

*Préparation des magistrats de l'ordre judiciaire  
à l'exercice des fonctions  
de chef de juridiction et de parquet*

*(Note de synthèse)*

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 appelés à exercer les fonctions de chef des juridictions et des parquets les plus importants”** (magistrats placés “hors hiérarchie” : premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel, présidents et procureurs de la République de quarante-huit tribunaux de grande instance).
2. Le constat préalable est 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. En outre, la justice est confrontée à un environnement social et institutionnel sensiblement plus exigeant du point de vue de la qualité du service public judiciaire et de l'efficacité dans l'utilisation des moyens qui lui sont attribués. Il en résulte une nécessité de changement qui ne peut être conduit que par des responsables dotés d'une vision générale et stratégique de l'institution judiciaire et d'une culture du management.
3. Or, les modalités actuelles de gestion du corps judiciaire, tant du point de vue de la nomination que de celui de la formation des magistrats, ne sont pas adaptées aux impératifs de management des juridictions et des parquets tels qu'ils résultent des nouvelles méthodes de gestion des juridictions, du développement des politiques judiciaires, de l'exigence de qualité de la justice et de la prise en compte de l'espace judiciaire européen.
4. Il est donc indispensable de faire émerger du corps judiciaire un potentiel de magistrats aptes à conduire le changement, en les préparant à la direction des juridictions et des parquets les plus importants, en les incitant à améliorer l'ouverture de la justice sur les réalités économiques et sociales et en les engageant à favoriser son insertion dans l'espace judiciaire européen. Il s'agit de faire de ces responsables judiciaires locaux les relais actifs de la politique de modernisation de l'appareil juridictionnel entreprise par la chancellerie.
5. Dans cette perspective, plusieurs objectifs sont à atteindre : développer une culture du management judiciaire, instaurer une gestion prospective des ressources humaines, définir une stratégie de formation des chefs de juridiction et de parquet, favoriser une meilleure connaissance du contexte d'exercice de la justice, diffuser la culture judiciaire, stimuler les coopérations dans l'espace judiciaire européen.

6. L'expérience de certains systèmes étrangers, européens notamment (allemands et néerlandais), montre comment ces objectifs sont poursuivis dans le contexte institutionnel qui est propre à chacun d'entre eux. De ce point de vue, la tradition française est que l'autorité investie du pouvoir d'administrer le corps judiciaire, magistrats du siège et du parquet confondus, le ministre de la justice, n'est pas celle qui nomme aux fonctions du siège les plus importantes, le Conseil supérieur de la magistrature. Au moins pour cette catégorie de magistrats, la gestion de la carrière et la formation sont séparées de la nomination aux fonctions les plus importantes. En outre, un établissement public indépendant, l'École nationale de la magistrature, est investi de la mission, revendiquée comme un monopole, de former les magistrats.

7. Dans ce contexte particulier, après examen des divers scénarios possibles, il semble que la préparation des magistrats aux fonctions de hautes responsabilités judiciaires doive se faire en trois phases :

- une phase de découverte de ceux qui sont aptes à conduire le changement, par une gestion dynamique des ressources humaines sous la responsabilité partagée des chefs de cour et de parquet d'une part, du ministère de la justice, d'autre part ;
- avant nomination aux fonctions d'encadrement, une deuxième phase d'étude, de recherche et d'acquisition de connaissances, mettant l'accent sur une vision stratégique de la justice et les principes généraux de conduite des politiques judiciaires, organisée selon un principe d'ouverture sur la société civile ;
- la nomination étant décidée selon une procédure inchangée, une troisième phase d'acquisition des techniques du management des juridictions et des parquets.

Une telle succession dans le temps permet, en outre, d'opérer une répartition judicieuse entre l'identification des "magistrats à potentiel" et leur préparation aux fonctions de responsabilités judiciaires, l'acquisition de connaissances générales et l'ouverture d'esprit à leur donner avant l'accès à ces fonctions, enfin l'assimilation des techniques et du savoir-faire indispensables à leur exercice.

8. S'agissant de la première phase, la détection des futurs chefs des juridictions et des parquets les plus importants doit intervenir dès les premières années d'exercice professionnel. Les premiers présidents et les procureurs généraux doivent être incités à assumer pleinement un des aspects essentiels de leur mission et y procéder avec dynamisme, en liaison avec la direction des services judiciaires du ministère de la justice. Cela nécessite que ces chefs de cour et de parquet soient formés aux techniques spécifiques leur permettant de découvrir "les magistrats à potentiel" afin de les mettre en situation de confirmer ces aptitudes et de les préparer à accéder à des fonctions d'encadrement.

9. Dans une seconde phase, l'identification des magistrats aptes à exercer des fonctions d'administration judiciaire déboucherait sur une première période de formation qui consisterait, avant qu'ils n'accèdent à des postes de responsabilité judiciaire, à donner à ces magistrats une ouverture sur le monde économique et social, une vision globale et stratégique

des questions de justice, une prise de conscience des enjeux de l'espace judiciaire européen. Ces enseignements seraient communs avec des personnalités émergentes des professions juridiques et judiciaires, parmi les élus, du secteur public, du monde de l'entreprise, des syndicats, des associations, des cultes et de la presse choisies en France et en Europe.

10. Il s'agit donc d'organiser un cycle d'études stratégiques sur la justice réservé à un groupe de 80 personnes, sélectionnées par un jury indépendant, présidé par une personnalité de premier plan. Les magistrats qui seraient appelés à se présenter à cette sélection, selon le processus d'identification ci-dessus décrit, par le ministre de la justice sur proposition des premiers présidents et des procureurs généraux, ou qui s'y présenteraient eux-mêmes, constitueraient la moitié de l'effectif, soit une quarantaine, d'un âge compris entre 38 et 50 ans. Ce nombre est fixé en considération de la quantité des postes de chef de juridiction et de parquet importants (hors-hiérarchie) à pourvoir chaque année, en moyenne 25.

11. Les enseignements seraient dispensés, soit par un institut indépendant adossé à l'Ecole nationale de la magistrature, soit spécifiquement créé sous forme d'association, de fondation ou de groupement d'intérêt public, soit par l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice dans une conception rénovée. Organisé sous la forme d'un *mastère spécialisé "Stratégie des Politiques de Justice"*, en partenariat avec une université ou une grande école, le cycle se déroulerait sur une année, à raison de trois jours par mois, et serait commencé et clôturé par un séminaire d'une semaine. Il comprendrait des conférences données par de grands experts, des enseignements en groupes restreints, des travaux personnels et collectifs, des visites de sites et des voyages d'études à l'étranger. Il serait sanctionné par un diplôme.

12. Les conditions d'admission à ce cycle, l'enseignement dispensé, l'ambition d'ouverture devront conférer au diplôme de mastère spécialisé une réputation déterminant l'autorité de nomination des magistrats à choisir les responsables des juridictions et des parquets parmi les personnes qui l'ont acquis et persuadant les auditeurs extérieurs qu'il valorise leur itinéraire professionnel

13. Dans une troisième phase, immédiatement après leur nomination, les présidents de cours et de tribunaux importants ainsi que les chefs des grands parquets seraient astreints à une autre période de formation professionnelle d'administration judiciaire.

14. Cette formation serait maintenue à l'ENM. Toutefois, pour distinguer clairement la formation des responsables judiciaires et construire un enseignement spécifique et adapté, il sera nécessaire de créer une *"Sous-direction de la formation des cadres judiciaires"* dont les enseignements et la pédagogie seraient définis par un comité d'organisation, indépendant du conseil d'administration de l'Ecole, tenant compte des différentes composantes de la société et comprenant notamment un membre de chacune des formations du Conseil supérieur de la magistrature (siège et parquet).

15. Distinguant ce qui est commun aux deux fonctions et ce qui est spécifique à celles du siège et du parquet, le cycle comprendrait trois phases, toutes obligatoires :

- une phase d'initiation, d'une durée de deux mois, dispensée immédiatement après la nomination, centrée sur l'acquisition des principes et techniques de l'administration, de la gestion et du management des juridictions. Ici devra être construite et enseignée la culture de "*management judiciaire*" dont la spécificité est à créer ;
- une deuxième phase de suivi, d'une durée de deux jours par mois au cours des trois premières années suivant la nomination, destinée à préciser et compléter les acquis de la première phase, à partager les expériences et à conduire des projets pilotes ;
- une troisième phase de perfectionnement, d'une durée de deux jours par trimestre au cours de la suite de l'exercice des fonctions de responsabilités afin de poursuivre le partage d'expérience, de préparer les transformations de l'institution judiciaire et l'application des textes nouveaux.

16 - Pour assumer cette mission propre de formation des cadres, l'Ecole devra nouer des partenariats avec des prestataires extérieurs spécialisés, choisis en fonction des matières, universités ou grandes écoles. Pourront y être inscrits des juges et procureurs des Etats d'Europe et en fonction des sujets traités, les travaux seront conduits avec les cadres des greffes et des services extérieurs du ministère de la justice, des responsables des secteurs publics et privés concernés, des élus ou d'autres auditeurs extérieurs.

17. La progression du dispositif sera évalué chaque année par un ***Comité de la formation des chefs de juridiction et de parquet***, présidé par le garde des Sceaux, ministre de la justice, et comprenant 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". Ce comité examinera, sur le rapport du Directeur des services judiciaires, l'exécution du programme durant l'année écoulée et ses perspectives pour l'année à venir. Il émettra des recommandations qui en orienteront les diverses applications.

*Guy Canivet*