil d'État, de décrets en conseil des ministres (pour les conseillers d'État en service ordinaire) ou de décrets simples (maîtres des requêtes ou auditeurs), sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice. Les magistrats judiciaires bénéficient d'un certain nombre de garanties : principe d'inamovibilité des magistrats du siège¹³, garanties d'indépendance protégées par le Conseil supérieur de la magistrature au niveau de l'avancement, de la discipline... Pour les magistrats administratifs, les garanties sont inscrites initialement dans la loi du 6 janvier 1986 ; ainsi est-il précisé que, « lorsqu'ils exercent leurs fonctions de magistrats dans une juridiction administrative, les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement »¹⁴. Les membres du Conseil d'État bénéficient également de l'inamovibilité¹⁵, mais cette règle est « implicite et traditionnelle »¹⁶ ; elle ne figure pas de manière formalisée dans un texte législatif. Un Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel existe, mais n'est pas doté des mêmes prérogatives que le Conseil supérieur de la magistrature (article L. 232-1 du code de justice administrative, voir *infra*).

9. CC, 2004-509 DC, 13 janvier 2005 ; CC, 2005-531 DC, 29 décembre 2005, *RFDA*, 2006, p. 497, note Disant.

10. CEDH, 28 octobre 1999, *Zielinski et Pradal, Gonzalez et al. c/France, GACEDH*, 4^e ed., n° 28, p. 287 ; CEDH, 27 mai 2004, *Ogis-Institut Stanislas et autres, RDP*, 2005, p. 777, note Gonzalez.

11. Cass., Ass. plén., 23 janvier 2004, *SCI Le Bas Noyer c/Castorama France, RFDA*, 2004, p. 224, obs. Mathieu.

12. Entre autres, CE, Ass., Avis, 27 mai 2005, *Provin, AJDA*, 2005, p. 1455, chron. Landais et Lenica ; CE, 23 juin 2004, *Société Laboratoire Genevrier, Rec.*, p. 256 ; *RDSS*, 2004, p. 914, note Peigné ; récemment CE, 21 décembre 2007, *Fédération de l'hospitalisation privée, Syndicat des cliniques spécialisées en chirurgie, obstétrique, médecine et autres, JCP-A*, 2008, n°1, act. 12.

13. Principe qui ne s'étend pas aux magistrats du parquet. Pour une affaire récente, CE, réf., ord. 13 décembre 2007, *Blais*, req. n° 310795.

14. Art. L. 231-3 CJA.

15. Dans l'avis n° 1 précité, le Conseil consultatif des juges européens avait souligné la très grande importance de la règle de l'inamovibilité, « qui devrait être un élément exprès de l'indépendance consacrée au niveau interne le plus élevé ».

16. Errera (R.), « La réalité de l'indépendance des juges de la juridiction administrative », communication présentée au Colloque du Comité Franco-Britanno-Irlandais de coopération judiciaire, Belfast, 10 mai 2007 http://www.courdecassation.fr/internationale_br_5/britanno_irlandais_632/activites_du_comite_634/juges_reflexions_10437.html

Les différences majeures existent principalement au niveau de l'administration de l'ordre juridictionnel. S'agissant de la juridiction judiciaire, le ministre de la justice détient un certain nombre de prérogatives : il gère les budgets, contrôle la réalisation des objectifs par les juridictions, l'échelon déconcentré étant la cour d'appel ; à ce niveau, ce sont les premiers présidents et les procureurs généraux, aidés par les services administratifs régionaux, qui assurent la gestion quotidienne. Le Conseil supérieur de la magistrature ne dispose pas de prérogatives spécifiques en matière administrative ou budgétaire. L'Inspection des services judiciaires, placée auprès du ministre de la justice, est chargée de missions d'inspection auprès des juridictions et est parfois invitée à enquêter sur des problèmes d'organisation ou de fonctionnement de la juridiction, ce qui peut aller jusqu'à évoquer des questions déontologiques et disciplinaires. Malgré les compétences importantes reconnues à la dyarchie, si spécifique de la justice judiciaire française, la gestion reste largement entre les mains de l'administration centrale, principalement du ministre de la justice.

Il n'en va pas de même pour la juridiction administrative : le Conseil d'État joue en effet le rôle central, tant pour la partie budgétaire que pour la partie administrative. Le vice-président du Conseil d'État négocie directement le budget des tribunaux administratifs (TA) et des cours administratives d'appel (CAA) avec le ministère des finances ; il négocie lui-même son budget avec ce ministère. L'indépendance budgétaire est donc nettement plus marquée que pour la justice judiciaire ; c'est sans doute la raison pour laquelle les deux ordres de juridictions ne relèvent pas de la même mission au sein de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹⁷ : le Conseil d'État a en effet obtenu d'émerger à la mission « Conseil et contrôle de l'État » et non « Justice », ce qui a eu pour effet de mettre la juridiction administrative hors de portée du pouvoir de régulation des crédits du ministère de l'économie et des finances¹⁸. Les juridictions de premier et second degré n'ont ainsi qu'un seul interlocuteur dans leurs négociations budgétaires : le Conseil d'État qui, en quelque sorte, « sert de bouclier protecteur » vis-à-vis du ministère de la justice et du ministère des finances¹⁹. La gestion du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel relève du vice-président du Conseil d'État et non du ministre de la justice. Personnage clé du dispositif, le secrétaire général du Conseil d'État, sous l'autorité du vice-président du Conseil d'État, prend les mesures nécessaires à l'organisation et à la gestion de ce corps (art. R. 121-9 du code de justice administrative). Il est également chargé, avec les secrétaires généraux adjoints, de l'exécution du budget des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (art. R. 121-11 du même code) ainsi que de celui du Conseil d'État. Plus précisément, c'est le secrétaire général du Conseil d'État qui est chargé de présenter et de négocier au ministère le budget de l'ensemble de la juridiction administrative ; le Conseil d'État arrête ensuite le budget de fonctionnement de chaque tribunal ou cour, sur proposition du président de la juridiction concernée (art. R. 222-11 du code de justice administrative). Le budget et les moyens sont alloués au président de juridiction en contrepartie d'objectifs à atteindre, définis préalablement lors d'un dialogue de gestion. Celui-ci, seul responsable de la gestion de sa juridiction, est ordonnateur secondaire des crédits budgétaires qui lui sont octroyés par le Conseil d'État (art. R. 222-12 du même

17. Loi organique relative aux lois de finances ; sur une approche LOLF de la justice, Luart (R. du), « La mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire », Rapport d'information du Sénat, n° 478 session extraordinaire 2004-2005, pp. 33-50 ; Pauliat (H.), « Justice, performance et qualité », in *Mélanges Lachaume, Le droit administratif, permanences et convergences*, Dalloz, 2007, p. 822.

18. Le programme ne comprend qu'un seul budget opérationnel de programme, divisé en 98 unités opérationnelles (voir bleu budgétaire), administré par le secrétaire général du Conseil d'État.

19. Guérin (A.), « L'administration d'un tribunal administratif », communication présentée au Colloque de Belfast du Comité Franco-Britanno-Irlandais de coopération judiciaire, *op. cit.* http://www.courdecassation.fr/internationale_br_5/britanno_irlandais_632/activites_du_comite_634/administration_un_tribunal_administratif_10441.html. La logique d'objectifs et de résultats était déjà pratiquée en interne avant la LOLF.

code), ce qui est aussi le cas pour le premier président de la cour d'appel et le procureur général pour la justice judiciaire²⁰. C'est encore le Conseil d'État qui négocie directement avec le ministère des finances la création du nombre d'emplois de magistrats, qui décide de leur affectation en fonction des besoins des juridictions, tels qu'ils ont été exprimés par les chefs des juridictions administratives. Un secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a notamment pour mission de coordonner les besoins des tribunaux et des cours en matériel, en moyens techniques et en documentation (art. L. 232-5 du code de justice administrative). Il recense les besoins des tribunaux et propose au vice-président du Conseil d'État les modalités de répartition des moyens correspondants (art. R. 232-28 du même code). Seule la gestion des personnels de greffe ne relève pas exclusivement du Conseil d'État : le dispositif critiqué de la « double gestion » devrait être rapidement remis en cause. La gestion des emplois de greffe relève du Conseil d'État, qui en négocie le nombre avec le ministère de l'économie et des finances ; mais la gestion des personnels affectés sur ces emplois est partagée entre le Conseil d'État et le ministère de l'intérieur au niveau central, entre le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel et le préfet au plan local²¹. Le Conseil d'État décide aussi de la création de nouvelles juridictions administratives. Il assure ainsi le pilotage administratif, budgétaire et humain de la juridiction administrative dans son ensemble. De plus, il est chargé d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions administratives²², qui relève donc directement du vice-président du Conseil d'État. On mesure ainsi le décalage spectaculaire entre les deux modèles, la mission d'inspection relevant de l'exécutif pour la justice judiciaire²³ et la mission d'inspection qui ne relève que du Conseil d'État pour la justice administrative, alors même que le débat est toujours ouvert sur la qualité des membres des juridictions administratives, à mi-chemin entre magistrats et fonctionnaires²⁴...

Ce modèle d'administration paraît, sur le plan des principes, en particulier au regard de l'indépendance, satisfaisant ; les instances du Conseil de l'Europe sont cependant réticentes à reconnaître autant de prérogatives à une cour suprême.

Une dépendance éventuelle par rapport à la cour suprême ?

Les textes cités soulignent la différence d'approche retenue pour la justice judiciaire et la justice administrative. La Cour de cassation ne dispose d'aucune prérogative budgétaire ou financière et n'intervient pas dans la gestion du corps des magistrats judiciaires. Si le Conseil supérieur de la magistrature exerce quelques prérogatives, c'est surtout l'exécutif qui est chargé de l'administration de la justice judiciaire. La justice administrative bénéficie-elle alors d'une totale indépendance ? Sur le plan des principes et compte tenu des prérogatives reconnues au Conseil d'État, la réponse paraît positive ; l'exécutif intervient peu, les juridictions administratives de premier et second degrés bénéficient du « bouclier protecteur » du Conseil d'État, qui seul négocie avec les autorités exécutives compétentes.

Cette organisation n'est-elle pas pour autant porteuse de certains risques ? Il n'est pas question de dire ici qu'ils existent réellement, mais le schéma mis en place peut générer

20. Décret n° 2006-806 du 6 juillet 2006.

21. Il s'agit d'une survivance historique : la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a été transférée, à compter du 1^{er} janvier 1990, du ministère de l'intérieur au Conseil d'État.

22. Art. L. 112-5 CJA, ce qui n'englobe pas les chambres régionales des comptes, ni la Cour des comptes.

23. L'avis n° 10 du CCJE souligne, au point 79, que « Le Conseil de la Justice devrait superviser l'organisation des services d'inspection pour qu'ils soient compatibles avec l'indépendance des juges. Ceci est particulièrement important lorsque les services d'inspection relèvent de l'exécutif ».

24. Laidié (Y.), « Les juges administratifs : fonctionnaires ou magistrats ? », *AJFP*, 2004, p. 176 ; Le Goff (R.), « Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont-ils des magistrats ? », *AJDA*, 2003, p. 1145.

des difficultés, principalement au regard des exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'impartialité. Le Conseil d'État dispose en effet dans le même temps de compétences juridictionnelles essentielles : il statue sur certains litiges en premier et dernier ressort, ce que ne peut effectuer la Cour de cassation, il est juge d'appel de certains jugements, il est surtout juge de cassation ; il peut également, lorsque l'intérêt d'une bonne administration de la justice le requiert, juger lui-même le litige après avoir cassé l'arrêt, sans renvoyer à une cour administrative d'appel. Il peut être saisi pour avis par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel d'une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges (art. L. 113-1 et R. 113-1 et s. du code de justice administrative). Le Conseil d'État apparaît ainsi comme la juridiction qui fixe la jurisprudence, la coordonne, interprète les textes, ces décisions s'imposant aux juridictions administratives inférieures. Or, c'est la même institution qui assure la gestion du corps de ces juridictions, qui leur alloue les budgets, les moyens matériels et humains... La formation des magistrats administratifs relève également du Conseil d'État. Comme l'a souligné un président de tribunal administratif, l'indépendance à l'égard de l'exécutif est d'autant plus forte pour les juridictions administratives que leur dépendance est forte à l'égard du Conseil d'État²⁵. La structure même de l'administration de la justice administrative repose sur une gestion pyramidale et hiérarchique directe du Conseil d'État sur les autres juridictions²⁶. Si l'on ajoute à cela le fait que le vice-président du Conseil d'État intervient largement dans l'avancement des membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, on peut s'interroger sur une telle concentration des fonctions entre les mains d'une juridiction. « Le Conseil d'État, qui conseille le gouvernement, est à la fois notre gestionnaire, notre Cour de cassation, donc la juridiction suprême de notre ordre de juridiction, notre juge lorsque nous contestons des actes individuels ou réglementaires dont il est, en tout ou partie, l'auteur »²⁷. La Cour européenne des droits de l'homme estimerait-elle qu'un tel système respecte pleinement les exigences d'impartialité ? Il ne faut pas douter actuellement d'une telle présomption ; elle repose indéniablement sur des considérations historiques, sociales, politiques... Mais il ne sera pas toujours aisé d'expliquer cette organisation à des pays étrangers, y compris européens. Quels seraient les garde-fous statutaires qui permettraient d'empêcher une relative confusion des fonctions, puisque c'est en quelque sorte la pratique qui garantit l'indépendance du système ? Ne peut-on en effet s'interroger sur la réalité de l'impartialité d'une structure qui fixe la jurisprudence, statue en dernier ressort, mais en même temps, intervient dans le choix des présidents de juridictions, leur accorde leurs moyens, dispose d'une mission d'inspection ? La contestation de certains textes par des magistrats administratifs apparaît également problématique.

Il ne faut pourtant pas nier les avantages d'un tel système : il existe une cohérence globale de l'administration de la justice administrative, la répartition et la régulation étant entre les mains du Conseil d'État. Les pouvoirs des présidents de juridictions administratives de premier et de second degrés ne diffèrent d'ailleurs pas tellement de ceux des

25. Guérin (A.), « L'administration d'un tribunal administratif », *op. cit.*

26. Selon l'avis n° 1 précité, « le CCJE note le risque potentiel que la hiérarchie judiciaire interne peut faire peser sur l'indépendance des juges... Le pouvoir hiérarchique confié dans de nombreux systèmes aux juridictions de degré supérieur peut, dans la pratique, mettre en danger l'indépendance individuelle des juges. Une solution consisterait à transférer toutes les compétences pertinentes à un Haut Conseil de la justice ».

27. Saint-Germain (S.), « Indépendance de la justice administrative », in *Être magistrat dans la cité ; entre légitimes attentes et tentations démagogiques, Cahiers de la Justice*, n° 2, 2007, pp. 115-122, spéc., p. 117. On peut lire plus loin que « ce système n'est pas sain, il faut le réformer » et que « nous cherchons un système qui, tout en garantissant toujours une réelle indépendance des pouvoirs politique et administratif, des moyens budgétaires et une gestion rigoureuse, soit plus conforme à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

chefs de juridictions judiciaires, seule la dyarchie rend leur exercice plus délicat²⁸. Ainsi sont-ils chargés par exemple de la formation de l'ensemble des personnels, du budget, de la sécurité du tribunal, des contrats d'objectifs, des relations avec le Conseil d'État...

Des différences importantes existent également s'agissant de l'organe indépendant, chargé d'intervenir en matière de carrière ou en matière disciplinaire. La comparaison des modèles est de plus rendue délicate par l'intervention du Conseil d'État, en tant que juge administratif, sur certaines décisions prises à l'égard des magistrats judiciaires.

Administration de la justice et mesures relatives aux magistrats

Il était concevable que chaque modèle repose sur un organisme indépendant et impartial, un Conseil supérieur, de la magistrature pour le judiciaire, des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour l'administratif ; les modèles ne sont cependant pas fondés sur une telle distinction.

Un Conseil supérieur différencié

Sur le plan disciplinaire et déontologique, le modèle administratif est caractérisé par une prévalence du Conseil d'État : une commission consultative, placée auprès du vice-président qui la préside, peut être consultée sur toutes les questions intéressant le statut des membres du Conseil d'État (art. L. 132-1 du code de justice administrative) et donne son avis sur les mesures individuelles concernant leur discipline et leur avancement (art. L. 132-2 du même code). Les sanctions disciplinaires sont prononcées par l'autorité investie du pouvoir de nomination sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis de cette commission, mais l'avertissement et le blâme peuvent être prononcés par le vice-président du Conseil d'État sans consultation d'un organisme quelconque (art. L. 136-2 du code de justice administrative). Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, présidé par le vice-président du Conseil d'État (art. L. 232-2 de ce code), exerce, pour les magistrats appartenant à ce corps, les missions exercées, pour la fonction publique de l'État, par les commissions administratives paritaires et les comités techniques paritaires (art. L. 232-1 du code). Les mesures disciplinaires sont prises sur proposition de ce Conseil, saisi par le président du tribunal ou de la cour auquel appartient le magistrat administratif ou par le chef de la mission d'inspection des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (art. L. 236-1 du code), exercée par un conseiller d'État assisté d'autres membres du Conseil d'État (art. R. 112-1 du code). Le décret du 19 décembre 2005 précise également que le chef de la mission d'inspection peut être saisi par toute partie qui fait état de la durée excessive d'une procédure engagée devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel ; il a connaissance des décisions administratives ou juridictionnelles qui allouent une indemnité en réparation du préjudice causé par une durée excessive de procédure devant les juridictions administratives ; il informe le président de la juridiction concernée de la situation et propose des mesures. Cette situation est d'autant plus intéressante que l'objectif n° 1 du programme n° 165 de la LOLF est de réduire les délais de jugement, les indicateurs étant le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, la proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans, le délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation devant le Conseil d'État, le nombre de juridictions pour lesquelles le délai moyen prévisible de jugement des affaires en stock est supérieur à deux ans. La durée des procédures est donc un élément clé de la

28. Voir sur cette question Morlot-Dehan (C.), *Le Président de juridiction dans l'ordre administratif*, Publibook, 2005.

performance des juridictions, et peut être maîtrisée compte tenu du système d'administration de la justice administrative. Il en est de même pour l'objectif n° 2, le maintien de la qualité des décisions juridictionnelles ; le respect de l'objectif est assuré, pour chaque niveau de juridiction, grâce au suivi d'indicateurs de taux d'annulation des décisions juridictionnelles. L'ensemble est donc cohérent : des objectifs, définis par le Conseil d'État en accord avec le ministère compétent, sont notifiés aux juridictions administratives, qui doivent respecter les délais fixés par les objectifs, la mission d'inspection pouvant être saisie en cas de procédure d'une durée excessive ; l'administratif et le budgétaire sont intimement liés au juridictionnel. La mise en cause d'une juridiction pourra entraîner des répercussions l'année suivante, en termes financiers, budgétaires et en personnel.

Un tel système est inconnu dans l'administration de la justice judiciaire. Le Conseil supérieur de la magistrature est certes doté de compétences importantes en matière disciplinaire, et siège en formations distinctes et avec des pouvoirs différents selon qu'est en cause la situation d'un magistrat du siège ou celle d'un magistrat du parquet. Il statue en matière d'avancement et de promotion, en particulier pour les magistrats du siège. Mais le rôle du Conseil d'État et du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel est plus important : ainsi les nominations des membres du Conseil d'État choisis parmi ceux du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives (décret n° 2008-225 du 6 mars 2008) d'appel sont-elles faites sur proposition du vice-président du Conseil d'État, délibérant avec les présidents de section (art. L. 133-8 du code de justice administrative). L'affectation dans les fonctions de président d'une cour administrative d'appel (qui revient obligatoirement à un conseiller d'État, art. L. 222-3 de ce code) est prononcée par décret, sur proposition du vice-président du Conseil d'État délibérant avec les présidents de section (art. L. 222-4 du même code). L'affectation d'un membre du Conseil d'État à telle ou telle section contentieuse et/ou administrative (décret n° 2008-225 du 6 mars 2008) est prononcée par arrêté du vice-président du Conseil d'État après avis des présidents de section (art. R. 121-6 du code). Les conseillers d'État ne bénéficient que d'un avancement à l'ancienneté²⁹. La promotion d'un maître des requêtes au grade de conseiller d'État est faite, une fois la condition d'ancienneté requise, au choix sur une liste de trois noms établie par le vice-président du Conseil d'État délibérant avec les présidents de section³⁰. Mais les présidents de tribunaux administratifs sont nommés au choix sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel après inscription au tableau d'avancement parmi les membres du corps ayant plus de huit ans de services effectifs et ayant satisfait à une obligation de mobilité ou exercé des fonctions juridictionnelles dans une cour administrative pendant plus de trois ans (art. L. 234-2 du code de justice administrative). Il est peut-être alors plus facile de déceler les compétences administratives et gestionnaires des personnes qui vont occuper ces emplois³¹. Les présidents font connaître au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel leur avis sur l'avancement des membres de la juridiction qu'ils président. Les commissaires du gouvernement sont désignés par arrêté du vice-président du Conseil d'État, sur proposition du président de la juridiction et après avis conforme du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (art. R. 222-23 du code susmentionné).

La justice administrative est donc « autogérée » par le Conseil d'État (ce qui semble satisfaire ses membres) et sa connaissance de l'administration de la justice s'étend au domaine judiciaire par le contrôle de certaines mesures.

29. Il n'y a donc pas de tableau d'avancement ; art. R. 134-2 CJA.

30. La promotion d'auditeur de 1^{re} classe à maître des requêtes n'est pas identique, puisque le vice-président du Conseil d'État, délibérant avec les présidents de section, ne fait que des présentations : art. R. 134-6 CJA.

31. Sur cette question, voir le rapport remis à Pascal Clément, en février 2007, par le comité présidé par Guy Canivet, sur la sélection et la formation des chefs de juridiction et de parquet.

Un contrôle administratif des mesures relatives à la carrière

Les chefs de cour et de juridiction évaluent les magistrats de leur juridiction, et ce dans les deux modèles d'administration de la justice. Pour la justice judiciaire, le chef de cour arrête la notation après évaluation. Le magistrat judiciaire peut contester devant le Conseil d'État sa nomination, sa notation³², les mesures liées à son avancement³³ ou à sa réintégration³⁴. Les litiges nés de sanctions infligées à des magistrats relèvent du Conseil d'État, soit par la voie du recours pour excès de pouvoir s'il s'agit d'un magistrat du parquet³⁵, soit par la voie de la cassation, pour les mesures prises par le conseil supérieur de la magistrature à l'égard d'un magistrat du siège³⁶. Le contrôle exercé par le juge administratif est loin d'être symbolique, alors même que le Conseil d'État apprécie le comportement d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions judiciaires³⁷. La jurisprudence *Préfet de la Guyane*³⁸, qui retient un critère de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction fondé sur la distinction entre l'organisation et le fonctionnement du service, n'a pas été remise en cause. Le Conseil d'État semble d'ailleurs admettre largement sa compétence dans ces différents domaines, alors qu'on pouvait concevoir une organisation laissant plus de place au Conseil supérieur de la magistrature ou éventuellement à la Cour de cassation³⁹.

Pour la justice administrative, le président de la juridiction effectue l'évaluation et arrête la notation. Les contestations sont possibles devant le juge administratif⁴⁰.

La même ambiguïté se retrouve pour le contentieux des primes accordées aux magistrats. Pour les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la prime est fixée par le président de la juridiction ; elle a un taux modulable et peut aller de 0 à 20 % du traitement « en fonction de l'importance et de la valeur des services rendus » ; la détermination du taux relève de la compétence de chaque chef de juridiction⁴¹ ; pour le Conseil d'État, elle est déterminée à l'intérieur même de la structure. Les primes sont désormais entièrement variables et dépendent du nombre et

32. CE, Ass., 31 janvier 1975, *Volff et Exertier*, *Rec.*, p. 70 et p. 74 ; *JCP*, 1975, II, 18099, note Albertini ; *RDJ*, 1975, p. 811, note J. Robert ; *AJDA*, 1975, p. 124, chron. Franc et Boyon.

33. CE, Ass., 5 novembre 1976, *Lyon-Caen*, *Rec.*, p. 472 ; *AJDA*, 1977, p. 29, chr. Nauwelaers et Fabius.

34. CE, Ass., 27 mai 1949, *Véron-Réville*, *Rec.*, p. 246.

35. CE, Sect., 20 juin 2003, *Stilimovic*, *Rec.*, p. 258, concl. Lamy ; *AJDA*, 2003, p. 1334, chron. Donnat et Casas.

36. CE, Ass., 12 juillet 1969, *L'Étang*, *Rec.*, p. 388.

37. CE, Sect., 13 mars 1987, *Bauhain*, *Rec.*, p. 95 ; *AJDA*, 1987, p. 402, concl. Marimbert.

38. TC, 27 novembre 1952, *Rec.*, p. 642 ; *GAJA* n° 70.

39. Un tel mécanisme n'est pas pleinement satisfaisant, surtout si on souhaite conserver la solution *Préfet de la Guyane* ; il serait souhaitable d'isoler l'administration de la justice de son organisation ou de son fonctionnement, ou prévoir des modalités différentes pour résoudre les litiges. Si la notation des magistrats judiciaires peut relever de l'organisation du service public de la justice, l'appréciation qui la sous-tend ne peut que faire intervenir des éléments liés à la fonction même du magistrat, donc à son activité au sein du fonctionnement de ce service.

40. CE, 25 janvier 2006, *M. Marc-Antoine*, *AJDA*, 2006, p. 997, note J.-P. Markus ; *AJFP*, 2006, p. 190, concl. Y. Struillou. Le litige portait sur l'évaluation et la notation d'un commissaire du gouvernement ; le requérant soutenait, entre autres, que l'appréciation littérale serait de nature à porter atteinte à l'indépendance dont bénéficie le commissaire du gouvernement dans l'exposé de ses conclusions. Le chef de juridiction avait en effet indiqué que l'intéressé « développait une conception individualiste et de plus en plus intransigeante de ses fonctions de commissaire du gouvernement jusqu'à mettre en difficulté publiquement sa formation de jugement et certains de ses membres ». La notation du requérant ne semble cependant pas reposer sur le contenu et le sens des conclusions exposées à l'audience ; dans le cas contraire, la notation aurait probablement été annulée (v. CE, 5 octobre 2005, *Hoffer*).

41. En 2005, le taux a ainsi varié de 0 à 13 % du traitement. Les éléments sont désormais fixés par le décret n° 2007-1762 du 14 décembre 2007. La modulation est faible, compte tenu de l'homogénéité du corps. La part individuelle de l'indemnité de fonction tient compte des résultats obtenus et de la manière de servir.

de la qualité des dossiers que les conseillers déposent⁴². La cohérence est remarquable si l'on se reporte à l'objectif n° 3 du programme n° 165 *Améliorer l'efficacité des juridictions*, l'indicateur n° 1 étant le nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État ou par magistrat des tribunaux administratifs ou cours administratives d'appel⁴³. Les objectifs sont donc définis par le secrétaire général du Conseil d'État, en accord avec les présidents de juridiction et les primes reflètent la réalisation ou non des objectifs. Il existe cependant une part des primes qui reste variable, donc à la discrétion du président de la juridiction, comme d'ailleurs à celle des chefs de cour pour la justice judiciaire. Cette situation soulève de nombreuses questions au sein des organisations syndicales de magistrats, qui redoutent la rupture d'égalité, l'arbitraire et l'absence de transparence. Il semblait que, compte tenu de la formulation utilisée dans les textes, l'appréciation de la manière de servir de la personne ne renvoyait pas exclusivement à des données statistiques et quantitatives.

Les mêmes interrogations agitent la juridiction judiciaire. Le décret de 2003 étend le système de la prime modulable aux magistrats de l'ordre judiciaire, alors pourtant qu'il existe une différence de statut importante entre les magistrats judiciaires et les membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, le statut des membres du Conseil d'État étant spécifique⁴⁴. Aucun pays européen ne connaît de mécanismes de cette nature, tant pour les juridictions judiciaires que pour les juridictions administratives ; si certains systèmes connaissent le système des primes, ils ne pratiquent en revanche pas la prime modulable ou au mérite. Les nombreux contentieux liés à l'octroi de taux de primes variés ont relancé les débats : l'impartialité du magistrat judiciaire n'est-elle pas remise en cause lorsqu'une partie importante de son traitement peut dépendre de primes⁴⁵ ? Une institution peut-elle connaître des litiges qui mettent en cause ce mécanisme, alors même que ses propres membres en bénéficient ? Cette question provocatrice n'est pas essentielle ; elle met en évidence la porosité des frontières entre l'administratif et le juridictionnel : lorsqu'un magistrat judiciaire saisit le Conseil d'État parce qu'il estime que le taux de sa prime est inférieur à celui des autres magistrats, le juge administratif doit prendre en compte la manière de servir du magistrat, son implication dans le fonctionnement de la justice ; la jurisprudence *Préfet de la Guyane* est bel et bien obsolète !

À l'inverse, de nombreuses mesures internes aux juridictions ou aux cours ne font l'objet d'aucun contrôle juridictionnel ; ces « mesures d'administration de la justice », comme les ordonnances de roulement ou l'attribution de telle affaire à tel juge, ne peuvent être contestées en France. Le dualisme juridictionnel n'aide pas à trouver une solution : il n'est sans doute pas logique que le juge administratif connaisse de mesures d'administration prises par un président de TGI, mais il est préoccupant qu'aucune instance ne puisse se prononcer.

Certains modèles d'administration de la justice apportent des éclairages différents sur ces difficultés, en donnant souvent plus de compétences au Conseil supérieur.

42. Décret n° 2000-981 du 6 octobre 2000 relatif au régime indemnitaire des membres du Conseil d'État. Le travail est évalué chaque trimestre, à l'occasion d'une réunion de primes, qui réunit les différents présidents de sous-sections du contentieux. Ces différents éléments sont tirés de *La lettre de la justice administrative*, n° 12, juillet 2006, p. 4.

43. Pour 2007, les cibles étaient de 75 par membre du Conseil d'État, de 98 par magistrat dans les cours administratives d'appel et de 240 par magistrat dans les TA.

44. Décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003.

45. CE, 4 février 2005, *Syndicat de la magistrature et M. Robin, Rec.*, p. 33. V. Jean (J.-P.) et Pauliat (H.), « Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire », *D.*, 2005, JP, p. 2717.

UNE INTÉGRATION DANS DES MODÈLES EUROPÉENS DÉLICATE

De grandes différences existent entre les deux systèmes d'administration de la justice en France ; il est alors difficile d'effectuer des rapprochements avec les modèles européens ; quelques traits caractéristiques peuvent cependant être mis en évidence, sachant que la plupart des pays européens ne connaissent pas un ordre juridictionnel administratif spécifique. Tous recherchent un modèle d'administration efficace, la qualité de la justice étant à ce prix.

La diversité des modèles d'administration de la justice en Europe

Les modèles européens reflètent la conception de la justice retenue selon les États⁴⁶. Le Conseil supérieur occupe parfois une place centrale ; certains pays insistent sur le nécessaire management par la qualité d'une cour ou d'un tribunal. Le système anglais d'administration de la justice, qui a connu une importante mutation à compter de 2003 et dispose d'un système juridictionnel administratif très spécifique, les *administrative tribunals* n'étant pas des tribunaux mais plutôt des administrations ou structures tournées vers le mode alternatif de règlement des litiges⁴⁷, constitue un modèle à lui seul et ne sera pas abordé ici.

Le modèle ministériel

Certains pays reconnaissent solennellement l'indépendance de la justice mais ne possèdent pas de Conseil supérieur. Ainsi, en Autriche, le ministère est-il responsable de la totalité de l'administration du système judiciaire ; il peut prendre part au recrutement des juges, il est responsable de l'établissement du budget des cours. Il existe bien un *Personalsenat*, pour chaque cour ou juridiction, qui exerce quelques-unes des prérogatives que l'on reconnaît traditionnellement aux Conseils supérieurs, mais ce type d'organisme n'existe pas pour le système judiciaire dans son ensemble. La Finlande a connu une organisation semblable, mais s'oriente vers un système plus « décentralisé ». Le département de l'administration de la justice au sein du ministère de la justice administre le système judiciaire, s'assure que les cours et tribunaux ont les moyens de fonctionner, en termes financiers et de personnels (magistrats). L'Allemagne ne connaît pas non plus de conseil supérieur, mais pour des raisons historiques. Elle dispose d'un comité de sélection des magistrats, mais les négociations pour l'attribution de moyens sont le fait du ministre de la justice, qui dialogue avec les cours au regard des objectifs qui peuvent être fixés. En République tchèque également, l'ensemble de l'administration de la justice, y compris les procédures de nomination, est entre les mains du ministre de la justice⁴⁸. Du fait du

46. Les développements de cette partie sont largement empruntés à Pauliat (H.), « Les différents modes d'administration de la justice en Europe et au Québec et leur influence sur la qualité », in Fabri (M.), Jean (J.-P.), Langbroek (P.) et Pauliat (H.) dir., *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Montchrestien, 2005, p. 21 ; v. également Jean (J.-P.) et Pauliat (H.), « L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité », *D.*, 2005, chr. p. 598.

47. Boyron (S.), « Veille de droit administratif anglais », *JCP-A*, novembre 2007, n° 3.

48. Il existe bien un *Judicial Boards* (Act. N° 6/2002), mais il ne peut s'analyser comme une instance dotée de prérogatives à l'instar d'un Conseil supérieur ; il s'agit simplement d'un collège des présidents de toutes les cours.

nombre limité de magistrats, le Liechtenstein et le Luxembourg ne possèdent pas de Conseil supérieur⁴⁹.

La pratique a montré que, dans ces pays, l'administration ministérielle ne remettait pas en cause le principe d'indépendance⁵⁰. Le Conseil consultatif des juges européens a cependant récemment rappelé l'importance « de mettre en place dans les États une instance spécifique garante de l'indépendance des juges, telle que le Conseil de la Justice, en tant qu'élément indispensable de l'État de droit et respectueux du principe de séparation des pouvoirs » ; son rôle fondamental est de « protéger à la fois l'indépendance du système judiciaire et de chaque juge et [de] garantir, dans le même temps, la qualité et l'efficacité de la justice conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, afin de renforcer la confiance des usagers dans la justice »⁵¹. Dans un avenir proche, les États dotés d'un nombre suffisant de magistrats pourraient donc être amenés à mettre en place ce type de structure, indispensable non seulement au regard de l'indépendance des magistrats mais aussi au regard de l'administration de la justice dans son ensemble.

Le modèle centralisé de Conseil supérieur

Le Conseil de la magistrature dispose, dans ce modèle dit méridional car pratiqué par les pays du Sud, de compétences classiques ; il se consacre principalement à la carrière des magistrats, s'assure des garanties de leur indépendance en matière de nomination, d'avancement, de régime disciplinaire et de formation, mais aucune compétence spécifique en matière administrative et financière ne lui est attribuée.

C'est dans cette catégorie⁵² qu'on peut ranger la France, le Portugal⁵³, la Roumanie, la Pologne. En Bulgarie, le Conseil supérieur de la justice détermine la compétence géographique et le siège des tribunaux, et fixe la rémunération des juges et des membres du ministère public. Il est compétent dans le domaine disciplinaire et a adopté un règlement concernant les critères d'évaluation des magistrats.

Certains Conseils disposent cependant de compétences plus étendues. Le Conseil supérieur de la magistrature⁵⁴ italien occupe une place particulière : il dispose de compétences importantes en matière de gestion des carrières des magistrats et d'un pouvoir « paranormatif » (édiction de résolutions de principe ou de circulaires). En Belgique, les compétences judiciaires relèvent en principe de l'autorité fédérale. Le ministre de la

49. Il est envisagé au Luxembourg ; un groupe de travail au ministère de la justice, « Statut de la magistrature », travaille sur cette question.

50. Cette situation pose problème au regard des principes européens. Voir la Recommandation n° R (94) 12 du Comité des ministres aux États membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges (adoptée par le Comité des Ministres le 13 octobre 1994). Voir surtout la Charte européenne sur le statut des juges (« 1.3. Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci »).

51. Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la justice au service de la société de novembre 2007.

52. Voir pour une approche détaillée le rapport annuel du CSM pour 2005.

53. Le pays comprend un Conseil supérieur de la magistrature compétent pour la gestion et la discipline des magistrats du siège et un conseil supérieur du ministère public compétent pour le parquet.

54. V. également Cassese (S.), « Administration et fonctionnement de la justice en Italie », *Annuaire européen d'administration publique : Administration et fonctionnement de la justice en Europe*, 1991, p. 185, sur la répartition des compétences entre le ministère et le Conseil supérieur, notamment p. 187. Il existe un conseil judiciaire local dans chaque district, qui donne des avis au CSM.

justice est responsable de la politique, de l'administration et des ressources du système judiciaire. La fonction administrative du pouvoir judiciaire est centralisée au ministère de la justice pour le budget, le personnel, le matériel, l'informatique. Il gère les budgets de fonctionnement et les infrastructures⁵⁵. La mission du Conseil supérieur de la justice, dont la création remonte à l'affaire *Dutroux* est de réorganiser la magistrature, en protégeant la probité judiciaire⁵⁶. Il émet des avis sur le statut, les droits et les conditions de travail des juges et des fonctionnaires du Parquet⁵⁷. Il dispose aussi d'une fonction originale en matière de traitement des plaintes. Mais, contrairement au Conseil supérieur de la magistrature français, il ne dispose d'aucune compétence en matière disciplinaire. Les règles disciplinaires qui concernent les magistrats sont mises en œuvre directement au sein même de la magistrature, assistée par un Conseil national de discipline. Le Conseil supérieur a seulement la possibilité d'informer l'autorité compétente qu'un magistrat ne remplit pas correctement ses missions ou faillit aux devoirs de sa charge ; ce sera à l'autorité compétente d'engager éventuellement une procédure disciplinaire. Le Conseil n'a pas non plus de compétence directe en matière de fixation du budget. Il peut donner un avis sur l'affectation des moyens disponibles ; mais étant donné qu'il se voit reconnaître une compétence d'audit par rapport aux juridictions, il semblerait logique qu'il puisse intervenir pour préciser la manière dont les fonds ou les moyens alloués ont été utilisés l'année précédente par exemple. Il est aussi compétent pour proposer les critères d'évaluation des magistrats.

Le rapprochement avec la France est encore plus difficile si l'on rend compte de la l'administration et de la gestion du Conseil d'État belge ; la nomination et la révocation du personnel administratif appartient à l'assemblée générale du Conseil d'État, qui peut déléguer tout ou partie de ce pouvoir au premier président. Le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres, et sur avis de l'assemblée générale du Conseil d'État et de l'auditeur général, nomme un administrateur chargé de la gestion administrative du Conseil d'État et de son infrastructure. Cet administrateur est un fonctionnaire et non un magistrat. Sous l'autorité du premier président et de l'auditeur général, il est chargé de tout ce qui ne relève pas des missions du greffier en chef⁵⁸. Le président peut lui confier des tâches en matière de gestion du personnel ; l'administrateur dresse un rapport annuel d'activité dans lequel il mentionne les éléments liés à ses compétences, mais aussi l'impact de l'évolution de la charge de travail sur les moyens mis à disposition du Conseil d'État. Le rapport, qui contient également un exposé de toutes les mesures pouvant avoir un impact budgétaire, est transmis au premier président et à l'auditeur général, qui peuvent ajouter des remarques, et ensuite au ministre de l'intérieur. Le Conseil supérieur n'intervient donc pas dans l'administration de la justice administrative.

En Belgique comme en Italie, le Conseil supérieur rend un rapport sur le fonctionnement général du système judiciaire.

Le modèle méridional présente des inconvénients : la répartition des compétences et des missions entre le Conseil de la magistrature⁵⁹ et le ministère de la justice n'est pas toujours lisible, que l'État soit fédéral ou non (Grèce). En Belgique, le Conseil supérieur de la Justice émet des avis et des propositions concernant le fonctionnement général des

55. Il est alors assisté du service public chargé de la gestion des bâtiments de l'État.

56. C'est une institution apolitique unique. Il respecte le principe de parité linguistique. Le Conseil consultatif de la magistrature n'est pas encore opérationnel.

57. Le Conseil supérieur de la justice envisage l'introduction du modèle de management intégral pour l'organisation judiciaire.

58. Lois coordonnées sur le Conseil d'État en 1973, art. 102 et 102 bis.

59. Si l'on retient une terminologie générique.

cours et tribunaux, supervise et promeut l'utilisation de méthodes de contrôle interne, s'occupe des plaintes..., mais le ministre demeure responsable de l'administration et des ressources de la justice. Un vaste plan de réforme de l'administration de la justice, en cours, vise à décentraliser au niveau des arrondissements judiciaires les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines et matérielles⁶⁰. Les chefs de corps seraient alors assistés par des managers professionnels. Au Portugal, le ministère de la justice est en principe compétent pour l'administration de la justice, mais une certaine décentralisation se met en place⁶¹. Cette organisation est encore moins lisible lorsque, comme en France ou en Italie, la plupart des directeurs du ministère de la justice sont eux-mêmes magistrats.

Le modèle décentralisé et gestionnaire de conseil supérieur

Certains États disposent d'une administration de la justice « décentralisée » : le Conseil supérieur dispose de prérogatives étendues, garantissant l'indépendance des magistrats et assurant l'administration et la gestion des juridictions. Ce modèle dit septentrional se rencontre sous une forme limitée en Espagne, le Conseil général du pouvoir judiciaire disposant de compétences générales d'administration de la justice⁶², ou en Hongrie : le Conseil national judiciaire assure ici la gestion du chapitre budgétaire de la justice (notamment salaires, frais de fonctionnement des tribunaux), dirige et contrôle l'activité administrative des présidents des cours d'appel régionales ou des cours départementales, établit les statistiques de l'activité des juridictions. C'est l'organe d'administration centrale du pouvoir judiciaire. Des évolutions sont en cours en Bulgarie : depuis la fin de 2002, le Conseil supérieur judiciaire a bénéficié d'une extension importante de ses prérogatives dans le domaine de l'administration de la justice et dans le domaine budgétaire⁶³ (même s'il n'est pas en mesure aujourd'hui d'assumer ses missions). Le Conseil supérieur de la justice est l'opérateur primaire des crédits budgétaires.

Le véritable modèle décentralisé est pratiqué dans les pays du nord de l'Europe, l'indépendance du pouvoir judiciaire postulant la maîtrise de la gestion des juridictions⁶⁴. Le rôle majeur est alors dévolu à un Conseil supérieur, ou à une autorité indépendante, en charge de l'administration et de la gestion des juridictions.

En Suède, une autorité administrative, l'Administration nationale des cours et tribunaux, est chargée de la gestion des juridictions ; son rôle est cependant limité : elle s'assure de la meilleure répartition possible des moyens entre les cours et tribunaux. L'Irlande a doté son système judiciaire d'une autonomie un peu plus importante. Le *Courts Service Act de 1998* a créé le *Court Service*, institution administrative disposant de la personnalité morale, chargé de la gestion des cours et tribunaux, doté d'un bureau, avec un directeur général. Cet organisme détermine un plan triennal fixant les objectifs et moyens pour y parvenir mais n'intervient que de manière limitée dans le processus budgétaire.

60. Une commission de modernisation de l'ordre judiciaire a récemment été mise en place par le législateur.

61. Tel semble être le cas avec l'administrateur des tribunaux de premier degré créé en 2000.

62. Selon la Constitution espagnole, le Conseil général du pouvoir judiciaire est l'organe de gouvernement de celui-ci : v. Bon (P), « Administration et fonctionnement de la justice en Espagne », *Annuaire européen d'administration publique*, 1991, *op. cit.* pp. 17-43. Le Conseil dispose d'un certain pouvoir réglementaire pour protéger l'indépendance des magistrats (p. 19).

63. Du fait de la pression de l'Union européenne en faveur de la réforme judiciaire, les textes évoluent très rapidement en Bulgarie. Par une loi de juillet 2003, le CSJ est devenu responsable de l'adoption du statut de l'Institut national de la Justice (issu de la transformation du Centre de formation des magistrats) et de son financement par le budget du pouvoir judiciaire.

64. CSM, *Rapport annuel 2005*.

taire. Il lui revient principalement de déterminer une politique, de veiller à ce qu'elle soit appliquée avec les moyens correspondants.

Le Conseil supérieur de la magistrature est parfois doté de compétences administratives et financières importantes. En Norvège, le Conseil supérieur, en place depuis le 1^{er} novembre 2002, est responsable du budget et du management des cours ; il négocie le budget et fait des propositions budgétaires à la fois au gouvernement et parfois directement au Parlement. Il est globalement responsable de toutes les mesures ayant une incidence budgétaire prises par les cours. Au Danemark, la Commission des tribunaux et cours, créée en juillet 1999, est responsable de l'administration de la justice, séparée du législatif et de l'exécutif, ce qui assure ainsi, selon la loi de 1998 qui l'a créée, une véritable indépendance du pouvoir judiciaire⁶⁵ ; le Conseil de nomination des juges, dont le secrétariat est assuré par la Commission, intervient dans le processus de désignation des juges. Le vrai responsable de l'administration est le *Board of Governors*⁶⁶ ; il désigne un directeur à la tête du Conseil, en charge de l'administration de la justice au quotidien. Il dispose de compétences en matière budgétaire, puisqu'il prépare les budgets, alloue les fonds aux cours et a été l'initiateur d'un nouveau mode de gestion financière des cours.

Les Pays-Bas ont opté pour un système très décentralisé : si le ministre de la justice a gardé la responsabilité politique de l'organisation judiciaire, le Conseil judiciaire a la responsabilité quotidienne de la gestion des cours et rend compte au ministre⁶⁷. Sa tâche principale consiste à préparer les budgets et à répartir les fonds entre les cours selon la charge de travail de chacune⁶⁸ ; il s'occupe aussi de la modernisation, de l'efficacité et de la qualité des juridictions. Selon la loi sur l'organisation judiciaire de 2001, le ministre dispose de compétences de contrôle et peut donner des instructions en cas de mauvaise gestion. Au niveau des cours, il existe une véritable administration, en charge de leur gestion, dirigée par le président de la juridiction assisté d'un directeur de gestion, qui doit rendre compte au Conseil. Ce dernier dispose de compétences particulièrement étendues : les Pays-Bas sont en effet l'exemple du pays dans lequel une institution assure une coordination d'ensemble du système judiciaire, il en fixe les objectifs, garde la maîtrise des moyens, détermine des standards (par exemple en matière de durée des procédures), s'assure de la transparence du système, mais aussi de l'application uniforme du droit. Ce cumul de fonctions, tout à la fois dans le domaine de l'administration et dans le domaine procédural et juridictionnel, permet au Conseil d'occuper une position centrale dans l'organisation judiciaire du pays, justifiée par la recherche constante de la qualité. On notera cependant que c'est une instance indépendante et non une cour suprême qui dispose de cet ensemble de prérogatives, contrairement à ce qui existe en France pour l'administration de la justice administrative. Certains pays d'Europe orientale, comme la Lituanie, se dirigent vers ce modèle ; le Conseil des juges (l'appellation date de 2006) y dispose de compétences plus étendues que celles qu'on rencontre vis-à-vis des Conseils du modèle méridional. Il contrôle en particulier l'activité des cours, en prêtant une attention particulière à la célérité des procédures et à l'excessive lenteur du traitement des litiges.

65. CSM, *Rapport annuel 2005*.

66. Il est composé d'un juge de la Cour suprême, de deux juges de cours d'appel, de deux juges de tribunaux de première instance, d'un assistant de juge, de deux greffiers, d'un avocat et de deux personnes qualifiées par leur expérience en matière de gestion.

67. Sur l'évolution historique dans ce pays, v. Konijnenbelt (W.), « Administration et fonctionnement de la justice aux Pays-Bas », *Annuaire européen d'administration publique*, 1991, *op. cit.*, pp. 235-254.

68. De nombreux pays ne disposent pas d'instrument fiable de mesure de la charge de travail des juridictions ; le Conseil supérieur de la justice belge le soulignait dans un avis de 2005, attirant ainsi l'attention sur les difficultés inhérentes à l'exercice de décentralisation de l'organisation budgétaire.

Ces modèles ont un point commun : la volonté de rendre l'administration de la justice efficace, tant pour la satisfaction des usagers que pour les magistrats eux-mêmes.

La recherche commune d'une administration efficace

Quel que soit le pays considéré, une programmation budgétaire, définissant des objectifs, les moyens d'y parvenir et des indicateurs de résultat, est nécessaire. Les pouvoirs publics, les usagers, les magistrats attendent des résultats concrets. Les contraintes budgétaires ont ainsi réintégré la justice au sein des politiques publiques traditionnelles. La mise en œuvre, en France, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), a conduit à la détermination d'objectifs, de résultats et d'indicateurs mais sans concertation avec les magistrats, pour la justice judiciaire tout au moins. Les pays d'Europe du nord mènent une politique de programmation et de planification annuelle et pluriannuelle, qui permet un suivi relativement fin des actions et de la politique en matière de justice ; le mouvement de décentralisation et de déconcentration, fondé sur le renforcement de l'indépendance judiciaire et sur la recherche de la qualité, a accompagné ces évolutions⁶⁹. Une même tendance s'observe en Belgique, où le Conseil supérieur de la justice évoque la décentralisation de la gestion des cours et tribunaux (plan « Thémis ») ou au Canada.

La programmation ou la planification ne peuvent cependant pas être appréciées de manière identique dans toutes les cours ou juridictions, au risque de nier certaines spécificités ; la détermination d'objectifs et d'indicateurs conduit à admettre une certaine déconcentration (au profit de l'autorité qui définit les objectifs) et le plus souvent une certaine décentralisation, au profit des juridictions qui sont amenées à définir elles-mêmes leurs projets et à solliciter les moyens d'y parvenir. Les limitations budgétaires entraînent souvent l'émergence d'une forme de décentralisation judiciaire, qui conduit à une réorganisation du système : les juridictions disposent en effet de plus en plus de compétences en matière budgétaire et financière⁷⁰, ce qui est particulièrement visible dans les pays du nord.

Au Danemark, les fonds sont alloués par la Commission des tribunaux et cours aux juridictions, qui doivent gérer leurs fonds elles-mêmes, le Bureau des gouverneurs étant responsable du management adéquat des Cours. Les résultats paraissent positifs. La Finlande connaît une évolution semblable. Les Pays-Bas disposent de cours financièrement et « managérialement » responsables. En Autriche, les juges en chef des différentes cours négocient avec le ministère de la justice le nombre de juges nécessaire, le personnel, l'équipement, la discussion prenant appui sur des statistiques relatives à la charge de travail des juridictions. Au Portugal, la volonté politique est de décentraliser les moyens et les compétences et depuis 2003 les juridictions supérieures disposent d'une autonomie administrative et financière.

La Belgique réfléchit à une décentralisation de l'administration de la justice, qui passerait d'une organisation centrale à des organisations locales⁷¹. Le projet serait de décentraliser une grande partie des compétences de gestion, mais le débat porte sur les entités de gestion et leur nature (modèle dual, modèle conjoint⁷²). Les structures de

69. Des débats semblables existent en France à propos des autorités administratives indépendantes : faut-il, pour qu'elles soient indépendantes, qu'elles bénéficient d'une autonomie financière plus importante ?

70. Y compris d'ailleurs dans des systèmes où le ministère de la justice conserve des pouvoirs importants, comme en Allemagne.

71. Projet « Thémis », avis du CSJ du 28 novembre 2005.

72. Dans le modèle dual, le siège et le parquet constituent des entités de gestion différentes ; dans le modèle conjoint, le parquet et le siège se retrouvent dans la même entité de gestion. Le CSJ souhaitait que l'entité de gestion soit de toute façon placée sous la direction d'un magistrat, responsable final de la politique de gestion et de son exécution.

gestion doivent offrir des garanties suffisantes pour que chaque chef de corps puisse mener, sous sa responsabilité et à son niveau, une politique de gestion optimale.

Le modèle français est spécifique. Mais une présentation sommaire des systèmes d'administration mis en place en Europe montre qu'aucun Conseil supérieur ne dispose d'une plénitude de compétence lorsque deux ordres juridictionnels coexistent. Certains pays (le Portugal) disposent même de deux conseils supérieurs, l'un pour le siège, l'autre pour le parquet. Un modèle original reste peut-être à construire, dès lors que les statuts des différents magistrats peuvent être comparés.

L'implication des tribunaux et des cours dans la gestion de leurs fonds est une tendance fondamentale dans les différents modèles ; elle est également perceptible en France, essentiellement pour la juridiction administrative. C'est un moyen essentiel de leur faire prendre conscience de l'utilité d'un projet de juridiction, en termes financiers et de management. L'émulation entre les tribunaux mais aussi les échanges de bonnes pratiques s'en trouvent renforcés.

Le défi semble alors, en France, de découvrir un mode d'administration intermédiaire entre celui de la justice judiciaire et celui de la justice administrative ; le droit comparé peut fournir des pistes de recherche... pour construire un modèle mixte ou « tempéré » !