

**Organisation ayant rédigé la contribution : groupe de travail de la cause « Restaurer la confiance en la Justice » (« pourunecause.fr » ; coalition « justice »)**

**Thématique transversale : Comment restaurer la confiance en la Justice ?**

**Présentation de la Thématique :**

L'Institution judiciaire est un pilier essentiel de l'Etat de droit et de la démocratie.

Sans justice forte et respectée, l'Etat est lui-même durablement affaibli.

Or, force est de constater que, dans notre pays, le lien de confiance entre les citoyens et la Justice est fortement dégradé.

Restaurer la confiance en la Justice est devenu une priorité.

Pour cela, il convient de remettre à plat notre Institution judiciaire, et ceci, sans aucun tabou, ainsi que le Président de la République nous y a invités dans son discours d'ouverture des Etats généraux à Poitiers.

La réflexion que nous allons mener dans cette contribution n'a pas la prétention de répondre à toutes les questions posées. (1)

Nous nous sommes limités aux quelques points qui nous paraissent essentiels pour parvenir à restaurer la confiance des citoyens dans leur Justice.

(1) Dans le cadre des Etats Généraux de la Justice, nous avons limité le champ de notre réflexion à la Justice judiciaire. Une réforme globale de la Justice mériterait cependant qu'on se penche sur la problématique de l'existence en France de deux ordres de juridictions, ce qui constitue une importante source de complexité pour nos concitoyens (voir annexe n°2)

## **Idées/propositions :**

Ces points peuvent être regroupés autour de 4 questions principales, à savoir :

-comment faire pour que notre Justice soit reconnue comme une **justice indépendante et impartiale ?**

-comment parvenir à un service public de la **justice moderne et efficace ?**

-comment **mieux communiquer ?**

-comment renouer le **lien entre la justice et le citoyen ?**

**① Comment faire pour que notre Justice soit reconnue comme une justice indépendante et impartiale ?**

### **Constat :**

Si la France est incontestablement une démocratie, elle conserve néanmoins un système judiciaire imprégné d'archaïsmes hérités des périodes autoritaires de son histoire.

La formation des juges, leur nomination, leur carrière, le budget des tribunaux, leurs moyens matériels, leurs ressources humaines et leur gestion sont très largement subordonnés aux décisions ministérielles.

Les cours et les tribunaux sont cogérés par des magistrats réputés indépendants (les présidents et les premiers présidents) et par des magistrats unis au ministère de la justice par un lien hiérarchique (les procureurs et les procureurs généraux), ce qui signifie en clair qu'aucune décision relevant de cette dyarchie ne peut être prise en ignorant la volonté ministérielle.

De plus, l'autorité judiciaire est considérée au plan de la gestion de ses moyens comme un simple service du ministère (la direction des services judiciaires), alors même que les juridictions administratives, dont l'existence n'est pas expressément prévue par la Constitution au même titre que l'autorité judiciaire, ne dépendent plus du ministère de la justice.

L'exécutif se refuse en effet à placer les moyens des juridictions dans la mission « pouvoirs publics » des lois de finances, de sorte que les premiers présidents sont confinés dans un rôle d'exécutants du ministre de la justice, au même titre que les directeurs des administrations relevant de ce ministère (administration pénitentiaire et administration de la protection judiciaire de la jeunesse).

**Il apparaît, en résumé, que l'exécutif exerce une véritable tutelle sur l'Institution judiciaire.**

**Cette situation amène nos concitoyens à douter de l'indépendance et de l'impartialité de leur justice.**

**Comment croire, en effet, à l'indépendance et à l'impartialité de juges qui font partie d'une institution dominée par l'exécutif et qui, de surcroît, appartiennent à un corps (le corps de la magistrature) dont une partie importante de ses membres (les procureurs) dépend hiérarchiquement du ministre ?**

Des mesures fortes et courageuses de clarification sont en conséquence indispensables si l'on veut que nos concitoyens n'aient plus de raisons de douter de l'indépendance et de l'impartialité de leurs juges.

**Préconisations :**

**1°) Renoncer au principe de l'unité du corps** de la magistrature pour distinguer les juges des procureurs et supprimer la dyarchie (étant observé que la dyarchie présente par ailleurs de nombreux inconvénients en termes de management, comme cela sera ci-après exposé dans la deuxième partie de ce rapport) ;

**2°) Rénover le statut du parquet** (compte tenu de l'importance particulière de la mission du ministère public dans un état démocratique, les garanties statutaires dont il doit bénéficier pour garantir son autonomie feront l'objet d'une note spécifique) ;

3°) **Mettre en place une nouvelle architecture budgétaire** en créant un budget des juridictions qui ne serait plus placé sous la tutelle de l'exécutif.

Pour cela **plusieurs options** sont possibles, à savoir :

a) définir le budget des juridictions comme un programme budgétaire dont le responsable serait le premier président de la Cour de cassation, et **rattacher ce programme à la mission « Justice »** ;

b) définir le budget des juridictions comme un programme budgétaire dont le responsable serait toujours le premier président et **rattacher ce programme à la mission « Pouvoirs publics »**, à l'instar de ce qui existe pour les juridictions administratives ;

c) confier la **responsabilité du budget des juridictions au CSM** qui deviendrait alors un Conseil de Justice, comme cela existe dans certains pays nordiques ;

#### 4°) **Redéfinir le rôle du ministre**

Dans la nouvelle organisation, le rôle du ministre serait recentré sur la direction des parquets, de l'administration pénitentiaire et de l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse.

Il continuerait à avoir la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de la politique pénale du gouvernement avec le concours des procureurs placés sous son autorité.

(En effet, pour des raisons démocratiques et de légitimité, nous n'avons pas retenu l'idée de la création d'un procureur de la nation) ;

#### 5°) **Maintenir le juge d'Instruction**

Avec un parquet doté d'un statut rénové, on pourrait éventuellement envisager de confier aux procureurs l'instruction de toutes les affaires pénales.

Nous n'avons pas retenu cette option, car nous avons pensé que le maintien du juge d'instruction, magistrat de siège, constituait une garantie d'indépendance supplémentaire dans l'instruction des affaires les plus graves et/ou les plus sensibles ;

## 6°) **Positionner l'avocat comme un partenaire privilégié**

Dans l'organisation actuelle, l'unité du corps de la magistrature se traduit par une proximité entre le juge et le procureur qui est critiquable au regard de la notion de procès équitable.

Un procès équitable suppose, en effet, une égalité des armes entre l'accusation et la défense.

La séparation du Siègre et du Parquet permettra à cet égard de rétablir un certain équilibre entre le procureur et l'avocat.

Quoi qu'il en soit, l'avocat devra être systématiquement positionné comme le partenaire privilégié des magistrats ;

7°) Organiser **un tronc commun pour la formation** des juges, des procureurs et des avocats ;

## 8°) **Vers une nouvelle réforme du CSM ?**

Le CSM constitue la clef de voûte de l'indépendance judiciaire.

La séparation du Siègre et du Parquet se traduira nécessairement par une modification de sa composition.

Actuellement, il intervient essentiellement dans les processus de nomination et en matière disciplinaire, mais il pourrait être envisagé d'étendre ses compétences, notamment dans le domaine budgétaire, ainsi que cela a été ci-dessus indiqué.

Dans l'hypothèse d'une extension des compétences du CSM et de sa transformation en Conseil de Justice gestionnaire du corps de la Magistrature et de ses moyens, il conviendrait cependant de prévoir des mécanismes organisant sa responsabilité devant le Parlement, à l'instar de ce qui existe pour l'Exécutif .

## ② Comment parvenir à un service public de la Justice moderne et efficace ?

### Constat :

Une forte majorité de nos concitoyens considère que la Justice fonctionne mal. (62% dans un sondage IFOP de 2019)

Les critiques adressées au service public de la Justice porte notamment sur sa complexité et surtout sur ses lenteurs.

Certes le temps de la Justice n'est pas celui des médias, mais les lenteurs de la Justice sont loin d'être toutes justifiées.

L'une des causes de cette situation est incontestablement à trouver dans le manque de moyens chronique dont continue de souffrir l'Institution judiciaire malgré les efforts budgétaires importants consentis par le gouvernement au cours des dernières années.

(un précédent Garde des Sceaux n'a-t-il pas parlé de la Justice comme étant en voie de « clochardisation » ?)

Mais la question des moyens ne doit pas occulter les problèmes d'organisation. Dans un contexte de forte contrainte des moyens, il convient au contraire de les examiner avec la plus grande attention.

Dans le cadre de cette courte note, nous nous bornerons à énumérer les principales mesures susceptibles d'être prises pour que notre Justice soit moderne et efficace (voir ci-après nos préconisations).

Chacune de ces mesures fera ultérieurement l'objet de développements complémentaires.

L'une d'elle mérite cependant d'ores et déjà des développements particuliers. Il s'agit du **mode de gouvernance des juridictions**, à savoir de la dyarchie qui est un système dans lequel, ni le président, ni le procureur, ne peut engager la juridiction, ni s'exprimer au nom de celle-ci, sans l'accord de l'autre.

Si la dyarchie présente quelques avantages liés à une concertation minimum indispensable entre le président et le procureur, elle présente en revanche une série d'inconvénients majeurs.

En effet :

- elle ne permet pas toujours de définir clairement la politique et les objectifs de la juridiction et les problématiques sont parfois posées en termes de pouvoir ;

- chacun pouvant s'opposer aux initiatives de l'autre, elle peut aboutir à un immobilisme frileux, à une situation de blocage ou à des compromis peu satisfaisants ;

- par son caractère peu lisible et du fait de la dilution des responsabilités qu'elle génère, elle ne permet pas toujours un suivi efficace des dossiers de la juridiction et elle rend également plus difficile le dialogue social et les relations avec les partenaires extérieurs pour qui il est parfois difficile de savoir qui fait quoi et qui est responsable de quoi ;

- elle peut enfin affaiblir l'autorité des chefs de juridiction sur le directeur de greffe qui, ne dépendant directement ni du président, ni du procureur, peut parfois être positionné comme un troisième chef de juridiction.

**Préconisations :**

1°) Poursuivre et **amplifier les efforts budgétaires** pour parvenir à une remise à niveau des moyens matériels et humains ;

2°) **Réinterroger le « périmètre » du juge** et développer les modes amiables de règlement des différends (MARD) ;

3°) **Réformer la procédure d'appel** pour qu'elle devienne essentiellement une voie de réformation et **envisager la cassation comme une voie de recours vraiment exceptionnelle** ;

4°) **Moderniser la gouvernance des juridictions** en supprimant la dyarchie et en réaffirmant la responsabilité managériale du chef de juridiction tant en ce qui concerne les moyens matériels que les moyens humains mis à sa disposition.

(un secrétaire général entouré de spécialistes , notamment d'un responsable des ressources humaines, d'un contrôleur de gestion, d'un informaticien et d'un comptable agréé qui ne seraient pas nécessairement issus du monde judiciaire, mais de corps professionnels parfaitement formés pour ces tâches, pourrait être positionné auprès du chef de juridiction.

Il en serait le bras administratif pour la mise en œuvre de ses directives et pour assurer le soutien logistique, ce qui permettrait au dit chef de juridiction de se concentrer tant sur ses tâches juridictionnelles que sur ses responsabilités managériales.

Il convient enfin de préciser qu'un dispositif analogue pourrait éventuellement être mis en place pour le chef du parquet) ;

5°) **Développer l'équipe autour du juge**

Si le chef de juridiction ou de parquet pourrait disposer d'une équipe de professionnels dans les domaines ci-dessus indiqués, le juge disposerait quant à lui de spécialistes du droit (juristes), de spécialistes de la procédure (greffiers) et d'experts ;

6°) Procéder aux **aménagements** nécessaires en matière de carte judiciaire, sans jamais porter atteinte à la justice de proximité qui doit demeurer une priorité ;



7°) Repenser la politique de **l'exécution des peines** et lui donner les moyens nécessaires à sa mise en œuvre ;

8°) **Réformer la justice prud'homale** ;

9°) **Encourager les initiatives** et les expérimentations au niveau local.

### ③ **Comment mieux communiquer ?**

#### **Constat :**

Dans une société médiatisée comme la nôtre, communiquer est essentiel. L'image de la Justice et le degré de confiance qui lui est accordé dépendent pour une part non négligeable de la capacité de l'Institution judiciaire à communiquer.

Il convient par ailleurs de considérer que la connaissance par les citoyens de l'organisation et du fonctionnement de la Justice constitue un enjeu important dans une société démocratique.

Les juridictions doivent en conséquence s'organiser pour communiquer avec les citoyens, mais aussi, bien évidemment, avec les médias qui entretiennent avec elles des relations quotidiennes.

Il convient ici de préciser que dans notre organisation judiciaire, la communication avec les médias est principalement assurée par la Chancellerie et le ministère public.

Les juges en tant que tels ne disposent d'aucun moyen de communication qui leur soit réservé.

Ce déficit de communication a pour effet d'entretenir une méconnaissance par les citoyens du rôle exact et du mode de fonctionnement de leurs juges, ce qui pose incontestablement un sérieux problème, dans la mesure où les juges, qui jugent au nom du peuple français, ont besoin de la confiance de leurs concitoyens.

### **Préconisations :**

1°) En liaison avec l'Education Nationale, **participer aux formations civiques sur la Justice** destinées à l'Ecole, l'Université et l'ensemble de la population, pour expliquer le fonctionnement de l'Institution judiciaire et plus particulièrement le raisonnement spécifique du juge ;

2°) En complément des services d'accueil existants, et sans préjudice des compétences propres au ministère public pour communiquer sur les affaires pénales, **recruter dans les juridictions des professionnels de la communication** qui seraient supervisés par les présidents de tribunaux et/ou les premiers présidents de cour d'appel et qui auraient pour mission de contribuer à une meilleure compréhension par les médias de l'activité juridictionnelle ;

3°) Encourager les médias à rendre plus visible le décryptage des affaires (enquêtes et procès) et à faire des points réguliers de l'actualité judiciaire.

#### ④ Comment renouer le lien entre la Justice et le citoyen ?

##### **Constat :**

Alors que la Justice est rendue au nom du peuple français et que des politiques publiques sont menées pour développer la justice de proximité, force est de constater qu'une majorité de français continue de penser que la Justice est une institution difficile d'accès, complexe et dont le fonctionnement est difficile à comprendre.

Cette situation participe du manque de confiance de nos concitoyens en leur Justice.

Malgré les progrès accomplis au cours des dernières années, beaucoup reste à faire pour restaurer les liens de confiance entre les citoyens et la Justice.

##### **Préconisations :**

1°) Mieux organiser et développer les diverses actions destinées à mieux **faire connaître l'Institution judiciaire à nos concitoyens** (voir ci-dessus chapitre concernant la communication) ;

2°) Renforcer les services d'accueil et **développer les politiques publiques d'accès au droit** (Maisons de la Justice et du Droit, Points-Justice .....) ;

3°) **Pérenniser la participation des citoyens** à l'œuvre de Justice dans les juridictions où ils interviennent déjà (jurés d'assises, assesseurs au tribunal pour enfants.....) ;

4°) **Organiser un échevinage** en matière correctionnelle avec la participation d'un échevin dans les formations collégiales ;

5°) **Développer les modes amiables de règlement** des différends (MARD) et les rendre obligatoires avant toute saisine de la juridiction civile, avec possibilité pour chaque partie d'être assistée par un avocat et de bénéficier de l'aide juridictionnelle ;

6°) **Augmenter** de manière substantielle **les moyens financiers** dédiés à l'aide juridictionnelle (AJ), tout en instaurant un ticket modérateur, même modeste, afin de responsabiliser le demandeur à l'AJ.

**Pièces jointes :**

1) Note sur le Parquet

2) Présentation sommaire de la problématique de la séparation de la justice française en deux ordres de juridiction séparés.

## **Annexe 1**

### **« Restaurer la confiance en la Justice ». Note sur le Parquet.**

Lorsque que l'on entend séparer le corps des magistrats entre juges et procureurs, la question qui se pose en priorité est de savoir si cette séparation doit conduire ou non à la fin du statut des magistrats du parquet, à la création d'un organe de poursuite indépendant ou non du ministère de la Justice, faisant ou non partie du pouvoir ou de l'autorité judiciaire, et à l'institution ou non d'un conseil supérieur spécifique au parquet, le Conseil supérieur de la magistrature étant dédié aux seuls juges.

En résumé la question posée est de déterminer si le parquet séparé du siège doit avoir un statut judiciaire ou non.

Un statut non judiciaire du parquet signifie que les procureurs ne sont plus des magistrats, ne font plus partie du tribunal, n'ont plus de prérogatives juridictionnelles et appartiennent à un organe totalement ou partiellement autonome du pouvoir exécutif et/ou législatif.

Les exemples d'organisation des appareils judiciaires dans le monde démontrent que plusieurs solutions existent, certaines étant mixtes, avec des parquets qui, tout en demeurant judiciaires, se trouvent séparés des juges.

En toute hypothèse, quel que soit le statut du ministère public, il importe de retenir que dans tous les cas de figures, les principes et standards internationaux fixent très précisément les conditions d'indépendance, de transparence, d'impartialité et de responsabilité qui doivent présider à l'organisation des organes de poursuite pénale et au rôle des agents de poursuite.

## **1. Les standards internationaux applicables au ministère public**

Les principales lignes directrices<sup>1</sup> relatives aux conditions d'exercice des fonctions de procureurs sont les suivantes :

- Les Etats doivent garantir l'objectivité du ministère public et lui donner les moyens de contribuer au bon fonctionnement du système de justice pénale. Qu'il soit ou non intégré dans le Pouvoir (ou l'Autorité) judiciaire, sa place dans l'administration de la justice pénale est fondamentale ;
- Les Etats doivent s'assurer que les procureurs sont en mesure d'exercer leurs fonctions sans intimidation, obstacle, harcèlement, interférence inappropriée ou exposition injustifiée à des mises en cause civiles ou pénales ;
- L'utilisation du pouvoir discrétionnaire des procureurs dans les poursuites doit être exercée de manière indépendante et sans intervention politique ;
- Si des autorités extérieures au ministère public sont en droit de délivrer des instructions générales ou spécifiques aux procureurs, de telles instructions doivent être transparentes et compatibles avec l'autorité de la loi et données sous réserves des directives destinées à la protection de l'indépendance des procureurs ;
- Il est essentiel que les procureurs bénéficient d'une indépendance ou d'une autonomie suffisante dans leurs prises de décisions, sans égard à de quelconques pressions extérieures, plus particulièrement venant du pouvoir exécutif ;
- Le principe d'indépendance du ministère public a pour corollaire celui de la responsabilité des procureurs ;
- Lorsque les chefs de parquet doivent, par exemple, répondre devant les ministres du gouvernement de l'exercice correct de leurs fonctions de poursuite, ou lorsque le ministère public est un organe faisant partie de la branche exécutive du gouvernement, il est essentiel que l'étendue de la responsabilité des procureurs soit clairement définie par la loi et exercée dans la légalité de manière transparente et responsable devant les citoyens, conformément aux standards internationaux, à la législation nationale et aux bonnes pratiques en matière de déontologie ;

---

<sup>1</sup> The Status and Role of Prosecutors – A United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and International Association of Prosecutors (IAP) Guide – New-York 2014

- Dans les cas où les procureurs ont un statut judiciaire, ils bénéficient alors des mesures réglementaires protégeant l'indépendance des juges ;
- Dans certains systèmes, le statut du ministère public est inscrit dans la constitution. En ce cas, la constitution doit comporter des règles protégeant les procureurs d'influences indues.

## **2. Exemples comparés d'organisation des parquets**

Lorsqu'on étudie l'organisation des ministères publics en Europe, on observe que certains d'entre eux font partie intégrante de l'autorité exécutive.

On compte parmi ceux-ci et principalement l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne (dans la loi fondamentale allemande, il est dit que le pouvoir de rendre la justice est confié aux juges. Les procureurs sont ainsi totalement exclus du judiciaire).

A l'inverse, dans d'autres pays, les procureurs font totalement partie du judiciaire et n'ont aucun lien de subordination avec le pouvoir exécutif.

C'est le cas de l'Italie où les procureurs relèvent de la seule autorité administrative du CSM.

En contrepartie, ils n'ont pas l'opportunité des poursuites et sont obligés de poursuivre tous les supposés auteurs d'infractions commises et relevées, de sorte qu'il n'y a pas lieu à une politique pénale qui orienterait la politique de poursuite des parquets.

L'Italie a par ailleurs adopté une procédure pénale accusatoire qui exclut les procureurs du tribunal, leur place dans les salles d'audience étant à la même hauteur que celle de la défense, sans autres prérogatives particulières.

Dans la majorité des pays européens, le ministère public est un organe indépendant dont l'autonomie est garantie par la constitution ou par la loi et est aussi, et bien souvent, budgétaire.

On peut citer l'exemple de la Moldavie, ex-république soviétique, qui a fait l'objet de nombreuses analyses et recommandations du Conseil de l'Europe et plus particulièrement de la Commission de Venise.

En vertu de la loi, le ministère public est une institution publique au sein de l'autorité judiciaire qui jouit d'une indépendance totale à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif, mais également judiciaire.

Le procureur est quant à lui un agent public qui exerce les fonctions du ministère public. Il n'est pas un magistrat. Il bénéficie toutefois d'un statut spécial qui fixe les règles disciplinaires ainsi que celles relatives au recrutement et à la gestion des carrières, le tout sous la supervision d'un Conseil Supérieur des Procureurs (CSP) composé de membres élus parmi les procureurs et de « laïcs » choisis par le parlement.

L'organe du ministère public est placé sous l'autorité d'un procureur général nommé à l'issue d'une procédure de pré-sélection effectuée par une commission spéciale établie par le ministre de la Justice, puis soumise au CSP qui présente in fine son choix au Président de la République.

Chaque année le Procureur Général se présente devant le Parlement pour lui exposer l'activité du ministère public.

Si l'indépendance externe du ministère public est soulignée à plusieurs reprises dans les textes, il en va autrement de l'indépendance interne. Le ministère public est un organe extrêmement hiérarchisé. Le Procureur Général a des prérogatives importantes. Il peut notamment confier et/ou transférer un dossier d'un procureur à un autre sans tenir compte des règles de compétence territoriale.

### **3. Le cas du parquet français**

En France, le ministère public, dont les membres ont un statut judiciaire, est subordonné au ministère de la justice.

Disposant du pouvoir d'opportunité des poursuites, les procureurs sont en contrepartie tenus d'agir en se conformant à une politique pénale nationale définie par le gouvernement.

Les procureurs généraux répondent en effet devant le ministre de la Justice de la mise en œuvre de cette politique dans leurs ressorts de compétence.



Il convient également de noter que les procureurs exercent leurs activités d'investigation et de poursuite dans le cadre d'un système de justice inquisitoire qui leur octroie des prérogatives d'ordre juridictionnel (c'est ainsi, à titre d'exemple, que lorsqu'un juge d'instruction est saisi d'une affaire, c'est le parquet qui fixe les limites de son champ d'investigation par le réquisitoire introductif et les réquisitoires supplétifs).

Par ailleurs la plus grande partie des postes de catégorie A de l'administration centrale du ministère de la justice est alimentée par des magistrats qui sont alors détachés et ont un statut de « parquetier » : substitués et premiers substitués à l'administration centrale. Durant le temps du détachement, ces magistrats appartiennent donc à la branche exécutive du gouvernement.

Sans aller plus avant dans le détail de l'organisation du parquet français, il apparaît clairement que sa dépendance au pouvoir exécutif justifie une réforme prévoyant la séparation des juges et des procureurs.

#### **4. Les modalités d'une séparation des magistrats du siège et du parquet.**

La séparation des magistrats du siège et du parquet peut parfaitement être envisagée tout en maintenant aux procureurs la qualité de magistrats judiciaires.

Il serait alors possible de conserver un CSM commun aux juges et aux procureurs avec deux sections distinctes sous réserve de supprimer la présence d'un juge dans la section procureurs et d'un procureur dans la section juges.

L'une des principales raisons des tenants de la séparation étant de mettre fin à la connivence supposée exister entre magistrats du siège et magistrats du parquet, il conviendrait de faire sortir les procureurs des tribunaux et des cours et de mettre fin à la dyarchie.

Il faudrait en ce cas régler la question des infrastructures et des équipements qui devront être propres au ministère public, soit par une relocalisation des procureurs et de leurs greffiers dans la juridiction même, soit par leur établissement dans des bâtiments séparés.

La séparation des juges et des procureurs devra nécessairement être accompagnée par une séparation des budgets, celui du ministère public devant faire l'objet d'une ligne budgétaire distincte au sein du budget du ministère de la justice et celui du siège pouvant être alloué au CSM.

En cas de séparation, il faudra enfin s'interroger sur la nécessité de maintenir une formation commune ou d'instaurer un tronc commun, étendu possiblement aux avocats, suivi d'une formation séparée adaptée aux métiers spécifiques du siège et du parquet.

## **Annexe 2**

### **« Restaurer la confiance en la justice »**

#### **Présentation sommaire de la problématique de la séparation de la justice française en deux ordres de juridictions**

La séparation des ordres de juridictions judiciaires et administratives trouve son origine dans la conception de la séparation des pouvoirs qu'avaient les révolutionnaires français de 1789 selon laquelle le juge ne peut pas juger l'administration.

Aux termes de l'article 13 toujours en vigueur du titre 2 de la loi des 16 et 24 août 1790 : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonction »

Peu à peu, grâce à l'action persévérante du Conseil d'Etat, l'Etat et les collectivités publiques sont cependant redevenus des justiciables, tout en bénéficiant d'un privilège de juridiction devant le juge de l'administration.

C'est ainsi qu'est né l'ordre de juridiction administratif, ainsi qu'un tribunal des conflits pour statuer sur les difficultés de frontière entre le juge de l'administration et le juge de droit commun.

Les juridictions administratives sont composées de juges qui n'ont pas le même statut que les juges de l'ordre judiciaire et qui ne font pas partie de l'autorité judiciaire dont l'essence est constitutionnelle.

Malgré leurs différences de statuts, les juges administratifs et les juges judiciaires se sont toutefois progressivement rapprochés en obéissant aux mêmes valeurs et à la même culture.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs lui-même favorisé ce rapprochement en reconnaissant le juge administratif comme garant des libertés personnelles au même titre que le juge judiciaire, et en restreignant le monopole constitutionnel reconnu à ce dernier par l'article 66 de la Constitution à la seule privation complète de liberté.

Dans ces conditions , on peut aujourd'hui se demander quelle est encore la justification de l'existence de deux ordres de juridiction séparés.

Ne devrait-on pas avoir le courage d'abandonner un système qui se présente pour le justiciable comme l'un des arcanes les plus difficiles sur la voie de l'accès à la justice et à l'intelligibilité de nos institutions ?

Sans ignorer les difficultés d'ordre juridique et politique à surmonter, la question de la réunification des deux ordres de juridiction pour parvenir à une organisation de la justice plus claire et plus lisible, à l'instar de ce qui existe dans de nombreuses démocraties, mérite donc d'être étudiée avec sérieux.