

## SOMMAIRE

### Préliminaires.

#### I.- L'existant. . . . . p. 4

##### A.- La gestion du corps judiciaire...

1.- du point de vue de la nomination et de l'évaluation . . . . . p. 4

2.- du point de vue de la formation . . . . . p. 7

##### B.- ...n'est pas en adéquation avec les impératifs de management des juridictions et des parquets résultant :

1. des nouvelles méthodes de gestion des juridictions. . . . . p. 10

2. du développement des politiques judiciaires . . . . . p. 13

3. de la prise en compte de l'espace judiciaire européen . . . . . p. 14

#### II.- Les objectifs.. . . . p. 15

A.- Développer une culture du management judiciaire . . . . . p. 15

B.- Instaurer une gestion prospective des ressources humaines . . . . . p. 15

C.- Définir une stratégie de formation des chefs de juridiction et de parquet .p. 16

D.- Favoriser une meilleure connaissance du contexte d'exercice de la justice p. 16

E.- Diffuser la culture judiciaire . . . . . p. 16

F.- Stimuler les coopérations dans l'espace judiciaire européen . . . . . p. 17

#### III.- Les références. . . . . p. 18

A.- L'expérience allemande (les Länder de Sarre, de Bavière et de Rhénanie du Nord-Westphalie) . . . . . p. 19

B.- L'expérience néerlandaise . . . . . p. 23

C.- Les autres modèles (l'Autriche, la Belgique, le Danemark, les Etats-Unis, le Canada) . . . . . p. 25

#### IV.- La problématique. . . . . p. 29

A.- La préparation à la conduite des politiques judiciaires . . . . . p. 31

B - La formation à l'administration judiciaire . . . . . p. 45

#### V.- Les propositions. . . . . p. 49

A.- Propositions visant à la détection des magistrats aptes à exercer des fonctions d'administration judiciaire . . . . . p. 50

B.- Propositions visant à la création d'un mastère spécialisé de Stratégie des Politiques de Justice . . . . . p. 51

C.- Propositions visant à former au management judiciaire les magistrats nommés à des fonctions de responsabilité. . . . . p. 54

D. - Propositions visant à assurer le suivi du programme de sélection et de formation des chefs de juridiction et de parquet . . . . . p. 56

#### Conclusion . . . . . p. 57

## **Préliminaires.**

1. Par lettre du 21 juin 2006, le garde des sceaux, ministre de la justice, a demandé au premier président de la Cour de cassation de lui proposer l'architecture générale d'un dispositif visant à préparer spécifiquement à leurs futures responsabilités les magistrats du siège et du parquet qui ont démontré, au cours de la première partie de leur carrière, des aptitudes notables, tant juridictionnelles que "managériales", et qui sont appelés à exercer des fonctions de chef des juridictions les plus importantes, afin qu'ils puissent mettre au service de l'activité juridictionnelle des organisations optimisées et gérées avec efficacité.

2. La demande d'étude procède du constat que, au cours des dernières années, l'accroissement des responsabilités administratives et l'introduction de nouvelles méthodes de gestion budgétaire ont très sensiblement modifié les tâches des chefs de juridiction et de parquet, exigeant désormais de ceux qui en sont chargés des aptitudes particulières et une formation appropriée.

3. La lettre de mission suggère un double objectif. En premier lieu, assurer une meilleure gestion des ressources humaines dans le corps judiciaire afin, d'une part, de faire émerger un potentiel de magistrats, du siège et du parquet, destinés à diriger les juridictions et les parquets les plus importants, d'autre part, de les préparer à toutes fonctions impliquant de fortes responsabilités. En second lieu, réduire la distance entre la société civile et le monde judiciaire afin, d'une part, de rapprocher les magistrats des réalités économiques et sociales, d'autre part, de propager l'idée de justice dans le corps social en intéressant ses acteurs influents à l'organisation et au fonctionnement de l'institution judiciaire.

4. Dans cette perspective, deux thèmes principaux se dégagent : celui de la sélection des magistrats intéressés et celui de la formation à leur donner. A l'heure actuelle, la nomination des présidents et des procureurs intervient sans évaluation méthodique de leur aptitude à la direction de services, tandis que leur formation spécifique n'est dispensée qu'après leur nomination. Ce n'est, en effet, qu'une fois désigné que le nouveau chef de juridiction ou de parquet reçoit une formation spécifique. A première vue, il pourrait être souhaitable d'inverser le processus en soumettant à une formation probatoire les candidats pré-sélectionnés pour l'exercice des fonctions de chef de juridiction ou de parquet, de sorte que soient réunies les conditions les plus favorables à la désignation de ceux qui sont appelés à exercer des responsabilités au sein de l'institution judiciaire et à la représenter dans une région ou un département. A tout le moins, pourrait-il être exigé des postulants une préparation à la mise en oeuvre des politiques publiques et une sensibilisation au contexte d'exercice de l'activité judiciaire.

5. S'agissant de la sélection des juges et des magistrats du parquet "à potentiel", plusieurs questions se posent. Elles concernent les méthodes d'identification, la formation à dispenser, ainsi que la participation à certaines phases de cette formation, dans une perspective d'ouverture de la justice, de personnes représentatives des différents secteurs du monde économique et social.

6. La première interrogation porte évidemment sur la délimitation du cercle des magistrats concernés du point de vue de l'âge, du profil de carrière, de la motivation et des compétences pour exercer de telles fonctions. Viennent ensuite les choix liés à la détection de ces magistrats, puis à leur sélection pour les admettre dans une ou des structures de formation appropriées.

7. Quant au dispositif de formation, les interrogations ne sont pas moins nombreuses. Elles sont relatives à l'organisme qui en serait chargé - Ecole nationale de la magistrature (ENM) ou structure autonome - à son public, à son contenu, à son rythme, à sa durée, à ses modalités, à son éventuelle validation, à son coût et à son mode de financement.

8. Enfin, ce cursus serait-il obligatoire ? Imposerait-il à l'autorité de nomination de n'opérer ses choix que parmi les magistrats ayant satisfait à la formation ou, au contraire, laisserait-il intact le pouvoir de nomination du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et du ministère de la justice ?

9. Ainsi que la lettre de mission le recommande, il a été procédé à une large exploration des structures publiques et privées de sélection et de formation des élites, ainsi qu'à de nombreuses auditions et consultations en France et à l'étranger, dont les comptes rendus figurent en annexe au présent rapport.

10. La réponse à l'ensemble des questions posées commande, au préalable, de dresser un bilan de la situation actuelle (I), ensuite, de dégager les objectifs à atteindre pour une meilleure préparation des chefs de juridiction et de parquet à l'exercice de leurs fonctions (II), tout en observant les expériences étrangères les plus significatives (III). Ce n'est qu'alors que seront évaluées les solutions envisageables dans le champ des possibles (IV), lesquelles, élaborées à partir des opinions recueillies, permettront de formuler des propositions concrètes (V).

## **I.- L'existant.**

11. L'observation de la situation actuelle en matière de sélection et de formation des responsables judiciaires en France conduit d'emblée à un constat : les modalités de gestion du corps judiciaire et de la formation des magistrats (A) ne sont pas en adéquation avec les exigences actuelles de l'administration des grandes juridictions (B).

### **A.- La gestion du corps judiciaire...**

#### **1.- Du point de vue de la nomination et de l'évaluation.**

12. Les premiers présidents des trente-cinq cours d'appel et les procureurs généraux près lesdites cours, ainsi que les présidents et chefs de parquet des quarante-huit tribunaux de grande instance classés hors hiérarchie, sont les responsables judiciaires "les plus importants" concernés par la lettre de mission soit en tout 166 magistrats<sup>1</sup>. Tous les autres présidents et procureurs des tribunaux de grande instance (276 magistrats) appartiennent au premier grade, certains d'entre eux étant à la tête de structures importantes, classées "B-bis" (168 magistrats).

13. Les règles de nomination de chacune de ces catégories de hauts magistrats sont différentes :

- les premiers présidents et les présidents sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)<sup>2</sup>,

- les procureurs généraux sont nommés en conseil des ministres, sans consultation du CSM<sup>3</sup>,

- les procureurs de la République sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis consultatif du CSM<sup>4</sup>.

Tous ces magistrats ne peuvent se maintenir plus de sept années dans de telles fonctions au sein de la même juridiction<sup>5</sup>.

Pour pouvoir être nommé à un emploi de chef de juridiction hors hiérarchie, un magistrat

---

<sup>1</sup> Articles 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature et 2 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de ladite ordonnance.

<sup>2</sup> Article 65, alinéa 5, de la Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>3</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958.

<sup>4</sup> Articles 28, alinéa 2, et 38 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

<sup>5</sup> Articles 28-2, alinéa 5, 37, alinéa 4, 38-1 et 38-2, alinéa 4, de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

doit, en principe, avoir exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade et, si ces fonctions présentaient un caractère juridictionnel, il doit les avoir exercées dans deux juridictions différentes<sup>6</sup>.

Pour pouvoir être nommé à un emploi de président ou de procureur du premier grade, un magistrat doit justifier d'une ancienneté de sept années (dont cinq années de service effectif) et avoir été inscrit au tableau d'avancement dressé chaque année par un organisme paritaire, la commission d'avancement<sup>7</sup>.

14. Aucun de ces processus de nomination, fondés sur l'image donnée par les intéressés, leur réputation, la manière dont ils sont subjectivement perçus par les autorités de nomination, n'intègre de manière méthodique, neutre et vérifiée les aptitudes à l'exercice de charges d'administration importantes.

15. Certes, en application de leur statut, les magistrats sont évalués<sup>8</sup> tous les deux ans<sup>9</sup>. A l'inverse des présidents et des procureurs de la République, les premiers présidents et procureurs généraux de cour d'appel n'y sont plus soumis. En principe, tel qu'il est conçu, l'exercice d'évaluation devrait permettre d'apprécier les mérites du magistrat et d'orienter sa carrière en fonction de ses aptitudes. Emanant du premier président, pour les magistrats du siège, ou du procureur général, pour ceux du parquet, qui le finalise, il est précédé d'un entretien avec le président ou le procureur qui en établit un résumé et donne son avis sur les qualités de l'intéressé, sur les fonctions auxquelles il est apte et sur ses besoins de formation, notamment au travers d'une grille qui ne comporte pas moins de quatre thèmes et vingt-huit rubriques. Parmi ces thèmes, doivent être renseignées "*les aptitudes à l'organisation et à l'animation*", suivant une série de rubriques à compléter "*selon les fonctions ou attributions*" : capacité à conduire une action, à animer un service ou une juridiction ; capacité à exercer l'autorité ; capacité à gérer (crédits, immobilier, équipement...) ; capacité à fixer des objectifs et à mettre en oeuvre les moyens nécessaires. L'évaluation s'accompagne de la description, par le magistrat lui-même, de ses activités et de l'indication des actions de formation qu'il a suivies. S'y ajoutent les observations des magistrats ayant eu à connaître de son activité professionnelle. Le tout est formalisé dans le respect du principe de la contradiction,

---

<sup>6</sup> Article 39, alinéa 2, de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

<sup>7</sup> Articles 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et 15 du décret du 7 janvier 1993.

<sup>8</sup> Article 12-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

<sup>9</sup> Sauf s'ils sont proposés à une inscription ou à une réinscription au tableau d'avancement, auquel cas l'évaluation est nécessairement annuelle.

l'intéressé étant recevable à contester chacun de ces éléments devant la commission d'avancement.

16. Évaluateur final, le premier président ou le procureur général, qui connaît les magistrats de son ressort, est en mesure de jouer un rôle déterminant dans la mise en valeur des qualités de celui qui souhaite accéder à des fonctions de président ou de procureur. Il peut, en outre, au moment de la transmission de l'évaluation, appeler spécialement l'attention de la direction des services judiciaires (DSJ) ou du cabinet du ministre sur les mérites du postulant. La pratique s'est en outre répandue d'appeler, par divers moyens informels, l'attention de l'autorité de nomination sur certains candidats.

17. Faute de procédure spécifique destinée à révéler les magistrats aptes à des postes de haute responsabilité administrative, l'évaluation, telle qu'elle est actuellement conçue, n'incite pas spécialement son auteur à mettre en exergue les qualités de direction, sauf à les souligner au titre des "*fonctions auxquelles le magistrat est apte*". L'identification des magistrats à potentiel dépend, en définitive, de l'intuition, de l'état d'esprit, de la subjectivité et du bon vouloir du chef de service.

18. La DSJ qui, notamment pour des raisons d'effectifs et de disponibilité, ne procède à aucune étude spécifique des dossiers de nomination des hauts responsables judiciaires, gère le mieux possible les *desiderata* émis par les postulants au regard de la liste des postes vacants. L'évaluation, établie à partir des seules compétences et des qualités montrées dans le poste actuel, est en principe l'unique outil de sélection du candidat le plus apte à occuper le poste. Même si le service a été transformé pour rendre plus intense la gestion des ressources humaines du ministère de la justice, il serait nécessaire que soit plus active et prospective la démarche d'exploration du corps afin d'y découvrir, au plus tôt, les magistrats aptes aux fonctions d'encadrement des grandes structures judiciaires.

19. Le CSM, qui reçoit systématiquement les candidats aux postes de premiers présidents ou de présidents pour des entretiens, dispose de ce fait d'un regard plus direct sur le magistrat concerné. S'il s'agit là d'un moyen non négligeable de connaître le postulant, l'impression qui en ressort est, faute de méthode, plus intuitive que fondée sur une technique maîtrisée de sélection objective.

20. L'insuffisance des procédés de sélection des cadres est dénoncée par le CSM lui-même qui, dans son rapport d'activité 2003-2004, relevait que "*la pratique des évaluations individuelles*

*des magistrats diffère quelque peu des buts qui lui ont été assignés, avec pour conséquence un appauvrissement de l'évaluation, alors même que les textes offrent une palette beaucoup plus riche pour mieux appréhender la qualité des magistrats” et n'hésitait pas à plaider pour “une conception dynamique et prospective de l'évaluation”, ainsi conçue : “On peut [...] regretter que le système français actuel soit trop tourné vers le passé et ne soit pas un outil de prospective. Il serait en effet souhaitable que l'évaluation de chaque magistrat tous les deux ans soit l'occasion, non seulement de faire un bilan du passé, mais de tirer des leçons de l'expérience pour envisager les orientations souhaitables de la carrière de l'intéressé à court ou long terme. L'évaluation individuelle devrait faire ressortir par exemple si tel magistrat a des qualités qui le destinent plutôt à un poste d'encadrement ou de chef de juridiction, et à quel niveau, ou si son profil ne doit pas le conduire à occuper de préférence un poste dans une cour d'appel ou à la Cour de cassation, ou bien encore s'il est particulièrement apte à remplir des fonctions de magistrat spécialisé. Ce serait le moyen de se servir de l'évaluation non seulement pour accorder le moment venu à chacun l'avancement individuel qu'il mérite, mais aussi comme outil d'une gestion des ressources humaines dans l'intérêt du service, afin que chacun puisse, autant que possible, être nommé dans le poste le plus adapté à ses aptitudes et aux besoins du service”<sup>10</sup>.*

21. Ainsi, fonctionnant davantage comme une bureaucratie que comme un procédé dynamique et rationnel de gestion des ressources humaines, le mécanisme de choix des chefs de juridiction et de parquet serait à améliorer pour parvenir à un repérage sûr, objectif et vérifié des futurs responsables judiciaires. A tout le moins, la “responsabilisation” des acteurs intervenant dans les diverses phases du processus serait à renforcer. Incontestablement, un des premiers impératifs de la réforme serait de mobiliser davantage les premiers présidents et les procureurs généraux sur un aspect essentiel de leurs fonctions et de les doter des connaissances techniques indispensables pour l'assumer.

## **2.- Du point de vue de la formation.**

22. Après sa nomination, le chef de juridiction est appelé à suivre une formation dispensée par l'ENM. Reposant sur le principe du volontariat, celle-ci n'étant ni probatoire ni “diplômante”, elle ne peut donc ni favoriser ni remettre en cause la nomination.

23. A l'heure actuelle, à l'intention de ceux qui dirigent déjà une juridiction ou qui s'apprentent à le faire, l'ENM dispense des formations *spécifiques*, des formations *managériales* et des formations *techniques* portant sur des aspects particuliers de la gestion ou de la communication<sup>11</sup>. Ces différents enseignements sont dispensés par une équipe pédagogique composée de trente-cinq magistrats, chargés de formation, auxquels s'ajoutent des intervenants extérieurs, magistrats des juridictions et de l'administration centrale,

---

<sup>10</sup> Les éditions des Journaux Officiels ([www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)), pages 115 et 122.

<sup>11</sup> Ces programmes figurent en annexe 2 du rapport.

professionnels du monde de la justice et personnalités choisies en dehors de celui-ci.

24. S'agissant des formations *spécifiques*, la session "*nouveaux chefs de juridiction*", bi-annuelle, se déroule sur deux semaines non consécutives et s'adresse à ceux qui sont appelés à exercer pour la première fois les fonctions de président et de procureur de la République (une quinzaine de participants à chaque session). Selon l'ENM, ce type de formation a "*pour double objectif de susciter une réflexion sur la fonction et de fournir un support technique à son exercice*". Y sont traités des thèmes aussi variés que le budget de la juridiction, le traitement des flux civils et pénaux, les relations avec le barreau, les techniques de communication, le fonctionnement du comité d'hygiène et de sécurité, l'accès au droit, la politique de la ville... Y interviennent des magistrats des cours et tribunaux, des représentants de la Chancellerie, des fonctionnaires de ce ministère, des préfets, des avocats, des journalistes...

25. Le séminaire "*chefs de cour : élaborer et faire vivre une politique de cour*", d'une durée de trois jours, conduit les participants à "*mener ensemble une réflexion sur les évolutions de la justice et sur les méthodes de conduite du changement*" et fait alterner "*des témoignages de hautes personnalités françaises avec des travaux en ateliers sur des questions de fond comme de management*".

26. La session "*analyse de l'activité de procureur de la République*", ouverte à douze "parquetiers" et composée de trois séquences de trois jours, est orientée sur l'affinement des pratiques professionnelles.

27. S'agissant des formations *managériales*, la plus ambitieuse est le "*plan de formation des cadres*", développé en partenariat avec l'Ecole Nationale des Greffes (ENG). Décliné en dix modules de trois jours sur un peu plus d'une année, elle vise à permettre aux présidents de juridiction, chefs de parquet et chefs de greffe "*d'appréhender ensemble les grands enjeux de la justice et de se constituer une culture commune de gestion pour mieux répondre aux attentes de nos concitoyens*". Les thèmes retenus ont trait à la réforme de l'Etat et à la déconcentration, au management dans la fonction publique, à la gestion des ressources humaines, à la gestion budgétaire, à la déontologie, à la communication, au dialogue social, au domaine immobilier, à la sécurité, à l'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)...

28. Le cycle "*administration et management : la justice dans l'Etat*", proposé à dix chefs de juridiction et comprenant six séquences de deux jours, fournit aux cadres de la justice une ouverture sur les autres corps de l'Etat dans le but de leur faire acquérir une culture administrative.

29. Dans le registre des formations *techniques*, l'ENM propose : une session “*contrôle de gestion des juridictions*”, destinée à douze chefs de juridiction et programmée sur quatre jours ; un atelier “*LOLF - contrats d'objectifs et indicateurs d'activité*”, ouvert à vingt-cinq participants et comportant six séquences de deux jours ; une session “*la LOLF et la maîtrise des frais de justice*”, offerte à cent responsables de juridiction et de greffe et se déroulant sur trois jours ; une session “*le magistrat et la communication audiovisuelle*”, bénéficiant à douze participants et s'étalant sur trois jours.

30. Dans un récent rapport d'information intitulé : “*La justice, de la gestion au management ? Former les magistrats et les greffiers en chef*”, le sénateur Roland du Luart soulignait “*les efforts très significatifs engagés au cours des dernières années, au sein de l'ENM comme de l'ENG, pour prendre la mesure de ce nouvel impératif*” que constitue la formation à la gestion, tout en insistant sur la nécessité d'une évolution. Selon ce parlementaire, “*les juridictions n'ont plus seulement besoin de bons gestionnaires, elles attendent aussi de bons managers. La seule maîtrise des outils (tableaux de bord, connaissance des procédures...) n'est pas suffisante, et elle doit nécessairement s'accompagner d'une faculté à mener des équipes, à définir des projets de service, à gérer les conflits comme le changement, bref, en un mot, à gérer les hommes et les femmes. Passer de la gestion au management, telle doit être la nouvelle ambition pour la collectivité humaine que représente toute juridiction. La formation peut y aider*”<sup>12</sup>.

31. Rejoignant cette appréciation, ceux qui ont suivi le plan de formation des cadres considèrent qu'il s'agit d'un cycle de grande qualité portant sur la plupart des aspects des fonctions de chef de juridiction et de parquet, mais ils estiment que ce type d'enseignement est perfectible, dès lors que les directeurs de stage ne sont pas des professionnels de la formation et ne disposent pas des ressources pédagogiques les plus adéquates, que les stagiaires ne bénéficient pas de décharges de service pour des sessions dont l'émiettement nuit à l'efficacité, que ces séminaires n'offrent pas une ouverture suffisante sur l'extérieur, en dépit de la volonté de leurs organisateurs, et qu'en particulier l'expérience du monde de l'entreprise y est quasiment absente. En définitive, les usagers du programme regrettent qu'il soit essentiellement constitué de conférences trop théoriques et qu'il n'intègre pas les méthodes de communication du savoir en vigueur dans les formations de haut niveau dispensées aux cadres des grandes entreprises privées. Quant à ceux qui ont suivi la session “*nouveaux chefs de juridiction*”, ils estiment que ce “*mini-plan de formation des cadres*” conduit les stagiaires à recevoir en très peu de temps un nombre considérable d'informations sans avoir le temps de les assimiler et de les approfondir.

32. Sans remettre en cause la qualité des formations ainsi dispensées, on discerne mal, dans la grande diversité des initiatives prises par l'ENM, une orientation stratégique bien identifiée

---

<sup>12</sup> Les Rapports du Sénat, n° 4, 2006-2007 (www.senat.fr), page 55.

et délibérément tournée vers la nécessité de fournir aux chefs de cours ou de parquet des grandes juridictions la préparation technique lourde et le savoir-faire approfondi requis par les responsabilités managériales qu'ils ont à assumer.

33. Confrontés au contexte exigeant de direction des juridictions et des parquets, le manque d'orientation stratégique de la formation, ajouté à son caractère facultatif, aux imprécisions de l'évaluation et à la subjectivité des processus de nomination, pose la question de l'adéquation des gestionnaires aux responsabilités nouvelles qui leur incombent et de la qualité de l'animation de l'appareil judiciaire.

### **B.- ...n'est pas en adéquation avec les impératifs de management des juridictions et des parquets.**

34. Depuis une vingtaine d'années, l'administration des juridictions a subi des évolutions qui ont profondément modifié le contenu des fonctions de chef de juridiction et de parquet, de sorte qu'il n'est pas excessif de parler d'une mutation culturelle vers un management judiciaire.

#### **1.- Les impératifs résultant des nouvelles méthodes de gestion des juridictions.**

35. Jusqu'en 1965, les magistrats étaient assistés de greffiers titulaires de charges soumis à une gestion de droit privé et les budgets de fonctionnement des juridictions étaient octroyés par les collectivités territoriales, seule l'activité purement juridictionnelle relevant de l'Etat, et ce n'est qu'après une vague de décentralisation intervenue au début des années 1980 que celui-ci a assumé l'intégralité de la charge budgétaire des juridictions.

36. C'est en 1996 qu'une gestion déconcentrée des juridictions a été mise en place au niveau des cours d'appel et qu'à cet effet une nouvelle structure de gestion, le service administratif régional (SAR), a été créée sur la base d'une circulaire ministérielle. Les SAR, composés de fonctionnaires de justice et animés par un magistrat (dans les seules cours d'appel de Paris et de Rennes) ou un greffier en chef, assistent les premiers présidents et procureurs généraux dans différents domaines et coordonnent la gestion administrative et financière des juridictions du ressort de la cour d'appel. Ils ont quatre pôles de compétence :

a) la gestion des ressources humaines qui comprend la gestion administrative et financière des personnels (dossiers des fonctionnaires, traitements et indemnités des magistrats et fonctionnaires, gestion des frais de déplacement...), la gestion des conventions d'objectifs et des demandes de renfort de personnel, la gestion des dossiers de préparation à la retraite, la

préparation et la coordination de l'évolution des propositions de promotion, l'organisation des concours et examens, la gestion des crédits d'action sociale, la formation continue des fonctionnaires (mais non celle des magistrats) ; b) la gestion budgétaire comportant la préparation des demandes budgétaires et l'exécution budgétaire, notamment les fonctions déléguées par les ordonnateurs (engagement - mandatement) dont la passation et le suivi des marchés publics pour l'ensemble du ressort ; c) la gestion informatique, comprenant l'élaboration et la mise en oeuvre du plan d'informatisation du ressort, la gestion du parc informatique, hors applications nationales, et la formation des magistrats et des fonctionnaires ; d) la gestion immobilière qui, en l'état, est rattachée à la gestion budgétaire et ne concerne que les opérations d'entretien et les opérations d'investissement dont le montant est inférieur à 60.000 euros. En outre, un certain nombre de fonctions administratives sont déléguées à des magistrats : l'équipement immobilier, au magistrat délégué à l'équipement ; la formation continue déconcentrée, au magistrat délégué à la formation (MDF). Enfin, dans leurs tâches administratives, les premiers présidents et les procureurs généraux sont assistés de secrétaires généraux.

37. Amplifiant ce mouvement de déconcentration amorcé depuis plusieurs années et introduisant dans l'administration les méthodes du secteur privé, la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a créé des conditions nouvelles de gestion en matière de budget de la justice, dans l'objectif d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses publiques. D'abord expérimentale dans une cour d'appel (en 2004), puis dans huit d'entre elles (en 2005), elle est désormais d'application générale.

38. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les premiers présidents et procureurs généraux sont devenus ordonnateurs secondaires conjoints pour les dépenses et les recettes des juridictions de leur ressort, en lieu et place des préfets. En outre, ils ont la qualité de personnes responsables des marchés (PRM) pour leur ressort. Selon les termes du garde des sceaux, ils "*disposent désormais de la totalité de leurs responsabilités juridiques et financières*", ils "*sont maintenant de véritables managers du service public de la Justice*" et ils "*portent sur la gestion un regard nouveau, intéressé, responsable*" (Discours prononcé lors des *Rencontres Sénatoriales de la Justice*, 20 juin 2006)<sup>13</sup>.

39. A une culture de moyens a ainsi succédé une culture de résultats. La LOLF comporte deux volets indissociables et complémentaires : le volet budgétaire, qui, mieux appréhendé après une année de mise en oeuvre, peut se résumer en deux expressions, "efficacité de la

---

<sup>13</sup> Il n'est ici mentionné que pour mémoire les critiques que soulève chez les premiers présidents des cours d'appel un modèle de gestion partagée d'un budget unique confondant les dépenses de la juridiction elle-même et de son parquet, qui répondent à des programmes objectivement différents (jugement et poursuite) et posent d'importantes difficultés tant du point de vue pratique qu'au regard de l'indépendance des juridictions.

dépense publique” et “performance” ; le volet comptable, qui en est encore aux prémisses. Aujourd’hui, le budget se décline en missions, en programmes et en actions : la mission justice se compose de cinq programmes déclinés en vingt-sept actions, elles-mêmes divisées en sous-actions. Les premiers présidents et procureurs généraux doivent gérer un budget opérationnel de programme (BOP), qui comprend une programmation des activités à réaliser à l’aide d’objectifs et d’indicateurs de performance, un budget prévisionnel en autorisations d’engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) incluant un schéma d’emplois en équivalents temps pleins travaillés (ETPT), ainsi qu’un schéma d’organisation financière précisant la répartition des activités programmées entre les différents acteurs concernés. Concrètement, les premiers présidents et procureurs généraux doivent gérer une enveloppe globale régie par la règle de la “fongibilité asymétrique” et incluant non seulement les dépenses de fonctionnement, mais aussi les dépenses de personnel et les frais de justice.

40. La mise en place de la LOLF s’est accompagnée de la fixation de sept objectifs, tels que rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile et en matière pénale, améliorer l’exécution des décisions pénales ou maîtriser la croissance des frais de justice.

41. S’agissant par exemple du prononcé de décisions dans des délais raisonnables, il existe des indicateurs de performance tels que le délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction, l’ancienneté moyenne du stock par type de juridiction ou encore le nombre d’affaires traitées par magistrat, ces indicateurs s’avérant, d’un point de vue technique, plus ou moins complexes à mettre en oeuvre et, d’un point de vue psychologique, plus ou moins délicats à faire accepter.

42. Autre exemple : s’agissant des frais de justice, dont la progression a été constante jusqu’alors et qui relèvent désormais de crédits *limitatifs* et non plus *évaluatifs*, un plan de maîtrise a été mis en place et s’est traduit par quatre séries de mesures : l’instauration d’équipes affectées à la gestion de ces frais, à la Chancellerie et au niveau des cours d’appel où un magistrat référent est chargé d’en suivre l’évolution ; le développement d’actions de formation et de sensibilisation de tous les acteurs ; la création d’outils de suivi et d’analyse efficaces ; la décision d’imposer une négociation et une révision des tarifs, notamment en matière de téléphonie. A cet égard, l’obligation découlant de la maîtrise de ces frais passe par la mise en place d’outils techniques de suivi des dépenses, mais surtout par l’instauration de “bonnes” pratiques relevant des chefs de juridiction et devant conduire chaque prescripteur à s’interroger sur l’utilité de la mesure envisagée.

43. Par ailleurs, s’agissant de la gestion des ressources humaines, la Chancellerie déterminant un plafond d’emplois et un plafond de masse indicielle par cour d’appel, il incombe aux premiers présidents et procureurs généraux d’avoir une parfaite connaissance des effectifs de

leur ressort et du déroulement de leur carrière, de manière à ce que les rémunérations soient versées dans la stricte limite de l'enveloppe allouée.

## **2.- Les impératifs résultant du développement des politiques judiciaires.**

44. Depuis une vingtaine d'années, se développe le volet judiciaire de la politique de la ville. Il est fondé sur l'observation selon laquelle, si, afin de gagner en efficacité, la justice doit mieux s'organiser de l'intérieur, elle doit également mieux se déployer à l'extérieur, d'abord au niveau national, ensuite au niveau local. Une meilleure connaissance de l'espace urbain permet de cerner le contexte des affaires soumises aux juridictions, d'apprécier l'impact de leurs décisions et, par voie de conséquence, d'être en phase avec la demande de justice exprimée par les citoyens. Désormais, dans la continuité des orientations fixées à l'échelon national, les actions sont décidées et conduites au niveau local, de sorte que les chefs de juridiction et les responsables de parquet doivent, dans leurs fonctions propres, s'impliquer dans des projets qui appellent un traitement global de la délinquance ou des contentieux civils (par exemple, locatifs, de consommation, du crédit...) et associer d'autres partenaires de la cité.

45. Dans le cadre du volet pénal de la politique de la ville, il revient au procureur de la République de mettre en oeuvre localement les directives générales de politique pénale du gouvernement, en orientant l'action des services de police et de gendarmerie. Dans cette perspective, le chef du parquet est co-président (avec le préfet) du comité départemental de la sécurité (CDS), il est vice-président du conseil départemental de prévention de la délinquance (CDPD), il élabore et signe les contrats locaux de sécurité (CLS).

46. La politique de la ville est aussi le terrain d'élection de la justice de proximité : le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République co-président les maisons de la justice et du droit (MJD) et autres antennes de justice.

47. L'accès au droit est un autre domaine essentiel de la politique judiciaire. Le président du tribunal de grande instance est à la tête du conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), organisme de référence pour développer un partenariat avec les acteurs locaux concernés, dont la mission essentielle est de définir une politique, de diriger et coordonner les actions menées en la matière. Les premiers présidents et présidents ne peuvent, par ailleurs, s'abstenir de définir les priorités d'actions locales dans le domaine des modes alternatifs de règlement des litiges, qu'il s'agisse de la conciliation ou de la médiation, et de mettre à la disposition du public les professionnels capables de les réaliser, de même que les responsables du parquet ont le devoir de constituer un réseau approprié de médiateurs pénaux et de délégués du procureur.

48. Il faut y ajouter la nécessité de développer des programmes de qualité, de l'accueil dans les juridictions, de la réponse pénale ou des décisions de justice qui nécessitent eux aussi le déploiement de stratégies actives.

49. La mise en oeuvre effective de ces politiques implique de la part des premiers présidents et procureurs généraux la détermination d'actions à conduire dans leur ressort, la mobilisation des juridictions et des parquets sur des objectifs déterminés et, au sein de chacune de ces structures judiciaires, la motivation des personnels appelés à les mettre en oeuvre. Cela suppose la connaissance de la science des organisations appliquée à la justice, des techniques du commandement, de gestion des moyens, de l'animation et de l'évaluation qui, en l'état, ne sont pas spécialement apprises.

### **3.- Les impératifs résultant de la prise en compte de l'espace judiciaire européen.**

50. Depuis le traité d'Amsterdam, se construit en Europe un espace judiciaire qui développe, d'une part, entre les Etats et les institutions communautaires, d'autre part, entre les Etats eux-mêmes, des relations de coopération intenses, aussi bien dans le domaine civil que dans le domaine pénal. Parmi les multiples moyens de ces coopérations, ont été constitués des réseaux européens de juges, d'abord en matière pénale, puis en matière civile et commerciale. Ces coopérations nécessitent évidemment un engagement des premiers présidents et des procureurs généraux pour constituer, au sein des organisations du siège et du parquet, les structures appropriées. Il ne semble pas qu'en l'état cette dimension soit expressément intégrée dans les programmes de formation destinés aux responsables judiciaires.

## **II.- Les objectifs.**

51. Des insuffisances et besoins ainsi constatés, se déduisent les objectifs à atteindre pour une meilleure préparation des chefs de juridiction et de parquet aux responsabilités qu'ils ont à assumer. Les solutions proposées devront permettre de développer une culture du management judiciaire, supposant l'instauration d'une gestion prospective des ressources humaines, la définition d'une stratégie de formation des chefs de juridiction et de parquet, la promotion d'une meilleure connaissance du contexte d'exercice de la justice, ainsi que l'optimisation des politiques de coopération dans l'espace judiciaire européen.

### **A.- Développer une culture du management judiciaire.**

52. Au regard de ces données, une culture du management doit se développer à tous les échelons de l'appareil judiciaire. Elle impose, à ceux qui sont appelés à exercer les fonctions de chef d'une juridiction ou d'un parquet, d'en maîtriser suffisamment les techniques pour accomplir leur mission, à l'aide de moyens matériels et humains, dans les conditions d'efficacité et de rationalité requises pour réaliser les objectifs des politiques judiciaires et répondre aux normes de qualité des prestations du service public de la justice attendues par les usagers. L'accueil dans les juridictions, les renseignements donnés aux justiciables, la rapidité et la ponctualité du prononcé des décisions, l'effectivité de ces décisions, l'adéquation de la réponse pénale relèvent de techniques de management adaptées à la spécificité judiciaire. Si elles ne sont pas totalement et immédiatement transposables, certaines méthodes du secteur privé pourraient être des références intéressantes dans les projets de modernisation des juridictions.

### **B.- Instaurer une gestion prospective des ressources humaines.**

53. La réalisation de ces objectifs suppose que soit préalablement instaurée une politique dynamique de gestion des ressources humaines, visant à extraire du corps judiciaire les cadres aptes à mettre en oeuvre ce management judiciaire, dans une relation optimale entre la DSJ, qui a la responsabilité de la gestion des carrières, et le CSM, qui, pour les postes du siège, dispose du pouvoir de nomination.

54. Le système à proposer doit par conséquent tenir compte des pouvoirs propres à chacune des autorités de nomination et valoriser leur rôle tout en évitant les écueils de l'élitisme qui le disqualifieraient par avance.

### **C.- Définir une stratégie de formation des chefs de juridiction et de parquet.**

55. Ces objectifs appellent aussi une meilleure liaison entre nomination et formation. Il faut alors que soient clairement situés le rôle de l'ENM et ses missions dans la préparation des chefs de juridiction et de parquet à l'exercice de leurs responsabilités, ainsi que les obligations de ces magistrats à l'égard de cette formation. Si sont à mesurer les avantages et les inconvénients de confier à l'ENM la responsabilité intégrale du système de préparation aux fonctions de responsabilités judiciaires, des équilibres sont à rechercher afin de ne pas lui soustraire l'un des aspects essentiels de sa mission.

#### **D. - Favoriser une meilleure connaissance du contexte d'exercice de la justice.**

56. Les objectifs à atteindre nécessitent ensuite que soit mise en place une indispensable politique d'ouverture du corps judiciaire sur la société. C'est une culture sociétale qui doit être offerte aux responsables judiciaires afin de leur permettre d'appréhender les problèmes administratifs, économiques et sociaux qui constituent le contexte de l'action de la justice et de nouer des relations appropriées pour l'insérer harmonieusement dans son environnement. Une meilleure insertion dans le tissu local engagera sans doute les responsables judiciaires à mieux faire connaître et comprendre le fonctionnement de l'institution aux différents acteurs de la société civile. Les critiques récurrentes sont à cet égard bien connues : ignorance des réalités économiques et sociales, renfermement sur elle-même, décalage avec les autres acteurs de la société civile...

#### **E.- Diffuser la culture judiciaire.**

57. De son côté, ainsi que le constate la lettre de mission, la société française a une vision tronquée voire faussée de la justice qu'elle ne perçoit généralement qu'au travers des médias, plus rarement au travers de la subjectivité d'un procès plus ou moins bien vécu. Pour autant, elle manifeste une attente exigeante à l'égard d'une institution qu'elle tient pour responsable de la sécurité publique, de la sûreté des rapports juridiques, de l'équité des décisions, voire des équilibres économiques et sociaux. Afin de réduire la distance et les malentendus, il entre dans la mission des responsables judiciaires d'aller "au-devant" des citoyens pour mieux leur faire connaître la justice, comprendre son fonctionnement et les limites de son rôle. Aux chefs de juridiction et de parquet, il appartient par conséquent de mettre en oeuvre localement une stratégie générale de "désenclavement" de l'institution judiciaire. A l'institution elle-même, il appartient de proposer des structures de rencontre avec les personnes représentatives du monde administratif, économique et social, ainsi que des médias.

## **F.- Stimuler les coopérations dans l'espace judiciaire européen.**

58. L'un des objectifs serait enfin de stimuler les relations de coopération civile et pénale qui constituent l'espace judiciaire européen. Cela suppose de la part des présidents et procureurs une connaissance des mécanismes de coopération, une ouverture sur les autres systèmes judiciaires de l'Europe, l'instauration de relations et d'échanges avec les juges et les procureurs des autres Etats membres et la pratique d'au moins une langue européenne. La formation d'un chef de juridiction ou de parquet doit par conséquent intégrer la dimension européenne de l'exercice de la justice.

59. Ainsi définis, ces objectifs impliquant une ouverture sur l'espace européen et une vision pluraliste incitent à rechercher dans les expériences européennes et mondiales les réponses données à l'adaptation des chefs de juridiction à leurs missions administratives.

### III. - Les références.

60. Au préalable, il faut indiquer que la portée des données recueillies dans les systèmes étrangers doit être relativisée, soit parce que la sociologie du corps judiciaire y est fondamentalement différente, soit parce que l'administration des cours et des tribunaux repose sur les compétences d'un corps spécifique d'administrateurs.

61. Dans de nombreux pays en effet, la problématique soumise n'a aucune résonance, en particulier dans les pays de *common law* où les juges ne font pas ou peu carrière et où, le plus souvent, ils entrent dans la magistrature au moment même d'exercer des responsabilités de chef de juridiction : ils sont alors choisis à cette fin et, le cas échéant, en raison de l'exercice de responsabilités managériales dans leur profession antérieure, sans que cela soit toutefois systématique. De même, de nombreux pays abandonnent les responsabilités qui sont celles d'un chef de juridiction dans notre pays à un corps spécifique d'administrateurs.

62. Si, afin de demeurer dans le cadre fixé par la lettre de mission, il convient de ne retenir que les systèmes où, à l'instar du modèle français, les juges et les procureurs sont recrutés principalement à la sortie de l'université par voie de concours, il peut être opportun d'examiner le contenu des formations dispensées dans d'autres systèmes lorsque celles-ci présentent un intérêt particulier. Le plus souvent, en effet, ont été conçus des dispositifs très développés et relativement éprouvés (pour les juges ou pour les administrateurs) qu'il est utile de connaître à titre d'information plus que de comparaison.

63. La question aujourd'hui posée est une thématique bien connue des magistratures professionnelles de *common law*, mais, dans ses termes mêmes, elle est typique d'une problématique de gestion de carrière propre aux magistratures de droit civil. Cela n'a pas empêché les magistratures professionnelles de s'être déclarées intéressées par la démarche exploratoire française et par les résultats qui pourraient en découler. De même, de nombreuses magistratures de carrière qui ont été consultées ont reconnu devoir, dans un avenir plus ou moins proche, réfléchir à l'amélioration de la qualité de leur justice à travers une meilleure prise en compte de la gestion de ses ressources humaines. En outre, toutes les magistratures européennes sans exception, de même que leurs représentants au niveau européen (au sein de la Cour de justice des communautés européennes ou du Réseau européen de formation judiciaire), se sont montrés favorables à l'idée de faire entrer un volet européen dans le dispositif de formation proposé, qui pourrait ainsi être ouvert et partagé au sein de l'espace judiciaire européen.

64. Deux pays témoignent d'expériences intéressantes en ce qu'elles se rapprochent de l'idée de former des magistrats non encore nommés dans des fonctions de chef de juridiction : il s'agit de l'Allemagne et des Pays-Bas, dont les méthodes sont à décrire. D'autres initiatives, qui fournissent des idées quant au contenu de la formation, tout en s'inscrivant dans une logique d'instruction de chefs de juridiction déjà nommés, doivent aussi être évoquées, de manière plus succincte.

#### **A.- L'expérience allemande.**

65. L'administration de la justice en Allemagne a la particularité de relever de la compétence de chaque région (Land). Ainsi, chacun des seize Länder dispose-t-il de son propre parlement et de son propre gouvernement avec, à sa tête, un ministre-président. L'échelon régional est donc déterminant, en particulier pour la justice dont dépendent de multiples activités telles que, outre la question budgétaire, l'organisation des examens en droit, celle des professions juridiques et judiciaires, celle des cours et tribunaux, celle de l'administration pénitentiaire... Les seize Länder constituent donc autant de modèles d'administration de la justice ayant cours en Allemagne, même s'il existe des lois d'harmonisation fédérales qui servent de guide aux expériences locales.

66. Cette organisation régionale a des conséquences importantes sur la carrière, car il est rare qu'un magistrat passe d'un Land à l'autre, à moins de renoncer à l'ancienneté acquise dans son Land d'origine. Aussi, la tendance est-elle de suivre ses études de droit, de passer ses examens, puis de travailler en tant que juge, dans le Land même où il faudra ensuite poursuivre sa carrière. Cette situation n'est pas sans effet sur les procédures de sélection et sur les modalités de formation des chefs de juridiction, en particulier selon la taille du Land considéré. Suivant cette logique, la formation continue des magistrats dépend des Länder qui ont chacun développé leurs propres méthodes, parfois considérablement éloignées les unes des autres, offrant par là-même un terrain d'observation très riche.

67. A cet égard, le Land de Sarre a mené une expérience particulière, retenant l'attention par son originalité. De même, les Länder de Bavière et de Rhénanie du Nord-Westphalie ont développé des initiatives qui soulignent les nuances avec lesquelles les Allemands organisent la sélection et la formation des futurs chefs de juridiction. Ces Länder ont en commun de s'être intéressés successivement à ces questions, depuis la fin des années 90, à l'occasion d'une réflexion plus large consécutive à un audit privé et menée sur la qualité de la justice et l'accélération d'une déconcentration des niveaux de gestion des ministères vers les cours et tribunaux.

## 1.- Le Land de Sarre.

68. Avec une population d'un peu plus d'un million d'habitants et une magistrature de trois cents membres (250 juges et 50 procureurs environ), ce Land, parmi les plus petits d'Allemagne, a initié une politique particulièrement volontariste en matière de gestion des ressources humaines dans le domaine de la justice. Le secrétaire d'Etat à la justice, lui-même magistrat et élu dans le gouvernement de Sarre, a mis en oeuvre un dispositif spécifique de formation aux fonctions de direction, en s'adjoignant les services, d'une part, d'un magistrat responsable d'un séminaire destiné aux chefs de juridiction des différents Länder à la *Deutsche Richterakademie* et amené à reproduire, au plan local, les enseignements dispensés avec succès au niveau national à d'actuels responsables de la justice, d'autre part, d'une psychologue des organisations chargée de concevoir les modules de formation de base : c'est ainsi qu'en 2004 a été dispensée une formation originale à une première promotion de vingt-cinq magistrats.

69. La sélection concerne des magistrats qui ont environ dix ans d'ancienneté, dont les travaux juridictionnels sont appréciés et qui doivent se faire connaître dès lors qu'ils s'estiment intéressés par la possibilité d'occuper à l'avenir des fonctions managériales. Elle s'effectue sur dossier, au vu des notes et observations reçues durant la carrière dans le Land, et relève de la responsabilité du secrétaire d'Etat à la justice qui a ouvert le programme. Les éléments du dossier ne sont toutefois pas déterminants dès lors que, dans un Land, tous les juges et procureurs se connaissent pour avoir effectué leurs études et leur carrière ensemble : l'*intuitu personae* joue ainsi une part importante, ce que nul ne songe vraiment à contester dès lors que cela est publiquement affiché, justifié et assumé.

70. La formation dure deux ans, sur la base de plusieurs modules théoriques et pratiques (environ un par mois) venant rythmer une vie en juridiction qui suit son cours normal, sans décharge de travail particulière.

71. Elle débute par un premier module théorique de trois jours, au cours duquel sont abordées les questions du management, de la gestion du temps, du stress, de l'utilisation des nouvelles technologies et pendant lequel sont mis en place des petits groupes de travail qui demeureront effectifs jusqu'à la fin de la formation.

72. L'un des modules suivants permet d'appréhender les différentes méthodes de management et de communication (organiser le travail en équipe, modérer une discussion...) : il s'agit d'un moment important dans la formation, durant lequel un dialogue constructif s'engage avec les chefs de juridiction en poste ; préalablement, les différents groupes de travail ont reçu la mission de recueillir les réponses de leurs supérieurs hiérarchiques à un

questionnaire de base élaboré par eux (avec l'aide de l'équipe pédagogique qui ne l'impose toutefois pas) et visant à identifier les points critiques de la gestion d'un tribunal, d'une cour ou d'un service du ministère, par le biais d'interviews du personnel ; c'est surtout l'occasion, pour les auditeurs, de porter une attention spéciale au fonctionnement de leur milieu de travail en mobilisant les outils théoriques acquis lors des premiers modules.

73. Un autre module essentiel est consacré, en sa partie théorique, à la question du *change management* afin de permettre un enchaînement sur une expérience pratique indispensable à de multiples égards. Cette expérience, intitulée "projet de service", occupe la quasi-totalité du reste de la formation : les auditeurs sont invités, chacun dans leur spécialité, à proposer et mettre en oeuvre un projet d'amélioration des conditions de travail du service dans lequel ils évoluent (qu'il s'agisse de propositions matérielles ou d'une réorganisation du travail). Le ministère s'engage, en même temps que l'auditeur, à contribuer lui aussi à la réussite du projet en appuyant sa démarche et en débloquant les crédits nécessaires. Au-delà de la possibilité d'évaluer l'auditeur sur ses capacités à diriger une équipe sur le terrain et à faire aboutir des projets de changement, se profile l'idée de le mettre en mesure d'améliorer le fonctionnement de la juridiction ou du service auquel il appartient, quand bien même il ne serait pas nommé un jour à un poste de direction. Chaque projet de service commence par mobiliser deux juges, puis quatre, puis huit, afin d'associer un maximum de personnes par un effet de "boule de neige". Les unités de service concernées par le projet se gèrent elles-mêmes, ne faisant intervenir l'actuel chef de juridiction que comme instance d'appel au titre de l'organisation. Pour mener à bien le projet, les auditeurs sont suivis individuellement par les membres de l'équipe pédagogique lors de discussions régulières dites "au coin du feu". Un grand rassemblement est organisé à mi-parcours, regroupant environ cent cinquante personnes : il s'agit d'entendre tous ceux qui, de près ou de loin, participent au projet, magistrats comme non-magistrats. A l'heure actuelle, la première promotion est parvenue au terme du projet de service : chaque groupe sera appelé à dire comment, après les deux années de formation, il imagine l'avenir des lieux où il a été amené à travailler, dans l'objectif de la création d'une structure de soutien permanente pour continuer la démarche entreprise.

74. Au terme de la formation, l'auditeur retourne dans sa juridiction ou dans son service, après avoir reçu une évaluation qui est la conséquence attendue des bilans opérés lors des discussions "au coin du feu" et qui ne peut que correspondre à l'une de ces trois formules : "*ne correspond pas aux exigences*", "*meilleur que la moyenne*", "*bien meilleur que la moyenne*".

75. Si elle semble constituer la voie royale pour accéder aux fonctions souhaitées par le candidat, la participation à la formation n'a pas été conçue comme une condition *sine qua non* pour exercer les plus hautes fonctions de la justice sarroise. Tout au plus prépare-t-elle, le plus

en amont possible, certains magistrats à leurs futures responsabilités ou permet-elle à d'autres de s'apercevoir que les fonctions envisagées les intéressent moins qu'ils ne le pensaient, car il revient évidemment à l'autorité de nomination (une sorte de conseil supérieur de la magistrature local aux capacités plus restreintes) de pourvoir aux postes selon ses propres critères. Pour autant, le dispositif instauré a été défendu comme permettant de rendre compte des nominations à venir de manière plus transparente, en assurant désormais une lisibilité sur des éléments concrets et objectifs d'aptitudes professionnelles. C'est en avançant cette idée que le secrétaire d'Etat à la justice sarrois a pu obtenir l'accord des syndicats de magistrats pour mettre en oeuvre une expérience qui était, à l'origine, perçue de manière hostile. L'expérience sarroise apparaît donc davantage qu'une formation spécifique pensée pour un petit groupe de magistrats au seul bénéfice d'une carrière éventuelle : elle est en réalité un véritable projet de gestion de ressources humaines mettant à l'épreuve, non seulement un candidat, mais, autour de lui, un service, un tribunal ou une cour. C'est sans doute ce qui fait toute l'originalité du système : associer l'ensemble du personnel judiciaire à la démarche de qualité entreprise autour d'un magistrat qui assumera peut-être un jour l'ensemble des responsabilités incombant à un manager ; conçue pour changer, en l'améliorant, le quotidien des services judiciaires et jalonnée de résultats concrets, l'expérience qui aurait pu être perçue comme la création d'une filière technocratique est, en définitive, comprise et admise par tous.

## **2.- Deux variantes : les Länder de Bavière et de Rhénanie du Nord-Westphalie.**

76. La Bavière connaît depuis longtemps la pratique des *Königskurse* (littéralement "séminaires des rois") mis en place dans toute son administration et qui sont destinés à former aux fonctions de direction des éléments repérés comme présentant de fortes potentialités. La justice a tout naturellement repris ce modèle en l'adaptant à ses besoins : trente magistrats sont ainsi sélectionnés chaque année à partir de leur dossier (la Bavière compte environ 2.000 juges et 600 procureurs).

77. La formation dispensée à l'initiative du ministère de la justice connaît trois phases : au cours d'une première phase d'une semaine, les magistrats suivent un enseignement consacré à la gestion d'une juridiction (relations avec le personnel, gestion budgétaire, tenue d'une conférence de presse...) ; au cours d'une deuxième phase de trois jours intervenant peu avant la prise effective de fonctions, ils abordent les questions de la gestion des conflits avec le personnel et des relations avec les syndicats ; au cours d'une troisième phase survenant après une année d'exercice des fonctions, les présidents et les procureurs se réunissent pour un séminaire d'approfondissement qui porte essentiellement sur le bilan de leur pratique.

78. Le dispositif mis en place en Rhénanie du Nord-Westphalie se limite à une formation de sept jours répartis sur une année, ouvert à une vingtaine de magistrats (le Land comprend environ 4.900 juges et 1.000 procureurs). Il s'appuie sur une organisation particulière des tribunaux qui donne la possibilité aux jeunes magistrats d'être très vite associés à la gestion de la juridiction à laquelle ils appartiennent : il n'existe donc pas de séparation nette entre les fonctions juridictionnelles et les fonctions administratives, de nombreux magistrats étant chargés, chacun dans leur secteur, des programmes immobiliers, de l'informatisation des services, de la gestion du personnel, du suivi des étudiants référendaires ou encore des relations avec la presse.

79. Ainsi, la préparation et la sélection des chefs de juridiction entrent-elles dans un même processus de lente maturation, puisqu'un cercle de plus en plus concentrique de magistrats se dessine au fil du temps, sur la base d'un profil spécifique regroupant un certain nombre de critères comme la capacité à travailler en équipe, à déléguer ses responsabilités, à gérer les conflits, à fixer des objectifs et des priorités, à prendre des décisions gestionnaires ou à représenter la juridiction à l'extérieur. Tous ces critères n'ont rien d'officiel et les processus de recrutement s'avèrent finalement assez peu transparents, hormis la nécessité d'avoir suivi les sept jours de formation et d'avoir exercé en permanence des fonctions administratives.

### **B.- L'expérience néerlandaise.**

80. En 2002, le fonctionnement du système judiciaire néerlandais a été entièrement repensé. La réforme a eu pour but de renforcer la position constitutionnelle du pouvoir judiciaire et de garantir l'indépendance du juge avec, pour contrepartie, l'engagement pris par la magistrature d'améliorer la qualité de l'administration de la justice (sur cette réforme, cf. annexe 3).

81. S'agissant de la sélection et de la formation, un magistrat candidat aux fonctions de chef de juridiction et pré-sélectionné devra suivre un programme spécifique créé à cet effet pour le Conseil de la magistrature (*Raad van Rechtspraak*) par l'école néerlandaise de la fonction publique. Ce programme est confié à cette école généraliste créée sur le modèle de l'ENA et non au centre d'étude et de formation de la magistrature (*JSR*, une fondation totalement indépendante) qui n'intervient que pour la formation continue des chefs de juridiction déjà en fonctions (comme de tous les magistrats).

82. La procédure d'admission à cette formation répond à plusieurs critères censés optimiser les chances de succès des éventuels futurs dirigeants des juridictions. Ainsi, le candidat doit-il être soit magistrat, soit "admis" comme magistrat (les recrutés directs après des études

universitaires représentent seulement 30 % du corps), avoir travaillé dans le domaine de la justice, être prêt à changer de juridiction (un profil national est recherché), avoir démontré des aptitudes au management (en ayant été, par le passé, chef de greffe ou de projet ou encore membre de commissions...). Avant tout dépôt de candidature, le pré-candidat est auditionné par la commission de gestion du Conseil de la magistrature qui émet un avis écrit sur le potentiel du candidat à assurer des fonctions de gestion. Cet avis, transmis au pré-candidat, est discuté avec lui lors d'un entretien d'évaluation de carrière. A l'issue de cet entretien, le président de la commission propose ou non le pré-candidat à la formation de chef de juridiction. Il est alors possible de déposer une candidature officielle, valable deux ans, à laquelle seront joints un *curriculum vitae*, le rapport de pré-sélection et une lettre de motivation. Après examen du dossier par la commission d'admission, le candidat est entendu par quatre de ses membres qui rendent un avis motivé. A l'issue de ce processus, la commission fait connaître au Conseil de la magistrature le nom des candidats retenus, les autres pouvant solliciter une nouvelle audition. Les candidats admis sont alors reçus par un formateur qui les informe sur le déroulement de la formation et teste leurs connaissances en matière de management.

83. Le programme de formation dispensé aux auditeurs dure une année, sur la base de quinze modules de deux jours, qui sont dits "résidentiels" (les auditeurs vivent ensemble sur place) et dont le contenu, pouvant varier selon les années, répond à quelques exigences : il s'agit d'apporter une ouverture d'esprit, de mettre en pratique des savoirs, de développer des nouvelles aptitudes.

84. Au cours d'un programme intitulé "cognitif et sujet", les auditeurs doivent commencer par se débarrasser de leurs anciennes manières de travailler et de penser, se sensibiliser au management et à la direction, prendre conscience des tensions et des limites inhérentes à toute organisation professionnelle : ils doivent ainsi être capables à l'avenir de faire appliquer un planning, de gérer des situations complexes et de les contrôler. La direction des études est interactive : les cours magistraux laissent place à des échanges et à des simulations par petites équipes de cinq personnes, au cours desquels chaque auditeur devra étudier un problème d'actualité se posant dans les juridictions et y apporter une solution en présentant oralement un rapport à un jury.

85. A l'issue de son parcours de formation, le candidat ne sera pas nécessairement nommé chef de juridiction, mais il pourra officiellement postuler pour de telles fonctions, la nomination intervenant généralement deux ou trois années après la formation.

86. Ces exemples, les plus avancés et les plus proches des ambitions françaises, font apparaître des prises de position différentes, qui ne tiennent pas tant au contenu et aux méthodes de la formation qu'à la manière dont celle-ci est organisée : en Allemagne, il existe une grande proximité avec le ministère de la justice, tandis qu'à l'inverse, aux Pays-Bas, il existe une très grande autonomie ; en Allemagne, la priorité est donnée aux missions (Sarre), cependant qu'aux Pays-Bas, elle est donnée à la structure. Il est singulier de constater à quel point l'énergie et les moyens mis à contribution dans le contexte sarrois sont affectés prioritairement au succès immédiat de la démarche, lorsque d'autres expériences prennent le chemin plus classique d'une institution centrée sur une formation théorique et/ou pratique.

### **C.- Les autres modèles.**

87. La plupart des autres systèmes ne forment leurs chefs de juridiction qu'une fois ceux-ci nommés, comme c'est le cas actuellement en France. Aussi, les modes de sélection varient-ils considérablement d'un pays à l'autre, que les magistrats accèdent à des postes de responsabilités en cours de carrière ou soient entrés dans la magistrature pour occuper directement de tels postes. Dans ce dernier cas, l'accès à la magistrature (souvent peu nombreuse) est en soi le résultat de mécanismes de détection élaborés et d'épreuves réussies dans une vie professionnelle antérieure où les aptitudes ont pu être testées. Il n'est pas inutile de préciser que la démarche française a été dans l'ensemble bien accueillie et comprise notamment comme consolidant la légitimité d'une magistrature fondée explicitement et ouvertement sur un mérite éprouvé pour accéder aux fonctions de chef de juridiction.

#### **1.- L'Autriche.**

88. S'agissant de la sélection ou de la formation des magistrats en général et de celles des chefs de juridiction en particulier, une récente initiative autrichienne procède de l'idée allemande développée précédemment. Récemment, le ministre de la justice a décidé de mettre en oeuvre un programme spécial de formation aux fonctions de direction ouvert à tout magistrat : plusieurs séminaires d'une semaine ont été programmés, qui offrent des enseignements en environnement économique, social et psychologique des entreprises, ainsi que des visites de nombreux sites privés et publics.

89. La question de la sélection des candidats est considérée comme très sensible car le programme dépend entièrement du ministère de la justice, de sorte que le ministre exerce plus qu'un regard sur le choix des auditeurs. Or, si le programme n'est pas une condition *sine qua non* pour accéder aux fonctions de chef de juridiction, il est évident que, de fait, un candidat qui ne l'aurait pas suivi part avec un certain handicap par rapport à ses concurrents.

C'est pourquoi l'idée est avancée que le comité de sélection des candidats devrait n'être constitué que de juges (en étant, le cas échéant, complété de personnalités réellement indépendantes), afin d'éviter tout risque d'influence ayant potentiellement des répercussions sur la carrière.

## **2. La Belgique.**

90. En Belgique, bien que ne présentant pas cette formation comme directement préparatoire à une sélection de futurs chefs de juridiction, un module "techniques de management" est proposé par le Conseil supérieur de la justice à des magistrats du siège ou du parquet, qui, même s'ils n'occupent pas des postes de direction, doivent exercer des fonctions administratives en plus des fonctions juridictionnelles : il s'agit de fournir aux participants des outils de management des ressources humaines, qui ne sont pas seulement utiles aux "chefs de corps", en vue de l'optimisation du fonctionnement d'une juridiction.

91. Prévu pour quinze participants, le cycle dure une année, à raison de onze séances d'une journée, et comprend la remise d'un travail écrit, les participants étant suivis par leurs formateurs lors d'entretiens d'évaluation intermédiaires qui permettent au besoin de recadrer leur travail.

## **3. Le Danemark.**

92. Autre expérience remarquable qui donne une entière satisfaction, au Danemark, lorsqu'il recrute pour un poste de direction, le comité de sélection des juges est assisté par un cabinet privé de consultants. Travaillant essentiellement sur la base d'entretiens et de tests psychologiques, ce cabinet est chargé d'évaluer les aptitudes du candidat au management. Mais ce n'est qu'une fois nommé que le magistrat recevra une formation particulière.

93. Par ailleurs, depuis 2002, il existe une formation qui s'adresse à tous les magistrats exerçant des fonctions administratives, cette initiative faisant partie d'un plan de modernisation décidé par le Conseil de la magistrature.

## **4. Les Etats-Unis.**

94. S'agissant des magistratures de *common law*, certains éléments liés à la formation des équivalents des chefs de juridiction peuvent être utilement évoqués. Aux Etats-Unis, le *Chief justice*, qui est à la tête d'une cour d'appel ou d'un tribunal, s'il est le plus proche équivalent d'un premier président ou d'un président français, dispose de pouvoirs de gestion plus

importants, jouit en général d'une grande autonomie et est assisté d'un véritable conseil de direction composé de professionnels de la gestion et du management qui assument directement ces responsabilités. Ce sont parfois aux Juges en chef (*Chief judges*), mais surtout aux *court managers*, que s'adressent les formations.

95. Plusieurs établissements proposent des programmes de formation : ils ne peuvent être tous cités, car, aux Etats-Unis, la formation judiciaire relève de ce qui peut être assimilé à un marché intéressant autant des organismes publics que des organismes privés, parfois non exclusivement judiciaires, ainsi que quelques universités. Le *Federal Judicial Center* est l'organisme public voulu par la Cour suprême pour organiser et dispenser la formation aux juges fédéraux et à leur personnel : des séminaires réguliers sont organisés à l'attention des *Chief judges* et abordent des questions diverses telles que le budget, les conséquences du recours aux jurés sur la vie de la juridiction ou encore la gestion de l'argent de la défense publique. Le *National Center of State Courts* est un important centre de formation qui s'adresse aux juges des Etats. Il a créé en son sein l'*Institute of Court Management*, qui vise en priorité les administrateurs, mais aussi les juges : plus d'une quinzaine de modules sont proposés chaque année, ainsi que des formations et un séminaire en ligne ; des études sur l'administration de la justice y sont conduites en partenariat avec des universités et un grand séminaire annuel est organisé sur l'usage des nouvelles technologies dans la vie judiciaire. Doit être également cité, parmi les principaux établissements, le *National Judicial College*, qui offre lui aussi plusieurs modules sur la question du management (dont un module spécial associant juges et personnels du tribunal).

96. Trois éléments du système américain doivent enfin retenir l'attention : le foisonnement d'initiatives et de formations abordant les questions d'organisation, de management ou d'usage des nouvelles technologies ; le partenariat avec la recherche, réalisant en priorité des études sur l'administration de la justice ; l'association étroite, au titre de la formation, des juges et des non-juges, en vue de sensibiliser, de former et de mobiliser autour des mêmes objectifs les personnels des cours et tribunaux.

## **5. Le Canada.**

97. Au Canada, le système de nomination et de formation des chefs de juridiction est assez semblable, à ceci près que ceux-ci sont plus volontiers recrutés parmi les juges en fonctions.

98. L'Institut National de la Magistrature (*National Judicial Institute*) est l'organisme responsable, au niveau national, de la formation continue des juges nommés aux niveaux fédéral et provincial. Un module s'adresse en particulier aux juges en chef depuis que le

modèle du couple juge-administrateur a été profondément repensé. L'autonomie financière et administrative des cours est désormais vécue en termes de garantie d'indépendance des juges en chef, qui se voient accorder davantage de pouvoirs qu'ils n'en avaient lorsqu'ils étaient sous la "tutelle" de l'administrateur de la cour représentant l'exécutif.

99. Au-delà des critères de sélection formels, les précédentes nominations de juges en chef ont fait apparaître que ceux-ci devaient faire preuve d'une autorité morale certaine pour diriger leurs collègues, outre de compétences en gestion financière et en gestion des ressources humaines, ainsi que de capacités de représentation.

100. En cinq ans, l'Institut National de la Magistrature a organisé deux sessions spécifiques pour les juges en chef et les juges en chefs associés : deux séminaires de cinq jours ont traité des thèmes très variés dépassant les fonctions administratives afin d'aborder des questions générales liées à l'évolution de la justice ; les interventions sur la gestion financière et la gestion des ressources humaines ont été les plus appréciées, de même que l'occasion donnée de se retrouver entre "collègues" juges en chef.

#### IV.- La problématique.

101. La lettre de mission du garde des sceaux ne remet pas en cause l'organisation actuelle excluant que l'administration des juridictions soit confiée à un encadrement extérieur au corps judiciaire, comme c'est le cas, par exemple, pour les hôpitaux publics et dans certains systèmes judiciaires étrangers. C'est donc à partir du schéma actuel que la problématique a été comprise et examinée, à savoir une organisation investissant les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux près lesdites cours de la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement du service public de la justice dans leur ressort, par la gestion des moyens humains et matériels mis à leur disposition, avec l'assistance d'agents rassemblés au sein des services d'administration régionale (SAR) placés sous leur autorité.

102. Si les juridictions du premier degré ont, pour l'heure, été exclues du processus de déconcentration, les SAR regroupant l'ensemble des fonctions budgétaires et comptables du ressort des cours d'appel, le rôle et la mission des présidents et des procureurs ne doivent pas pour autant être négligés : un certain nombre d'entre eux seront les premiers présidents et les procureurs généraux de demain, ce qui impose de les impliquer dans les questions budgétaires et comptables et donc de les former à cette fin. En outre, c'est au niveau de chacune des juridictions du premier degré que se situe actuellement la mise en oeuvre du volet "performance" de la LOLF, volet essentiel en ce qu'il permet de resituer les fonctions budgétaires et comptables comme étant au service de l'activité judiciaire, le pilotage et l'impulsion devant à cet égard venir directement des premiers présidents et procureurs généraux.

103. Evoquée depuis longtemps, la solution d'administrateurs de justice autonomes a jusqu'alors été écartée pour des raisons tenant aux spécificités de l'administration judiciaire et à l'indépendance de la justice supposant la maîtrise des moyens de son exercice.<sup>14</sup>

104. Néanmoins, s'il est justifié de confier l'administration des juridictions et des parquets aux magistrats qui en assurent la responsabilité fonctionnelle, encore faut-il que ceux-ci soient spécialement sélectionnés et préparés à l'accomplissement de ces tâches de management judiciaire.

---

<sup>14</sup> L'indépendance de l'autorité judiciaire exigerait encore, comme c'est le cas dans de nombreux systèmes étrangers et en France pour la justice administrative et celle des comptes, que les pouvoirs d'administration et de gestion de l'ensemble des juridictions soient attribués à une autorité située au sommet de l'édifice et indépendante du pouvoir politique.

105. A cette fin, le processus de sélection nécessite tout d'abord de définir précisément quels sont les magistrats devant être préparés aux postes de chefs des juridictions et des parquets les plus importants. Il requiert ensuite de mettre en place un système d'admission au cycle de préparation qui présente les meilleures garanties possibles. A ce stade, il doit être observé que la lettre de mission n'envisage pas de modifier les pouvoirs des autorités de nomination, CSM ou ministre de la justice, et de les contraindre à opérer leurs choix parmi des magistrats pré-sélectionnés et déjà formés. Les modalités d'accès aux instances de formation devront donc ménager les prérogatives propres à chacune de ces autorités. La seule manière d'y parvenir consiste à répartir la formation en deux temps : d'abord, un cycle préparatoire, avant nomination, mettant l'accent sur les principes généraux de conduite des politiques publiques et insistant sur l'ouverture vers la société civile et en particulier vers le monde économique et social ; ensuite, la nomination étant décidée selon une procédure inchangée, l'acquisition des techniques du management.

106. L'hésitation était permise sur la séparation dans le temps entre une formation ouverte sur la société civile et une autre fermée dédiée à l'apprentissage des techniques de l'administration judiciaire. L'armée y a répondu différemment puisque, aux enseignements spécifiquement militaires du Centre des Hautes Etudes Militaires (CHEM), réservés aux seuls militaires, s'ajoutent, durant la même période, ceux de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN), ouverts aux auditeurs extérieurs. Mais la spécificité des mécanismes de nomination et de formation des magistrats conduit à préférer une solution différente qui, d'abord, règle les difficultés d'articulation entre admission à une formation et nomination, ensuite, respecte les missions spécifiques de l'ENM, laquelle continuerait d'assurer la formation des magistrats nommés aux fonctions de chef de juridiction ou de parquet.

107. La division dans le temps des deux cycles permettrait, en outre, d'opérer une répartition nette et judicieuse entre, d'une part, les connaissances générales et l'ouverture d'esprit souhaitables pour l'accès à des fonctions de responsabilités, d'autre part, les connaissances techniques spécifiques indispensables à leur exercice. Tant en termes de rationalité que de motivation des auditeurs, il serait vain de contraindre à un apprentissage technique, lourd et exigeant, des magistrats qui ne seraient pas certains d'avoir à le mettre en oeuvre. Les modalités d'accès et l'enseignement dispensé au cours du cycle de préparation à la conduite des politiques judiciaires (A) doivent donc être distingués de la formation technique destinée aux magistrats qui viennent d'être nommés aux postes de président et de procureur des grandes juridictions (B).

#### **A.- La préparation à la conduite des politiques judiciaires.**

108. S'agissant de ce cycle de préparation, se pose la question du recensement des magistrats admis à y participer, de son contenu, de l'organisme de formation et de son public, enfin de la validation des acquis.

### **1.- Le recensement des magistrats aptes à exercer des responsabilités managériales.**

109. Il est admis qu'en France, tous les recrutements d'excellence souffrent d'une absence de sélection à mi-carrière, alors que celle-ci serait de nature à motiver les membres de la profession et à dynamiser leur parcours, voire à l'ouvrir à de nouveaux venus. Comme pour les autres grands corps de l'Etat, il s'agirait de découvrir suffisamment tôt, parmi les magistrats, des élites au sens sociologique du terme, c'est-à-dire un personnel polyvalent, susceptible d'assurer une certaine fluidité avec les autres secteurs de la société.

110. Deux questions se font jour : quelle tranche d'âge fixer ? quels profils de carrière et quelles aptitudes retenir ?

111. **L'âge** - Si elle intervient très tôt, par exemple dès l'inscription au tableau d'avancement pour accéder au premier grade, la détection permet d'organiser au bénéfice des magistrats désignés un parcours les conduisant à exercer les responsabilités administratives les plus diverses et à accomplir, au titre de la formation continue, des stages en adéquation avec celles-ci. Sur cette question, il est intéressant d'observer que la détection des "hauts potentiels" tant dans l'armée que dans le secteur privé, où le terme d'élite est clairement affiché, est relativement précoce.

112. Dans les armées, s'il est vrai que les carrières sont plus courtes, c'est dès la sortie de Saint-Cyr que sont détectés comme futurs "hauts potentiels" ou "très hauts potentiels" les jeunes lieutenants qui peuvent espérer être nommés général aux environs de 49 ans (au "choix jeune") et qui seront par la suite encouragés (ou dissuadés), lorsque ce seront des capitaines âgés d'environ 35 ans, à se présenter au concours d'entrée au Collège Interarmées de Défense (CID), prélude possible, pour les meilleurs, à une intégration au CHEM, l'ancienne Ecole de Guerre.

113. Dans le privé, la détection des cadres à "haut potentiel", qui conduit les instances dirigeantes à se livrer à un pronostic de réussite constituant un véritable pari sur l'avenir, vise en général la tranche d'âge 30-40 ans, le processus s'inscrivant par conséquent dans une lente maturation délibérément voulue.

114. S'agissant de la justice, les chefs des juridictions les plus importantes sont les premiers présidents et procureurs généraux de cour d'appel et les présidents et procureurs de la République de quarante-huit tribunaux de grande instance, tous placés hors hiérarchie. En général, au moins pour les magistrats du siège, l'accès à la "hors hiérarchie" n'intervient pas avant l'âge de 50 ans. Dès lors, insérée avant la nomination, la préparation de ceux qui sont destinés à occuper ces postes de responsabilité doit être dispensée suffisamment en amont, mais sans qu'il existe un décalage trop important entre le moment où ils en bénéficieront et celui où ils prendront effectivement leurs fonctions. La tranche d'âge 38-50 ans semble pouvoir être retenue, dès lors qu'elle correspond à une période où les intéressés ont déjà révélé, au cours de la première partie de leur carrière, des capacités de gestionnaire et qu'ils doivent rapidement être placés dans une perspective professionnelle motivante.

115. A cet égard, il faut observer que plus basse est la tranche d'âge retenue, plus fort est le risque de se priver d'éléments féminins, nettement majoritaires dans la magistrature, dans la mesure où, l'âge de la maternité reculant, les femmes peuvent hésiter à intégrer un cursus de formation nécessitant de consentir des sacrifices en termes de disponibilité et d'éloignement du domicile<sup>15</sup>. Plus grand également est le risque de se priver de ceux qui, par un recrutement direct, ont été intégrés dans la magistrature après l'âge de 45 ans.

116. **Les aptitudes** - Le cursus envisagé s'adresse naturellement à des magistrats ayant acquis une expérience managériale : les présidents et procureurs, les premiers vice-présidents, les secrétaires généraux, les magistrats coordonnateurs de SAR, certains magistrats de l'administration centrale du ministère de la justice, mais aussi les juges chargés de l'administration d'un tribunal d'instance, les juges de l'application des peines ou les juges des enfants en raison de la dimension partenariale de leurs fonctions, en un mot des magistrats possédant une culture administrative. Mais, afin qu'il ne soit pas figé dès le départ, le cursus pourrait être également ouvert plus largement à celles et à ceux qui, dans des tâches d'encadrement, d'organisation ou d'animation, se sont investis dans la vie de la juridiction et dans la vie de la cité et qui, surmontant les pesanteurs individualistes du métier de magistrat, ont su montrer des talents particuliers qui se sont exprimés à travers une sensibilité à l'intérêt général par la prise de responsabilités. En somme, il s'agirait de privilégier ceux qui ont eu jusqu'alors un parcours de carrière "exposant", pour reprendre un terme en usage dans le privé, c'est-à-dire un cheminement permettant d'évaluer leur comportement dans les situations les plus diverses ou les plus délicates. Un tel parcours diversifié, le plus large

---

<sup>15</sup> Cf. "Piloter l'accès des femmes aux emplois supérieurs - Premier rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques", par Anicet le Pors et Françoise Milewski, La documentation Française.

possible, pourrait être facilité au sein même de la juridiction par celui ou celle qui la dirige. Il est en effet souhaitable qu'à l'instar de ce qui se pratique généralement dans le secteur privé, la détection précoce des magistrats à potentiels s'accompagne d'une politique de gestion des ressources humaines au sein des juridictions, conduisant à faire tenir une grande diversité de postes à ces éléments prometteurs, afin de leur donner une formation de terrain la plus large possible, de leur déléguer des responsabilités et de leur confier la réalisation de projets pour tester leurs qualités d'organisation, d'initiative et d'invention. Certaines entreprises ont systématisé ces parcours d'initiation en graduant les postes à responsabilité selon une progression hélicoïdale.

117. En tout état de cause, il est nécessaire que ces magistrats totalisent au moins sept ans de service effectif dans une juridiction afin qu'ils aient une compréhension suffisante de son fonctionnement et qu'ils soient capables d'intégrer, dans l'administration, la dimension juridictionnelle.

118. Le cursus proposé vise ceux qui ont démontré des compétences et un attrait pour les fonctions de direction et qui doivent ainsi en présenter les qualités : capacités d'organisation, d'animation et de décision ; capacité à fixer des objectifs et à les mettre en oeuvre, à mener une action, à s'impliquer dans la vie de la juridiction, à représenter l'institution judiciaire à l'extérieur, à mobiliser des partenaires sur un projet et à emporter leur adhésion ; autorité liée à un authentique sens du dialogue ; sens des relations avec autrui ; esprit d'initiative ; courage professionnel ; sens de la pédagogie ; sens de l'intérêt général ; qualités humaines ; esprit d'ouverture aux autres systèmes ; capacité à appréhender la dimension européenne, à comprendre les enjeux de la coopération, goût pour les langues vivantes...

119. Contrairement à la sélection opérée lors du concours d'entrée à l'ENM qui repose sur des critères purement intellectuels, la sélection dont il est ici question doit prendre appui sur des critères pragmatiques qui portent principalement sur les aptitudes à la gestion et au management. Ces critères pourraient être officiellement définis, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, même si le CSM a eu l'occasion d'énoncer succinctement les qualités souhaitées (*« aptitude à l'administration, à l'animation d'une juridiction et à la communication, un ensemble de qualités professionnelles avérées, une grande puissance de travail et une entière disponibilité »*)<sup>16</sup>.

120. Afin de compléter les éléments d'appréciation, il y aurait un réel intérêt à tester les aptitudes du candidat à s'adapter à des fonctions diverses, y compris à l'extérieur de l'institution judiciaire. Cette appréciation sera d'autant plus facilitée que seront organisées,

---

<sup>16</sup> Rapport d'activité 2004-2005, Les éditions des Journaux Officiels ([www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)), page 40.

comme il est actuellement envisagé, pour l'ensemble des magistrats, des périodes de mobilité de longue durée dans des structures administratives, économiques, professionnelles et associatives<sup>17</sup>.

121. **Le mécanisme de découverte** - Le profil tracé, il faut se donner les moyens de découvrir les magistrats qui répondent aux critères définis.

122. Avant d'être éventuellement choisis par l'autorité de nomination, les magistrats aptes à exercer des fonctions de chefs des juridictions ou des parquets les plus importants doivent être remarqués pour être attirés dans le cycle de préparation : qui doit procéder à cette découverte ? quand et comment ?

123. **Le rôle des premiers présidents et des procureurs généraux** - L'autorité naturelle de détection préalable est sans nul doute le premier président ou le procureur général, le plus à même, via le président ou le procureur, d'apprécier les qualités de l'intéressé. La détection par ceux qui dirigent une cour d'appel ou son parquet imposerait de les sensibiliser tout particulièrement à cette mission. Elle pourrait relever de la responsabilité propre à ces hauts magistrats, appréciés sur leurs résultats à cet égard, de manière à les impliquer le plus possible dans un processus dont ils sont un élément décisif puisqu'ils interviennent à son origine.

124. Le premier président ou le procureur général devrait évidemment agir de manière prospective : il lui appartiendrait non seulement de recueillir les candidatures spontanées et d'émettre un avis sur celles qui se manifestent, mais encore de repérer les "bons" éléments et de susciter leur candidature le moment venu, enfin de les mettre en observation, sans s'en tenir au simple volontariat.

125. Dans cette perspective, le chef de juridiction pourrait être amené à déléguer des tâches responsabilisantes à un futur candidat, afin d'évaluer ses compétences et ses aptitudes dans de telles situations. Il pourrait également inviter l'intéressé à élargir sa formation ou son expérience dans un domaine particulier. Il pourrait, le cas échéant, selon des procédures à

---

<sup>17</sup> A la date de remise du présent rapport, l'article 8bis du projet de loi organique relatif "au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats" prévoit en effet : "Pour accéder aux emplois placés hors hiérarchie, les magistrats doivent accomplir, après au moins quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire, une période dite de mobilité statutaire, au cours de laquelle ils ne peuvent exercer de fonctions d'ordre juridictionnel. La mobilité statutaire est accomplie : a) Au près d'une administration française ou de tout autre organisme de droit public français ; b) Au près d'une entreprise publique ou privée ou d'une personne morale de droit privé assurant des missions d'intérêt général ; c) Au près d'une institution ou d'un service de l'Union européenne, d'un organisme qui leur est rattaché, d'une organisation internationale ou d'une administration d'un État étranger. La durée de la période de mobilité statutaire des magistrats est d'un an renouvelable une fois".

créer et à mettre en oeuvre avec nuance et prudence, rassembler des avis émanant de personnes avec qui l'intéressé est en relation de travail, soit à l'intérieur de l'institution judiciaire, soit à l'extérieur, au cours de la période de détachement ou de mobilité.

126. La détection et la mise en situation d'observation, loin de s'improviser ou de reposer sur la seule intuition, nécessitent une formation que dispensent des organismes spécialisés en adaptant leurs méthodes aux spécificités de chaque structure.

127. **Le rôle de la direction des services judiciaires** - Mais l'initiative des premiers présidents et procureurs généraux ne constitue que le premier élément du processus : la mise en oeuvre, au sein de la DSJ, d'une politique de ressources humaines et d'une gestion dynamique des carrières est aujourd'hui ressentie comme une véritable nécessité. Après avoir recueilli les candidatures adressées par les premiers présidents et les procureurs généraux, les services du ministère de la justice auraient pour mission d'instruire les dossiers en organisant notamment l'audition des candidats afin de vérifier leur motivation, au besoin en s'entourant d'avis de prestataires spécialisés. Le service investi de la gestion des ressources humaines au sein du ministère de la justice devra aussi animer la politique de détection des premiers présidents et des procureurs généraux en stimulant leur action en ce domaine et en encourageant les magistrats eux-mêmes à s'y intéresser.

128. **L'instruction des candidatures** - Cela a été vu, en dehors d'un thème spécifique portant sur "*les aptitudes à l'organisation et à l'animation*", l'évaluation biennale ne distingue pas particulièrement celui ou celle qui pourrait être nommé un jour chef de juridiction. Une réforme ou tout du moins une rénovation de l'évaluation, jugée emprunte d'un certain archaïsme ou encore insuffisamment fine pour permettre de repérer les potentialités, est donc nécessaire afin que celle-ci constitue un outil indispensable à la sélection à travers un processus objectif et contradictoire se voulant prospectif.

129. Une telle rénovation pourrait passer par la création d'une rubrique spéciale pour les candidats aux fonctions de chef de juridiction, laquelle, comportant des critères spécifiques, pourrait être élaborée par la DSJ en concertation avec les organisations professionnelles et validée par le CSM, ce qui offrirait l'avantage de pouvoir afficher les qualités officiellement requises.

130. Sur ce point, une expérience menée au ministère des affaires étrangères et faisant reposer l'évaluation sur trois questionnaires croisés, auto-évaluation de l'ambassadeur, évaluation "à 360 degrés" par les collaborateurs, évaluation par les directeurs de l'administration centrale, est apparue intéressante.

131. Mais la détection d'un magistrat doit également se concevoir en dehors de l'évaluation. A cette fin, les premiers présidents et procureurs généraux pourraient adresser à la Chancellerie, soit périodiquement sous forme de listes, soit ponctuellement, les candidatures recensées, qu'elles soient spontanées ou aient été suscitées.

132. Dans le secteur privé, les modalités de détection des "hauts potentiels" constituent un sujet sensible sur lequel les entreprises hésitent à communiquer. De manière générale, les dispositifs de détection sont fondés sur les résultats d'entretiens annuels d'évaluation des performances, les informations provenant de la hiérarchie, les entretiens de carrière ou d'orientation avec la direction des ressources humaines, les tests, les avis d'*assessment centers*, les entretiens avec un consultant externe...

133. Apparemment rétives à recourir aux tests et aux centres d'évaluation, pratiques aux origines anglo-saxonnes marquées et censées reposer sur des critères scientifiques reconnus, les entreprises françaises favorisent plutôt la construction d'un regard croisé sur l'individu pour déterminer son potentiel, c'est-à-dire l'accumulation d'informations en provenance de divers acteurs sur une période assez longue : les entretiens d'évaluation, les missions auprès de la direction générale, la direction d'un projet constituent autant de moments importants dans une carrière où le cadre est exposé aux jugements de pairs et de dirigeants qui feront remonter leur avis sur sa personne. Quoi qu'il en soit, le processus de jugement qui entoure la détection et l'attribution d'un label "haut potentiel" renvoie à un exercice complexe de mise en cohérence de regards subjectifs sur un individu, à une sorte de construction d'un point de vue "intersubjectif".

134. L'accent mis en France sur ce type de dispositif explique la réticence de nombre de nos entreprises à s'en remettre à des cabinets de "chasseurs de têtes". En revanche, émerge un véritable marché pour des experts qui développent des démarches de conseil, d'accompagnement et de co-construction de dispositifs de gestion des "hauts potentiels". Ainsi la détection s'opère-t-elle dans une démarche, non pas individualiste, mais collective, le consensus ("l'opinion commune") qui se forme sur un nom paraissant constituer le meilleur moyen de réussir le fameux "pari sur l'avenir". Le suivi permanent des "jeunes talents" s'avère un exercice tout aussi indispensable, sous peine de perdre ces futurs hauts dirigeants.

135. **L'admission au cycle** - Le magistrat ainsi identifié peut alors être appelé à postuler pour un cycle de formation destiné aux futurs responsables judiciaires.

136. Au cours des années 2003 à 2006, ont été nommés 16 premiers présidents (6, 1, 7 et 2), 21 procureurs généraux (5, 10, 3 et 3), 22 présidents hors hiérarchie (3, 10, 7 et 2), 29 procureurs hors hiérarchie (13, 3, 9 et 4), 86 présidents du 1<sup>er</sup> grade (27, 29, 20 et 10) et 97 procureurs du premier grade (28, 28, 25 et 16). S'agissant des magistrats hors hiérarchie, le nombre de nominations s'élève chaque année en moyenne à un peu plus de 20. Il conviendrait donc d'engager un processus de sélection qui permette de dégager une quarantaine de magistrats chaque année afin de constituer un "vivier".

137. Deux questions se posent : qui doit décider de l'admission au cycle préparatoire ? selon quelles modalités ?

138. **Le jury d'admission** - La participation du CSM ou de la DSJ à la sélection se heurte au fait qu'étant tous deux autorités de nomination, ils ne pourraient intervenir en amont, même si l'admission au cursus ne vaudrait bien évidemment pas engagement de nomination.

139. La création d'une commission ou d'un jury indépendant serait la solution la plus incontestable. Cette instance pourrait être présidée par une personnalité judiciaire de haut rang ou une autorité reconnue, assistée de représentants du secteur public et du secteur privé, français et européens.

140. Un tel jury s'apparenterait aux comités de carrière largement répandus dans le secteur privé. Ces organes, qui regroupent de très hauts représentants de la direction des ressources humaines et de la direction générale auxquels se joignent la plupart du temps les "grands patrons" des divisions et d'autres gestionnaires de carrière, valident les détections décentralisées des "hauts potentiels" et ce, par des pratiques dites de "*people reviews*" qui permettent, généralement une fois par an, de faire le point sur les potentiels humains de l'organisation par l'élaboration de ces fameux "regards croisés" dont le degré de convergence sera le critère qui emportera la décision d'attribution du label "haut potentiel".

141. Le label "haut potentiel" est en principe secret, mais la nomination, à un certain âge, à certaines fonctions est l'un des critères permettant à tout un chacun de supposer que l'intéressé est sur la liste des élus, sans que celui-ci sache nécessairement à quel avenir il est destiné. En outre, des signes très forts peuvent être envoyés, qui constituent autant de révélateurs : une offre de fidélisation de stock-options ou encore une invitation à participer à des séminaires d'une semaine animés par des grands professeurs en stratégie et consacrés à des échanges et à la production de travaux.

142. Un grand nombre d'entreprises, assumant le risque d'erreur et la notion de "pari sur l'avenir", n'attribuent le label "haut potentiel" que pour une durée déterminée : le pari peut en effet devenir intenable pour des raisons liées ou non à l'individu, soit que le potentiel attendu ne se soit pas révélé dans le nouveau poste occupé, soit que l'évolution de la conjoncture économique ait obéré les chances de développement d'une activité à laquelle le cadre détecté était promis.

143. Plusieurs modalités de sélection sont envisageables : l'instance qui y procéderait disposerait du dossier professionnel du candidat complété des rapports d'observation "en situation", de l'avis motivé et récent de son premier président ou de son procureur général sur la pertinence de la candidature, ainsi que de l'avis des services du ministère de la justice.

144. L'organe de sélection serait en outre destinataire d'une lettre de motivation du candidat, accompagnée d'un *curriculum vitae* complet, qui permettrait de se faire une idée, non seulement du parcours professionnel, mais également du parcours personnel de l'intéressé, par conséquent de son degré d'implication dans la vie citoyenne.

145. Il procéderait à un ou plusieurs entretiens collégiaux, qui pourraient être centrés par exemple sur les défis actuels de la justice et de son administration ; mais elle pourrait également sélectionner en deux temps, c'est-à-dire d'abord sur dossier, ensuite sur entretien(s), ainsi que procède l'IHEDN.

146. Eventuellement, le jury pourrait avoir recours à des consultations externes ou à des tests, notamment psychologiques, à l'instar de ce qui se pratique parfois à l'étranger ou dans le privé. Les cabinets extérieurs qui en seraient chargés pourraient, non seulement émettre un avis sur les postulants, mais également dresser des bilans de compétences, dans l'objectif, non pas de valider une candidature, mais de compléter le dossier, afin de laisser toute liberté de choix à l'instance de sélection.

## **2.- L'enseignement préparatoire aux responsabilités managériales.**

147. A ce stade, trois questions sont à résoudre : la première, dont les enjeux sont majeurs, a trait à l'établissement dispensateur de l'enseignement ; la seconde est relative à son contenu ; la troisième porte sur sa validation.

148. **L'établissement** - Quel serait l'établissement chargé de la formation, en particulier, quels seraient son statut et son financement ? Qui seraient les enseignants et les auditeurs ?

149. La question la plus délicate est le choix de la structure chargée de l'enseignement : ENM ou établissement spécifique à créer ?

150. **L'Ecole nationale de la magistrature** - Les arguments en faveur de la solution consistant à confier ou à maintenir la formation à l'ENM sont nombreux<sup>18</sup>.

151. L'article 14 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 prévoit que la formation continue est organisée par l'ENM dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat. L'Ecole bénéficierait ainsi d'un monopole de la formation continue. Y déroger impliquerait une réforme.

152. L'ENM est un établissement public à caractère administratif, doté d'un conseil d'administration et d'un directeur. La valeur ajoutée résultant de la création d'un autre établissement serait discutable. Le budget de l'ENM s'élevant à 47 millions d'euros dont 7 millions consacrés à la formation continue, il serait inutile d'investir dans de nouvelles structures qui créeraient des coûts supplémentaires et feraient double emploi, notamment pour l'enseignement des langues, de l'économie de la justice, des nouvelles technologies et des ressources humaines, actuellement en cours de développement.

153. Le choix de l'ENM respecterait la spécificité judiciaire des fonctions de chef de juridiction et son insertion dans l'organisation juridictionnelle, outre qu'il permettrait de renforcer la nécessaire cohérence institutionnelle et fonctionnelle entre les chefs de juridiction et les autres magistrats.

154. L'expérience de l'ENM en matière de formation des magistrats la qualifierait tout spécialement. Il serait à craindre que, si une rupture était consommée entre la formation destinée aux chefs de juridiction et celle dispensée aux autres magistrats, le nouvel établissement perde beaucoup de sa légitimité et l'ENM une partie de son prestige.

155. La nouvelle action de formation serait immédiatement inscrite dans le réseau européen de formation des magistrats dont l'ENM est l'un des membres fondateurs.

---

<sup>18</sup> cf. compte rendu de l'audition de son directeur, annexe n° 1, page 59.

156. Après sa création nécessairement longue et onéreuse, la nouvelle structure deviendrait rapidement une école d'élite et conduirait à instaurer une magistrature à deux vitesses. Une telle "filiarisation" des élites entraînerait un démembrement du service public de la justice et une césure au sein d'un corps judiciaire qui tient beaucoup à son unité, ce qui ne manquerait pas de provoquer une réaction de rejet.

157. **Un établissement spécifique** - Mais les arguments en faveur de la solution consistant à créer un nouvel établissement sont eux-aussi à prendre en compte.

158. La création d'un établissement public distinct de l'ENM serait justifiée dès lors que les objectifs fixés ne sont pas ceux des formations traditionnelles qu'elle dispense et aurait une valeur de symbole indéniable. Si le volet relatif à l'acquisition de compétences en matière de gestion et de management est essentiellement technique et somme toute relativement classique, l'aspect "ouverture sur la société civile" requiert une spécificité qui ne relève pas d'une école d'application traditionnelle, mais davantage d'un institut ouvert de type IHEDN ou INHES (Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité). Une nouvelle structure permettrait ainsi de dépasser le cadre de l'institution judiciaire en associant plus naturellement des personnalités extérieures à une réflexion commune sur la place de la justice dans la société, laquelle ne serait pas perçue comme interne au corps judiciaire.

159. Elle offrirait une liberté et une nouveauté d'action qui permettraient incontestablement de faire évoluer les mentalités en profondeur.

160. Elle disposerait de la personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière l'autorisant à recueillir des financements externes et diversifiés.

161. Dans l'hypothèse de la création d'un établissement *ad hoc*, le choix d'une structure légère et ouverte qui procéderait à une répartition des magistrats dans différentes institutions, administrations, écoles ou entreprises, en leur faisant ainsi bénéficier d'un "portefeuille de formations" plus attractives les unes que les autres, offrirait une grande souplesse, outre qu'il impliquerait un investissement budgétaire moindre. Cette structure pourrait d'ailleurs être "adossée" à un établissement déjà existant, par exemple l'ENM, à l'instar de ce qui a été envisagé dans le récent rapport sur la création d'un cycle des hautes études européennes dépendant de l'ENA.

162. Quant à la forme de l'organisme, il pourrait s'agir d'un établissement public administratif, qui se situerait sur le même plan que d'autres instituts analogues tels l'IHEDN et l'INHES. Il pourrait aussi prendre la forme d'un groupement d'intérêt public constitué

entre des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé, lequel pourrait, d'une part, offrir, au sein de son conseil d'administration, une représentation pluraliste des différentes institutions et composantes de la société, y compris dans leur dimension internationale, d'autre part, "croiser" des investissements publics et privés, enfin, jouer un rôle de maître d'ouvrage procédant par voie d'appels d'offres. Il pourrait encore être opté pour une fondation, soit reconnue d'utilité publique, soit abritée, à la condition que sa protection financière soit assurée et que son conseil d'administration soit doté de personnalités fortes garantissant son indépendance.

163. **L'Institut des Hautes Etudes sur la Justice** - Association créée en 1990 et subventionnée par le ministère de la justice, l'IHEJ, dont la réputation est reconnue par la diversité et l'ouverture de ses travaux sur la justice, qui s'est constitué, au fil des années, un réseau européen et mondial fidélisé et qui est en mesure de mobiliser des intervenants diversifiés et de haut niveau, pourrait être retenu pour dispenser l'enseignement préparatoire à l'exercice de responsabilités managériales. Ses seize années d'expérience lui ont permis d'acquérir une qualification particulière dans une réflexion ouverte sur les questions générales touchant au fonctionnement de la justice, laquelle pourrait être mise en perspective avec un enseignement concret sur les politiques judiciaires. Il faudrait alors que son statut soit reconsidéré en créant une synergie nouvelle avec l'ENM.

164. La séparation du cursus de formation en deux temps, cycle préparatoire et formation technique à la gestion et au management, permettrait de trouver des équilibres utilisant les avantages de chacune des options pour remplir au mieux les objectifs assignés à chacune des phases. Il serait alors logique de confier à l'ENM, comme actuellement, l'apprentissage des techniques de gestion et de management aux magistrats accédant à des fonctions de direction au siège et au parquet. En revanche, la formation "d'ouverture", préalable à la nomination, serait utilement confiée à une structure spécifique, qui pourrait être l'IHEJ rapproché statutairement de l'ENM.

165. **Le public** - L'originalité du cycle consisterait à rassembler dans une même formation qualifiante sur les politiques judiciaires des magistrats et des personnes choisies parmi les personnalités du monde économique et social pour l'intérêt qu'elles portent aux questions judiciaires. Cette mixité permettrait de confronter à un moment identique de leur itinéraire professionnel ceux qui ont acquis une expérience au sein de l'institution et ceux qui l'observent de l'extérieur. Ainsi, seraient réalisés tout à la fois l'objectif d'ouverture de la justice sur le monde économique et social et celui d'une communication externe de l'institution. A ce stade, la participation de personnalités sélectionnées provenant de la société civile contribuera, en effet, à mieux faire comprendre au monde judiciaire la culture de

l'entreprise, la conduite des politiques publiques et les grandes questions économiques et sociales ayant un retentissement sur le fonctionnement de la justice. Cette ouverture est d'autant plus essentielle que, selon certains avis, la rupture entre le monde judiciaire et le monde économique s'est accélérée au cours de ces dix dernières années, le monde de l'entreprise, secoué par d'incessants mouvements, devant constamment s'adapter à la compétitivité et au marché, tandis que l'administration évolue au gré de lentes mutations. En contrepartie, de même que l'IHEDN et l'INHES ont réussi à propager dans la société civile, l'un l'idée de défense nationale, l'autre celle de sécurité, une mixité décideurs judiciaires - décideurs politiques, économiques, sociaux et associatifs permettrait de diffuser l'idée de justice dans les sphères de décisions et d'influences.

166. **Les magistrats** - Compte tenu du nombre de postes à pourvoir annuellement dans les juridictions importantes, le public des magistrats appelés au cycle préparatoire serait d'une quarantaine de personnes, choisies selon les critères déjà évoqués.

167. **Les auditeurs extérieurs** - Afin de réaliser une dynamique stimulante, le nombre des auditeurs non-magistrats admis au cycle pourrait être fixé à quarante, à choisir dans chacune des catégories suivantes : monde de la justice et du droit (greffiers en chef, juges consulaires et conseillers prud'hommes, juges administratifs ou des comptes, membres des professions juridiques ou judiciaires...) ; monde politique et secteur public ; secteur économique, social, associatif, religieux, des médias... ; personnalités européennes, prioritairement magistrats des différents systèmes judiciaires de l'Union. L'accueil de ces magistrats dans un cycle d'initiation aux responsabilités judiciaires aurait une valeur symbolique et présenterait en même temps un intérêt pratique, dès lors qu'une partie de l'enseignement serait tournée vers l'Europe.

168. **Le contenu de l'enseignement** - Il s'agirait de créer un lieu d'enseignement et de recherche sur les sciences et politiques judiciaires françaises et européennes, qui intéresse tout à la fois les magistrats français et européens et des auditeurs extérieurs : politique pénale, politique pénitentiaire, traitement de la délinquance des mineurs, organisation de la justice du travail, actions de groupe... Ces sujets seraient choisis en fonction de la possibilité qu'ils offrent, d'un côté, de mener une réflexion partagée entre magistrats et non-magistrats, dans une dimension européenne marquée, et de préparer les magistrats à un débat externe sur les questions de justice, de l'autre, de mieux faire comprendre à des auditeurs pris en dehors de l'institution judiciaire ses contraintes, ses principes de fonctionnement et l'orientation de ses politiques.

169. La fonction d'ouverture pourrait prendre les formes les plus variées, à l'instar de ce qui existe à l'IHEDN ou à l'INHES : recherches sur des thèmes majeurs, conférences-débats, stages, visites de sites, voyages en France ou à l'étranger, en binôme ou en groupe. Outre l'acquisition de connaissances à travers des conférences et des explications données sur site, il s'agit de favoriser une dynamique de groupe propice à une réflexion commune exercée dans des groupes d'étude et de recherche sur des thèmes judiciaires se rapportant aux réformes possibles de l'institution ou aux débats actuels sur la justice. Ce travail de groupe donnerait lieu à des rapports et à des restitutions publiques, ce qui donnerait l'occasion de faire le point sur des projets sensibles, de comprendre les réactions des publics mixtes sur telle ou telle question et de mesurer l'impact de réformes éventuelles...

### **3.- Les modalités de l'enseignement.**

170. **La durée - Formation en continu ou formation en alternance** - La durée du cycle est une question délicate. Elle conduit à opter entre formation en continu et formation en alternance et, en ce dernier cas, à en fixer le rythme.

171. La formation en continu offre l'avantage de se consacrer entièrement à elle et, par conséquent, d'en tirer un maximum de profit. Elle a l'inconvénient de déconnecter des réalités quotidiennes de la profession. Elle pose surtout des problèmes statutaire et budgétaire : pendant le temps de sa formation, le magistrat retiré de sa juridiction doit-il être mis en disponibilité et remplacé ? Elle entraîne, pour celles et ceux qui sont appelés à la suivre, des problèmes liés à l'éloignement du domicile, ce qui n'est évidemment pas sans répercussions sur la vie familiale. La formation en alternance, exigeante en termes de disponibilité, possède les avantages et les inconvénients inverses. La meilleure solution consiste à emprunter les avantages des deux systèmes et à en minimiser les inconvénients.

172. La durée de la formation est sans doute l'une des conditions de la participation des auditeurs non-magistrats : étant observé que les cadres sont plus disponibles entre 35 et 45 ans qu'après 45 ans, il ne saurait raisonnablement être exigé d'eux de dégager de leur emploi du temps davantage que, par exemple, ainsi que cela est en vigueur à l'IHEDN, un jour et demi par semaine durant neuf mois. La formule de l'INHES mérite également d'être citée, les auditeurs devant consacrer à cet institut une semaine complète par mois d'octobre à juin, même si elle a pour inconvénient de pénaliser davantage les membres de la société civile. Celle de l'Institut des Hautes Etudes de l'Entreprise (IHEE), moins contraignante, n'impose à ses auditeurs qu'une présence de deux jours par mois pendant dix mois, en plus de deux semaines se situant chacune au début et à la fin du cycle. Le Cycle des Hautes Etudes

Européennes se compose de trente jours de formation, à raison de trois journées mensuelles, généralement regroupées, sur une durée de dix mois.

173. L'ensemble de ces considérations, ramenées à la problématique du cycle d'initiation aux politiques judiciaires, conduit à opter pour une formation étalée sur une année, à raison de trois jours par mois, débutant et se terminant par une session d'une semaine sous la forme d'une université d'été et ponctuée de visites de plusieurs jours en France et à l'étranger.

#### **4.- La validation de l'enseignement - Un mastère spécialisé.**

174. Le cursus de formation doit-il être rendu obligatoire et doit-il être qualifiant ? La réponse à ces questions n'est pas sans conséquences sur l'articulation entre la formation et la nomination.

175. Conférer un caractère obligatoire au cursus instaurerait un critère objectif et assurerait sa pleine efficacité au nouveau système, mais reviendrait, d'une part, à priver l'autorité de nomination d'une partie de son pouvoir ou, à tout le moins, de le faire dépendre d'une présélection, d'autre part, à créer une filière unique d'accès aux fonctions de chef des juridictions les plus importantes en introduisant une nouvelle rigidité dans un système déjà complexe.

176. Attribuer un caractère qualifiant au cursus consacrerait, là encore, la pleine efficacité du nouveau système et garantirait la réelle motivation des auditeurs. Il obligerait toutefois à modifier les textes relatifs à la nomination des magistrats, conduisant par conséquent à une réflexion sur l'indispensable articulation entre le CSM, la DSJ et l'établissement de formation qui n'entre pas dans les limites de la présente étude.

177. La solution médiane, qui consiste à délivrer une attestation de suivi de la formation, comme à l'INHES, serait insuffisante. Le caractère qualifiant du cursus ne signifie d'ailleurs pas qu'il constituera une condition *sine qua non* de la nomination. A cet égard, alors que le cursus ne revêt pas un caractère obligatoire, les formations du CHEM et de l'IHEDN font partie d'un parcours réservé à l'élite militaire, ce qui conduit à une filiarisation de fait, généralement bien acceptée. Mais, si les auditeurs du CHEM deviennent tous des généraux, il existe des généraux qui n'ont pas suivi le CHEM et l'IHEDN. Le suivi du cursus au CHEM est ainsi sanctionné par un diplôme, même si le taux d'échec est inexistant.

178. Le suivi du cursus ne saurait donc conférer un droit à la nomination : le pouvoir de proposer implique celui de ne pas proposer. Il s'agit avant tout de constituer un vivier qui

laisse intact le pouvoir de l'autorité de nomination. A cet égard, celle-ci aurait la liberté d'écartier un candidat ayant suivi le cursus de formation et, réciproquement, elle aurait la faculté de nommer un candidat ne l'ayant pas suivi, dans des cas qui seraient exceptionnels, sous peine de ruiner la crédibilité de l'établissement de formation et de décourager ceux qui ont suivi le cursus.

179. La solution consiste à proposer un enseignement suffisamment utile et pertinent qui apportera aux magistrats l'ayant suivi une qualification reconnue par l'autorité de nomination et aux non-magistrats un acquis valorisant pour l'accès à des emplois de haut niveau. A cette fin, l'enseignement pourrait être sanctionné par un mastère qui aurait à justifier sa réputation parmi les diplômés de cette catégorie. Ceci impliquerait un partenariat de l'établissement formateur avec une université ou une grande école, ce type de diplôme n'étant délivré que par des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou par certains établissements d'enseignement supérieur<sup>19</sup>.

### **B.- La formation à l'administration judiciaire.**

180. **Modalités d'accès et nombre** - Dès lors que ce cycle de formation prendra place après la nomination des responsables concernés du siège et du parquet, sont résolues les questions de la sélection à l'admission, du public et du nombre, une vingtaine de magistrats par an. En fonction des moyens mis en oeuvre, le cycle pourrait être étendu aux présidents et procureurs nommés à des emplois du premier grade classés "B-bis" (en moyenne annuelle, une trentaine de magistrats, pour les années 2003 à 2006) voire à d'autres emplois du premier grade dans des juridictions regardées comme importantes (en moyenne annuelle, quarante-cinq présidents et procureurs du premier grade ont été nommés au cours des années 2003 à 2006).

181. **Caractère obligatoire** - Il convient en revanche de prendre parti en faveur du caractère obligatoire de la formation proposée. Dès lors qu'elle est indispensable à l'exercice de certaines fonctions, ceux qui y accèdent doivent y être astreints. La question pourrait être résolue par les propositions législatives en cours de discussion, visant à rendre obligatoire la formation permanente de tous les magistrats. Si une telle solution n'était pas retenue, il conviendrait de faire signer un engagement de formation à tout candidat aux postes concernés.

182. **Contenu** - En ce qui concerne la formation technique, il est essentiel de distinguer la gestion du management. Comme l'a bien montré le rapport du sénateur du Luart, la gestion "*renvoie à la recherche de l'adéquation entre les ressources et les objectifs fixés, via l'optimisation de ces ressources*" et "*correspond à des disciplines telles que le contrôle de gestion, la comptabilité (publique et privée),*

---

<sup>19</sup> Articles 7 et 15 de l'arrêté ministériel du 25 avril 2002 relatif au diplôme national de master.

*la gestion des ressources humaines ou encore le suivi statistique de l'activité*", de sorte que "son enseignement passe par l'apprentissage de techniques et de savoir-faire spécifiques". Tandis que le management "traite de la dynamique de l'organisation et ne peut s'entendre, la plupart du temps, sans une réflexion stratégique sur les objectifs poursuivis" et "s'appuie sur les qualités des hommes et des femmes qui donnent vie à cette stratégie : leur leadership, leur capacité à encadrer une équipe, leur sens de l'écoute, leur faculté de décision et d'adaptation, leur comportement en situation de risque...", de sorte que, "centré sur l'individu, son enseignement vise à développer autant des savoir-faire que des savoir-être"<sup>20</sup>.

183. D'un point de vue général, une connaissance du fonctionnement des pouvoirs publics, des principales problématiques socio-économiques de notre société et des contraintes du secteur privé est nécessaire. D'un point de vue plus spécifique, une acquisition des principales règles du statut de la fonction publique, de celles de la comptabilité publique, de la déconcentration administrative dans le domaine judiciaire, des problèmes soulevés par l'élaboration et l'exécution des marchés publics, des techniques de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines, des concepts et des modalités d'application de la LOLF, des différentes approches du contrôle de qualité, mais aussi des domaines de l'informatique, de l'immobilier, de la formation permanente est indispensable. En outre, une connaissance de l'organisation et du fonctionnement concret de l'administration centrale, de l'élaboration des normes de travail et du contrôle de gestion, des obligations d'un chef d'établissement, des compétences et du fonctionnement des comités d'hygiène et de sécurité, une aptitude aux relations avec les organisations professionnelles et au dialogue social, une parfaite maîtrise des techniques de communication sont essentielles.

184. Les différentes expériences menées en ce domaine, tant en France qu'à l'étranger, ont montré que la formation au management public exige de recourir à la "formation-action", l'acquisition de connaissances devant être impérativement complétée par une formation conduisant à élaborer et à mettre en oeuvre un projet au coeur même des services dont la personne formée a la charge. Les évaluations auxquelles il a été procédé ont en effet démontré l'impact d'une telle démarche, les auditeurs, de retour dans leurs services, étant enclins à démultiplier la formation reçue à des niveaux intermédiaires, en vue d'une diffusion progressive des nouvelles pratiques managériales.

185. L'acquisition de ces mécanismes techniques ne saurait se faire sans un enseignement de la sociologie des organisations qui permette de les comprendre et d'engager une réflexion. En

---

<sup>20</sup> Op. cit. page 52.

autre, tous ces enseignements doivent s'accompagner de la découverte et de l'étude des autres modèles d'administration judiciaire en Europe et dans le monde.

186. Il faut cependant résister à la tentation d'adopter en bloc, d'une part, les modèles de gestion issus des autres administrations qui ne répondent ni à la place du juge dans notre société, ni aux attentes de la société civile et notamment du monde économique, tant il existe une spécificité judiciaire, d'autre part, les règles du secteur privé, dès lors que la fonction de juger n'obéit pas aux lois du marché, même si les questions de la performance et de l'efficacité sont maintenant bien présentes.

187. Dans les entreprises privées, les formations sont très diversifiées. Elles sont organisées, en interne ou à l'extérieur, suivant la spécificité de l'entreprise, en continu ou en alternance. Si les formations techniques sont souvent organisées en interne, l'appel à des sociétés extérieures apparaît parfois comme une nécessité, en ce qu'elle favorise notamment l'ouverture d'esprit grâce à la confrontation avec d'autres pratiques. Certaines entreprises ont recours au "*coaching*" : expérimentale ou solidement implantée, cette nouvelle technique est soit offerte à la demande, soit systématisée. Pouvant prendre, par exemple, la forme d'un accompagnement personnalisé de vingt heures sur une période de six à neuf mois après la nomination, elle permet de suivre le cadre dirigeant dans certains aspects de son activité et d'analyser son comportement, ce qui conduit à l'énoncé de diagnostics et de préconisations, connus généralement des seuls intéressés.

188. La formation technique peut évidemment être classiquement organisée sous formes de conférences, mais il convient d'éviter à cet égard de la placer sous un aspect trop théorique, de sorte qu'il apparaîtrait opportun d'envisager également des travaux pratiques, de préférence par petits groupes. Si l'acquisition d'outils techniques est nécessaire, il convient aussi de prévoir des travaux en commun visant à instaurer une réflexion sur des mécanismes qui doivent être analysés en profondeur : le magistrat ayant traditionnellement une culture individualiste, il serait sans doute utile de recourir à des "*teambuilding*" en usage dans le privé, lesquels permettent de faire travailler ensemble des personnes ayant des métiers distincts, des personnalités, des sensibilités et des pratiques différentes. En tout état de cause, il faudra tenir compte du fait que les problématiques des magistrats du siège ne sont pas les mêmes que celles des magistrats du parquet.

189. S'agissant d'une formation professionnelle postérieure à la nomination et réservée aux magistrats, il faut opter pour un séminaire de longue durée, deux mois au moins entre la

nomination et la prise de fonction, permettant l'acquisition intensive des connaissances indispensables. A cette première période, s'ajouteront, pendant les trois premières années de fonctions, une session d'actualisation et de partage d'expérience de deux jours par mois, puis, pour la suite de l'exercice des fonctions de responsabilité, des regroupements trimestriels de deux jours.

190. **L'organe de formation** - Ainsi qu'il en a déjà été question, une telle formation relève des missions de l'ENM qui l'assume déjà. Il s'agira toutefois de redéfinir le contenu de cette formation au sein d'un comité stratégique spécialement constitué et de créer une structure dédiée à la réalisation de ces programmes, sous forme d'une sous-direction de la formation des cadres judiciaires.

191. **Les enseignants** - S'agissant de la gestion et du management, les enseignants pourraient être choisis, soit au sein de la magistrature, soit parmi les universitaires, les professeurs de grandes écoles de type ENA, ESSEC, HEC, Institut d'Etudes Politiques de Paris ou INSEAD (ce qui impliquerait des accords de partenariat que certaines écoles sont déjà prêtes à conclure), les cadres des administrations de la fonction publique, les cadres des entreprises du secteur public et du secteur privé, les membres des professions judiciaires et juridiques, mais aussi parmi des personnalités étrangères. Ainsi, pourra se réaliser la synergie nécessaire entre les règles de gestion statutaires des personnels judiciaires, les contraintes de la gestion publique et les méthodes en cours dans le secteur privé.

192. De l'ensemble de ces éléments, se dégage un certain nombre de propositions.

## **V.- Les propositions.**

### **Orientations générales.**

193. Pour répondre à une pressante demande sociale et institutionnelle, la justice doit s'adapter à un environnement sensiblement plus exigeant tant du point de vue de la qualité du service public qu'elle assure que de l'efficacité de la gestion des moyens qui lui sont attribués. Le changement ne pourra être conduit que par des responsables dotés d'une vision stratégique de la fonction judiciaire et d'une culture du management. Le pari est donc de faire émerger du corps judiciaire actuel les magistrats aptes à relever ces défis et de les y préparer. Le stade préalable de la démarche est d'inciter les chefs actuels à identifier ceux qui seront les

leaders de demain et de leur fournir les moyens de cette gestion prospective des ressources humaines. Le second stade est de donner aux responsables potentiels des juridictions et des parquets importants l'ouverture sur le monde économique et social favorisant une vision générale des questions de justice et l'apprentissage des techniques les plus récentes du management adapté aux formes particulières d'organisation que sont les juridictions et les parquets.

194. Toutefois, la formation purement technique, inévitablement lourde et évolutive nécessaire à ces responsables judiciaires, ne saurait être dispensée en sa totalité à des magistrats qui ne sont pas encore nommés à la tête d'une importante juridiction ou d'un grand parquet et qui ne sont pas assurés de l'être puisque l'autorité qui gère les carrières n'est pas la même que celle qui nomme aux plus hautes fonctions du siège.

195. Il est donc suggéré de distinguer dans le processus d'acquisition des connaissances et techniques, avant la nomination, à titre de préparation aux fonctions de responsabilité, une période d'ouverture sociétale et de sensibilisation à une approche stratégique de la justice, puis une autre, après nomination à un poste de chef de juridiction ou de parquet, de formation lourde aux techniques de l'administration, de la gestion et du management.

196. Selon ce schéma, les propositions qui suivent sont réparties en trois phases. La première est consacrée à la détection des magistrats aptes à exercer des fonctions de responsables judiciaires (A). La seconde a pour vocation d'ouvrir, à ceux qui auront été identifiés, une perspective d'ensemble sur la justice au contact de personnes choisies parmi les meilleurs professionnels (greffiers en chef, avocats, officiers civils et ministériels, juges non professionnels...) et les membres d'avenir de la société civile, en France ou dans les autres pays d'Europe (B), tandis que la troisième comprend une formation professionnelle, d'abord intensive, puis étalée dans temps, pour les magistrats qui accèdent aux postes de haute responsabilité (C). Enfin, la mise en cohérence et le suivi de ces mesures devront être assurés par un comité spécialement constitué sous la présidence du garde des sceaux, ministre de la justice (D). Ces propositions sont établies en l'état, non discuté dans le cadre du présent rapport, des prérogatives respectives des autorités de nomination des magistrats du siège et du parquet : CSM ou ministre de la justice, des pouvoirs du ministre de la justice sur la gestion des carrières des juges et procureurs, de la préparation et de l'exécution du budget des juridictions et des parquets, ainsi que de l'administration des juridictions et des parquets.

**A.- Propositions visant à la détection des magistrats aptes à exercer des fonctions de responsabilités judiciaires.**

197. La détection des magistrats “à potentiel” interviendrait dès les premières années d’exercice des fonctions judiciaires, selon les techniques actuelles d’observation en situation de gestion dynamique des ressources humaines. L’observation porterait non seulement sur l’exercice des fonctions du siège et du parquet, mais encore sur les activités extérieures à la justice, soit en détachement, soit durant les périodes de mobilité auxquelles l’ensemble des magistrats pourraient être tenus.

198. Après avoir reçu la formation nécessaire, les premiers présidents et procureurs généraux auraient la mission, relevant de leur responsabilité spécifique, de découvrir ceux, candidats déclarés ou non, qu’ils estimeraient aptes à devenir, à terme plus ou moins proche, les chefs des plus importantes juridictions ou des plus grands parquets. A cet effet, ils procéderaient à un suivi de l’évolution du magistrat, à des entretiens périodiques avec lui et à des consultations de ses collègues et de ses différents partenaires professionnels.

199. Chaque année, ils adresseraient à la direction des services judiciaires du ministère de la justice, chargée d’instruire les dossiers, une liste des magistrats concernés qu’ils accompagneraient d’avis circonstanciés et motivés (éventuellement après avoir consulté des experts extérieurs). Ces magistrats seraient invités à suivre un “circuit exposant” les conduisant à exercer des responsabilités administratives diversifiées et à accomplir, au titre de la formation continue, des stages adaptés à cette préparation. Par la suite, suivant l’évolution des intéressés, les chefs de cour et de parquet établiraient, tous les ans, un rapport au ministre de la justice décrivant l’évolution du magistrat.

200. Le dispositif serait complété d’une rénovation de l’évaluation des magistrats qui pourrait consister en la création d’une rubrique spéciale pour les candidats aux fonctions de chef de juridiction ou de parquet.

201. *Cette première partie du dispositif nécessite :*

*1 °) L’adoption de dispositions réglementaires et d’instructions administratives organisant la phase de suivi des magistrats potentiellement aptes à exercer des fonctions d’administration des juridictions et des parquets importants,*

*2 °) L’aménagement des règles de l’évaluation des magistrats,*

3°) *La mise en place, par l'ENM, à l'intention des premiers présidents et des procureurs généraux de cour d'appel, de sessions de formation aux techniques de la gestion des ressources humaines relatives à l'identification et au suivi des sujets "à potentiel",*

4°) *L'organisation, au sein de la direction des services judiciaires, d'une équipe spécialement chargée du suivi de ces opérations et de l'instruction des dossiers, dans le cadre d'une conception rénovée de la gestion des ressources humaines,*

5°) *Eventuellement la sélection de prestataires privés pour assister les premiers présidents, les procureurs généraux ou les services de la direction des services judiciaires dans le processus de sélection.*

**B.- Propositions visant à la création d'un mastère d'initiation à l'approche stratégique de la justice ("*mastère spécialisé de Stratégie des Politiques de Justice*").**

202. Le public de ce Mastère au nombre de 80 auditeurs serait pris pour moitié parmi des magistrats et serait pour l'autre moitié composé d'auditeurs extérieurs. L'admission serait décidée par un jury indépendant, présidé par une personnalité judiciaire de premier plan ou par une autorité reconnue, composé de personnalités représentatives des cercles concernés des secteurs public, privé et associatif, français et européens.

203. Pour les magistrats, au nombre de 40, d'une tranche d'âge comprise entre 38 et 50 ans, la sélection se ferait, à l'issue du processus d'identification ci-dessus décrit, à partir du dossier professionnel, d'une lettre de motivation accompagnée d'un *curriculum vitae* complet, des rapports annuels d'observation et de l'avis circonstancié et récent du premier président ou du procureur général.

204. Les auditeurs extérieurs seraient choisis à l'échelle de l'Europe dans les catégories suivantes : monde de la justice et du droit (notamment juges et procureurs des autres systèmes), monde politique et secteur public, secteur économique, social, associatif, religieux, médias... L'admission serait décidée par le même jury, à partir d'un dossier de candidature, d'une lettre de motivation également accompagnée d'un *curriculum vitae* complet et d'un ou plusieurs entretiens.

205. L'organisation de l'enseignement serait confiée à une structure légère et ouverte, adossée à l'ENM et offrant une grande souplesse, tant en ce qui concerne l'association de partenaires publics et privés que son administration et sa gestion. Le choix pourrait se porter sur une

institution spécialement constituée sous forme d'association, de fondation ou de groupement d'intérêt public (GIP) ou encore sur l'IHEJ dans une conception rénovée et dont les liens avec l'ENM seraient, à cette occasion, redéfinis.

206. L'indépendance de l'établissement devrait être assurée, de manière à ce que celui-ci puisse conserver sa liberté d'action : un conseil d'orientation composé de personnalités fortes et incontestables, un budget autonome provenant de subventions publiques et de contributions des entreprises et le paiement des droits d'inscription ajoutés à une protection financière des ressources allouées constitueraient autant de garanties en ce sens.

207. S'il est raisonnable de penser qu'une telle structure soit localisée à l'ENM et que sa logistique soit confiée à une équipe d'une petite dizaine de personnes, il s'agirait, pour elle, d'organiser un "portefeuille" de prestations extérieures, en partenariat avec des administrations, des grandes écoles, des instituts, des instances européennes et internationales, etc. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir un corps d'enseignants intégrés.

208. Le cycle d'études serait sanctionné par la délivrance d'un diplôme de mastère spécialisé qui pourrait s'intituler "***Stratégie des Politiques de Justice***". L'enseignement devra être conçu pour donner à ce diplôme une attractivité tant pour les magistrats que pour les auditeurs extérieurs. La réputation de ce mastère ne sera assurée que s'il parvient à convaincre l'autorité de nomination des magistrats de la pertinence de la qualification qu'ils y ont acquise et les auditeurs extérieurs de la valorisation qu'il peut leur apporter dans la progression de leur itinéraire professionnel.

209. Ce cycle comprendrait :

- une approche stratégique de la justice à travers la formulation de ses objectifs dans une société démocratique, l'identification des enjeux liés à la construction européenne, à la mondialisation, à la mise en concurrence des systèmes de justice et à la convergence des cultures juridictionnelles,

- une initiation à la conduite des projets, à la gestion et à la réalisation des politiques publiques judiciaires,

- une présentation des acquis les plus récents du management adaptés aux organisations juridictionnelles.

Partagés avec des auditeurs extérieurs, ces enseignements revêtiraient des formes diverses : activités d'ouverture et de recherche sur des thèmes judiciaires majeurs après constitution de groupes d'études, conférences-débats avec des personnalités de premier plan, visites de sites, voyages en France ou à l'étranger...

210. Il se déroulerait sur une année, à raison de trois jours par mois, auxquels s'ajouteraient deux semaines en début et en fin de cycle sous forme d'une université d'été.

211. *Cette seconde partie du dispositif exigerait :*

*1 °) La création d'un institut spécialisé sous une forme appropriée (association, fondation, GIE...) ou l'adaptation de l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice et son rapprochement avec l'ENM,*

*2 °) La conclusion d'un partenariat avec une grande école ou une université habilitée à organiser des enseignements et délivrer des diplômes de mastère,*

*3 °) La construction d'une maquette d'enseignements pour ce **mastère spécialisé "Stratégie des Politiques de Justice"**,*

*4 °) L'établissement d'un budget et la recherche de financements publics et privés,*

*5 °) La constitution d'un jury d'admission d'une douzaine de personnes représentatives des différentes catégories d'auditeurs et le choix d'une personnalité de premier plan pour le présider.*

**C.- Propositions visant à former au management judiciaire les magistrats nommés à des fonctions de responsabilité.**

212. La formation au management judiciaire serait réservée aux magistrats nouvellement nommés à des postes de responsabilité (soit les premiers présidents et procureurs généraux, présidents et procureurs hors hiérarchie, avec possibilité d'extension aux présidents et aux procureurs au premier grade "B-bis", voire à l'ensemble des présidents et procureurs). Elle serait confiée à l'ENM.

213. Pour identifier avec pertinence le contenu et les modalités particuliers de cette formation, serait créé, au sein de l'ENM, un département spécifique, par exemple **"une sous-direction de la formation des cadres judiciaires"**.

214. Le programme de la formation serait établi par un comité d'orientation, désigné par le conseil d'administration de l'Ecole, comprenant, dans sa composition, outre son président et son vice-président, une douzaine de personnalités qualifiées dans l'administration, la gestion et le management, un représentant du ministère de la justice et de chacune des formations du CSM.

215. Cette formation professionnelle, lourde et technique, comporterait trois phases, toutes obligatoires :

- une première phase d'initiation qui prendrait place immédiatement après la nomination et avant l'entrée en fonction du magistrat. Sa durée serait de l'ordre de deux mois. Elle serait consacrée à l'acquisition de toutes les techniques modernes de l'administration, de la gestion et du management ;

- une deuxième phase de suivi, à raison de regroupements de deux jours par mois au cours des trois premières années suivant la nomination. Elle se présenterait comme un partage d'expériences axé sur des problématiques très concrètes. Elle serait l'occasion d'introduire une "formation-action" consistant en la conception, l'organisation et la mise en oeuvre d'un projet de service au sein même de la juridiction ou du parquet dirigé par le magistrat concerné (cf. § 73 et 184) ;

- une troisième phase de perfectionnement, qui, à raison de regroupements de deux jours par trimestre, durant toute la période d'exercice des fonctions de responsabilités, se composerait de modules dédiés aux nouveaux projets judiciaires et à l'application des nouveaux textes et serait complétée de conférences de grandes personnalités de tous horizons.

216. Cette formation devrait évidemment tenir compte des spécificités propres au siège et au parquet, de sorte que les enseignements, en fonction des sujets traités, seraient soit communs, soit spécifiques à l'une ou l'autre des catégories de responsables.

217. Durant la phase intermédiaire et avant la mise en place de l'ensemble du dispositif, les premiers présidents et procureurs généraux, ainsi que les présidents et procureurs des juridictions les plus importantes, pourraient, selon un mécanisme étalé dans le temps, être intégrés dans cette formation.

218. *Cette proposition suppose :*

1°) *La modification des textes régissant l'École nationale de la magistrature pour :*

a) *Créer une sous-direction de la formation des cadres au sein de l'École et constituer une équipe légère assurant l'organisation de formations, pour l'essentiel confiées à des prestataires extérieurs : magistrats, hauts fonctionnaires, grands experts, organismes spécialisés dans les disciplines de l'administration, de la gestion et du management ;*

b) *Instituer un comité d'orientation de la formation des cadres ;*

2°) *Le redéploiement des formations destinées aux présidents de juridiction et chefs de parquet ;*

3°) *La création de postes nécessaires pour assurer le fonctionnement de cette nouvelle structure : a priori, un sous-directeur et deux chargés de formation ;*

4°) *L'ajustement de la subvention versée par le ministère de la justice à l'École nationale de la magistrature pour exercer cette nouvelle fonction.*

**D. - Propositions visant à assurer le suivi du programme de sélection et de formation des chefs de juridiction et de parquet.**

219. Ainsi conçu, le dispositif de préparation des futurs chefs des juridictions et des parquets importants a l'ambition de conduire le changement indispensable de l'institution judiciaire. Les programmes de gestion des ressources humaines et de formation qui en sont l'application doivent s'exécuter dans le temps de manière cohérente et contrôlée et être, le cas échéant, réorientés. Ses résultats doivent donc être évalués chaque année et ses orientations corrigées pour l'avenir. Il s'agira en définitive de vérifier dans le temps les améliorations apportées dans la mise en oeuvre des politiques judiciaires et l'administration des juridictions.

220. Pour assurer cette fonction supérieure d'orientation et de contrôle, doit être institué un ***“Comité de la formation des chefs de juridiction et de parquet”***, comprenant, sous la présidence du garde des sceaux ministre la justice, toutes les autorités impliquées dans les évolutions de l'institution judiciaire, à savoir les présidents des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, les présidents de chacune des formations du siège et du parquet du CSM, le président et le vice-président du Conseil d'administration de l'ENM, le Directeur de l'ENM, le président du Conseil national des barreaux, le président de l'institut chargé du mastère spécialisé *“Stratégie des Politiques de Justice”*.

221. Ce Comité se réunirait une fois par an au ministère de la justice pour examiner, sur le rapport du Directeur des services judiciaires, l'exécution durant l'année écoulée du programme de sélection et de formation des chefs de juridiction et de parquet, pour donner un avis sur les orientations à venir et apporter au dispositif d'ensemble tous les aménagements nécessaires. Cette réunion et ce rapport seraient, en outre, l'occasion de faire le bilan annuel de l'état de l'administration des juridictions et des parquets et de l'exécution par les responsables judiciaires locaux des politiques judiciaires décidées par le gouvernement.

*222. La réalisation de cette proposition suppose de créer par décret un “Comité de la formation des chefs de juridiction et de parquet”.*

## Conclusion

223. Le dispositif proposé se veut adapté aux spécificités de notre organisation judiciaire, aux principes d'administration des juridictions et des parquets, aux pouvoirs respectifs des autorités de nomination des magistrats, aux procédures de nomination et aux missions de l'Ecole nationale de la magistrature. Il ne suppose aucune modification légale ou réglementaire du statut des magistrats.

224. Les propositions d'un programme d'amélioration de la préparation des chefs de juridiction et de parquet à leurs fonctions sont délibérément simples. Elles visent à valoriser les structures et institutions existantes : services de la direction des services judiciaires, services de la gestion des ressources humaines des services d'administration régionaux, secrétariats généraux des premiers présidents et des procureurs généraux, Ecole nationale de la magistrature et, éventuellement, Institut des hautes études sur la justice. Elle s'efforcent de stimuler et de mettre en synergie les aptitudes, les savoirs et les réseaux de chacune des ces organisations.

225. Les enseignements proposés tendent à associer, à des organismes judiciaires, des partenaires extérieurs en fonction des techniques modernes à emprunter à d'autres secteurs qui peuvent être apportées par des universités ou des grandes écoles. Elles ont l'ambition de créer des savoirs nouveaux en matière de conception et d'exécution des politiques judiciaires, de management des juridictions et de coopération des justices en Europe. Elles peuvent déboucher sur la création de pôles attractifs de recherche et de réflexion sur les questions de justice à l'échelle de l'Europe.

226. Dans le choix des publics de ces formations, les propositions s'efforcent de réaliser l'ouverture indispensable du corps judiciaire sur le monde économique et social en mettant les magistrats en position d'étudier, de réfléchir et de travailler sur des sujets judiciaires avec les personnalités émergentes des autres professions judiciaires et plus largement de toutes les composantes de la société. Cette ouverture et la nouvelle dimension recherchée pour les responsables judiciaires locaux devraient permettre de mieux insérer la justice dans le tissu social.

226. L'ensemble des mesures proposées ne suppose aucune intervention législative. Elles n'ont que peu d'incidence budgétaire. Elles peuvent être mises en oeuvre immédiatement.

*F:\Dossiers PP\Missions et rapport\Formation magistrats\Rapport sur la sélection et la formation des chefs de juridiction et de parquet.npd*