

Concepteurs, promoteurs et réalisateurs des réformes : les évolutions au sein de la justice judiciaire française

*Caroline EXPERT-FOULQUIER**

**Creators, Promoters and Implementers of Reforms :
Developments within the French Judicial System**

**Creadores, promotores e implementadores de reformas :
evoluciones en la justicia judicial francesa**

**Idealizadores, promotores e realizadores das reformas :
as evoluções no seio da justiça judiciária francesa**

改革的设计者、推动者和实施者：法国司法界内部的一系列演变

Résumé

Faute de confiance entre le pouvoir politique et l'autorité judiciaire, des évolutions se profilent au sein du monde judiciaire français. La Cour de cassation, le Conseil supérieur de la magistrature et de nombreux juges utilisent de nouveaux canaux de conception et de promotion de projets de réforme de la justice. Émerge alors une question à laquelle le monde judiciaire devra certainement apporter une réponse, celle de la nécessité et de la

Abstract

In the absence of trust between the political power and the judicial authority, changes are taking place within the French judicial world. The Cour de cassation, the Conseil supérieur de la magistrature and many judges are using new channels to design and promote judicial reform projects. This raises a question to which the judiciary will certainly have to provide an answer, that of the need and legitimacy of judicial leadership's influence on the

* Maître de conférences, Université de Limoges, France.

légitimité d'un leadership judiciaire, pour peser dans les choix de développement de certaines réformes de la justice par le pouvoir politique.

development choices of certain reforms of the justice system by the political power.

Resumen

Ante la falta de confianza entre el poder político y la autoridad judicial, se perfilan cambios dentro del mundo judicial francés. La Corte de Casación, el Consejo Superior de la Magistratura y muchos jueces utilizan nuevos canales para concebir y promover proyectos de reforma de la justicia. Surge entonces una pregunta a la que el mundo judicial seguramente tendrá que dar una respuesta, la de la necesidad y la legitimidad de un liderazgo judicial, que influyan en las opciones de desarrollo de ciertas reformas de la justicia por parte del poder político.

Resumo

Por falta de confiança entre o poder político e a autoridade judiciária, ocorrem evoluções no seio do mundo judiciário francês. A Corte de Cassação, o Conselho Superior da Magistratura e numerosos juízes utilizam novos canais de concepção e promoção de projetos de reforma da justiça. Emerge então uma questão à qual o mundo judiciário deverá certamente trazer uma resposta, aquela da necessidade e da legitimidade de uma liderança judiciária, para pesar nas escolhas de desenvolvimento de certas reformas da justiça pelo poder político.

摘要

由于政治权力与司法权力之间缺乏信任，法国司法界内部正实施一系列变革。最高司法法院、最高司法委员会和许多法官使用新的司法改革项目设计和推广渠道。于是产生了一个司法界必须回答的问题：对于政治权力推动的部分司法改革的制度选择，司法领导地位是否必要且正当。

Plan de l'article

Introduction	137
I. Une reconfiguration des rôles	141
A. Une relation sans confiance, de méfiance, voire de défiance entre le pouvoir politique et l'autorité judiciaire.....	141
1. Une relation conflictuelle ancienne	142
2. Des discordes qui s'illustrent en matière de réformes	143
B. La mobilisation des juges en matière de réformes.....	144
1. L'affirmation de la Cour de cassation dans un rôle de conception et de promotion des réformes	144
2. La revendication d'un rôle du Conseil supérieur de la magistrature en matière de conception et de promotion des réformes	149
3. La participation de juges français dans les institutions européennes qui promeuvent la qualité de la justice	150
II. La question du leadership judiciaire	151
A. La nécessité et la légitimité d'un leadership judiciaire	152
1. La nécessité du leadership judiciaire.....	152
2. La légitimité du leadership judiciaire	157
B. Les limites du leadership judiciaire	160
1. Les limites générales du leadership	160
2. Les limites françaises du leadership judiciaire	162
Conclusion	164

Ainsi que le précisait l'appel à communications du 1^{er} Rendez-vous international de la recherche sur les réformes du droit et de la justice, il est difficile de différencier les concepteurs, les promoteurs et les réalisateurs de réformes de la justice. Cette distinction est néanmoins utilisée ici selon une acception qui se doit d'être expliquée.

En France, les concepteurs sont le plus souvent le gouvernement et le Parlement, mais des juges ou des comités comportant des juges et des experts de la justice peuvent l'être aussi¹. Les promoteurs sont le plus souvent les concepteurs des projets mais ils peuvent aussi être des personnalités ou des groupements réclamant une réforme de la justice, sans qu'ils aient conçus formellement un projet. Enfin, les réalisateurs sont les organes chargés d'adopter les réformes. Dans le cas de la France, ce sont des organes politiques, les réformes impliquant une formalisation législative et réglementaire dans la procédure de laquelle l'autorité judiciaire est exclue. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), par exemple, n'est pas consulté à leur sujet et n'est pas non plus chargé de leur évaluation².

En pratique, il existe une confusion entre ces différents rôles entre les mains du pouvoir politique, surtout du pouvoir exécutif, le système d'administration de la justice étant très centralisé en France³. L'administration centrale du ministère de la justice comporte néanmoins des magistrats en son sein qui occupent généralement des postes d'encadrement supérieur (adjoint au chef de bureau, chef de bureau, sous-directeur)⁴, ce qui implique

¹ Des comités présidés par des professeurs d'universités et composés de juges et d'experts de différentes spécialités sont invités à remettre des propositions de réforme au ministre de la Justice ou, comme cela a été le cas plus récemment, à la Cour de cassation. Ainsi, en juillet 2017, un comité présidé par un professeur d'université et composé d'experts et de juges a rendu un rapport concevant des propositions de réforme en vue d'une plus grande indépendance financière de la justice : GROUPE DE TRAVAIL DE LA COUR DE CASSATION, «Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire?», Rapport au Premier président de la Cour de cassation et au Procureur général près cette cour, juillet 2017.

² Le CSM dispose d'un pouvoir d'avis et de consultation limité aux seules questions susceptibles de lui être posées par le chef de l'État et le garde des Sceaux.

³ Loïc CADJET, Hélène PAULIAT, Jean-Paul JEAN (dir.), *Mieux administrer pour mieux juger. Essai sur l'essor et les enjeux contemporains de l'administration de la justice*, coll. «Bibliothèque de l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne – André Tunc», Paris, IRJS Editions, 2014, p. 24 et suiv.

⁴ Il s'agit des magistrats de l'administration centrale de la justice. Voir Edwin MATUTANO, «Ces magistrats qui ne jugent pas», *A.J.D.A.* 2007.42.2299.

que l'on ne peut affirmer que les concepteurs ne sont que des responsables politiques ou administratifs au sens strict, en tout cas des personnes non issues du monde judiciaire⁵. Par ailleurs, dans l'hypothèse où les juges se font promoteurs d'une réforme, ils ne sont pas nécessairement tous d'accord quant à sa nécessité ni quant à son contenu, et ne portent donc pas une parole unanime. Les réalisateurs ne peuvent non plus être limités aux autorités qui présentent le projet de réforme et celles qui l'adoptent, les personnels de justice peuvent être aussi considérés comme des réalisateurs, dans la mesure où ils mettent en œuvre les réformes. Dans cette perspective, les avocats ne doivent pas être écartés, tant leur rôle est majeur dans la mise en œuvre des réformes, mais aussi parfois dans leur conception et leur promotion, ainsi que le montre l'exemple d'un avocat ayant été ministre de la justice et président du Conseil constitutionnel, et ayant eu notamment un rôle déterminant dans l'abolition en France de la peine de mort⁶.

L'expression « réformes de la justice » doit également être précisée. Il ne s'agit pas d'évoquer tout projet de loi touchant la justice, mais seulement les réformes au sens le plus strict de ce terme⁷. L'on entend donc par réforme

⁵ La théorie du principal et de l'agent pose la question de la relation entre politique et administratif et considère que le gouvernement prend les décisions stratégiques et que les agents les mettent en œuvre. Certains auteurs prônent une présentation plus nuancée de leur relation, où les cadres ou agents de niveaux hiérarchiques supérieurs, à l'interface politique-administrative, ont la possibilité de faire preuve de leadership et prennent donc part aussi, dans une certaine mesure, à la mise en forme des décisions stratégiques. Voir Daniel MALTAIS, Michel LECLERC et Natalie RINFRET, « Le "leadership administratif" comme concept utile à la modernisation de l'administration publique », *Revue Française d'Administration publique* 2007.123.3.42. Les emplois administratifs occupés par les magistrats de l'administration centrale de la justice ne leur offrent cependant qu'une opportunité faible de peser sur les processus de réforme de la justice.

⁶ Robert Badinter, avocat au barreau de Paris, a été ministre de la Justice du 23 juin 1981 au 18 février 1986 et président du Conseil constitutionnel du 4 mars 1986 au 4 mars 1995. La peine de mort a été abolie par la *Loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort*.

⁷ L'usage politico-administratif a conduit à un certain élargissement du concept. Certains travaux de science administrative ont conduit notamment à constater que depuis les années 1980, en France, le terme réforme est utilisé de manière récurrente. Ainsi qu'a pu l'expliquer Florence CHALTIEL : « Réformer c'est changer. Le terme est emprunté de connotation positive. Réformer c'est donc changer dans le bon sens » : « La réforme de l'État depuis quinze ans : Ambitions affichées, résultats réalisés, défis à relever », *Les Petites Affiches* 2006.144.5.

les évolutions qui touchent aux fondements du système judiciaire, à ses caractéristiques fondamentales.

Les acteurs sont ainsi nombreux et se situent rarement sur la même longueur d'onde concernant les réformes. Le problème s'est longtemps posé pour la réforme des missions de nomination du CSM, et il n'est pas entièrement réglé, notamment quant à la procédure de nomination des magistrats du parquet⁸. La difficulté est réapparue récemment avec le sujet de l'indépendance financière de la justice⁹. Les promoteurs sont pourtant nombreux sur ce thème : des institutions influentes en Europe ont promu le renforcement de l'indépendance financière de la justice¹⁰. Forte de l'influence de ces institutions et constatant la pénurie financière connue par les juridictions judiciaires françaises, la Cour de cassation a nommé un groupe de travail dirigé par Michel Bouvier, professeur de finances publiques, qui a rendu son rapport en juillet 2017¹¹. Ce groupe de travail, composé de nombreux magistrats et d'experts des finances publiques, a conçu des propositions raisonnables qui pourraient être endossées, au moins pour certaines, par les responsables politiques issus du Gouvernement comme du Parlement. Or, ceux-ci se sont révélés sourds à cette attente¹².

⁸ Loïc CADIET, « La réforme du statut de la magistrature : mécompte ou acompte ? », *Procédures* 2016.10.9.

⁹ Hélène PAULIAT, « L'indépendance financière de l'autorité judiciaire, gage de la qualité de la justice », *Semaine Juridique – Édition Générale* 2017.42.1862.

¹⁰ Voir notamment : CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS, *Avis N° 2 (2001) du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relatif au financement et à la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme*, en ligne : <<https://rm.coe.int/168074757d>> (consulté le 28 février 2020) ; CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS, *Avis N°10(2007) du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société*, 2007, en ligne : <<https://rm.coe.int/1680747797>> (consulté le 28 février 2020) ; CONSEIL DE L'EUROPE, *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, Recommandation du Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2010)12, Éditions du conseil de l'Europe, Strasbourg, 2011, en ligne : <<https://rm.coe.int/16807096c2>> (consulté le 28 février 2020) ; Déclaration de Varsovie des 1-3 juin 2016 sur le Futur de la Justice en Europe du Réseau européen de conseils de justice, en ligne : <https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Warsaw/encj_warsaw_declaration_final.pdf> (consulté le 28 février 2020).

¹¹ GROUPE DE TRAVAIL DE LA COUR DE CASSATION, préc., note 1.

¹² Le budget a augmenté mais cela ne saurait être considéré comme une réforme de la justice. Une progression des crédits a été inscrite dans la loi de programmation des

De nombreux indices révèlent ainsi que les rôles sont en train d'évoluer. Si traditionnellement le rôle de concevoir et de promouvoir les réformes revient au Gouvernement, et plus précisément au ministère de la Justice, les concepteurs et promoteurs ne sont plus tout à fait ceux qu'ils étaient. La Cour de cassation devient un acteur de la promotion des réformes ainsi qu'on a pu le voir avec le sujet de l'indépendance financière ou l'organisation d'un colloque en mai 2016 s'interrogeant sur la place de l'autorité judiciaire dans les institutions¹³. Un rôle accru du CSM est revendiqué, notamment dans le domaine budgétaire. Des juges français s'investissent dans les institutions européennes qui promeuvent la qualité de la justice. Ces différents exemples montrent qu'un besoin de leadership émerge au sein des juridictions judiciaires françaises car l'expérience leur a montré que le ministre de la Justice ne saurait être ce leader nécessaire pour représenter et défendre leurs intérêts à l'occasion de la promotion, de la conception ou de la réalisation de projets de réforme¹⁴. Ce leadership pour autant n'apparaît pas explicite ni parfaitement cohérent. La comparaison avec la justice administrative française est intéressante à ce sujet car celle constitue un exemple de leadership assumé avec un vice-président du Conseil d'État qui représente utilement l'ensemble des juridictions administratives¹⁵. On peut d'ailleurs noter que la Cour de cassation a été investie dans la mission de collecter, de traiter et de diffuser l'ensemble de la production judiciaire française, à l'instar du Conseil d'État pour les juridictions administratives¹⁶, et s'est sentie obligée de s'en justifier dans son rapport annuel

finances publiques pour les années 2019 à 2022 et réaffirmée par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

¹³ COUR DE CASSATION, *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, coll. « Thèmes et commentaires », Paris, Dalloz, 2016.

¹⁴ Comme le précise Peter G. Northouse, le leadership est le processus par lequel une personne influence un groupe de personnes pour atteindre un objectif commun : « Despite the multitude of ways in which leadership has been conceptualized, the following components can be identified as central to the phenomenon : (a) Leadership is a process, (b) leadership involves influence, (c) leadership occurs in groups, and (d) leadership involves common goals. Based on these components, the following definition of leadership is used in this text : Leadership is a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal. », Peter G. NORTHOUSE, *Leadership. Theory and Practice*, 7^e éd., Thousand Oaks, Sage, 2016, p. 6.

¹⁵ Pascale GONOD, *Le Conseil d'État et la refondation de la justice administrative*, Paris, Dalloz, 2014.

¹⁶ Il s'agit de la recommandation n° 1 de la mission d'étude et de préfiguration sur l'ouverture au public des décisions de justice, confiée par le garde des Sceaux à la présidence du professeur Loïc Cadiet, chargée d'éclairer la rédaction des dispositions réglemen-

2017 en affirmant qu'elle est légitime dans ce rôle en raison de la place qui est la sienne, au sommet de la pyramide de l'ordre judiciaire, des responsabilités qu'elle exerce, depuis toujours, dans la publication de sa jurisprudence et de celle des cours d'appel et tribunaux, de même qu'en raison de l'expérience accomplie qu'elle a acquise dans la gestion des bases de données de jurisprudence¹⁷.

Des évolutions se profilent ainsi, le monde judiciaire se révélant plus actif, et utilisant notamment de nouveaux canaux de conception et de promotion en matière de projets de réforme (I). Se pose alors la question de la nécessité d'un leadership judiciaire pour peser contre le développement de certaines réformes de la justice (II).

I. Une reconfiguration des rôles

Une relation sans confiance, de méfiance et parfois même de défiance (A) explique en grande partie la mobilisation des juges à l'origine de cette reconfiguration des rôles (B). Elle ne l'explique cependant qu'en partie ; la comparaison de leur situation avec d'autres ordres de juridictions français, européens ou internationaux l'explique certainement aussi, mais cet aspect, plus marginal, ne justifie pas d'être analysé dans cet article.

A. Une relation sans confiance, de méfiance, voire de défiance entre le pouvoir politique et l'autorité judiciaire

Ces relations tendues, conflictuelles, remontent loin dans l'histoire. Les divergences entre concepteurs, promoteurs et réalisateurs sont récurrentes et conduisent à l'absence de réformes d'ampleur de la justice judiciaire française, c'est-à-dire de réformes qui lèveraient certaines ambiguïtés

taires de mise en œuvre de la diffusion en open data des décisions de justice édictée par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Voir *L'Open data des décisions de justice. Mission d'étude et de préfiguration sur l'ouverture au public des décisions de justice*, Rapport à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, 2016, en ligne : <http://www.justice.gouv.fr/publication/open_data_rapport.pdf> (consulté le 28 février 2020).

¹⁷ COUR DE CASSATION, *Rapport public annuel 2017, Dossier de presse*, p. 6, en ligne : <<https://www.courdecassation.fr/IMG///Dossier%20de%20presse%20Rapport%20annuel%202017.pdf>> (consulté le 28 février 2020).

institutionnelles notamment quant aux relations entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire.

1. Une relation conflictuelle ancienne

Des relations sans confiance se sont établies, remontant assez lointainement dans l'histoire. Le pouvoir royal s'est développé au XIII^e siècle en s'appuyant notamment sur la création d'une justice du roi, mais les Parlements¹⁸ vont s'émanciper en s'attribuant progressivement des fonctions législatives¹⁹. À la Révolution, un Tribunal de cassation est institué, mais la méfiance du pouvoir politique le conduit à instaurer un référé législatif par la loi des 16 et 24 août 1790²⁰. La Constitution de l'An III du 22 août 1795 interdira au pouvoir législatif de s'immiscer dans les décisions du Tribunal de cassation, mais sous le règne de Napoléon, l'indépendance des juges ne sera qu'apparente tant la carrière des juges dépendra du pouvoir impérial. Au XIX^e siècle, les républicains seront eux aussi méfiants vis-à-vis des magistrats, qui paraissent pour certains trop idéologiquement marqués²¹. La création du CSM en 1883, présidé par le Président de la République, aura d'ailleurs pour but de garantir l'indépendance de la justice. En 1958, Charles De Gaulle et Michel Debré remettront en cause la composition du CSM, trop politique à leur goût. Ils chercheront à renforcer l'indépendance de la justice mais sans en faire un pouvoir, ainsi que l'illustre l'article 64 de la Constitution du 27 octobre 1958, qui mentionne toujours la justice en tant qu'*autorité* judiciaire et non *pouvoir* judiciaire²².

Une étape supplémentaire semble avoir été franchie à la fin du XX^e siècle dans la nature de ces relations. La méfiance laisse parfois place à la

¹⁸ Louis IX, connu sous le nom de Saint Louis, a instauré le Parlement de Paris. Treize autres Parlements ont été créés sous l'Ancien Régime pour la Province.

¹⁹ Jean-Benoist BELDA, *Apparence et réalité des discours de la Cour de cassation : Étude positive et critique d'un office en mutation*, thèse de doctorat, Montpellier, École doctorale Droit et politique, Université Montpellier, 2016, p. 46.

²⁰ « [E]n situation de conflit entre les juges du fond et les juges de cassation causé par une appréciation délicate de la loi, le juge n'avait plus la possibilité de statuer immédiatement. Le référé législatif l'obligeait à demander l'avis du pouvoir législatif afin que ce dernier lui dicte la décision à prendre », *id.*, p. 18.

²¹ *Id.*, p. 47 et 48.

²² Jean-Pierre ROYER, Nicolas DERASSE, Jean-Pierre ALLINNE, Bernard DURAND et Jean-Paul JEAN, *Histoire de la justice en France du XVIII^e siècle à nos jours*, 5^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2016, p. 1101.

défiance²³. Les réformes liées à la mise en place d'une « nouvelle gestion publique » (*New Public Management*) dans la justice ont conduit à une logique de performance (surtout de réduction des coûts) qui a bureaucraté la gestion administrative et financière des juridictions, et l'a parfois recentralisée²⁴. Certains politiques ont par ailleurs manifesté leur hostilité aux juges : le Gouvernement des juges a été évoqué notamment par le président de la République Nicolas Sarkozy en 2007²⁵, qui a même qualifié les juges de « petits pois »²⁶.

2. Des discordes qui s'illustrent en matière de réformes

Les divergences se manifestent aussi bien pour les réformes que conçoivent, promeuvent et font réaliser les ministères de la justice successifs que celles que conçoivent et promeuvent des juges eux-mêmes.

Les réformes que portent de nos jours les premiers sont soit insuffisamment à l'écoute du besoin d'approfondissement de l'indépendance de la justice, soit trop orientées vers l'efficacité de la justice. Les volontés ne paraissent pas ainsi coordonnées autour de réformes qui pourraient améliorer l'indépendance de la justice. Les rares consensus sont longs à trouver. La suppression de la présidence et de la vice-présidence du CSM respectivement par le président de la République et le garde des Sceaux en est un exemple important. On ne peut qu'en constater la lenteur, ainsi que la lenteur pour aller au bout de chaque réforme qui vise à renforcer l'indépendance de la justice²⁷.

Les divergences se manifestent aussi au niveau des réformes que conçoivent et promeuvent les juges eux-mêmes. Les consensus sont souvent introuvables dans ce domaine. C'est le cas du statut du parquet, un sujet sensible pour les politiques qui ne souhaitent pas se priver de leur lien

²³ Sur « l'affrontement entre les juges et les politiques », voir *id.*, p. 1187 et suiv.

²⁴ Loïc CADIEU, Hélène PAULIAT et Jean-Paul JEAN (dir.), *Mieux administrer pour mieux juger. Essai sur l'essor et les enjeux contemporains de l'administration de la justice*, Paris, IRJS Editions, 2014, p. 49, à la p. 98.

²⁵ Nicolas SARKOZY, *Discours sur la relance économique à l'Université d'été du MEDEF*, Jouy-en-Josas, le 30 août 2007.

²⁶ Il s'est exprimé ainsi en octobre 2007 lors de l'émission télévisée « Vivement Dimanche » alors qu'il commentait l'installation du nouveau premier président de la Cour de cassation, à laquelle il avait assisté en mai.

²⁷ J.-P. ROYER, N. DERASSE, J.-P. ALLINNE, B. DURAND, J.-P. JEAN, préc., note 22, p. 1198 et suiv.

hiérarchique avec les procureurs mais aussi parce que le contenu même de la réforme ne fait pas l'unanimité entre les juges²⁸. Les difficultés sont notamment liées à l'unité du statut de la magistrature judiciaire²⁹. Le consensus n'est pas non plus atteint sur le sujet de l'indépendance ou de l'autonomie financière des juridictions judiciaires. Il n'existe aucune réforme en vue pour adopter les propositions les plus raisonnables (si l'on se place du point de vue politique) du projet proposé par le Comité Bouvier alors que les juridictions administratives, les juridictions financières et le Conseil constitutionnel bénéficient d'une autonomie financière plus grande³⁰.

La méfiance des juges judiciaires vis-à-vis des promoteurs et concepteurs traditionnels les a menés à reprendre l'initiative.

B. La mobilisation des juges en matière de réformes

Les pratiques s'infléchissent notamment de la part des juges, et les rôles de conception et promotion évoluent.

1. L'affirmation de la Cour de cassation dans un rôle de conception et de promotion des réformes

Le champ jurisprudentiel n'est pas le plus pertinent en ce qui concerne le sujet qui nous occupe, mais il faut en dire néanmoins quelques mots parce qu'il permet d'illustrer l'affirmation progressive de la Cour de cassation.

La Cour de cassation a en effet étendu son champ de compétence vis-à-vis du contrôle de la jurisprudence des autres juridictions judiciaires. Elle s'est notamment montrée plus intrusive sur l'appréciation des faits, alors que son contrôle est limité au droit, en principe. Ainsi que le précise Christophe Jamin, la Cour de cassation procède

à des montages juridiques complexes et très raffinés pour prendre en considération les faits : en surveillant la motivation des juges du fond, en contrô-

²⁸ Emmanuel DUPIC, « Chronique du statut du procureur français : un nouvel échec? », *Gaz. Pal.* 2016.18.13.

²⁹ Pascal MBONGO, « Justice et politique : nouvelles réflexions sur le statut du parquet », (2004) n° 356 *Gazette du Palais* 2.

³⁰ Caroline EXPERT-FOULQUIER, « The Financial Independence of the Judiciary in France », (2020) 11-1 *International Journal for Court Administration* 6.

lant la qualification juridique des faits, en exerçant aussi un certain contrôle sur l'interprétation des pièces. La Cour de cassation s'est en partie "juridictionnalisée". Et cette résurgence des faits a fait grossir le flot des recours en cassation.³¹

Plus récemment, la Cour de cassation semble s'être davantage intéressée à son image publique et avoir voulu faire œuvre de plus d'ouverture à la société. Elle a dès lors poussé son contrôle juridictionnel vers plus de pragmatisme et de conséquentialisme³². La prise de conscience semble au moins dater du premier président Guy Canivet, qui a beaucoup œuvré en ce sens³³. Le rôle du premier président Bertrand Louvel semble également majeur³⁴. Il a émis explicitement le souhait de moderniser les méthodes de la Cour de cassation³⁵, manifestant ainsi sa volonté d'améliorer la qualité de sa justice. La Cour de cassation a fait évoluer sa fonction de juge de cassation au travers de l'amélioration de la motivation de ses décisions et a révélé une nouvelle fonction de juger moins tournée vers le législateur, et plus vers les justiciables³⁶. L'ouverture envers les justiciables et envers leur besoin de mieux comprendre les décisions de justice semble cependant avoir été un peu forcée par les condamnations de la CEDH notamment sur la motivation³⁷. La Cour de cassation a néanmoins cherché à mieux diffuser sa jurisprudence, et le rôle du Service de documentation, des études et du rapport (SDER) est à souligner à ce sujet. Des communiqués de presse et des notes explicatives de jurisprudence sont ainsi apparus³⁸. Le SDER a développé ses travaux afin d'« apporter une aide de recherches documentaires

³¹ Christophe JAMIN, « Juger et motiver. Introduction comparative à la question du contrôle de proportionnalité en matière de droits fondamentaux », *Rev. trim. dr. civ.* 2015.2.26.

³² J.-B. BELDA, préc., note 19, p. 355 et suiv. Le Conseil d'État français a eu le même type de comportement : Caroline FOULQUIER, « La pédagogie au service du droit des travaux publics », dans Maryvonne HECQUARD-THÉRON et Philippe RAIMBAULT (dir.), *La pédagogie au service du droit*, coll. « Actes de colloques de l'IFR », Toulouse, Les Presses de l'Université Toulouse Capitole 1, LGDJ – Lextenso Editions, 2011, p. 369 à la p. 389.

³³ J.-B. BELDA, préc., note 19, p. 460. Voir notamment Guy CANIVET, « La politique jurisprudentielle », dans *Mélanges en l'honneur de Jacques Boré : la création du droit jurisprudentiel*, Paris, Dalloz, 2007, p. 79.

³⁴ J.-B. BELDA, préc., note 19, p. 357 et 358.

³⁵ Bertrand LOUVEL, « La Cour de cassation face aux défis du XXI^e siècle, Réflexions sur la réforme de la Cour de cassation », mars 2015, en ligne : <https://www.courdecassation.fr/IMG/avenir_CC_defis_XXIesiecle.pdf> (consulté le 1^{er} mars 2020).

³⁶ J.-B. BELDA, préc., note 19, p. 455.

³⁷ CEDH, gr. ch., *Taxquet c/ Belgique*, 16 nov. 2010, n° 926/05.

³⁸ J.-B. BELDA, préc., note 19, p. 468 et 469.

aux juridictions du fond pour les questions de droit importantes ou complexes »³⁹.

Ces initiatives ne sont pas toutefois propres à la Cour de cassation : d'autres juridictions les pratiquent⁴⁰. Le Conseil d'État avait entamé ses travaux sur la motivation dès 2010⁴¹.

Cette affirmation de la Cour de cassation ne se limite plus aujourd'hui au domaine jurisprudentiel. Elle semble avoir passé un cap lorsque le premier président Louvel a voulu protéger la justice judiciaire dans son ensemble, en se prononçant notamment contre la mise en œuvre de réformes faisant courir des risques à l'indépendance de la justice, mais aussi pour la mise en œuvre de réformes permettant, tout au contraire, de favoriser l'indépendance de la justice. Il a ainsi pu évoquer les enjeux relatifs à l'indépendance de la justice judiciaire au travers du sujet du statut du parquet comme de celui du rôle du CSM. En 2016, il faisait part de ses inquiétudes devant la garde des Sceaux, notamment sur la perte de compétence du juge judiciaire au profit du juge administratif dans les contentieux mettant en jeu les libertés individuelles⁴². Il a également exprimé ses inquiétudes dans la presse⁴³ et pris position sur les réformes de la justice judiciaire qui lui paraissaient nécessaires, principalement celles relatives au rôle du CSM qui devrait se voir doter de la gestion du budget des juridictions judiciaires⁴⁴, mais aussi quant à la question du rattachement du parquet à la

³⁹ COUR DE CASSATION, préc., note 17, p. 374.

⁴⁰ Notamment le Conseil d'État français : Olivier RENAUDIE, « Les communiqués de presse du Conseil d'État : outil pédagogique ou support de communication ? » dans M. HÉCQUARD-THÉRON et P. RAIMBAULT (dir.), préc., note 32, p. 293, à la p. 309.

⁴¹ CONSEIL D'ÉTAT (Groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative), *Rapport*, avril 2012, en ligne : <https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2012/rapport_redaction_decisions_juradm_2012> (consulté le 1^{er} mars 2020).

⁴² Bertrand LOUVEL, discours lors de l'audience solennelle de rentrée du 14 janvier 2016.

⁴³ Propos recueillis par Jean-Baptiste JACQUIN, « Pour échapper à la suspicion, il faut modifier le système de nomination des juges », *Le Monde*, 20 mai 2016, en ligne : <https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/05/23/bertrand-louvel-pour-echapper-a-la-suspicion-il-faut-modifier-le-systeme-de-nomination-des-juges_4924289_1653578.html> (consulté le 1^{er} mars 2020).

⁴⁴ Entretien avec Bertrand LOUVEL, premier président de la Cour de cassation, Propos recueillis par Olivia DUFOUR, « La justice n'est pas une administration comme les autres », *Gaz. Pal.* 2018.9.

fonction exécutive ou à la fonction judiciaire, et a penché pour le rattachement à la seconde⁴⁵.

La Cour de cassation a changé ses pratiques: pour promouvoir l'indépendance financière des juridictions, elle a organisé un groupe de travail sur la réforme des juridictions judiciaires dans leur ensemble et non son propre fonctionnement, et ce groupe de travail a conçu la possibilité d'un rôle accru de la Cour de cassation, qu'il qualifiait de modèle de la Cour suprême, même si au final le groupe de travail a renoncé à lui confier ce rôle accru⁴⁶. Plusieurs observateurs ont pu dire que le premier président Louvel avait un modèle d'administration en tête:

Bertrand LOUVEL a un modèle d'organisation judiciaire en tête depuis des années et il poursuit inlassablement l'objectif d'y parvenir. Pour le Premier président de la Cour de cassation, il s'agit, en s'inspirant de certains modèles étrangers, d'instituer en France un système d'auto-administration de la justice confié à un Conseil de justice qui gérerait à la fois la formation, la nomination, la discipline des magistrats, mais aussi assurerait la gestion des crédits alloués à l'institution judiciaire. Une vision désormais revendiquée par les syndicats de magistrats.⁴⁷

La Cour de cassation s'implique dorénavant dans des réseaux judiciaires, tel le « Réseau des Cours supérieures (SCN), initié par le protocole d'accord du 5 octobre 2015 conclu entre la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation et le Conseil d'État français afin d'instaurer des échanges d'informations entre la Cour européenne et les cours supérieures nationales sur les applications jurisprudentielles de la Convention européenne des droits de l'homme ». Ce Réseau réunit 64 juridictions

⁴⁵ « [I]l y a une spécificité française avec les magistrats du parquet, qui partagent les mêmes valeurs et la même éthique que les juges. C'est un véritable déchirement de les voir partir du côté de l'exécutif. On préférerait de loin la formule d'un ministère public authentiquement indépendant. On aurait alors un procureur général de la nation, responsable devant le Parlement pour la politique d'action publique de l'État. Sortons de l'ambiguïté entretenue par le cordon ombilical qui relie les juges à l'exécutif. », J.-B. JACQUIN, préc., note 43.

⁴⁶ Le rapport de ce groupe de travail distingue « le modèle d'administration de la Justice centré sur la cour suprême en tant que clef de voûte du système juridictionnel et le modèle du conseil de justice en tant qu'organe collégial garant de l'indépendance de la Justice et investi d'une mission d'administration et de gestion des cours et tribunaux »: GROUPE DE TRAVAIL DE LA COUR DE CASSATION, préc., note 1, p. 118.

⁴⁷ Olivia DUFOUR, « La justice à la poursuite de son indépendance financière », *Gaz. Pal.* 2010.7.

supérieures de 34 pays du Conseil de l'Europe au 15 novembre 2017⁴⁸. Elle est membre également du Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne qui « organise des colloques périodiques sur des thèmes d'intérêt commun et des programmes d'échanges de magistrats membres des Cours suprêmes, dont il favorise les échanges sur des questions de droit comparé au moyen d'un site intranet dédié. De même a-t-il créé un portail de jurisprudence »⁴⁹.

Lors de son audience solennelle d'installation, la nouvelle présidente de la Cour de cassation, Chantal Arens, a affirmé son intention de poursuivre la tâche de rendre plus forte la parole de la Cour de cassation :

N'en déplaise aux Constituants de 1790, la Cour de cassation est parvenue à s'extraire du joug dans lequel on a voulu l'enfermer et ma tâche sera de la rendre encore plus forte, plus visible et plus présente encore dans le paysage judiciaire national comme international; d'en promouvoir le rayonnement; de porter, en tant que représentante de l'institution et de l'autorité judiciaires, une parole ambitieuse et raisonnée, auprès des autres institutions nationales comme au plus haut niveau de l'État; auprès de mes homologues étrangers comme des instances européennes et internationales.⁵⁰

Pour mener à bien cette tâche, elle s'oriente vers une amélioration de la communication de la Cour de cassation :

La communication de la Cour est en effet un enjeu majeur de ces prochaines années : à l'heure de l'hyper connexion du monde, du développement sans cesse renouvelé des réseaux sociaux, la Cour doit, depuis la place qui est la sienne, adapter sa communication aux bouleversements numériques pour rendre plus visibles et lisibles encore son rôle, sa place, sa jurisprudence et ses avis, ses initiatives, les événements qu'elle organise ou qu'elle accueille. En bref, nous communiquerons.⁵¹

Il est fort notable qu'elle ait affirmé son intention de représenter l'institution et l'autorité judiciaires dans leur ensemble, ce que l'on peut associer au fait qu'elle ait par le passé affirmé qu'elle n'hésiterait pas à s'inspirer des méthodes du Conseil d'État⁵². On peut dès lors penser qu'elle se situe

⁴⁸ COUR DE CASSATION, préc., note 17, p. 371.

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ Audience solennelle d'installation de Mme Chantal Arens dans ses fonctions de première présidente de la Cour de cassation, 6 septembre 2019, p. 1.

⁵¹ *Id.*, p. 2.

⁵² Jean-Baptiste JACQUIN, « Chantal Arens, une femme première magistrate de France », *Le Monde*, 4 juillet 2019, en ligne : <<https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2019/>

dans la logique d'un plus grand pouvoir d'influence de l'autorité judiciaire et au sein même des juridictions judiciaires :

Dans cet esprit, en ma nouvelle qualité de première présidente de la Cour de cassation, je souhaite renforcer le dialogue avec les juridictions du fond, préalable indispensable à l'harmonisation de l'interprétation du droit sur l'ensemble du territoire de la République, mais aussi dans l'optique de favoriser l'évolution de la jurisprudence et l'émergence de questions partagées par plusieurs juridictions, nécessitant une approche unifiée. Des espaces de discussion, des rencontres thématiques seront organisés, en lien, suivant le cas, avec les universités, les juridictions des ordres administratif ou financier, ou toutes autres institutions dont l'expertise est susceptible d'apporter un éclairage nouveau sur le droit applicable, par le droit comparé, l'analyse économique, la sociologie, la culture ou l'éthique. Des magistrats de la Cour de cassation iront à la rencontre des magistrats des cours d'appel. Lors des réformes importantes, les procédures de liaison avec les juridictions du fond devront permettre d'identifier rapidement les questions sur lesquelles la Cour de cassation pourrait intervenir, dans le cadre de sa mission interprétative.⁵³

2. La revendication d'un rôle du Conseil supérieur de la magistrature en matière de conception et de promotion des réformes

Les voyants sont au vert pour les Conseils de justice dans les démocraties. En France, la revalorisation du rôle du CSM est régulièrement évoquée⁵⁴, y compris par le Conseil lui-même, qui revendique notamment un rôle budgétaire⁵⁵. Le rapport Bouvier remis au premier président de la Cour de cassation conçoit en effet de conférer un rôle plus large au CSM en matière financière, ce qu'il qualifie de modèle du Conseil de justice gestionnaire, qu'il oppose au modèle de la Cour suprême gestionnaire⁵⁶. Des propositions plus ou moins ambitieuses sont énoncées : pour les plus modestes, une simple consultation du CSM sur le projet de loi de finances

07/04/chantal-arens-une-femme-premiere-magistrate-de-france_5485283_1653578.html> (consulté le 1^{er} mars 2020).

⁵³ Audience solennelle d'installation, préc., note 50, p. 5.

⁵⁴ Marie-Pierre LAPEYRE, « Le Conseil supérieur de la magistrature. Essai sur la "représentation" de l'autorité judiciaire », thèse de doctorat, Toulouse, École doctorale Droit et politique, Université Toulouse 1 Capitole, 2017.

⁵⁵ CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE, *Rapport d'activité 2018*, p. 21, en ligne : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/atoms/files/9782111459625_csm_rapportactivite2018_badn.pdf> (consulté le 1^{er} mars 2020).

⁵⁶ GROUPE DE TRAVAIL DE LA COUR DE CASSATION, préc., note 1, p. 118.

et le bilan de son exécution sont évoqués; pour les plus ambitieuses, une administration du budget par le CSM pourrait être instaurée.

Curieusement, aucune de ces réformes, dont l'effet serait de renforcer l'indépendance administrative de la justice, n'est promue par les responsables politiques, y compris les sénateurs, qui passent pourtant pour des acteurs plutôt favorables aux attentes du monde judiciaire. Un ancien ministre de la Justice, répondant sans les nommer à Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, et à Jean-Claude Marin, procureur général près cette cour, a affirmé :

l'indépendance ne saurait se confondre avec l'autonomie totale et l'effacement de toute relation avec le Gouvernement. À cet égard, la suppression de la fonction de garde des Sceaux – proposée par certains hauts magistrats ou syndicats – au profit d'un improbable "conseil de Justice" coupé du reste de la politique de la Nation conduirait immanquablement à une impasse digne des parlements d'Ancien Régime. Aucun des rapports sérieux produits ces vingt dernières années n'a d'ailleurs retenu cette solution ! Au demeurant, en ce qui me concerne, j'ai tenu à souligner le 26 mai 2016, dans le cadre d'une intervention prononcée au Sénat à l'occasion du colloque organisé par la Cour de cassation sur " la place de l'autorité judiciaire dans les institutions ", combien il me paraissait spécieux de ne faire dépendre que d'elle-même la légitimité de la magistrature...⁵⁷

3. La participation de juges français dans les institutions européennes qui promeuvent la qualité de la justice

Les juges français sont très actifs au sein d'organisations spécialisées dans le domaine de la justice au sein du Conseil de l'Europe, notamment à la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) créée en 2002⁵⁸. Ils sont très actifs également au sein d'organes représentatifs des juges, notamment au Conseil consultatif des juges européens (CCJE/CCEJ) et au Réseau européen de conseils de justice (RECJ/ENCJ).

⁵⁷ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport de politique pénale du garde des sceaux*, 2017, p. 4, en ligne: <<http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/rapport-de-politique-penale-du-garde-des-sceaux-mai-2017-30508.html>> (consulté le 1^{er} mars 2020).

⁵⁸ On peut citer l'exemple du juge Jean-Paul Jean qui a présidé le groupe de travail Évaluation des systèmes judiciaires de la CEPEJ de 2003 à 2018.

En participant à des instances qui promeuvent des réformes pour une justice de meilleure qualité, ils retrouvent un peu de pouvoir d'action en matière de conception et de promotion des réformes, même si cette influence peut paraître indirecte. Ces organisations mettent en avant des standards et des propositions d'amélioration des systèmes judiciaires qui exercent une certaine pression sur les responsables politiques⁵⁹.

La promotion de réformes par d'autres canaux que celui du ministère de la Justice apparaît dès lors tout à fait évidente. Cette reconfiguration des rôles laisse entrevoir la nécessité d'un leadership pour les juridictions judiciaires par nécessité de bloquer certaines réformes ou d'influencer leur contenu. À cet égard, il faut mentionner le choc qu'a été pour la Cour de cassation le décret qui l'intégrait dans les missions de la nouvelle Inspection générale de la justice, alors que l'ancêtre de cette dernière, l'Inspection générale des services judiciaires, ne disposait d'une compétence d'inspection qu'à l'égard des juridictions judiciaires inférieures⁶⁰. Elle ne doit son salut qu'au contrôle juridictionnel exercé par le Conseil d'État saisi par des syndicats⁶¹.

II. La question du leadership judiciaire

La montée en puissance de ces différentes formes de leadership judiciaire en lien avec le processus de réforme de la justice amène à s'interroger sur la nécessité et l'acceptation d'un leadership judiciaire au sein des

⁵⁹ Philippe BOILLAT et Stéphane LEYENBERGER, « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe », *Revue française d'administration publique* 2008.125.1.66.

⁶⁰ Cette inspection résulte de la fusion, au 1^{er} janvier 2017, de l'inspection générale des services judiciaires, de l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'inspection des services pénitentiaires. Elle exerce des missions d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation. Voir Louis DUTHEILLET DE LAMOTTE, « La nouvelle inspection générale de la justice. Conclusions sous CE, sect., 23 mars 2018, n° 406066 », (2018) *Revue Française de Droit Administratif* 509 et Pierre Delvolvé, « Observations sur CE, sect., 23 mars 2018, n° 406066 », *Revue Française de Droit Administratif* 2018.519.

⁶¹ Conseil d'État, sect., 23 mars 2018, *Syndicat Force ouvrière magistrats et autres*, n° 406066. Voir Gweltaz EVEILLARD, « Quand le Conseil d'Etat vient au secours de la Cour de cassation », *Droit administratif* 2018.8.61. Hélène PAULIAT, « L'inspection générale de la justice est indépendante... mais pas suffisamment pour que la Cour de cassation en relève ! », *Semaine Juridique – Edition Générale* 2018.14.670.

juridictions judiciaires françaises (A) mais aussi sur sa mise en œuvre et ses éventuelles limites (B).

A. La nécessité et la légitimité d'un leadership judiciaire

Le développement de ce leadership peut surprendre, car il n'est pas traditionnel dans la justice judiciaire française, où les juges intègrent profondément l'idée d'indépendance individuelle. Il convient dès lors d'essayer de mieux comprendre le rôle du leadership judiciaire, son utilité et sa légitimité, avant de se demander quels acteurs peuvent éventuellement revêtir ce rôle au sein des juridictions judiciaires françaises.

1. La nécessité du leadership judiciaire

Le sujet du leadership est en plein développement tant sa nécessité semble constatée dans les organisations privées comme publiques. Il existe un lien certain entre la performance et le leadership : « le leadership a une influence positive sur la performance organisationnelle »⁶². La complexité des organisations aujourd'hui explique également l'importance à accorder au leadership. Comme l'indique Philip Langbroek à propos des organisations judiciaires, les réformes managériales les ont rendues plus bureaucratiques⁶³, ce qui constitue certainement une raison pour laquelle la nécessité d'un leadership se fait sentir. Le leadership ne peut toutefois se passer de la question de son adaptation aux organisations publiques.

Bien que le leadership tende en effet à se développer dans les organisations publiques⁶⁴ et que son utilité ait pu y être démontrée, des auteurs rappellent que l'on doit admettre sa spécificité dans la sphère publique⁶⁵. Les programmes de développement du leadership qui prennent en compte ces différences doivent donc s'imposer⁶⁶. Les responsables administratifs

⁶² Davide Christian ORAZI, Alex TURRINI et Giovanni VALOTTI, « Le leadership du secteur public : nouvelles perspectives pour la recherche et la pratique », (2013) 79-3 *Revue Internationale des Sciences Administratives* 531.

⁶³ Philip LANGBROEK, « Financing the Judiciary in the Netherlands: Between Work Overload in the Courts and Government Control of the Judicial Budget », (2019) 10-1 *International Journal for Court Administration*.

⁶⁴ OCDE, *Moderniser l'État, la route à suivre*, Paris, 2005, encadré 6.3, p. 207.

⁶⁵ Au Royaume-Uni, le leadership est explicitement développé dans les administrations publiques. Voir D. Christian ORAZI, A. TURRINI et G. VALOTTI, préc., note 62, p. 521.

⁶⁶ *Id.*

dans le secteur public se comportent en effet différemment de leurs homologues du secteur privé⁶⁷. Notamment, le leadership du secteur public ne repose pas sur le même style que celui du secteur privé. Son style est celui du leader transformationnel⁶⁸ – qui se distingue du leader transactionnel⁶⁹, le leader transformationnel se devant particulièrement d’être visionnaire, charismatique, inspirant⁷⁰, et même spirituel⁷¹. Le personnel doit se sentir inspiré et motivé par son groupe, son équipe de direction⁷².

Les attentes sont, en effet, nombreuses vis-à-vis du leadership public : il s’agit d’orienter, de guider, d’influencer, mais aussi d’imposer des réformes ou de bloquer des réformes non pertinentes aux leaders politiques. Selon l’OCDE, les attentes envers les leaders du secteur public sont notamment de « jouer un rôle critique sur le plan des changements organisationnels » et de « savoir innover »⁷³. Dans la science du management, le leadership est en effet considéré comme un processus d’influence ; il confère un pouvoir, selon MacGregor Burns⁷⁴. Le leadership est très caractérisé par l’influence, mais il convient de souligner qu’il s’agit de l’élément prédominant de la définition « managériale » du leadership. Des études mettent aussi l’accent sur d’autres éléments tels que le dialogue, l’influence mutuelle et la participation⁷⁵. Le leadership ne doit pas en effet être assimilé avec le management⁷⁶. La relation manager/subordonné est contractuelle, ce qui n’est pas

⁶⁷ Voir l’article le plus cité sur le leadership du secteur public : Montgomery VAN WART, « Public-Sector Leadership Theory : An Assessment », (2003) 63-2 *Public Administration Review* 214, 228.

⁶⁸ D.C. ORAZI, A. TURRINI et G. VALOTTI, préc., note 62, p. 522.

⁶⁹ *Id.*, p. 523.

⁷⁰ *Id.*, p. 529.

⁷¹ *Id.*, p. 531.

⁷² *Id.*, p. 532.

⁷³ D. MALTAIS, M. LECLERC et N. RINFRET, préc., note 5, p. 426.

⁷⁴ James MAC GREGOR BURNS, *Leadership*, New York, Harper Torchbooks, 1978. L’auteur y définit ainsi le leadership : « Le leadership chez les humains s’exerce quand des personnes mues par certaines motivations et certains objectifs, mobilisent, en compétition ou en conflit avec d’autres personnes, des ressources institutionnelles, politiques, psychologiques ou autres pour susciter, canaliser ou satisfaire les motivations de collaborateurs. » (p. 2), cité par D. MALTAIS, M. LECLERC et N. RINFRET, préc., note 5.

⁷⁵ Martin BLOM et Mats ALVESSON, « Less Followership, Less Leadership ? An Inquiry into the Basic but Seemingly Forgotten Downsides of Leadership », (2015) 18-3 *M@n@gment* 269.

⁷⁶ *Id.*, p. 270.

le cas de celle du leader et du follower, en tout cas pas nécessairement⁷⁷. Le leader est impliqué dans un « management symbolique » influençant les followers vers ce qui est plus désirable, possible et nécessaire⁷⁸. Le leadership est une activité de fabrication de sens :

Management can get things done through others by the traditional activities of planning, organizing, monitoring and controlling – without worrying too much what goes on inside people’s heads. Leadership, by contrast, is vitally concerned with what people are thinking and feeling and how they are to be linked to the environment to the entity and to the job/ task.⁷⁹

Manager et leader peuvent être la même personne, mais les concepts sont différents.

Quelles peuvent alors être les caractéristiques du leadership judiciaire, si l’on tient compte du fait que le leadership public est spécifique et que le leadership judiciaire doit être lui-même spécifique au sein du leadership public ? Le premier président Louvel disait ainsi que la justice n’est pas un service public⁸⁰, il ne s’agit pas d’une administration comme les autres, et ajoutait qu’elle est un pouvoir constitutionnel⁸¹.

La nécessité du leadership judiciaire est notablement exprimée par le National Judicial College (É.-U.)⁸², qui a organisé un séminaire à ce sujet

⁷⁷ *Id.*, p. 271.

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ John NICHOLLS, « Leadership in Organizations: Meta, Macro and Micro », (1987) 6-1 *European Journal of Management* 21, cité par M. BLOM et M. ALVESSON, préc., note 75, p. 271.

⁸⁰ Bertrand LOUVEL, « Autorité judiciaire ou service public de la justice ? », discours prononcé le 18 décembre 2015 lors du colloque sur « Le statut du magistrat », organisé par la Cour de cassation en partenariat avec l’Université Panthéon-Assas et l’Association française pour l’histoire de la justice.

⁸¹ Entretien avec Bertrand LOUVEL, premier président de la Cour de cassation, Propos recueillis par Olivia DUFOUR, « La justice n’est pas une administration comme les autres », (2018) *Gazette du Palais* 9.

⁸² « Why the need for such leadership in the judiciary? The judiciary is one of the three pillars of a democracy. Just taking a brief look at our global environment, it becomes clear that many of the new democracies around the world are struggling because of weak and ineffective judiciaries. Maintaining an effective judicial system is critical to the success of a democratic society. *Judicial Leaders* are those individuals who realize that the judiciary is embedded in a social, political, economic, and technological context that is dynamic and constantly changing. To stay effective and fulfill its critical purpose, the judiciary has to continuously change and adapt as well. » : Yvonne STEDHAM,

en 2015; un panel de discussion a également été organisé par la Harvard Law School en mars 2019⁸³. Un ouvrage récent indique ce que devrait être le leadership judiciaire⁸⁴ et de nombreux articles discutent de sa définition, qui s'illustre par des champs d'intervention plus ou moins larges. Ainsi, une vision très large du leadership judiciaire considère que ce leadership doit s'exercer vis-à-vis du système politique, des politiques menées et du système judiciaire⁸⁵. La même conception se manifeste dans la définition du National Judicial College⁸⁶. Des définitions plus modestes sont néanmoins aussi visibles, davantage tournées vers la protection du système judiciaire.

En France, la recherche d'un leadership pour les juridictions judiciaires semble en effet motivée par la recherche d'une voix protectrice s'élevant contre des réformes tournées vers une logique excessivement liée à l'efficacité et l'efficience. Le leadership se manifeste particulièrement dans la protection des juridictions contre les réformes managériales des gouvernements successifs. Le premier président Guy Canivet a voulu ouvrir la justice judiciaire à la société, ce qui était une manière de la protéger des critiques; le premier président Bertrand Louvel a voulu la protéger des réformes managériales. Cet aspect politique, de résistance, est ainsi visible dans les démarches récentes de la Cour de cassation et de ses premiers présidents⁸⁷. Le

“Transformational Judicial Leadership: What, Why, How?”, *The National Judicial College*, 19 février 2015, en ligne : <<https://www.judges.org/transformational-judicial-leadership-what-why-how/>> (consulté le 1^{er} mars 2020).

⁸³ Audrey KUNYCKY, « Judicial Leadership around the Globe », *Harvard Law Today*, 29 mars 2019, en ligne : <<https://today.law.harvard.edu/judicial-leadership-around-the-globe/>> (consulté le 1^{er} mars 2020).

⁸⁴ Ernest RYDER et Stephen HARDY, *Judicial Leadership. A New Strategic Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

⁸⁵ « [T]hree aspects of leadership in constitutional courts: leadership by the constitutional court with respect to the political system as a whole, leadership by the constitutional court in the formulation of national policy, and leadership within the judicial system. Leadership in the political system depends in large measure on the existence of, or perhaps more precisely the weakness of, exogenous political constraints on the possibility for judicial leadership, but within the space those constraints open up, a judge who seeks to guide the political system must act strategically... » : Mark TUSHNET, « Judicial leadership », dans Paul HART, John KANE, Haig PATAPAN (dir.), *Judicial Leadership in Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics, and Implications*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 154.

⁸⁶ Voir *supra*, note 82.

⁸⁷ Elle l'est aussi dans d'autres contrées. Voir par exemple Stefanus HENDRIANTO, « The Rise and Fall of Historic Chief Justices: Constitutional Politics and Judicial Leadership in Indonesia », (2016) 25 *Washington Law Review* 489.

leadership que semble s'engager à assumer la Cour de cassation, sous l'égide de ses premiers présidents, trouve dès lors son origine dans cette recherche d'influence, vis-à-vis des autres membres des juridictions judiciaires mais aussi vis-à-vis des pouvoirs extérieurs.

Dresser les qualités du leader est généralement considéré comme difficile⁸⁸, même si une liste peut néanmoins être proposée⁸⁹. Dans le cas de l'ordre judiciaire français, le principal intérêt du leader est de produire un discours, afin d'ainsi renforcer la visibilité de l'autorité judiciaire⁹⁰, et donc son autorité, et donc son pouvoir. Sa principale qualité sera de faire entendre et faire admettre son discours. Le leadership judiciaire tel qu'il s'exprime actuellement au sein de l'ordre judiciaire français ne souhaite donc pas être uniquement tourné vers la performance⁹¹, il se veut porteur de sens et particulièrement protecteur de l'indépendance des juges. Il semble composé, d'une part, d'une dimension juridictionnelle, traditionnelle mais renforcée par la Cour de cassation elle-même, symbolique, au travers de la protection des juridictions judiciaires et la défense des valeurs telles que l'indépendance de la justice. Le leadership judiciaire est, d'autre part, composé d'une dimension managériale, ici un rôle non traditionnel pour la Cour de cassation ou le CSM, mais devenu probablement nécessaire et donc plus légitime, avec une Cour de cassation qui collecte, traite et diffuse désormais l'ensemble des décisions judiciaires depuis janvier 2018⁹² et un rôle budgétaire revendiqué pour le CSM. Ce leadership manifeste donc cer-

⁸⁸ D. MALTAIS, M. LECLERC et N. RINFRET, préc., note 5, p. 427.

⁸⁹ *Id.*, p. 428.

⁹⁰ Le terme visibilité est utilisé à plusieurs reprises dans le premier discours de la nouvelle première présidente, préc., note 50, p. 1 et 5.

⁹¹ Cela ne veut pas dire qu'il ne l'est pas. Voir notamment Ingo KEILITZ, « Judicial Leadership and Performance », dans Gerben BRUINSMA et David WEISBURD (dir.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, Springer, New York, Springer, 2014, p. 2707.

⁹² La Cour de cassation procède également à l'anonymisation des décisions de justice judiciaires diffusées sur Légifrance et accessibles en open data. Voir « La Cour de cassation, en partenariat avec le ministère de la justice, accueille au sein de son Service de documentation, des études et du rapport (SDER), pour dix mois, deux spécialistes de l'intelligence artificielle qui développeront des outils toujours plus performants d'anonymisation des décisions de justice », *Cour de cassation*, 15 janvier 2019, en ligne : <https://www.courdecassation.fr/institution_1/revolution_numerique_7985/open_data_7821/innovation_technologique_9130/partenerariat_ministere_41125.html> (consulté le 1^{er} mars 2020).

tainement un lien avec la performance mais aussi et surtout avec la fonction symbolique (diffusion de sens par le leader).

Ce leadership qui commence à s'exprimer sur l'ensemble des juridictions judiciaires ne va cependant pas de soi, en raison de la tradition d'indépendance des juges judiciaires, et conduit à s'interroger sur la légitimité du leadership judiciaire.

2. La légitimité du leadership judiciaire

En France, le leadership judiciaire ne peut être assuré par le ministre de la Justice. Certains responsables politiques ont eu conscience de ce problème, comme en témoigne la proposition de Michel Debré, en juin 1958, de dépolitiser la fonction du ministre de la Justice en envisageant qu'il cesse d'être un membre du gouvernement. Il proposait qu'il soit nommé par le président de la République pour une durée déterminée et puisse avoir un « statut spécial qui assurerait l'indépendance et même le caractère éminent de la justice jusque dans son représentant »⁹³. Une telle idée ne paraît plus admissible aujourd'hui, à moins que le ministre ne soit issu du monde judiciaire. Ainsi que l'expliquent Daniel Maltais, Michel Leclerc et Nathalie Rinfret, le lien qui unit les leaders et les destinataires/collaborateurs (followers) influe énormément sur le pouvoir des leaders ; il conditionne la réussite de ces derniers⁹⁴. Il faut particulièrement que les objectifs et intérêts soient identiques ou au moins compatibles. Le besoin doit être réciproque. Cette caractéristique constitue un obstacle pour les ministres de la Justice français puisque le lien de confiance avec l'autorité judiciaire est inexistant ou très faible⁹⁵.

L'interrogation quant à l'avenir du ministre de la justice si la Cour de cassation, son premier président ou son procureur général, venaient à revêtir explicitement un tel leadership, vient forcément à l'esprit. Une comparaison avec le Royaume-Uni peut s'avérer utile. Depuis la création d'un ministère de la Justice en 2007, le Lord Chancellor n'est plus choisi en effet parmi le « monde judiciaire »⁹⁶. Il est le ministre de la Justice, Secretary of

⁹³ Proposition rapportée par Jean-Louis DEBRÉ, « Michel Debré, une certaine idée de la justice », *Les Cahiers de la Justice* 2010.1.55.

⁹⁴ D. MALTAIS, M. LECLERC et N. RINFRET, préc., note 5, p. 429.

⁹⁵ Voir *supra*, section I. A.

⁹⁶ Owen BOWCOTT, « Lord Chancellor's Role under Scrutiny from Lords' Inquiry », *The Guardian*, 4 juillet 2014, en ligne : <<http://www.theguardian.com/law/2014/jul/04/lord->

State for Justice, ou Justice Secretary, tandis que le Lord Chief Justice est devenu le premier magistrat du pays, à la tête du « camp judiciaire »⁹⁷. Le camp administratif et le camp judiciaire sont en effet explicitement distingués, ce qui n'empêche pas leur collaboration⁹⁸. Le Lord Chancellor semble avoir basculé du côté du camp politico-administratif. La fonction de leadership est clairement évoquée à l'égard du Lord Chief Justice et pour son équivalent au niveau des juridictions administratives, le *Senior President of Tribunals*⁹⁹. Le *Lord Chief Justice* et le *Senior President of Tribunals* assurent un leadership judiciaire qui comporte clairement les deux dimensions évoquées précédemment : managériale et symbolique (l'organisation du travail dans les tribunaux mais aussi la défense des juges au Parlement). On peut y ajouter que la dimension juridictionnelle est également présente dans la mesure où le *Lord Chief Justice* est le chef de la *Queen's Bench Division* de la *High Court of Justice* et de la *Criminal Division of the Court of*

chancellor-role-scrutiny-chris-grayling> (consulté le 1^{er} mars 2020).

⁹⁷ Le Lord Chief Justice est un leader, c'est-à-dire un guide pour les juges d'Angleterre et du Pays de Galles ; il est aussi le médiateur des relations entre le Lord Chancellor et les juges. Le futur Lord Chief Justice est recommandé par la Commission de nomination des juges (Judicial Appointments Commission) au secrétaire à la Justice, qui fait ensuite la recommandation au premier ministre. Le *Constitutional Reform Act* de 2005 a fait du Lord Chief Justice le chef de l'appareil judiciaire d'Angleterre et du Pays de Galles, un rôle précédemment assumé par le Lord Chancellor. Le texte détaille les plus de 400 fonctions statutaires du Lord Chief Justice, dont la présentation des points de vue de la magistrature au Parlement, l'affectation des juges et la répartition du travail dans les tribunaux en Angleterre et au Pays de Galles.

⁹⁸ Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN, Hélène PAULIAT, Aurélie BINET-GROSCLAUDE et Caroline FOULQUIER, *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger*, Rapport pour l'Agence nationale de la recherche, Limoges-Paris-Poitiers, juin 2012, p. 200, en ligne : <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917/document>> (consulté le 1^{er} mars 2020).

⁹⁹ Le Senior President of Tribunals assure le leadership des tribunaux qui font partie de la structure unifiée créée en vertu du *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* et des *Employment Tribunals* en Angleterre, au Pays de Galles, en Écosse et en Irlande du Nord. Pour le Senior Président, le leadership consiste notamment à présenter une stratégie et un plan de mise en œuvre qui applique les objectifs, principes, concepts et solutions identifiés dans la stratégie. Par exemple, sur le plan d'innovation de 2019-2020 pour la modernisation des tribunaux, voir : « Modernisation of Tribunals – A Message from Sir Ernest Ryder », *Courts and Tribunals Judiciary*, 2 avril 2019, en ligne : <<https://www.judiciary.uk/announcements/modernisation-of-tribunals-a-message-from-sir-ernest-ryder/>> (consulté le 1^{er} mars 2020).

Appeal. Le *Senior President of Tribunals* est actuellement un *Lord Justice of Appeal*¹⁰⁰.

Une autre comparaison peut également être évoquée : le vice-président du Conseil d'État français joue également ce rôle, à tel point que l'on a pu poser la question de le qualifier de ministre de la justice administrative¹⁰¹. Le vice-président du Conseil d'État est le premier juge administratif de France et est le responsable du programme budgétaire qui concerne la justice administrative. La logique judiciaire et la logique administrative sont donc bien réunies. Ce n'est pas le cas pour les juridictions ordinaires, à l'égard du premier président de la Cour de cassation, du procureur général près cette cour, ou du CSM¹⁰².

Le premier président de la Cour de cassation, et éventuellement le procureur général près cette cour à l'égard des membres du parquet, n'est peut-être pas cependant le leader le plus utile ni le plus légitime. Dans une société complexe, le leadership individuel ne serait pas adapté ; il faudrait préférer une intelligence collective ou une organisation apprenante¹⁰³. Cette hypothèse légitime le leadership assuré par un organe collégial, tel le CSM en France, plutôt que par le premier président de la Cour de cassation ou le procureur général. Il se trouve que la Déclaration de juin 2018 du Réseau européen de Conseils de Justice a affirmé le rôle des conseils de justice pour mener des changements¹⁰⁴. Certains actes du CSM accréditent l'idée qu'il se perçoit comme un organe de représentation des juges judiciaires et il revendique un renforcement de ces pouvoirs, y compris dans l'un des domaines de prédilection de l'exercice du leadership, à savoir la défense contre les pouvoirs politiques. Mais le fait qu'il soit présidé par le premier président de la Cour de cassation ne légitime-t-il pas plutôt le leadership de celui-ci ? Il existe clairement une hésitation entre les deux modèles

¹⁰⁰ « Senior President of Tribunals », *Courts and Tribunals Judiciary*, en ligne : <<https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/who-are-the-judiciary/judicial-roles/tribunals/senior-president-tribunals/>> (consulté le 1^{er} mars 2020).

¹⁰¹ Pascale GONOD, « Le Vice-Président du Conseil d'État : ministre de la justice administrative ? », *Pouvoirs* 2007.123.4.117.

¹⁰² On peut d'ailleurs préciser que c'est faute de leadership que la justice judiciaire n'a pas su, contrairement au Conseil d'État et à la Cour des comptes, se faire attribuer un statut d'autonomie budgétaire. Voir C. EXPERT-FOULQUIER, préc., note 30.

¹⁰³ D. MALTAIS, M. LECLERC et N. RINFRET, préc., note 5, p. 433.

¹⁰⁴ ENCJ, *Declaration of Lisbon on Creating Change*, 1^{er} juin 2018.

évoqués par le rapport Bouvier, un modèle de la Cour suprême gestionnaire et un modèle du Conseil de justice gestionnaire.

Les forces peuvent aussi parfois s'accumuler entre plusieurs leaders, ainsi que le montre la Délibération commune du Premier président de la Cour de cassation et des Premiers présidents des Cours d'appel adoptée le 1^{er} février 2016 qui s'interroge sur la place de l'autorité judiciaire au sein des institutions de la République à l'aube du XXI^e siècle et réclame un statut constitutionnel plus protecteur, un budget plus conséquent et un renforcement des pouvoirs du CSM¹⁰⁵.

On peut également s'interroger sur le rôle des syndicats mais leur rôle très contesté, de manière générale, du fait que les juges ne sont pas tous dotés de la liberté syndicale de par le monde (par exemple en Espagne et au Canada), mais aussi, de manière plus spécifique, parce que la classe politique française est peu encline à écouter des syndicats qui ont eu pour certains des comportements contestés¹⁰⁶, ce qui a réduit leur influence¹⁰⁷.

Cela conduit à envisager les limites à la mise en œuvre du leadership judiciaire.

B. Les limites du leadership judiciaire

Il convient d'évoquer les limites générales mises en évidence par les spécialistes du leadership (1) puis les limites propres au contexte français (2).

1. Les limites générales du leadership

Le leadership peut avoir des effets nuisibles. Des chercheurs ont identifié un inconvénient du leadership pour les followers: il entraînerait des

¹⁰⁵ Délibération commune du Premier président de la Cour de cassation et des Premiers présidents des Cours d'appel adoptée le 1^{er} février 2016.

¹⁰⁶ Voir l'affaire dite du « mur des cons », qui a conduit à la condamnation de certains magistrats syndiqués: Pascale ROBERT-DIARD, « «Mur des cons»: l'ex-présidente du Syndicat de la magistrature condamnée pour injures envers le père d'une jeune fille tuée », *Le Monde*, 31 janvier 2019, en ligne: <https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/01/31/mur-des-cons-l-ex-presidente-du-syndicat-de-la-magistrature-condamnee-pour-injures-envers-le-pere-d-une-jeune-fille-tuee_5417397_3224.html> (consulté le 1^{er} mars 2020).

¹⁰⁷ Marie-Pierre LAPEYRE, « Les syndicats dans la magistrature et le Conseil supérieur de la magistrature, entre corporatisme et influence politique », 9^e Congrès Français de Droit Constitutionnel, Lyon, 26-28 juin 2014.

conséquences négatives sur leur identité et réduirait leur autonomie. Il existe en effet une conception répandue voulant que les employés aient besoin par nature ou encore désirent le leadership, une conception que certains chercheurs ne partagent pas¹⁰⁸. Ces derniers pensent, au contraire, que les employés compétents ne ressentent pas la nécessité d'un leadership et qu'ils acceptent leur statut de follower si les avantages¹⁰⁹ sont supérieurs aux inconvénients¹¹⁰. On peut émettre des interrogations sur cette limite. L'article pointe le fait que le leadership peut réduire l'autonomie des followers, mais ne peut-on formuler l'hypothèse qu'un bon leader ne privera pas ses agents d'autonomie lorsqu'elle est nécessaire ?

Par ailleurs, le leadership peut avoir des effets limités. Le leadership signifie en effet s'engager dans une influence systématique sur la manière de penser des gens, leurs sentiments, valeurs et significations¹¹¹. Le leader offre la direction, le sens et le soutien. Les mêmes chercheurs ont dès lors analysé les conditions d'acceptation du leadership¹¹² et estiment que, dans les relations contractuelles comme hiérarchiques, les agents acceptent et appliquent les positions du manager. En revanche, lorsqu'elles concernent la gestion du sens (valeurs, idées, croyances, vues), ils peuvent choisir « plus ou moins » s'ils suivent ou non ces positions¹¹³. Or, on peut penser que le leadership judiciaire repose davantage sur cette gestion du sens que sur le management¹¹⁴. Son utilité pourrait dès lors s'avérer limitée.

Le leadership pose aussi la question de l'indépendance de la justice si les positions du leader sont trop politiques. La culture française n'est pas apte à trop d'influence du leader judiciaire, contrairement à celle de la Cour suprême des États-Unis, qui joue un rôle politique clairement cerné par les citoyens américains¹¹⁵.

¹⁰⁸ M. BLOM et M. ALVESSON, préc., note 75, p. 267.

¹⁰⁹ Par exemple, intégration, soutien, direction, sens, réduction de l'incertitude et de l'anxiété; voir *id.*, p. 267.

¹¹⁰ *Id.*

¹¹¹ *Id.*, p. 272.

¹¹² *Id.*

¹¹³ *Id.*, p. 273.

¹¹⁴ Voir *supra*, section II. A. 1.

¹¹⁵ Anne DEYSINE, *La Cour suprême des États-Unis Droit, politique et démocratie*, Paris, Dalloz, 2015.

2. Les limites françaises du leadership judiciaire

L'histoire des juridictions judiciaires implique qu'il est difficile pour la Cour de cassation de revêtir ce rôle, ne serait-ce que parce qu'il existe une longue tradition d'indépendance des juridictions du fond vis-à-vis de la Cour de cassation. L'indépendance des juridictions judiciaires françaises vis-à-vis de la Cour de cassation n'est donc pas favorable à ce leadership de la Cour de cassation ou d'un de ses membres. Les magistrats du siège ont un statut qui leur garantit une totale indépendance à l'égard de leurs pairs et du côté du parquet, il n'existe aucun lien hiérarchique entre le procureur général près la Cour de cassation et les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République. Le leadership ne peut donc se fonder sur aucun lien hiérarchique, même s'il convient de préciser que la hiérarchie n'apparaît pas comme une condition indispensable du leadership¹¹⁶.

La dyarchie crée aussi une situation inconfortable pour l'existence d'un leadership de la Cour de cassation, car elle implique un accord entre les acteurs de ce binôme. On retrouve d'ailleurs cette dyarchie au CSM, partagé entre deux formations : l'une compétente à l'égard des magistrats du siège et l'autre à l'égard des magistrats du parquet¹¹⁷. Les avis formulés par ces formations n'ont pas la même valeur, puisque les avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet ne sont pas aussi contraignants que ceux de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. L'alignement des règles de promotion des juges du siège et des procureurs permettrait le renforcement du leadership du CSM, en renforçant son indépendance, mais il renforcerait aussi celui de ces deux instances de la Cour de cassation¹¹⁸. Le précédent procureur général de la Cour de cas-

¹¹⁶ Voir aussi Lys ZOHIN, «Entreprise: les nouveaux contours de l'autorité», *Liaisons sociales magazine* 2019.6.27.

¹¹⁷ Le premier président de la Cour de cassation est cependant président de la formation plénière tandis que le procureur général près la cour de cassation en est uniquement le président suppléant.

¹¹⁸ Le Conseil d'État a rappelé le rôle déterminant de ces deux magistrats notamment au CSM et au sein de la Cour de Justice de la République dans sa décision du 23 mars 2018, dans laquelle il a censuré en partie un décret qui soumettait l'ensemble des juridictions judiciaires, y compris la Cour de cassation, ce qui constituait la nouveauté, au contrôle de la nouvelle Inspection Générale de la Justice (voir *supra*). Ce rôle est d'ailleurs certainement accepté comme déterminant par la plus grande partie des juges judiciaires : Conseil d'État, décision du 23 mars 2018, préc., note 61.

sation avait pris la parole pour demander un alignement des compétences du CSM entre les magistrats du siège et du parquet en matière de nomination mais aussi disciplinaire¹¹⁹. Ce faisant, cet alignement n'entraînerait-il pas une concurrence entre ces deux leaders judiciaires? L'exemple de la Belgique, qui comporte un collège pour les magistrats du siège et un pour les magistrats du parquet¹²⁰, ne fait pas l'objet d'une appréciation très positive: « La multiplication des centres de décision crée un risque de blocages, de conflits, de lenteurs. »¹²¹.

Actuellement, il existe toutefois une forme de préséance du premier président de la Cour de cassation, qui préside la Cour de cassation¹²², deux formations du CSM¹²³ et l'École nationale de la magistrature.

Le leadership constitue une solution au manque d'unanimité entre les juges judiciaires en termes de réforme, mais il pose un problème d'indépendance derrière l'unanimité qu'il implique. Une hypothèse à envisager serait de retirer les présidences du CSM au premier président de la Cour de cassation et à son procureur général. Le choix du premier président de la Cour de cassation, effectué par le CSM, qui choisit donc de fait son propre président, celui de la Cour de cassation et de l'École nationale de la magistrature, ne se fait pas par ailleurs sans difficulté¹²⁴. Un leadership collégial

¹¹⁹ Discours prononcé lors de l'audience solennelle du 15 janvier 2018: COUR DE CASSATION, préc., note 17, p. 15.

¹²⁰ En Belgique, il existe des collèges de gestion distincts pour les magistrats du siège et les magistrats du parquet. Voir Jean DE CODT, « L'indépendance fonctionnelle de la justice sera-t-elle mieux garantie par la décentralisation de sa gestion? », *Pyramides* 2017.37 en ligne: <<http://journals.openedition.org/pyramides/1230>> (consulté le 21 mai 2019).

¹²¹ *Id.*, p. 52.

¹²² Cela comporte une dimension administrative, par exemple de répartition des juges au sein des chambres de la cour, mais aussi une dimension juridictionnelle puisqu'il préside par exemple l'assemblée plénière qui constitue la formation juridictionnelle la plus solennelle de la Cour de cassation.

¹²³ La formation compétente à l'égard des magistrats du siège et la troisième formation du CSM dite Formation plénière, compétente pour connaître des demandes formulées soit par le Président de la République, dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, soit par le ministre de la Justice, sur les questions énumérées à l'article 65 de la Constitution.

¹²⁴ Jean-Baptiste JACQUIN, « Un mois pour nommer le premier magistrat de France », *Le Monde*, 3 juin 2019, en ligne: <https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/06/03/un-mois-pour-nommer-le-premier-magistrat-de-france_5470748_3224.html> (consulté le 1^{er} mars 2020).

peut dès lors apparaître – de nouveau – préférable à un leadership individuel¹²⁵.

Néanmoins, un obstacle matériel doit également être signalé : un rôle plus ample de la Cour de cassation, d'un de ses représentants ou du CSM impliquerait un transfert d'une partie de l'administration du ministère de la Justice. Toute réforme pour formaliser et allouer des moyens à ce leadership impliquerait donc le pouvoir politique, qui s'opposerait vraisemblablement à ce transfert de pouvoir.

*
* * *

Les rôles paraissent bien en voie de reconsidération en matière de réformes de la justice. On assiste à la naissance en douceur d'un leadership de la Cour de cassation, ou du moins de certains de ses membres, ainsi que du Conseil supérieur de la magistrature. Ces rôles ne paraissent pas cependant si bien définis. La justice judiciaire française hésite entre le modèle de la cour suprême gestionnaire et celui du conseil de justice gestionnaire. C'est le rôle de la doctrine de réfléchir en vue de faciliter cette reconfiguration, de donner des clés pour une ouverture au leadership et de réfléchir à ces limites.

Le pouvoir politique n'est pas hors-jeu cependant, et ne semble pas jouer dans le même camp. La mise en forme d'un éventuel leadership judiciaire ne peut intervenir qu'en douceur, car le pouvoir politique qui dispose du pouvoir de réformer risque de bloquer toute velléité.

¹²⁵ Voir *supra*, section II. A. 2.