

Où en est la justice 18 mois après la fin des Etats généraux ?

Université Jean Moulin (Lyon 3)

vendredi 15 mars 2024

Conférence de Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'Etat, président du comité des Etats généraux de la justice (2021-2022) lors de la remise des diplômes de master 2 à la préfecture du Rhône

L'institution judiciaire se porte mal en France. Les professionnels qui concourent à son fonctionnement font régulièrement part de leur profond malaise, comme on l'a vu avec la tribune signée par 3000 magistrats à l'automne 2021. Les justiciables, de leur côté, n'accordent à cette institution qu'un crédit limité. La toile de fond de cette crise est une société en plein bouleversement qui porte en elle de nouvelles peurs et de nouveaux risques : le terrorisme, le changement climatique, un progrès technique échevelé et déstabilisant, les conséquences d'une globalisation mal régulée, la défiance envers les institutions, une perte généralisée de sens... Dans ce contexte, émergent, chez nous comme hors de nos frontières, des tentations de remise en cause d'un Etat de droit patiemment élaboré au cours d'une histoire tourmentée. Face à cette situation, le besoin et l'attente de justice demeurent paradoxalement forts. C'est à eux que le comité des Etats généraux s'est efforcé de répondre.

Mon propos s'ordonnera en deux points : ce qui est ressorti des Etats généraux en termes d'état des lieux, de diagnostic et de perspectives de redressement de l'institution judiciaire ; puis le plan proposé par le Gouvernement et approuvé par le Parlement avec les lois organique et ordinaire du 20 novembre 2023, en m'interrogeant sur sa capacité à répondre aux besoins de la justice et sur ses conditions de réussite.

I- Ce qui est ressorti des Etats généraux de la justice

Les Etats généraux ont dressé un état des lieux, formulé un diagnostic et posé des principes de redressement. Quels sont-ils ?

A- Le constat de la crise de l'institution judiciaire

Cette crise est paradoxale, dans la mesure où la demande de justice n'a pas augmenté depuis une quinzaine d'années, voire même a diminué dans certains secteurs, comme dans les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes où la baisse a été comprise entre 40 et 50% en 14 ans, à la suite de réformes structurelles, comme la rupture conventionnelle du contrat de travail ou le barème d'indemnisation en cas de licenciement abusif.

Pourtant, la justice peine de plus en plus à remplir son rôle. Elle ne parvient pas à trancher les litiges dans des conditions décentes : les délais de jugement s'allongent, les stocks s'accumulent et la qualité des décisions de première instance baisse, ce qui conduit à la croissance des annulations et des réformations en appel et, par conséquent, à la saturation des cours d'appel.

Les « stocks » des juridictions de première instance et d'appel ont ainsi augmenté de près de 40% de 2005 à 2019, tous contentieux confondus. Fin 2019, plus de 1 400 000 affaires attendaient d'être jugées, contre un peu plus d'un million, 14 ans plus tôt. Cette situation s'est fortement dégradée avec la crise sanitaire du Covid, les juridictions ayant été à l'arrêt pendant de nombreux mois, faute de disposer des outils numériques permettant aux magistrats et agents de greffe de travailler « à distance ». Elle a engendré, au retour des personnels de justice dans les juridictions, du découragement et même de la souffrance.

La crise de la justice se traduit aussi par des délais excessifs d'exécution des mesures prononcées. A titre d'exemple, près de 100 000 condamnations à des peines d'emprisonnement ferme, il est vrai sans mandat de dépôt à l'audience, sont en attente d'exécution. Un tiers des décisions des juges des enfants relatives à des mineurs en danger s'exécutent en plus de quatre mois...

La justice ne parvient pas à protéger les plus faibles - dont le nombre croît fortement¹ - dans des conditions de délai et de qualité suffisantes, comme le montre l'évolution des affaires civiles des juges des enfants. Elle n'est pas davantage en état de faire face aux besoins présents et anticipés relatifs aux majeurs protégés.

Pour ajouter à ce tableau des ombres supplémentaires, les parquets sont dans un état d'extrême tension en dépit des renforts importants dont ils ont bénéficié² et les établissements pénitentiaires comme les services de probation sont en grande difficulté à cause du nombre des personnes condamnées et du déficit des moyens de ces services.

Cette crise profonde a été masquée jusqu'à une période récente par l'exceptionnel engagement, voire l'héroïsme, de nombreux professionnels –magistrats et agents de greffe des juridictions – qui ont réussi à faire « tourner la machine » sans les moyens requis et sans que les conditions structurelles d'un meilleur fonctionnement de l'institution ne soient réunies.

B- Le diagnostic de cette crise

¹ Le nombre des mineurs protégés s'élevait à 328 000 en 2019, soit une progression de plus de 12% en 10 ans.

² L'augmentation des effectifs a été de 18% entre 2004 et 2018.

Il tient en peu de mots : c'est le manque de moyens, l'incapacité à penser le fonctionnement de l'institution de manière systémique, le déficit de management et la contestation diffuse, mais assez généralisée, de l'autorité des magistrats.

1/ Le manque de moyens s'inscrit dans le contexte général de paupérisation des services publics régaliens depuis plusieurs décennies. A tort, le choix a été fait par la société française de délaisser ces services au profit du financement de l'Etat-providence. Mais la question de l'insuffisance des moyens est plus sensible encore dans une institution dont les besoins ont fortement augmenté dans la période la plus récente, au moment même où l'Etat engageait la maîtrise de ses dépenses. Le ministère de la justice qui était celui de la loi, du droit et des professions libérales est devenu un opérateur majeur de services publics. Mais alors qu'au début des années 1970, le ministère des finances lui réclamait des idées de dépenses - c'est alors que les greffes des juridictions ont été fonctionnarisés -, il ne lui a pas par la suite accordé les dotations dont il avait besoin, parce que l'Etat n'en avait plus les moyens.

En outre, les moyens additionnels du ministère de la justice ont été fléchés vers le milieu fermé de l'administration pénitentiaire, là où la pression des besoins était la plus visible et la plus forte. Les juridictions n'ont par suite recueilli que des miettes des augmentations des crédits du ministère. Le déficit des ressources des services judiciaires a été très longtemps nié ou masqué par des politiques de flux, notamment des tentatives de déjudiciarisation souvent utiles, mais pas du tout à la hauteur des besoins : car la complexification du droit et des contentieux explique que le poids relatif d'une affaire n'a plus rien à voir avec ce qu'il était il y a quelques décennies. Les statistiques dont on se gargarise sont toujours trompeuses.

2/ Au déficit patent des moyens, s'est ajoutée l'incapacité à penser le fonctionnement de la justice de manière systémique. De nombreuses réformes ponctuelles ont certes été mises en œuvre depuis une vingtaine d'années, mais sans vues d'ensemble, un peu à la manière de rustines que l'on appliquerait sur une chambre à air hors d'usage. Par ailleurs, les réformes normatives, même celles que la chancellerie pilote directement, restent conçues selon une approche très « légicentrée » : elles sont trop souvent déconnectées d'une réflexion suffisante sur leurs conditions d'application par les juridictions.

3/ Le déficit de management est aussi l'une des grandes infirmités de la justice. Ce ministère n'a pas été pensé pour être administré : il a été organisé pour « produire » de la norme, la loi civile et pénale, régler les professions du droit et exercer l'action publique. Il n'y avait par conséquent à la chancellerie que des magistrats et aucun administrateur.

Jusqu'à la création d'un secrétariat général en 2005 d'ailleurs toujours contesté, ce ministère n'a pas disposé d'un pilotage cohérent et suffisant au plan central et régional. Au niveau central, certains partages de compétences restent débattus dans les mêmes termes qu'il y a 40 ans. Au niveau régional, l'organisation déconcentrée du ministère est illisible, puisque les ressorts de ses services ne coïncident ni entre eux, ni, pour l'essentiel, avec celui des régions de droit commun. Certaines juridictions relèvent ainsi de trois pôles régionaux différents pour leurs crédits de fonctionnement, leur immobilier et leur informatique.

Quant à la gestion des ressources humaines, elle est dominée par les questions statutaires et les relations avec le Conseil supérieur de la magistrature. Elle est en fait inexistante. Il n'y a, par exemple, pas de politique de filières, de compétences ou de métiers pilotée par le ministère...

Enfin, les outils numériques sont inadaptés, alors pourtant que le plan de transformation numérique de la précédente législature - 2017-2022 - a été doté de 530 M€ et de 260 emplois. Les matériels et les infrastructures numériques ont certes été améliorés. Mais les retards dans la livraison des applicatifs et leur fréquente inadaptation aux besoins des usagers sont des sujets récurrents de mécontentement. Un nombre important de ces outils ne procure donc qu'un appui minime aux juridictions.

4/ Par ailleurs, la justice n'est, en dépit des apparences, pas toujours ou pas assez respectée. Les relations entre les juridictions et les magistrats - qui sont mandants ou autorité hiérarchique -, d'une part, et les services chargés de l'exécution de leurs décisions - administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, police judiciaire, aide sociale à l'enfance -, d'autre part, sont souvent déséquilibrées, voire même inversées. Or le mandataire doit s'acquitter de son mandat et ne peut évidemment pas s'exprimer avec la même autorité que son mandant. A plus forte raison, le subordonné. Il convient par conséquent de remettre à l'endroit la pyramide hiérarchique qui place le juge ou le procureur au sommet de l'édifice. Il ne s'agit pas ici du corporatisme : c'est la simple application de la loi et même de la Constitution.

C- Des principes de redressement

1/ Le comité des Etats généraux de la justice a pris position pour le renforcement des moyens humains des juridictions à hauteur d'au moins 8 500 emplois supplémentaires³ sur cinq ans, dont 1 500 magistrats. Les emplois demandés lui sont apparus d'autant plus nécessaires que le comité n'a pas proposé de réduction du périmètre de l'office du juge, notamment dans le champ de la protection des personnes ou des litiges modestes par leur enjeu pécuniaire. Les emplois du ministère de la justice doivent en outre être attractifs, ce qui impose de mettre à niveau les régimes indemnitaires, ceux des magistrats, comme ceux des agents de greffe. Le faible niveau des indemnités des personnels du ministère de la justice conduit en effet à des vacances de postes et une rotation permanente des personnels qui rejoignent dès que possible des administrations moins chiches.

2/ L'accent doit aussi être mis sur la professionnalisation de la gestion des ressources humaines qui ne peut se réduire à l'application de statuts. Cette gestion doit reposer sur des bases à la fois prospectives et objectives et conjuguer les besoins des services et les aspirations des personnes. Un référentiel d'activité des juridictions - c'est-à-dire un système d'évaluation de la charge de travail des magistrats et des agents de greffe - doit ainsi être construit. Les ressources doivent être équitablement réparties entre les juridictions en fonction des charges et des besoins dûment évalués, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il faut aussi permettre aux magistrats de bâtir des projets de carrière reposant sur leurs aspirations et leurs compétences et cesser de leur imposer des changements de fonction non souhaités pour « prendre un avancement ». Une institution moderne qui veut attirer et garder des talents ne peut pas se permettre de procéder autrement.

Tous les magistrats doivent par ailleurs être évalués, y compris les chefs des cours d'appel et les magistrats de la Cour de cassation, et la procédure applicable aux chefs de juridiction doit prendre en compte les observations de la communauté de travail et constituer ainsi une évaluation « à 360 degrés ».

³ C'est-à-dire en plus du remplacement des magistrats et fonctionnaires partant à la retraite.

3/ La stratégie numérique du ministère doit par ailleurs être entièrement refondée. Cela implique d'élaborer un nouveau schéma directeur, de mettre en place une véritable maîtrise d'ouvrage - permettant de diriger effectivement les prestataires privés -, et d'associer les usagers à la conception et la validation des applicatifs.

4/ Parmi les autres pistes de travail, le comité a proposé de réorganiser le pilotage déconcentré du ministère et, dans ce cadre, de remédier à la discordance des ressorts administratifs et judiciaires. L'objectif est de renforcer l'efficacité et la cohérence de la gestion du ministère ainsi que la pertinence de la participation de la justice aux politiques publiques territoriales.

5/ Au-delà de ces mesures de gestion, le comité a proposé de restaurer et de renforcer les juridictions de première instance qui ne remplissent pas l'office que les justiciables attendent d'elles. La première instance est trop souvent regardée par les parties comme un simple galop d'essai, une sorte de tour de chauffe, avant que les affaires ne se règlent véritablement en appel. Il faut donc rétablir la collégialité en première instance et y affecter, aux côtés de magistrats débutants, des juges expérimentés, ce qui implique de rompre le lien statutaire entre le grade et l'emploi. Il faut aussi généraliser la mise en place d'équipes de collaborateurs autour des juges et engager une démarche globale de règlement alternatif des litiges.

6/ La restauration de la justice passe enfin par un ensemble de mesures sectorielles dans les domaines de la justice civile, commerciale, sociale, pénale et dans celui de l'exécution des peines.

Le comité des Etats généraux s'est aussi penché sur ce qui pouvait, en favorisant l'entre soi et le corporatisme, affaiblir la place de la justice dans le concert des pouvoirs publics. Pour faire bref, il estime que la place des non magistrats pourrait être renforcée dans les organes de gestion statutaire (Conseil supérieur de la magistrature et commission d'avancement) et qu'il faut éviter toute forme de monopole syndical et de cogestion du corps judiciaire. Le comité a aussi nettement écarté la thèse selon laquelle l'administration de la justice devrait être placée sous l'autorité du CSM.

C'est donc un très important travail de clarification et de refondation qui a été proposé au terme des Etats généraux.

II- Le plan proposé par le Gouvernement et approuvé par le Parlement (lois organique et ordinaire du 20 novembre 2023)

Sur la base des propositions des Etats généraux, le Gouvernement a arrêté son propre plan. Deux projets de loi, un projet de loi organique sur le statut des magistrats et un projet de loi d'orientation et de programmation, ont été adoptés par le Parlement au terme d'un vote conforme des deux assemblées sans engagement de la responsabilité du Gouvernement. Ces deux lois ont été promulguées le 20 novembre dernier. Quelles orientations ont été retenues ? Répondent-elles aux besoins qui ont été identifiés ? A quelles conditions peuvent-elles réussir ?

A- Quelles sont les orientations et les moyens retenus par les deux lois du 20 novembre 2023 ?

1/ La loi de programmation prévoit une hausse significative des moyens du ministère de la justice de 9,6 milliards d'euros en 2023 à 10,75 milliards en 2027, soit une augmentation de 12,2 %. Mise en perspective, cette hausse est plus importante : si l'on part de la base 2022, la hausse atteint 21,3% sur 5 ans. Le ministre de la justice n'a par ailleurs pas manqué de souligner la hausse obtenue depuis son arrivée à la chancellerie (de 7,6 à 9,6 milliards entre 2020 et 2023, soit +26%) ainsi que celle qui devrait résulter des deux lois de programmation de 2017 à 2027, soit près de 60% (de 6,8 à 10,75 milliards, soit +58%).

Il est possible de tout démontrer avec des statistiques et la programmation budgétaire de la justice n'échappe pas à ce postulat. On doit cependant retenir qu'en raisonnant sur 4, 5, 7 ou 10 ans, l'effort budgétaire consenti pour la justice est réel, même en tenant compte de l'inflation⁴, qu'il a peu de précédents, qu'il s'inscrit dans la durée et que, contrairement aux usages, l'essentiel de cet effort est réalisé en début et non en fin de période.

2/ Au regard de cette programmation financière inévitablement abstraite, il convient d'examiner concrètement les créations d'emplois : la loi de programmation en prévoit 10000, contre 8500 pour le comité des Etats généraux. Mais le périmètre de ces deux enveloppes n'est pas le même : là où les Etats généraux visaient le seul programme « Justice judiciaire », la loi de programmation embrasse la totalité des programmes de la justice, y compris l'administration pénitentiaire (avec la construction et la mise en service de 18000 nouvelles places en détention), la protection judiciaire de la jeunesse... En fait, les renforts des juridictions devraient se limiter à 3600 postes, 1500 magistrats (comme proposé par les Etats généraux), 1500 agents de greffe, plus 600 postes pérennisés pour la justice de proximité, auquel s'ajoutera « un nombre substantiel d'assistants de magistrats », ce qui est loin d'être négligeable au regard de l'absence d'effort des décennies passées, mais reste inférieur d'au moins 50% à nos propositions. Celles-ci sont, il est vrai, parties d'évaluations d'organisations professionnelles qui n'ont sans doute pas été assez expertisées.

3/ Après l'examen des chiffres, il convient de se pencher sur les grandes priorités du ministère.

a/ Sur le plan des ressources humaines, les recrutements de l'Ecole nationale de la magistrature qui sont passés à 380 auditeurs de justice en 2023 vont atteindre cette année 470, soit une augmentation de 80% des effectifs des promotions. Parallèlement, le recrutement des magistrats va être ouvert, simplifié- il y avait 11 voies de recrutement ! – et professionnalisé, du moins pour les candidats ne passant pas le concours.

Beaucoup des lacunes de la politique des ressources humaines qui ont été signalées dans le cadre des Etats généraux devraient aussi être corrigées. Dans les débats parlementaires, comme dans le rapport approuvé par la loi d'orientation, émerge avec force l'exigence de professionnalisation de la gestion des ressources humaines.

⁴ La hausse des prix a été de 17,9 % entre 2017 et 2023, ce qui demeure très inférieur à la hausse du budget de la justice pendant cette période : 41%.

b/ Pour améliorer le fonctionnement des juridictions et renforcer leur efficacité, deux mesures sont proposées :

- La déconcentration de la gestion judiciaire dans les cours d'appel des chefs-lieux de région, mais aussi au niveau des juridictions ;
- la mise en place d'équipes d'aide à la décision auprès des magistrats, composées d'attachés de justice pouvant être ensuite intégrés dans la magistrature. Sans renoncer à leurs responsabilités, les magistrats ne peuvent, ni ne doivent mener l'intégralité de leurs travaux de manière solitaire. Ils doivent pouvoir encadrer des équipes et déléguer des tâches.

c/ Le plan d'action numérique est une autre priorité du ministère. L'accent est mis sur neuf objectifs stratégiques et sur la conduite des projets - qui a été le talon d'Achille du dernier quinquennat -. Un nouveau chantier de dématérialisation est annoncé : le projet « zéro papier 2027 » avec un accès numérique garanti à tous les usagers du ministère.

Le rapport de la loi d'orientation n'oublie pas des réalités plus triviales, comme le plan de soutien immédiat aux juridictions : ce plan comporte des mesures simples, comme la mise à niveau des réseaux et du parc informatique des juridictions. De même, il prévoit des audits numériques pour les juridictions en crise. Au vu des retours d'expérience des Etats généraux, toutes ces mesures, simples et pratiques, sont bienvenues.

d/ La loi organique du 20 novembre dernier procède de son côté à des ajustements du statut des magistrats : indépendamment des questions de recrutement, elle tient largement compte des recommandations des Etats généraux, y compris sur la responsabilité des magistrats.

4/ Après les mesures globales, il convient d'examiner les priorités sectorielles.

Le code de procédure pénale va être réécrit, ce qui est devenu indispensable. Constamment ravaudé, il est devenu illisible, même pour les praticiens. Mais si de premières simplifications utiles ont déjà été votées en novembre dernier, il est difficile d'attendre de cette réécriture des bénéfices spectaculaires en termes d'allègement des procédures et d'efficacité de la justice pénale. Car la garantie des droits fondamentaux ne permet pas de faire n'importe quoi. Les gains les plus tangibles résulteront donc moins de la loi, que d'un recours accru aux technologies numériques.

En ce qui concerne la justice civile, des pistes de travail intéressantes ont été retenues : d'une part, le développement des procédures de règlement amiable avec des audiences dédiées, ces dispositifs fonctionnant bien dans beaucoup de pays et des expérimentations prometteuses se déroulant en France ; et d'autre part, la césure du procès, le juge se limitant à trancher les points nodaux du litige, le plus souvent une question de droit, et renvoyant aux parties le soin d'en tirer les conséquences, par exemple pour fixer le montant des indemnités. L'indemnisation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle devrait davantage tenir compte de leur implication dans les procédures de règlement amiable.

Toutes les mesures prises devraient, selon le Gouvernement, permettre à l'horizon de 2027 de diviser par deux les délais de jugement en matière civile et de ramener à 6 mois le délai maximal d'audiencement des affaires correctionnelles et à 12 mois le délai d'audiencement maximal pour les affaires les plus complexes.

B- Ces mesures répondent-elles aux besoins de la justice et à quelles conditions peuvent-elles réussir ?

Il est imprudent de poser ce type de question, notamment au vu des trois lois de d'orientation et de programmation pour la justice précédemment adoptées par le Parlement, respectivement en 1993, 2002 et 2019. Chacune d'entre elles a réglé des problèmes et permis de faire face aux urgences et aux priorités du moment. Mais aucune n'a apporté de réponse durable et globale aux problèmes lancinants auxquels la justice est confrontée. La seule certitude est que la justice est aujourd'hui regardée comme une politique publique majeure qui ne peut et ne doit pas être négligée. C'est un changement radical par rapport aux années 1970-1980.

1/ Pour répondre par l'affirmative à la première question posée, il est un argument d'autorité que j'ai scrupule à invoquer. Les groupes de travail et le comité des Etats généraux auraient-ils manqué de discernement au point de ne pas poser les bons diagnostics, ni de faire les propositions pertinentes permettant de mettre la justice dans un meilleur ordre de marche ? J'ai peine à le penser, sans du tout m'attribuer la paternité de toutes les analyses, idées et propositions qui sont sorties des Etats généraux.

On pourrait aussi soutenir, ce qui s'est dit lors du débat parlementaire, que les Etats généraux ont certes fait de bonnes propositions, mais que celles-ci ont été mal prises en compte par le Gouvernement et que, par conséquent, les besoins de la justice ne peuvent y trouver leur compte. Cette affirmation est flatteuse pour le comité chargé de faire la synthèse des Etats généraux, mais elle n'est pas vraie. Certes, il y a des écarts entre les propositions du comité que j'ai présidé et les choix du Gouvernement et du Parlement. Mais ils portent sur des questions qui n'ont pas d'impact significatif sur le fonctionnement de l'institution judiciaire. Même les écarts sur les créations d'emplois entre les propositions du comité et les décisions prises, sans être négligeables, ne sont pas des obstacles dirimants à l'atteinte des objectifs fixés par la loi d'orientation.

Il est certes un autre risque qui conduirait à ne pas atteindre les objectifs assignés. Ce serait que la programmation financière de la loi ne soit pas respectée. Cette hypothèse ne saurait par principe être écartée.

Mais, en l'état, je considère que la loi d'orientation répond aux besoins essentiels de la justice, tels que nous les connaissons aujourd'hui et que nous pouvons raisonnablement les anticiper dans les années qui viennent.

2/ La question qui se pose est plutôt celle de savoir si le ministère saura traduire en actes les orientations retenues. La question est donc moins : « Les mesures décidées répondent-elles aux besoins ? » que « Saura-t-on les mettre en œuvre d'une manière telle qu'elles produisent effectivement les effets escomptés ? » La réponse à cette seconde question est bien sûr plus difficile que la réponse à la précédente. Elle conduit à s'interroger sur les conditions de la réussite du plan qui a été décidé. Au risque de la dispersion et de la lassitude, j'en retiendrai six.

a/ **Première condition** : il faut surmonter le risque et même la fatalité de la division et de la dispersion.

Le ministère de la justice est, d'une manière générale, celui dans lequel « un » se divise toujours en « deux » : ce sont les juridictions *versus* l'administration centrale qui entretiennent des

relations dépourvues de confiance, alors même que leurs cadres sont issus du même corps ; c'est la gestion du corps judiciaire partagée entre la direction des services judiciaires et le Conseil supérieur de la magistrature ; c'est la *summa divisio* entre le siège et le parquet qui installe la dyarchie à tous les niveaux ; c'est le rôle respectif des magistrats et des greffiers ; ce sont les intérêts divergents des cours d'appel et des tribunaux de première instance ; ce sont les « grandes cours » dotées d'un budget opérationnel de programme et les autres... Ces divisions et séparations compliquent à l'excès la gestion de l'ensemble. Elles requièrent par conséquent, de la part des personnes investies de fonctions de pilotage, une aptitude particulière à la coopération pour surmonter des obstacles sérieux, mais qui n'ont rien de fatal.

b/ **Deuxième condition** : pour atteindre les objectifs fixés, **il faut assumer la place de la gestion**, qui n'est pas incompatible avec les autres missions et finalités, plus nobles, du ministère. A titre d'illustration, cette exigence se manifeste dans la vie des juridictions : celles-ci doivent être « managées » et il existe de grandes marges de progrès à cet égard. Comme j'ai pu le mesurer dans la juridiction administrative, le rôle d'un chef de juridiction est essentiel dans le bon fonctionnement - ou non - de celle-ci, alors pourtant que le travail juridictionnel est à la fois indépendant et très « normé ».

c/ **Troisième condition** : il faut savoir articuler les objectifs multiples de la loi d'orientation. Il est clair que le rapport annexé à cette loi donne le tournis, tant les objectifs retenus sont nombreux et peuvent paraître s'affaiblir mutuellement. Il convient donc de les hiérarchiser.

d/ **Quatrième condition** : il faut assumer la dimension systémique de beaucoup d'options retenues : cela vaut notamment pour le projet numérique qui ne pourra réussir qu'en mobilisant et en conjuguant les énergies et l'engagement de partenaires nombreux au plan central et dans les juridictions, et pas seulement ceux des développeurs. Comme la gestion des ressources humaines, l'informatique est un point-clef de la réussite du plan de redressement de la justice.

e/ **Cinquième condition** : il faut restaurer l'autorité de la justice et des parquets, partout où elle est, plus ou moins subtilement, méconnue ou battue en brèche ;

f/ **Sixième condition** : il faut maîtriser l'inflation normative, ce qui concerne bien d'autres pilotes que le seul ministère de la justice. Je note à cet égard avec une certaine malice que les deux lois du 20 novembre 2023 ont ajouté 450 000 signes à notre ordonnancement normatif (et 325 000, si l'on ne tient pas compte du rapport annexé à la loi d'orientation) ...

*

* *

En conclusion, il ne faut pas se dissimuler l'ampleur du chantier qui reste à réaliser. Les Etats généraux ont entrouvert une fenêtre d'espoir pour l'institution judiciaire. Mais leur terme est loin d'être atteint et ce qui reste à construire est plus important que ce qui a déjà été accompli.

La crise du service public de la justice dans notre pays et les moyens de la surmonter, qui ont été l'objet du présent exposé, ne doivent pas faire oublier une autre crise, planétaire celle-là, celle de l'autorité judiciaire qui se traduit par la contestation croissante de l'office des juges, de leurs décisions et, notamment, de la pénalisation des acteurs publics, jugée excessive et

injustifiée. Cette crise universelle de l'autorité judiciaire - à laquelle seule échappe pour le moment l'Allemagne - procède pour l'essentiel de deux causes dont on a tardé à prendre la mesure : le juge ne se borne plus à appliquer ou même à interpréter la loi ; conformément aux constitutions nationales, il la juge ou en écarte l'application et, de plus en plus, il co-construit le droit, ce qui le fait inévitablement entrer en tension, voire en conflit, avec les autres pouvoirs publics et certains courants politiques. En outre, le juge n'entend plus de nos jours être le gardien d'un ordre politique ou social déterminé ; notamment, la loi s'applique désormais de manière égale à tous et les « *jugements de cour* » sont devenus, qu'on le veuille ou non, les mêmes pour tous, « *puissant(s) ou misérable(s)* », à l'opposé de ce qu'écrivait La Fontaine dans sa fable *Les animaux malades de la peste*. Ces évolutions conformes à notre conception de l'Etat de droit doivent être assumées, même si le juge n'a pas, comme le souligne à bon droit notre Conseil constitutionnel, un pouvoir d'appréciation égal à celui du Parlement. Encore faut-il veiller à ce que, pour certains justiciables, un excès de sévérité ne vienne pas, par une sorte d'orthodoxie de compensation, prendre le relais de l'immunité d'hier.