

Mission sur la structuration des fonctions de recherche et d'études prospectives sur la justice

Novembre 2020

Sommaire

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
1. L'AVENIR DE L'IHEJ NE PEUT SE CONCEVOIR QU'EN PARTANT DES BESOINS DES ACTEURS DE LA JUSTICE	7
1.1 Genèse et évolutions de L'IHEJ	7
1.1.1 <i>Une instance à la gouvernance originale</i>	7
1.1.2 <i>La contribution majeure de l'IHEJ à la pensée sur la justice</i>	8
1.1.3 <i>Une crise de croissance perpétuelle.....</i>	10
1.2 L'écosystème.....	13
1.2.1 <i>Le ministère de la justice et les organismes qu'il subventionne.....</i>	13
1.2.2 <i>Les cours.....</i>	17
1.2.3 <i>L'université et le CNRS</i>	18
1.2.4 <i>Les professions du droit et leurs écoles.....</i>	18
1.2.5 <i>Le Conseil national du droit</i>	19
1.2.6 <i>La disparition de l'Institut national des hautes études sur la sécurité et la justice</i>	19
1.3 Les besoins.....	19
2. LE RAPPROCHEMENT SOUHAITABLE DE L'IHEJ ET DE LA MISSION DE RECHERCHE DROIT ET JUSTICE	20
2.1 Des craintes à surmonter	20
2.2 Des fonctionnements et des évolutions communs	21
2.2.1 <i>Des liens et une vocation commune</i>	21
2.2.2 <i>Des lacunes communes.....</i>	23
2.2.3 <i>Des apports réciproques possibles.</i>	24
2.3 Un « rapprochement » pour quoi faire ?	24
2.4 La remise à plat des fonctions : la création d'un institut dédié à la recherche et aux études.....	27
2.4.1 <i>La forme administrative : le groupement d'intérêt public.....</i>	27
2.4.2 <i>L'objet et le nom</i>	28
2.4.3 <i>Une gouvernance élargie</i>	30
2.4.4 <i>Des garanties.....</i>	31
2.4.5 <i>Un budget et des effectifs adaptés.....</i>	31
2.4.6 <i>Des locaux permettant au nouvel institut d'être un lieu de rencontres et d'échanges</i>	33
2.4.7 <i>Les partenariats indispensables.....</i>	33
2.4.8 <i>Une mission de préfiguration pour un calendrier contraint.....</i>	36

Introduction

Par une lettre du 7 octobre 2020, le garde des Sceaux, ministre de la justice et le président du Conseil constitutionnel, président du conseil d'administration de l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ), m'ont confié la mission de réfléchir à l'avenir de cet institut et plus largement à la structuration des fonctions de recherche et d'études prospectives sur la justice.

Il est attendu une réflexion et des propositions concrètes pour permettre le « rapprochement » de l'IHEJ et du groupement d'intérêt public Mission de recherche droit et justice (MRDJ) en prenant en compte « trois aspects essentiels :

- *l'indépendance des choix, assurée notamment par la présidence tournante des chefs des cours faîtières de l'ensemble des ordres de justice (constitutionnel, administratif, judiciaire et financier) ;*
- *le haut niveau scientifique des travaux, avec en particulier le rôle éminent du CNRS ;*
- *une structure juridique et financière garantissant l'indépendance de la recherche, l'autonomie de gestion et la continuité des travaux ».*

Le rapport est attendu le 30 novembre 2020.

Alors que l'IHEJ a aujourd'hui 30 ans, cette mission s'inscrit dans un contexte de crise pour lui. Crise financière d'abord puisque les ressources de l'Institut ne lui permettent plus désormais de faire face à ses charges. Crise de succession ensuite : Antoine Garapon, qui a contribué à créer l'IHEJ et l'a incarné depuis son origine jusqu'à aujourd'hui, n'en est plus le secrétaire général.

Ce contexte est aussi celui d'une première tentative de rapprochement très récente qui n'a pas été menée à son terme. En effet, une circulaire du premier ministre du 5 juin 2019, demandait aux ministères de « *justifier le maintien des structures dont la taille n'excède pas 100 ETP et de proposer les suppressions et regroupements nécessaires* ». Envisagée dans l'urgence, comme une réponse à la suppression possible de la MRDJ, ce projet de rapprochement n'a pas fait l'objet d'une réflexion suffisante et s'est enlisé dès lors quel le ministère de la justice a confirmé qu'il faisait le choix de maintenir la Mission. Des craintes et un certain scepticisme s'étaient exprimés à l'occasion de cette première réflexion.

C'est pourquoi ma démarche a consisté à entendre les principaux acteurs de ce dispositif, ceux qui l'ont pensé et, parfois, administré : naturellement, les membres de la gouvernance et les personnels des deux structures mais aussi les directeurs du ministère de la justice et leur service d'études, des universitaires et chercheurs du CNRS impliqués dans les enjeux liés à la justice, des représentants des professions et des écoles ainsi que des personnalités ayant joué un rôle dans le développement de

l'IHEJ et de la MRDJ. Au total, plus de 80 personnes ont été entendues.

Au fil des auditions, il m'est apparu évident qu'il était vain de partir d'un projet préétabli de rapprochement des structures mais qu'il fallait réfléchir en partant des besoins des acteurs de la justice et notamment de ceux qui ne sont pas traités. La réflexion a donc d'abord porté sur des fonctions plutôt que sur un organigramme. Il ressort des entretiens menés et de l'analyse des documents auquel j'ai pu avoir accès – documents d'archive et documents financiers notamment – que le rapprochement des structures constitue une opportunité pour les professionnels de la justice comme pour les chercheurs du CNRS et de l'université. Il est la promesse de voir traités des besoins qui ne le sont pas actuellement, ce qui entraîne malentendus et frustrations. C'est aussi le moyen d'améliorer les missions actuellement menées par l'IHEJ et la MRDJ en faisant de la diffusion et de la transmission des savoirs une fonction majeure du nouvel organisme.

1. L'AVENIR DE L'IHEJ NE PEUT SE CONCEVOIR QU'EN PARTANT DES BESOINS DES ACTEURS DE LA JUSTICE

L'IHEJ s'inscrit dans un écosystème, évoluant au fil des années, avec lequel il interagit. Toute réflexion sur une transformation de l'institut et son éventuel rapprochement avec d'autres structures, doit nécessairement avoir pour préalable à la fois la description de cet écosystème et une analyse des besoins du ministère de la justice, des juridictions, des services et plus largement des professionnels, en matière de recherche, d'études et de prospective sur la justice.

1.1 Genèse et évolutions de L'IHEJ

1.1.1 *Une instance à la gouvernance originale*

L'Institut des hautes études pour la justice a été fondé en 1990 sous l'impulsion de Robert Badinter par la volonté conjuguée d'Antoine Garapon et Hubert Dalle, alors respectivement maître de conférences et directeur de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM).

Le statut juridique retenu n'est ni l'intégration à l'ENM ou au ministère de la justice, ni le démembrement de l'administration (établissement public ou groupement d'intérêt public) mais l'association régie par la loi de 1901¹. C'est, selon ses fondateurs, une volonté d'indépendance à l'égard des institutions qui a présidé à ce choix pour favoriser la liberté de penser et la créativité sur un champ peu exploré.

L'IHEJ a en effet été créé dans le but « *de développer, au plan interne comme international et européen, les échanges entre les professionnels du droit, les chercheurs et les universitaires afin de promouvoir la réflexion et la recherche sur les normes, la régulation juridique, les missions et le fonctionnement de la justice et de contribuer au développement des valeurs de justice* » (article 2 des statuts).

Siègent au conseil d'administration de l'association les membres de droit², cinq membres élus par l'assemblée générale et six membres cooptés par le conseil d'administration. Les statuts de l'association prévoient que le président du conseil d'administration est élu en son sein. La volonté de distance à l'égard de l'administration est incarnée par une gouvernance originale ; par une sorte de coutume, le conseil d'administration est présidé, de façon tournante, par les chefs des cours faîtières – Conseil constitutionnel, Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour des comptes – qui se succèdent à un rythme trisannuel.

¹ A la lecture des statuts, il apparaît que l'assemblée générale constitutive a eu lieu le 27 décembre 1990.

² Le garde des Sceaux, ministre de la justice, le ministre chargé de la recherche, le ministre chargé de l'éducation nationale, le président du Conseil constitutionnel, le vice-président du Conseil d'Etat, le Premier président de la Cour de cassation, le Premier président de la Cour des comptes, le directeur général du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le directeur de l'Ecole nationale de la

Antoine Garapon a été, dès l'origine et durant 30 ans, le secrétaire général de l'IHEJ, qu'il a porté et incarné jusqu'à ce que l'œuvre de l'un et les productions de l'autre se confondent.

Pour autant, il serait faux de dire que l'Institut n'a fonctionné que par un homme seul. Nombreux sont ceux qui, mis à disposition quelques mois ou quelques années, y ont apporté une contribution majeure, comme Denis Salas, Thierry Pech ou Sylvie Perdriolle, entendus dans le cadre de cette mission. Harold Epineuse, actuel secrétaire général adjoint, travaille pour l'IHEJ depuis 1999.

Aujourd'hui, l'Institut compte 4 salariés, tous à temps partiel.

Les locaux de l'Institut, marqué par son origine, se situent au sein de la branche parisienne de l'ENM.

1.1.2 *La contribution majeure de l'IHEJ à la pensée sur la justice*

Il est difficile de comprendre l'importance de la contribution de l'IHEJ à la pensée sur la justice sans une vision rétrospective.

L'IHEJ naît au début des années 1990 alors que la justice prend un tournant historique. A rebours de la tradition républicaine, le droit et la justice font irruption sur la scène politique. Cette irruption est d'autant plus frappante qu'elle touche un pays dénué de culture judiciaire, à l'inverse des démocraties anglo-saxonnes ou de l'Allemagne. Cette judiciarisation s'incarne dans les années 1990 dans une pénalisation de la vie publique. Les affaires politico-financières se multiplient et avec elles les débats sur le juge. La justice intéresse, notamment les philosophes. Pour Ricoeur le juge est un tiers, une figure majeure de la vie politique et sociale. Il doit avoir conscience de son rôle. Il s'agit précisément de donner aux juges la claire conscience de l'éminence de leur rôle et, plus largement, de faire connaître les enjeux de justice et diffuser la culture judiciaire.

De fait, la prégnance de la philosophie est indéniable à l'IHEJ. Paul Ricoeur y délivre une leçon inaugurale lors du séminaire de philosophie du droit nouvellement créé. Ce séminaire accueille de grands noms – Derrida, Deleuze, Girard. La revue *Esprit* alors dirigée par Olivier Mongin vient en appui.

magistrature (ENM), le président du Conseil national des barreaux (CNB), le président du Conseil supérieur du notariat (CSN), le président du groupement d'intérêt public Mission de recherche droit et justice, les anciens présidents du conseil d'administration depuis sa création, le président de la Fondation nationale des sciences politiques, le directeur de l'école de droit de Sciences-po.

L'IHEJ naît également dans un contexte de mondialisation auquel la justice ne déroge pas. En mai 1993 naît le tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie créé par l'Organisation des Nations Unies en réponse aux atrocités de masse commises au cours des conflits qui ont fait rage en Croatie et en Bosnie-Herzégovine au début des années 1990. Les récits des crimes commis et les images diffusées ont provoqué l'indignation de la communauté internationale et poussé le Conseil de sécurité à intervenir. Les accusations de génocide font ressurgir les souvenirs de la Shoah alors même qu'en France, dans cette période, se sont tenus successivement les procès Barbie en 1987 puis Papon en 1997.

La justice pénale internationale a été un des thèmes de réflexion majeurs de l'IHEJ de sa naissance jusqu'à aujourd'hui. Le réseau justice pénale internationale qu'il a développé a permis de tisser des liens avec les universitaires et notamment l'université de Paris 2 et l'Ecole normale supérieure.

Au fil des années, l'IHEJ adopte une démarche prospective, cherchant sans cesse à avoir une longueur d'avance en identifiant les nouveaux enjeux pour la justice : après la pénalisation et la mondialisation, le terrorisme, la justice transitionnelle, la justice économique et financière et l'impact de la révolution numérique. L'Institut s'ouvre aux sciences sociales : sociologie, anthropologie, histoire, etc.

Dans les années 2010, l'IHEJ est sollicité par le ministère de la justice dans le cadre du processus de réforme Justice du XXI^e siècle, qui souhaite s'appuyer sur des réflexions et des recherches. C'est dans cette optique que Christiane Taubira, garde des Sceaux, confie à l'IHEJ le soin de mener une réflexion sur l'évolution de l'office du juge et son périmètre d'intervention et lui demande de faire des recommandations dans ces domaines. L'Institut organise des entretiens et des séminaires tout au long de l'année 2012-2013. La magistrate Sylvie Perdriolle rejoint l'IHEJ pour apporter son concours à la démarche. Avec Antoine Garapon et Boris Bernabé, professeur de droit à l'université de Franche-Comté, elle anime un groupe de travail sur l'office du juge³.

Dans son fonctionnement, l'IHEJ a eu à cœur de se mondialiser très vite. Il tisse des liens avec des chercheurs des magistrats, des avocats étrangers qu'il accueille. Il adopte des méthodes de travail innovantes, avec une organisation horizontale, sans hiérarchie, privilégiant les rapports informels. Sa démarche est fondamentalement pluridisciplinaire et comparative ; l'IHEJ fonctionne par « programme » plus que par discipline ou par secteur. Pour valoriser ses productions, l'Institut développe des modes de diffusion originaux : exposition, radio, ebooks, etc. Par l'intermédiaire d'Antoine Garapon, qui anime notamment une émission sur France culture et publie de nombreux essais, l'IHEJ occupe une place médiatique sans égale.

³ Le rapport remis par l'IHEJ a donné lieu à la publication d'un ouvrage aux éditions Odile Jacob, intitulé *La prudence et l'autorité : juges et procureurs du XXI^e siècle* et co-rédigé par Antoine Garapon, Sylvie Perdriolle et Boris Bernabé.

Après la période de la fondation, les relations avec l'école ont pu être difficiles voire houleuses, mais ces dernières années l'IHEJ a contribué à construire de nombreuses formations adressées soit aux magistrats seuls, en formation continue, soit, plus récemment à des professionnels du droit, comme en témoigne la formation MAJ, qui concerne les magistrats, les avocats et les juristes d'entreprise⁴. S'y ajoute, comme l'a précisé l'ancien directeur de l'ENM, Olivier Leurent, une formation des formateurs par l'IHEJ sur certains sujets émergents comme le numérique⁵. ENM et IHEJ ont mené ensemble une réflexion sur l'éthique du magistrat et l'office du juge, dans le cadre du pôle Humanité judiciaire, l'IHEJ intervenant régulièrement dans les enseignements de ce pôle.

Mi laboratoire de recherche-mi *think tank* public, l'IHEJ a joué durant 30 ans le rôle d'un « éclaireur », d'un « aiguillon de la recherche sur la justice », d'un « découvreur de champs », d'un « lanceur d'alerte », d'un « poil à gratter »⁶.

Ces rôles l'IHEJ les a joués en direction de la magistrature. Antoine Garapon étant magistrat connaissait la culture judiciaire de l'intérieur. Il pouvait donc à la fois comprendre certains enjeux et exprimer des choses qu'une personne de l'extérieur n'aurait pas pu dire.

Ces rôles l'Institut les a également joués par rapport à l'université et au monde de la recherche. Malgré l'existence de laboratoires pionniers, l'université a tardé à s'intéresser à la justice autrement que par le biais du droit, comme l'ont souligné plusieurs chercheurs, évoquant « une saine émulation » ou « une référence intellectuelle »⁷.

Malgré ce dynamisme, l'association a connu une crise de croissance perpétuelle.

1.1.3 Une crise de croissance perpétuelle

1.1.3.1 Une crise de moyens

L'IHEJ s'étant constituée en association, son budget dépend des subventions qu'il reçoit et, le cas échéant, des prestations qu'il délivre. Il semble que du point de vue budgétaire l'IHEJ ait toujours été sur le fil du rasoir. Il s'en est suivi que la contribution du ministère de la justice a toujours été déterminante, alors que l'institut s'est construit dans une volonté de distanciation à l'égard du ministère.

⁴ Denis Salas a également évoqué l'existence au milieu des années 1990 de séminaires réguliers avec les préfets et les sous-préfets sur la pénalisation des personnes publiques.

⁵ Séminaire interne à l'Ecole de 3 jours afin que les formateurs intègrent la question de la justice prédictive dans la pédagogie.

⁶ Je reprends ici les expressions utilisées par plusieurs interlocuteurs.

⁷ Entretien avec Loïc Cadet et entretien avec Sandrine Lefranc.

Cela s'est traduit par le fait que le secrétaire général de l'association a toujours été un magistrat mis à disposition par la Chancellerie, donc rémunéré par elle (contribution comptablement évaluée en 2019 à 134 000 euros⁸). Il en a souvent été ainsi également du secrétaire général adjoint. Pour le reste, l'Institut a pu fonctionner par l'engagement et le dévouement de personnels de fait, longtemps rémunérés par le biais d'honoraires. Ce n'est que très récemment, en 2018, sur l'insistance du premier président de la Cour des comptes que ces personnels ont été contractualisés. Encore faut-il souligner qu'il ne s'agit que de contrats à temps partiel, qui ne semblent pas correspondre aux quotités réellement effectuées. Cela devra être pris en considération lorsqu'il s'agira de prévoir un budget pour une future structure.

Quant aux locaux de l'IHEJ ils sont mis à sa disposition par l'ENM (contribution comptablement évaluée à 31 400 €), l'association payant les fluides.

Pour compenser le manque de moyens chroniques, l'IHEJ a tenté de passer des conventions, rémunérant des prestations. C'est ainsi qu'un partenariat est né avec le ministère des affaires étrangères en 2009, intitulé Convention.s, destiné à « *la construction d'une pensée stratégique sur le rôle du droit et de la justice dans la mondialisation* ». Il est apparu néanmoins que la subvention versée par le ministère des affaires étrangères couvrait *in fine* de justesse les frais engagés, d'autant plus à partir du moment où la personne en charge du programme est devenue salariée de l'Institut. En effet, une subvention de cette nature n'est pas destinée à couvrir les frais de structure de l'association.

Dans son rapport financier pour 2019, le trésorier, qui mentionne un déficit de 26 870 euros, note que « *la hausse des charges est pour l'essentiel imputable aux nouvelles recettes. Nos partenaires s'engagent en effet sur la réalisation de projets et, en contrepartie de leurs contributions ils nous demandent de financer les dépenses nécessaires à la réalisation de ces projets. Leur participation financière est calculée en fonction de leur estimation du coût de dépenses induites par les actions menées, mais sans inclure une contribution aux frais de structure de l'association (personnel, charges générales, etc.) qu'ils estiment n'avoir pas à supporter*

 ».

D'une façon plus générale, alors que les ressources de l'association proviennent pour l'essentiel de subventions, ces dernières n'ont cessé de diminuer. Depuis 2013, la baisse a seulement été interrompue par le doublement pour trois ans de la contribution du ministère de la justice suite à la signature d'une convention triennale (100 000 euros par an au lieu de 50 000 euros)⁹. Cette convention vient à expiration fin 2020.

S'ajoute à ces difficultés le fait que l'IHEJ, à rebours de ce qu'est censée faire toute association, semble n'avoir jamais cherché à développer le nombre de ses adhérents, ce qui la prive de fait de cotisations¹⁰.

⁸ Les chiffres qui suivent sont issus du rapport financier 2019 établi par le trésorier de l'IHEJ.

⁹ Le montant annuel des subventions est passé de 263 242 € en 2013 à 186 136 €

¹⁰ L'IHEJ compte aujourd'hui moins d'une vingtaine d'adhérents quand l'Association française pour l'histoire de la justice en compte plus de 300.

Des pistes de financements privés et la création d'une fondation ont été évoquées par plusieurs conseils d'administration sans pouvoir être concrétisées.

Ce manque de moyens a empêché l'IHEJ de prendre de l'ampleur et l'a conduit à vivre d'expédients.

1.1.3.2 Des évolutions qui n'ont pas été menées à terme

Si l'IHEJ est une incontestable réussite sur le plan de la réflexion intellectuelle et de l'animation du débat d'intérêt général sur la justice, on peut penser que la crise budgétaire permanente qu'il connaît est liée à une crise d'utilité. Plus exactement, les financeurs possibles, à commencer par le ministère lui-même, à tort ou à raison, n'y ont pas vu une utilité suffisante.

Les liens avec le ministère de la justice, malgré la subvention, ont le plus souvent été distendus. En dehors des tensions politiques qui ont pu naître ici et là avec le cabinet de certains gardes des Sceaux, cet éloignement tient autant à la genèse de l'institut – la volonté d'une indépendance – qu'au fait qu'il ne se soit pas réellement emparé des questions de politique publique. Des tentatives ont eu lieu afin de répondre, au début des années 2000, au souhait du directeur de cabinet de Dominique Perben de constituer une force d'analyse et de prospective au sein du ministère de la justice. Etait envisagée une collaboration formalisée avec le cabinet du garde des Sceaux, notamment par la rédaction de notes ponctuelles synthétisant et analysant de la manière la plus concise possible le savoir disponible existant sur un point particulier à la demande du cabinet, ainsi que la sensibilisation du cabinet à l'initiative de la cellule prospective de l'IHEJ pour anticiper certains sujets qui pourraient être inscrits sur l'agenda public. Cette évolution n'a pas trouvé à se concrétiser.

Récemment néanmoins, comme indiqué plus haut, le ministère dans le contexte de la réforme Justice du 21^{ème} siècle a sollicité l'IHEJ pour mener une réflexion sur l'évolution de l'office du juge et faire des recommandations. Dans la lettre de mission datée du 13 décembre 2012, la ministre de la justice évoque son souhait de fonder les réformes statutaires et organisationnelles de l'institution « *sur des études rigoureuses et de qualité* ».

Un autre tournant n'a pas été pris. En effet, à la fin des années 1990, l'idée émerge d'accroître la valorisation des travaux de l'IHEJ et sa mission de « passeur » par l'organisation de sessions de formations croisées destinées aux professionnels de la justice et aux décideurs publics. Le ministère de l'Intérieur, quelques années plus tôt, avait créé sur le modèle de l'IHEDN, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI). Il semblait dommage de ne pas partager plus largement la culture judiciaire. Cette première tentative n'aboutit pas mais est reprise quelques années plus tard au début des années 2000. Isabelle Rome, magistrate, est recrutée à cette fin et devient secrétaire générale adjointe. Les changements politiques intervenus en mai 2002 ne permettent pas à ce projet de voir le jour.

Au milieu des années 2000, l'IHEJ travaille sur la préparation d'un cycle de formation des chefs de juridiction, sur le modèle de l'IHEDN. C'est finalement le cycle approfondi d'études judiciaire qui est créé¹¹.

L'IHEJ a également tenté de s'associer à des partenaires européens, en particulier avec le Hague Institute for Innovation of Law (HiIL) néerlandais, sans que cela n'aboutisse¹².

Par ailleurs, des interrogations existent sur les relations entre l'IHEJ et les juridictions, quel que soit leur niveau, de la première instance aux cours faîtières. Là non plus, les liens n'existent pas en tant que tels, ce qui interroge sur la capacité de l'Institut à diffuser effectivement ses réflexions sur le terrain au-delà de modes de diffusion plus généraux. Combiné au fait que l'Institut n'ait pas développé de politique visant à accroître le nombre d'adhérents, en particulier au sein des magistrats, l'interaction avec les juridictions est insuffisante.

1.2 L'écosystème

L'IHEJ s'inscrit dans un écosystème de structures dédiées aux questions de recherche et d'études sur la justice ou intervenant dans ce domaine.

Dans ce paysage qui va de la recherche la plus fondamentale au débat d'idées, la Mission de recherche droit et justice, avec laquelle un rapprochement est envisagé par la lettre de mission mérite des développements particuliers.

1.2.1 *Le ministère de la justice et les organismes qu'il subventionne*

1.2.1.1 *Le ministère*

Les différents services du ministère conduisent régulièrement des travaux d'étude. Ainsi, la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du secrétariat général dispose de chargés d'études qui valorisent les données statistiques, tandis que les pôles d'évaluation des directions métiers (DACG, DACS, DSJ, DPJJ, DAP) peuvent aussi conduire des études notamment en termes d'évaluation – dont certaines s'appuient sur les données produites par la SDSE ; enfin, la plupart des écoles du ministère (ENM, ENAP, ENPJJ) ont développé des pôles et programmes d'études et peuvent financer des recherches.

¹¹ Le CADEJ est ouvert à 60 magistrats du siège et du parquet ainsi qu'à 15 hauts fonctionnaires désireux de développer leur culture judiciaire et les problématiques liées aux évolutions de leur environnement institutionnel et social. Le CADEJ prépare les magistrats souhaitant accéder aux fonctions d'encadrement ou de direction d'une entité judiciaire.

¹² Le HiIL travaille avec diverses structures telles que des organisations non gouvernementales, des gouvernements et des entrepreneurs juridiques afin d'améliorer les processus d'élaboration des règles et de résolution des conflits. HiIL veut améliorer les processus d'élaboration des règles et de résolution des conflits, et accroître l'accès à la justice et renforcer l'État de droit. Dans cette optique, l'Institut mène une action à destination du monde entier et ses équipes s'articulent autour de plusieurs pôles, qui correspondent aux actions menées : mesurer la justice, innover les procédures et accélérer la justice

Historiquement, les directions métiers du ministère de la justice ont largement contribué au développement de la recherche en créant des services internes (par exemple, le futur CESDIP à la DACG) puis des partenariats avec des organismes extérieurs. Ce fut d'abord le cas de l'éducation surveillée, puis de l'administration pénitentiaire. DPJJ et DAP ont d'ailleurs conservé leur propre budget et programme de recherche, même après la création du GIP mission de recherche droit et justice. Traditionnellement, les directions législatives ont moins noué de relations avec le monde de la recherche au sens strict, car elles sont en dialogue régulier avec la doctrine et la faculté de droit. La participation du bureau du droit comparé au conseil d'administration de la société de législation comparée est une autre illustration de ce dialogue.

La SDSE établit une synthèse de l'ensemble des programmes d'études lors de la réunion annuelle du Conseil de la statistique et des études, en fonction des informations que lui remontent les directions et services.

1.2.1.2 *La Mission recherche droit et justice*

La Mission de recherche droit et justice (MRDJ) a été créée en 1994¹³, à l'initiative conjointe du ministère de la justice et du CNRS, sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP)¹⁴. L'évolution résulte d'une volonté de juste distance à l'égard du ministère de la justice¹⁵.

La Mission œuvre au développement d'une activité scientifique de recherche dans les domaines du droit et de la justice. La convention instituant le GIP lui fixe pour objectif général « *la constitution d'un potentiel de recherche mobilisable sur l'ensemble des questions intéressant la justice et le droit, quel que soit le champ disciplinaire concerné* »¹⁶.

¹³ Convention constitutive approuvée par arrêté du 11 février 1994. La nouvelle convention constitutive assurant la mise en conformité de la Mission avec les dispositions relatives aux Groupements d'intérêt public de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011, a été adoptée par le Conseil d'administration du 22 novembre 2013 et a été approuvée par arrêté du 27 janvier 2015. Le dernier renouvellement, pour une durée de six années, est intervenu par arrêté du 8 février 2018.

¹⁴ Loi du 15 juillet 1982; cette structure permet la mise en commun des moyens humains, intellectuels et matériels, publics ou privés, nécessaires au développement d'une activité scientifique de recherche.

¹⁵ Cf. Rapport de Nicole Maestracci pour une politique de recherche au ministère de la justice, 1991. La question du financement de la recherche était, avant la création de la MRDJ, traitée en interne au ministère de la justice.

¹⁶ Article 2 des statuts qui prévoient également que « *A cet effet, la Mission de recherche devra :*
 - *définir, animer, coordonner et évaluer les programmes de recherche sur le droit et la justice,*
 - *identifier et soutenir les équipes susceptibles de jouer un rôle important dans ce champ d'activité,*
 - *favoriser les échanges entre les professionnels, les universitaires et les chercheurs sur différents thèmes de recherche,*
 - *tenir à jour une information permanente sur les différents programmes de recherche intéressant le droit et la justice et leur état d'avancement,*
 - *organiser la valorisation de la recherche notamment auprès des écoles et organismes de formation intéressant le droit et la justice,*
 - *développer la coopération internationale dans ce domaine, ».*

La MRDJ sert essentiellement d'intermédiaire entre le monde de la justice et les chercheurs en lançant des appels d'offres auprès des laboratoires de recherche et accordant des subventions pour des projets de recherche présentés spontanément. Le GIP organise deux prix de thèse pour le ministère de la justice : le prix Carbonnier et le prix Vendôme.

La nouvelle convention constitutive assurant la mise en conformité de la Mission avec les dispositions relatives aux groupements d'intérêt public de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011, a été adoptée par le conseil d'administration du 22 novembre 2013 et a été approuvée par arrêté du 27 janvier 2015. Le dernier renouvellement, pour une durée de six années, est intervenu par arrêté du 8 février 2018.

Sont membres fondateurs, avec voix délibérative à l'assemblée générale (AG) : le ministère de la justice (50% des droits), le CNRS (30%), l'ENM (10%), le conseil national des barreaux (CNB, 5%) et le conseil supérieur du notariat (CNS, 5 %). L'AG comprend également trois membres avec voix consultative (ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Institut des hautes études sur la justice, Association française pour l'histoire de la justice). Elle est actuellement présidée par le secrétaire général du ministère de la justice.

Outre ses attributions classiques en matière de nomination (membres et président du Conseil scientifique, directeur et directeurs adjoints du Groupement), l'Assemblée générale adopte le programme annuel d'activité (programmation scientifique) et le budget correspondant (article 21 de la convention constitutive du GIP).

Un conseil scientifique¹⁷, actuellement présidé par le professeur Olivier Beaud, est obligatoirement consulté sur les grandes orientations du programme scientifique annuel (qui se déclinent en appels à projets) ainsi que sur les moyens de le réaliser. Il évalue également les projets (recherches, colloques, publications) déposés spontanément par des équipes de recherche.

1.2.1.3 *Les écoles relevant du ministère de la justice*

L'Ecole nationale de la magistrature dispose d'une sous-direction chargé de la recherche et de la documentation mais ne développe pas véritablement de recherche en interne. Elle a fait le choix d'externaliser sa politique de recherche vers la MRDJ (cf. infra).

Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) et Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) ont chacune un service comprenant une équipe de chercheurs.

¹⁷ Composé de vingt membres, nommés par le conseil d'administration sur proposition du directeur du GIP en fonction de leur expérience et de leurs compétences scientifiques dans les domaines intéressant le droit et la justice

Les sept chercheurs présents à l'ENPJJ réunissent les disciplines scientifiques suivantes : sociologie, psychologie, sciences de l'éducation, histoire, sciences de l'information et de la communication, criminologie, science politique. Cette pluridisciplinarité permet d'articuler différents savoirs pour comprendre et analyser des objets de recherche complexes portant sur le monde de la justice des mineurs et de la protection de l'enfance. Cette activité de recherche est complétée par le travail conduit par une chargée d'études.

A l'ENAP, le département de la recherche, créé en 1999, a deux missions principales, l'enseignement (initiation à la recherche, encadrement des travaux des élèves, cours thématiques) et la recherche, dévolue au Centre Interdisciplinaire de Recherche Appliquée au champ Pénitentiaire (CIRAP). Ce dernier compte cinq chercheurs.

1.2.1.4 Les unités de recherche et de services en cotutelle avec le CNRS

Le CESDIP est une unité mixte de recherche avec une quadruple tutelle (ministère, CNRS, université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, université de Cergy Pontoise). Etablie par un décret du 20 octobre 1983, il remplace le service d'études pénales et criminologiques (SEPC) créée en 1969 au sein du ministère de la justice. Fruit d'une collaboration nouée en 1976 avec le CNRS, le CESDIP est un centre de recherche intégralement spécialisé dans son domaine : la sociologie des délinquances, de l'insécurité et des institutions pénales. Il est dirigé par M. Jacques de Maillard, professeur à l'université de Versailles. Les relations avec le ministère font l'objet d'une convention quadriennale (2015-2019).

Le CLAMOR, unité mixte de services, a été créé en 2015 par le CNRS en association avec le ministère de la justice. Le CLAMOR a su convaincre la ministre de la justice par le caractère novateur des services numériques proposés, avec une mise à disposition directe du public d'un musée de l'histoire de la justice, des crimes et des peines. Son directeur, le chercheur Marc Renneville, avait développé depuis plusieurs années le site internet Criminocorpus, qui diffuse des résultats de travaux de recherches, des expositions virtuelles et un blog, sur l'histoire de la justice pénale et des prisons. L'ambition du CLAMOR est de fournir des services numériques aux chercheurs, de façon à rendre accessible à tous publics des travaux dans le champ de l'histoire de la justice, au-delà du seul champ pénal.

1.2.1.5 Les associations

Outre l'IHEJ, le ministère de la justice subventionne l'association française pour l'histoire de la justice (AFHJ) et l'association française de criminologie (AFC).

L'association française pour l'histoire de la justice, créée en 1987, est placée sous le haut patronage du garde des Sceaux, ministre de la justice. Robert Badinter, et jusqu'à son récent décès Pierre Truche, en est le président d'honneur. Elle est portée par M. Denis Salas, président du bureau, magistrat enseignant associé à l'ENM. L'AFHJ est un lieu de rencontre entre historiens et professionnels de la justice, destiné à

promouvoir les recherches en liaison avec la cour de cassation et la mission de recherche droit et justice, organise et soutient des manifestations dédiées à l'histoire de la justice. Elle organise notamment un salon du livre judiciaire.

Crée en 1965, l'association française de criminologie réunit des professionnels, des universitaires et des chercheurs de différentes disciplines dont les activités ont à voir, de près ou de loin, avec le « phénomène criminel », la manière dont il est défini et contrôlé. Elle organise le congrès français de criminologie.

La Fondation pour le droit continental, créée en 2007 en réaction aux travaux de la banque mondiale sur la supposée inefficacité du droit français pour le développement économique (*Doing business*), a développé une activité de recherche que sur le champ du droit des affaires, en lien avec le développement à l'international des activités des professions juridiques mais elle est avant tout un outil d'influence internationale, notamment par le biais de la formation.

1.2.2 *Les cours*

Cour de cassation et Conseil d'Etat abritent en leur sein un service dédié aux études et à la documentation.

Le Service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation (SDER), tourné vers les juridictions, publie notamment des études dont certaines sont réalisées par des chercheurs dans le cadre de conventions passées entre le SDER et des universités ou organismes de recherche. Récemment, la Cour a installé une commission de réflexion prospective visant à repenser, pour les dix années à venir, l'identité et le positionnement de la Cour de cassation dans son environnement juridique, institutionnel et international.

La section des études et du rapport du Conseil d'Etat conduit chaque année une « étude annuelle ». Le choix du sujet s'opère entre plusieurs thèmes porteurs d'enjeux majeurs pour la société, de façon prospective, qui permettent au Conseil d'Etat de procéder à une synthèse de l'état du droit, à l'analyse de l'impact des réglementations afin de formuler des propositions utiles à la mise en œuvre des politiques publiques.

Le Conseil constitutionnel, s'il ne dispose pas d'une unité chargée des études, a récemment impulsé des recherches en vue du dixième anniversaire de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en 2020, afin de dresser un bilan d'étape de la QPC tout en étant accessibles à un public large¹⁸.

¹⁸ Dans cette perspective, deux champs principaux ont été retenus : le premier vise à mieux connaître les aspects sociologiques de la QPC, à travers notamment les différents acteurs de la procédure ; le second, à procéder à des bilans jurisprudentiels thématiques dans les principaux domaines juridiques concernés par les décisions QPC.

La Cour des comptes vient de signer une convention avec le CNRS dont l'objet est « *de définir les modalités de coopération scientifique et culturelle entre la Cour et le CNRS dans les domaines de la recherche, de la valorisation et de la formation couverts par la « stratégie de dialogue et de partenariats avec le monde du savoir » dans les différentes disciplines scientifiques d'intérêt pour les deux parties* »¹⁹.

1.2.3 *L'université et le CNRS*

On a mentionné le partenariat qui unit, depuis 1994, ministère de la justice et CNRS au sein du GIP MRDJ. Ce dernier dispose de 30% des droits au sein du GIP et contribue de manière déterminante à son fonctionnement, notamment par la mise à disposition de personnels.

Le CNRS a exprimé son attachement au partenariat avec le ministère de la justice dans l'objectif de favoriser une recherche empirique et des « *savoirs co-construits* ». Il a rappelé l'importance de l'accès aux données pour les chercheurs²⁰.

La recherche universitaire sur les enjeux de justice s'est enrichie, au-delà des laboratoires pionniers comme le CERC RID (centre de recherches critiques sur le droit) de Saint-Etienne. Les recherches empiriques, collectives et pluridisciplinaires se sont multipliées notamment sous l'impulsion de la MRDJ.

1.2.4 *Les professions du droit et leurs écoles*

Avocats et notaires sont présents, par leur instance représentative, Conseil national des barreaux (CNB) et Conseil supérieur du notariat (CSN), à la fois au sein de la gouvernance de l'IHEJ et de la MRDJ.

Le CNB a développé un partenariat poussé surtout en direction de l'IHEJ qui a co-rédigé avec le centre de recherche et d'étude des avocats (CREA) un rapport intitulé « *Les quatre défis de l'avocat français du 21^{ème} siècle* », en octobre 2017. Par ailleurs, le CNB est adhérent au programme Convention.s.

Le CSN a quant à lui plutôt investi la MRDJ, y proposant notamment des sujets en lien avec le numérique. Par ailleurs, le notariat développe une réflexion prospective poussée notamment autour de leur congrès annuel.

Ni l'Ecole française des barreaux (EFB) ni l'Institut national des formations notariales (INFN) n'ont développé de relations particulières avec l'IHEJ ou la MRDJ.

¹⁹ Convention du 16 novembre 2020, article 1^{er}.

²⁰ Entretien avec François-Joseph Ruggiu, Sandrine Lefranc et Lionel Maurel.

1.2.5 *Le Conseil national du droit*

Le Conseil National du Droit (CND) a été créé par décret du 29 avril 2008 et renouvelé par le décret n° 2014-829 du 22 juillet 2014. "Il est chargé d'une mission de réflexion et de proposition sur l'enseignement du droit, sur les relations entre les établissements qui dispensent cet enseignement et les institutions et professions concernées, sur la formation et l'emploi des juristes et sur les orientations et les modalités de la recherche juridique".

Le CND est un lieu d'échanges et de dialogue entre universitaires et professionnels du droit apprécié. Il n'a cependant pas véritablement développé de réflexion sur les orientations et les modalités de la recherche juridique²¹. A la suite de la circulaire du premier ministre du 5 juin 2019 qui demandait aux ministères de réduire le nombre de petites structures, la disparition du CND a été annoncée et des projets de fusion avec la MRDJ évoquée, bien que le champ recherche ne constitue pas le cœur de l'activité du CND.

1.2.6 *La disparition de l'Institut national des hautes études sur la sécurité et la justice*

Dans le contexte de la circulaire du premier ministre du 5 juin 2019 susmentionnée, la suppression de l'Institut national des hautes études pour la sécurité et la justice (INHESJ) a été actée lors d'une réunion interministérielle du 4 octobre 2019.

Doté d'un budget de 6 millions d'euros et de 64 postes, l'institut proposait des formations croisées pour des professionnels venus d'horizons divers, du public et du privé, et un programme de recherche sur les questions de délinquance. Au travers de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, il était chargé d'étudier les évolutions statistiques en matière de délinquance. Une partie de ses fonctions a été reprise par le ministère de l'intérieur²².

1.3 Les besoins

Les acteurs de la justice ont en termes de recherche et de prospective des besoins qu'il convient de sérier.

Du point de vue du ministère et des juridictions, on peut identifier quatre grands types de besoin :

²¹ Entretien avec Vivien David.

²² Arrêté du 3 septembre 2020 portant création du service à compétence nationale dénommé « Institut des hautes études du ministère de l'intérieur ».

- disposer de connaissances issues de la recherche et, pour ce faire, la promouvoir, la financer et la diffuser. Cette recherche est d'abord une recherche fondamentale. Elle doit faire l'objet d'une programmation après concertation avec les professionnels et évaluation par un conseil scientifique mais elle doit aussi résulter d'initiatives spontanées des chercheurs car comme en toutes disciplines, les avancées viennent parfois d'où on ne les attendait pas. Les professionnels réclament souvent des recherches plus proches des réalités de terrain : les recherches appliquées ou recherches actions se sont multipliées pour répondre à cette demande mais il est important de souligner qu'il ne saurait exister de recherche appliquée sans recherche fondamentale ;
- disposer d'analyses et d'idées pour éclairer les choix de politiques publiques. Les professionnels de la justice réclament régulièrement des études plus ponctuelles, ciblées et rapides, estimant que le temps de l'action n'est pas le temps de la recherche. La demande d'études pour appuyer la conception des réformes, les évaluer ou comprendre des crises est légitime. Pour autant, là encore il ne saurait y avoir d'études ou d'analyses sérieuses sans recherche. Ces études devraient pour une bonne part être effectuée selon une démarche prospective afin d'anticiper les avenir possibles ;
- former les juges et les professionnels de la justice. Cette formation est une formation initiale ou continue. Elle concerne chaque type de professionnel pris séparément. Elle devrait également comprendre une formation croisée incluant des professionnels de la justice différents ensemble pour un dialogue, une compréhension mutuelle et une intelligence commune des enjeux de justice.

Le fait de rapprocher les structures, tel que l'envisage la lettre de mission, devrait conduire à répondre à ces besoins, qui pour certains ne sont pas comblés aujourd'hui.

2. LE RAPPROCHEMENT SOUHAITABLE DE L'IHEJ ET DE LA MISSION DE RECHERCHE DROIT ET JUSTICE

2.1 Des craintes à surmonter

A l'occasion des nombreux entretiens réalisés, certaines voix se sont fait entendre exprimant soit une inquiétude soit un scepticisme à l'égard du rapprochement des deux structures, en particulier s'il prenait la forme d'une fusion.

Le scepticisme tient aux craintes liées au fait que les cultures des deux organismes seraient trop différentes.

Ainsi le comité scientifique de la MRDJ a-t-il pris l'initiative de formuler une position écrite²³ dans laquelle il insiste sur « *la singularité et l'identité bien distinctes tant de l'IHEJ que de la MRDJ* », l'IHEJ étant « *un centre de recherches sur la justice dont le double objet est de produire des recherches de qualité et d'animer la formation de haut niveau des magistrats par les cycles de conférences ou de colloques pluridisciplinaires ou internationaux* » et « *A l'inverse, la MRDJ a pour fonction d'évaluer pour les financer des projets de recherches sur le droit et la justice qui, soit lui ont été spontanément soumis, soit s'inscrivent dans des appels à projets qu'elle élabore en concertation avec les directions du ministère de la Justice. En ce sens, la MRDJ a vocation à être, non pas un producteur de savoir, mais un animateur et un médiateur de la production du savoir* ».

Des craintes sont également exprimées par le conseil scientifique sous l'angle de l'indépendance et du conflit d'intérêts si la MRDJ était amenée à financer des recherches produites en interne, une fois l'IHEJ devenu partie intégrante de la Mission.

Il est intéressant de relever que les membres de l'IHEJ, actuels et passés, ne se perçoivent pas comme appartenant à un centre de recherche mais à un lieu qu'ils placent plutôt du côté des idées avec pour souci d'améliorer le fonctionnement de la justice et de faire connaître la culture judiciaire²⁴. Ils évoquent l'institut comme un « *explorateur de sujets* », un « *travail à partir des défis qui se posent aux praticiens* », un « *lieu d'accueil* », une « *pépinière de talents* ». Plutôt que l'indépendance ou la neutralité c'est la liberté, l'informalité et la créativité qui sont exaltées. On est là plus proche du monde des *think tanks* à l'anglo-saxonne que du laboratoire universitaire.

On se gardera bien d'entrer dans le débat consistant à trancher ce qui relève ou ne relève pas de la recherche mais l'IHEJ a d'abord eu pour vocation de faire voir et comprendre les évolutions de la justice en France et à l'échelle mondiale et d'animer le débat autour des enjeux de justice.

Il n'en reste pas moins qu'il faudra s'assurer de la préservation de l'indépendance et de la neutralité de la recherche académique dans le nouvel organisme.

Du côté de l'IHEJ aussi des craintes, très naturellement, s'expriment : celles de de se voir bridé dans sa créativité par une gouvernance trop pesante ou par un trop grand académisme.

En substance, chacun redoute une perte d'identité.

2.2 Des fonctionnements et des évolutions communs

2.2.1 Des liens et une vocation commune

Pourtant, des liens organiques existent déjà entre les deux structures. La MRDJ est membre du conseil d'administration de l'IHEJ et réciproquement.

²³ Cf. annexes.

²⁴ Antoine Garapon évoque « *l'amour de la justice* » comme un moteur (entretien du 6 novembre 2020).

Par ailleurs, les deux structures connaissent une évolution croisée et des questionnements communs pour tenter de répondre aux besoins des professionnels de justice. Récemment, IHEJ et MRDJ ont été amenés à travailler ensemble pour répondre aux besoins de l'Inspection générale de la Justice pour ses missions thématiques. C'est ainsi que pour la mission sur les attentes des justiciables, la MRDJ a établi un état des recherches et organisé des tables rondes réunissant chercheurs et praticiens tandis que l'IHEJ mobilisait son réseau international pour favoriser des rencontres avec des praticiens et universitaires européens et américains.

Cette collaboration harmonieuse n'a pas toujours existé et des chevauchements malencontreux ont aussi été signalés. C'est ainsi que dans un rapport de 1999 était relevé que « *Le GIP mission de recherche droit justice et l'IHEJ sont deux structures entièrement distinctes et qui, jusqu'à ces derniers temps, s'ignoraient complètement, même si l'IHEJ était représenté au conseil d'administration du GIP. Il est révélateur qu'en 1997, l'IHEJ ait négocié une convention avec le Conseil de l'Europe pour la mise en place d'une base comparative d'activité des juridictions, tandis que de son côté le GIP montait un programme de recherche coordonnées sur les budgets de la justice en Europe, sans que l'un connaisse même le projet de l'autre plusieurs mois après son lancement. Cela n'a pas manqué d'émouvoir le Premier Président de la Cour des comptes, alors président du conseil d'administration de l'IHEJ, qui exprimait à cette occasion sa proposition de fusion des deux structures* »²⁵.

Les deux organismes ont en réalité la même vocation de faire se rencontrer « *des univers qui ne fonctionnent habituellement ensemble* » pour reprendre l'expression d'une des membres de l'équipe MRDJ. Tous deux sont également un lieu de pluridisciplinarité et, chacun à sa façon tente de faire émerger des sujets d'étude nouveaux.

On a décrit plus haut les tentatives de l'IHEJ²⁶ pour évoluer vers davantage de prospective et un renforcement des relations avec le ministère de la justice et les professions du droit.

Les missions de la MRDJ ne sont pas non plus figées : lors de sa fondation puis au cours de son histoire des interrogations sont nées sur leur étendue. Dans la phase de préfiguration, il avait été imaginé d'adoindre à la MRDJ des observatoires de l'activité judiciaire, en lien avec les cours d'appel²⁷. Un embryon de cellule prospective a également été mis en place²⁸. Depuis 2015, la MRDJ a mis en œuvre des études dites recherche action (plus courtes que les recherches traditionnelles, avec une co-construction des axes par les chercheurs et l'administration commanditaire et un suivi régulier par cette dernière) mais elle ne peut le faire qu'en nombre limité.

²⁵ Jean-Paul Jean, Rapport à l'attention de Madame Elisabeth Guigou, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Les outils de connaissance, d'aide à la décision et de prévision du Ministère de la Justice, 1999.

²⁶ Cf. supra 1.1.3.2 p.11

²⁷ Georges Garioud, La recherche « droit et justice », genèse d'une institutionnalisation, in Philippe Bezès et al., L'État à l'épreuve des sciences sociales, La Découverte, 2005, pages 336 à 362. <https://www.cairn.info/l-etat-a-l-epreuve-des-sciences-sociales>

²⁸ Entretien avec Jean-Paul Jean et Georges Garioud.

Plus récemment des projets de rapprochement de l'IHEJ et de la MRDJ ont déjà été pensés par les gouvernances des deux structures²⁹.

C'est autour de la question de l'utilité que tournent les réflexions : comment faire pour que les recherches ou les études produites soient effectivement connues et utiles pour les décideurs publics et les praticiens ? Elle s'incarne par la demande de réflexion et d'études plus rapides et plus ciblées. D'ailleurs, déjà, lors de réflexions qui ont conduit à la création du GIP MRDJ, un rapport sur la politique de recherche au ministère de la justice soulignait que « *La réforme doit obéir à deux objectifs apparemment contradictoires : préserver l'autonomie de la recherche tout en permettant à l'administration de disposer au moment où elle en a besoin de l'ensemble des éléments de connaissance susceptibles d'éclairer ses décisions* »³⁰.

2.2.2 Des lacunes communes

La MRDJ et l'IHEJ ont également des lacunes communes qui pourraient être comblées par la création d'une nouvelle structure.

En premier lieu, la gouvernance pourrait être élargie. Du côté de la MRDJ, les juridictions sont absentes, les cours faitières en particulier, alors même que chacune dispose de personnels ou d'une structure dédiée aux études. Au sein de l'IHEJ, comme de la MRDJ, toutes les justices ne sont pas présentes ; singulièrement les justices commerciale et prud'homale. D'autres professions du droit que les avocats et les notaires gagneraient à être associées ; c'est par exemple le cas des greffiers des tribunaux de commerce, qui sont membres de la Fondation pour le droit continental. La place de l'Université pourrait être plus clairement affirmée. Surtout, les citoyens, les usagers de la justice sont absents et devraient pourtant être associés à la réflexion sur la justice.

Les thématiques et disciplines pourraient être également élargies. D'abord, tous les ordres de justice mériteraient d'être explorés : justice constitutionnelle, judiciaire, administrative, des comptes. Ensuite, certaines disciplines pourraient être davantage utilisées, en particulier l'économie.

Certains ministères pourraient être impliqués et davantage associés : le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère de l'enseignement supérieur, le ministère de l'Education nationale.

²⁹ Entretien avec Sandrine Ziantara.

³⁰ Nicole Maestracci, Propositions pour une politique de recherche au ministère de la justice, 1991.

Enfin, chacune des deux structures reconnaît des difficultés à valoriser suffisamment les nombreux travaux et actions réalisés. C'est ainsi que chacun a tenté de diffuser des publications, livres ou revues, sur la justice sans y parvenir faute de forces et de structuration suffisantes. A l'origine, la MRDJ disposait de quatre collections : deux aux PUF, une autre à la Documentation française et une interne, Arrêt sur recherche. Quant à l'IHEJ, plusieurs fois, il a tenté de publier une revue, qui aurait assuré une meilleure diffusion de la culture judiciaire : les Cahiers de l'IHEJ en premier lieu puis, la revue Justice chez Dalloz, lancée par Antoine Garapon, avec le professeur Guinchard et Hubert Dalle. Aucune de ces revues ne dura plus de deux ou trois ans. L'IHEJ s'est appuyé de fait sur la revue Esprit qui sera un relai intellectuel significatif³¹ mais la visibilité pour la justice est moindre et cela la prive d'un emblème, d'un lieu de mémoire³².

Le site de l'IHEJ, pionnier les premières années qui ont suivi la création de l'institut, n'est plus suffisamment nourri ni actualisé faute de moyens.

Aucun des deux organismes ne dispose d'un véritable centre de documentation permettant un accès simple à toutes les ressources disponibles.

2.2.3 *Des apports réciproques possibles.*

L'un et l'autre organisme ont développé des savoir-faire et des points forts qui pourraient être mutualisés.

Pour la MRDJ, le lien bien établi avec le monde de la recherche et une organisation et des processus de travail rigoureux. Désormais, le GIP MRDJ est bien établi dans le paysage et parfaitement connu des universitaires³³. Il poursuit ce travail pour promouvoir encore la recherche sur la justice. Ainsi a-t-il entrepris un « Tour de France des labos » pour se faire connaître et accroître le vivier de chercheurs.

Pour l'IHEJ, le réseau et la reconnaissance internationales, le lien avec les médias et certaines professions du droit. L'IHEJ est un lieu de liberté et d'imagination, un lieu de passage et de rencontres. Il dispose d'une visibilité médiatique peu commune et il serait bon de conserver cette « marque ». Il conviendra de faire fructifier non seulement un réseau mais une mémoire.

2.3 Un « rapprochement » pour quoi faire ?

Un tel rapprochement viserait à combler les lacunes précédemment décrites en prenant appui sur les savoir-faire acquis par chacune des structures pour créer un unique institut dédié aux savoirs sur la justice et à leur diffusion vers les professionnels – décideurs publics, juridictions, professions du droit – et la société civile.

³¹ Les premiers séminaires de l'IHEJ étaient communs avec la revue Esprit.

³² La revue des Cahiers de la Justice, fondée par Denis Salas, occupe cette fonction ; elle est publiée sous l'égide de l'ENM, par Dalloz.

³³ Entretiens Pascale Deumier et Sandrine Clavel.

Le nouvel organisme devrait d'abord être un **lieu fédérant le plus largement possible professionnels et chercheurs** autour d'un objectif commun : **promouvoir la connaissance des enjeux de justice**. Sa gouvernance devrait donc être élargie en direction des juridictions, des professions du droit et également associer les citoyens-usagers dont le point de vue et les besoins méritent d'être pris considération.

Sa vocation est de **s'insérer dans le concert européen et international** et d'y jouer, comme l'a fait en son temps l'IHEJ, une partition originale et reconnue.

Le lien avec les acteurs de la justice est central, pas seulement pour la qualité des réflexions mais aussi pour l'action. Les politiques publiques judiciaires doivent s'appuyer sur des connaissances objectives et des analyses rétrospectives et prospectives, au moment de leur élaboration comme de leur évaluation. Il en va de même des politiques de juridiction et du fonctionnement et des évolutions des professions du droit.

Ce sont les charnières entre le monde de la recherche et de la connaissance et ceux de l'action judiciaire, très insuffisantes, qui doivent être développées.

Il doit donc être clair que le savoir recherché est tourné vers les pratiques et les cultures judiciaires et vers l'action.

Cela ne signifie nullement que le savoir produit doit être directement opérationnel mais que **le nouvel organisme devrait être axé sur la promotion de ce savoir et sa réutilisation par les acteurs de la justice**. C'est une réponse à la frustration qui a parfois été exprimée durant les entretiens par certains professionnels.

Cela doit conduire à distinguer les différents types de productions :

- recherche fondamentale, qu'elle soit produite sur appel à projets³⁴ ou spontanée (« appels à projet blancs » de la MRDJ) ;
- recherche appliquée et recherche-action³⁵ ;
- études, plus ponctuelles, plus ciblées, plus rapides.

Il est évident que la **fonction de financement de la recherche et d'accompagnement scientifique** des projets retenus restera centrale, avec la garantie de l'évaluation de ces projets par un conseil scientifique.

³⁴ Dans le cas de la MRDJ, les thèmes font l'objet d'une large concertation incluant tous les membres statutaires de la MRDJ, toutes les directions du ministère, l'IGJ et au-delà certains partenaires ; ces pistes sont soumises à l'avis du conseil scientifique qui peut également proposer des thèmes ; l'équipe permanente élabore une synthèse qu'elle soumet à l'assemblée générale qui décide. C'est la programmation scientifique annuelle. Les projets sont évalués par des comités d'évaluation *ad hoc* composés majoritairement de scientifiques spécialistes des domaines concernés.

³⁵ Dans certains cas, la MRDJ a sollicité des équipes de recherche sur un thème particulier à la demande d'une direction ou d'un organe institutionnel. Exemple : la direction des services judiciaires a demandé une recherche sur la sociologie des magistrats ; des juridictions et la Haute fonctionnaire à l'égalité hommes-femmes ont demandé des recherches sur les pratiques judiciaires en matière de violences conjugales. Ce processus est appelé recherche de gré à gré ou « recherche sollicitée ».

Tourné vers l'action le futur organisme doit aussi être tourné vers l'avenir et intégrer une **fonction prospective**. Il s'agira pour lui par une fonction de veille et d'analyse d'anticiper les avenirs possibles, de penser les ruptures et les crises par une démarche intellectuelle transversale, décalée, hypothétique voire à contre-courant. Il pourra recourir comme le font d'autres organes, ministériels ou non, à des consultances. A cet égard la pratique du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des affaires étrangères s'avère particulièrement inspirante³⁶. D'une manière plus globale c'est une méthode de travail favorisant les collaborations qui doit être privilégié. Lors d'un entretien, la méthode des expertises collectives, utilisées par l'INSERM a été évoquée³⁷.

Cette fonction prospective est multidirectionnelle: elle est tournée vers l'intérieur de l'organisme, pour aider à l'expression du besoin de recherche car pour faire de la recherche fondamentale, il faut des analyses prospectives pour déterminer les sujets qui pourraient se poser à 3 ou 4 ans. Elle est aussi tournée vers l'extérieur pour éclairer, appuyer les acteurs de la justice dans leurs réflexions : ministère de la justice, juridictions, professions du droit.

Pour favoriser la diffusion des savoirs, le nouvel organisme doit multiplier les partenariats opérationnels en particulier en direction des écoles professionnelles. Ensemble, ils pourraient mettre en œuvre un **cycle des hautes études de justice** destiné, de façon partagée et transversale, à développer les cultures croisées et offrir aux professionnels des lieux d'échanges et de compréhension mutuelle.

Ce nouvel organisme lui-même devrait également être un **lieu d'accueil et de passage** pour des professionnels et chercheurs - nationaux et internationaux - désireux d'approfondir leur réflexion sur un enjeu de justice. L'auteur du rapport a pu s'entretenir avec les dirigeants du National Institute of Justice (NIJ) à Washington qui ont exposé favoriser la réalisation d'études ou de recherches par les professionnels. Il serait envisageable d'accueillir des professionnels nouvellement retraités, des magistrats ou fonctionnaires en attente d'affectation après un détachement à l'étranger ou dans une autre administration ou des professionnels déjà engagés dans un cursus universitaire, directement professionnalisant ou non.

L'organisme dès sa création devrait consacrer des ressources très significatives pour développer la **fonction d'archivage et de documentation numériques** pour favoriser un accès facile à l'ensemble des productions déjà accumulées tant par l'IHEJ que par la MRDJ et aux productions à venir. Cette fonction de centre de ressources doit être mise en exergue, comme elle l'est au sein du NIJ. La fonction centrale de diffusion des savoirs est illustrée par la devise de l'Institut : *Learn, Listen, Inform*.

³⁶ Entretien avec Manuel Lafont Rapnouil, directeur du CAPS

³⁷ Entretien avec Nicole Maestracci. Il s'agit dans un premier temps de faire un inventaire des données disponibles puis de réunir chercheurs et praticiens pour qu'ils portent un regard critique sur les données produites.

Cette fonction est essentielle car bien réalisée elle est une partie de la réponse à la frustration parfois ressentie par le ministère et les professions qui pensent trouver dans le lancement d'une recherche une réponse à une question difficile qui se pose ici et maintenant. Or, si le temps de la recherche et celui de l'action ne correspondent pas on sait toujours plus de choses qu'on ne le croit. Il doit donc d'abord s'agir de faire l'inventaire des savoirs.

Enfin, des **publications régulières** – pour l'essentiel électroniques – joueraient un rôle décisif à la fois pour la visibilité du nouvel institut, pour la diffusion des savoirs et pour favoriser la construction d'un esprit d'équipe et de transversalité en son sein.

Les professionnels de justice ont besoin d'un appui scientifique pour agir de façon éclairée. Sans cela ils naviguent à vue.

Ce qui pourrait être attendu de la création de ce nouvel organisme c'est un élan lui permettant de devenir un catalyseur d'idées et d'actions pour la sphère judiciaire. C'est d'autant plus important que sont aujourd'hui soumises à la justice des questions très sensibles qui font l'objet d'une grande attention publique ou engagent de forts enjeux économiques et sociaux.

2.4 La remise à plat des fonctions : la création d'un institut dédié à la recherche et aux études

Dans cette perspective, la simple juxtaposition des deux structures n'aurait guère d'intérêt. Il s'agit de mixer deux identités pour en créer une nouvelle.

2.4.1 La forme administrative : le groupement d'intérêt public

C'est la forme du groupement d'intérêt public, déjà retenue pour établir la Mission recherche droit et justice, qui apparaît comme étant la plus adaptée. Créé en 1982³⁸ pour les besoins de la politique de la recherche, le GIP est un mode d'action publique partenarial. L'intérêt du recours au GIP réside dans la possibilité qu'il offre d'individualiser l'exercice d'une activité particulière et d'institutionnaliser un partenariat entre plusieurs personnes morales selon des règles statutaires souples et adaptées³⁹.

³⁸ Loi du 15 juillet 1982. Les GIP sont désormais régis par la loi du 17 mai 2011.

³⁹ Conseil d'Etat, Guide de légistique, 3^{ème} édition, La Documentation française, 2017.

L'originalité de cette forme d'organisation tient à son caractère mixte ; à la différence de l'établissement public, le GIP est un organisme public dont l'économie est fondamentalement contractuelle. Personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière, le GIP est constitué par convention⁴⁰ entre les partenaires, publics et privés, afin d'exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice.

La formule de la fondation n'a pas été retenue. Les statuts de l'IHEJ prévoient depuis l'origine que l'association a vocation à se transformer en fondation⁴¹. Pourtant, les 30 ans écoulés n'ont pas permis de concrétiser cet objectif comme l'ont confirmé plusieurs interlocuteurs lors des entretiens ainsi que la lecture des compte rendus des conseils d'administration de l'IHEJ. La période de crise actuelle ne semble pas être plus favorable à une levée de fonds privés. Surtout, au vu des objectifs fixés, il n'est pas certain que la fondation soit la forme la plus adaptée ; un engagement public significatif devrait être préservé.

Il s'agirait donc de créer un nouveau GIP. Pour des raisons de praticité, il serait judicieux de procéder par amendement à la convention du GIP MRDJ, qui a le mérite d'être déjà constitué⁴².

La vocation du nouveau groupement étant pérenne, il devrait être constitué sans limitation de durée, conformément à l'esprit de la loi du 17 mai 2011⁴³.

Il conviendra subséquemment de dissoudre l'association Institut des hautes études sur la justice conformément à ses statuts⁴⁴.

2.4.2 *L'objet et le nom*

L'IHEJ a été créé dans le but « *de développer les échanges entre les professionnels du droit et les universitaires afin de promouvoir la réflexion et la recherche sur les*

⁴⁰ La convention constitutive du GIP doit être signée par les représentants habilités de chacun des membres. En principe, la convention constitutive d'un GIP est approuvée par un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ou des ministres dont relèvent les activités du groupement.

⁴¹ Article 26 : « L'association a vocation à se transformer ultérieurement en fondation. Cette décision peut être prise par une assemblée générale convoquée spécialement à cet effet et statuant aux conditions de quorum et de majorité prévues pour les assemblées extraordinaires ».

⁴² L'article 16 de la convention constitutive du GIP MRDJ prévoit Toutefois, les décisions du conseil d'administration sont prises à la majorité des deux tiers des droits statutaires des présents ou représentés lorsqu'elles sont destinées à modifier la convention constitutive, admettre de nouveaux membres dans le groupement ou consentir à une cession de droits.

⁴³ Ce qui n'empêche guère, au contraire, un réexamen périodique de tout ou partie de ses éléments constitutifs, toute structure ayant vocation à évoluer avec son activité et en fonction de ses résultats.

⁴⁴ Article 27 : « La dissolution de l'association ne peut être prononcée que par l'assemblée générale convoquée spécialement à cet effet et statuant à la majorité prévue pour les assemblées extraordinaires. L'assemblée générale désigne un ou plusieurs commissaires chargés de la liquidation des biens de l'association dont elle déterminera les pouvoirs. Elle attribue l'actif net à toutes associations déclarées ayant un objet similaire ou à tous établissements publics ou privés reconnus d'utilité publique, de son choix ».

normes, la régulation juridique, les missions et le fonctionnement de la justice et de contribuer au développement des valeurs de justice » (article 2 des Statuts).

La MRDJ « a pour objet la constitution d'un potentiel de recherches mobilisables sur l'ensemble des questions intéressant la justice quel que soit le champ disciplinaire concerné » (article 2 de la convention constitutive). Le champ d'action de la MRDJ a été plus strictement délimité.

Il semble indispensable que le GIP nouveau réunisse ses membres autour d'une seule et même *affectio societatis*. Cette structure unique nouvelle serait donc constituée autour d'un objet unique : promouvoir la connaissance des enjeux de justice.

Il s'agirait donc de constituer un potentiel de recherches et de promouvoir la réflexion exploratoire sur tous les domaines du droit et de la justice en mobilisant toutes les disciplines scientifiques utiles.

Il conviendra de décliner les fonctions du nouvel institut, conformément aux objectifs évoqués plus haut⁴⁵ : définir, animer, évaluer et coordonner les programmes de recherche sur [le droit et] la justice ; promouvoir et faciliter la réflexion prospective sur tous les sujets pouvant intéresser le droit et la justice ; faciliter l'association systématique de toutes les composantes de la société aux travaux de recherche et de réflexion intéressant le droit et la justice ; favoriser les échanges entre les professionnels, les universitaires et les chercheurs sur ces différents thèmes, notamment en accueillant en résidence de court terme des scientifiques et des professionnels ; organiser la valorisation de la recherche auprès des communautés scientifiques et professionnelles, ainsi que des écoles et organismes de formation intéressant la justice, auprès des institutions publiques et de l'ensemble de la société civile et contribuer au débat public et médiatique sur le droit et la justice ; développer la coopération européenne et internationale en ce domaine ; constituer un fonds documentaire spécialisé, etc.

S'agissant de la dénomination, comme mentionné plus haut, l'IHEJ dispose d'une certaine aura internationale et médiatique. Il serait judicieux de conserver cette « marque » ; d'autant que le terme « institut » renvoie tout à la fois à la recherche, aux sociétés savantes et à l'enseignement. Il serait néanmoins possible de conserver la mention explicite à la recherche et au droit. Institut des hautes études et de la recherche sur le droit et la justice.

⁴⁵ Voir paragraphe 2.3, p. 21

2.4.3 Une gouvernance élargie

La lettre de mission préconise une présidence tournante des chefs de cour faîtière de l'ensemble des ordres de justice. Cette gouvernance originale de l'IHEJ, décrite plus haut, mérite en effet d'être reprise. Au sein de la gouvernance de la MRDJ, ces cours ne sont pas présentes. Il s'agit de poursuivre l'évolution amorcée en 1994 vers une plus grande autonomie de la recherche sur la justice en faveur d'une politique d'avantage partenariale. Surtout, eu égard à l'organisation de la justice et à son statut constitutionnel, il semble incongru que les cours n'aient aucun rôle à jouer au sein d'un futur grand institut.

Par ailleurs, Cour de cassation et Conseil d'Etat assureraient le lien avec les juridictions de première instance et d'appel et pourraient, avec le Conseil constitutionnel et la Cour des comptes, favoriser une collaboration entre le nouvel institut et leur service dédié aux études⁴⁶. Cette nouvelle organisation serait également de nature à favoriser les thématiques de recherche ou d'étude d'intérêt commun aux différents ordres de justice.

Du côté des ministères, outre la place centrale du ministère de la justice, une présence plus active du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur (présent dans les gouvernances IHEJ et MRDJ) devrait être recherchée. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui a activement participé à la réflexion sur la mondialisation du droit, au travers d'un partenariat de 10 ans avec l'IHEJ, devrait également être sollicité⁴⁷.

La présence du CNRS, au cœur de la MRDJ, devrait naturellement être maintenue, le CNRS manifestant un intérêt toujours confirmé pour le partenariat entamé il y a près de 30 ans⁴⁸.

La gouvernance de la nouvelle entité devrait également s'ouvrir à d'autres professions juridiques. La participation des avocats et des notaires est essentielle mais la présence des greffiers de tribunaux de commerce, des commissaires de justice ou des juristes d'entreprise par exemple permettrait à l'institut, par une plus grande représentativité, de faire émerger une réflexion horizontale sur les professions juridiques.

Pour cette même raison et pour favoriser les formations croisées mentionnées plus haut, la présence des écoles professionnelles gagnerait à être accrue. Outre l'ENM, déjà présente dans les deux gouvernances, pourraient être associés les écoles d'avocats, à commencer par l'école de formation professionnelle des barreaux (EFB), l'Institut national des formations notariales (INFN), l'école nationale de l'administration pénitentiaire ou l'institut national de formation des commissaires de justice, par exemple.

⁴⁶ Service de documentation, des études et du rapport pour la Cour de cassation et section des études et du rapport pour le conseil d'Etat.

⁴⁷ Programme Convention.s évoqué plus haut, p.8.

⁴⁸ Entretien avec Joseph-François Ruggiu, directeur de l'institut des sciences humaines et sociales du CNRS, Sandrine Lefranc, directrice adjointe scientifique et Lionel Maurel, directeur adjoint scientifique.

De même paraît-il indispensable de permettre une représentation des citoyens-usagers de la justice.

L'assemblée générale comprenant plus de membres, il semble intéressant d'établir, comme le prévoit les textes relatifs aux GIP, un conseil d'administration pour le fonctionnement courant.

2.4.4 Des garanties

L'indépendance fonctionnelle du futur GIP doit être assurée dans deux directions.

Pour le choix, le financement et le suivi des recherches actuellement soutenues par la MRDJ, l'indépendance du conseil scientifique et des comités *ad hoc* doit être maintenue telle qu'elle existe actuellement.

Pour les activités issues de l'IHEJ, la liberté de s'intéresser à des thèmes émergents ou d'avenir doit être garantie pour conserver à ce type de missions toute sa pertinence. Pour conserver l'esprit de créativité indispensable à l'existence d'une réflexion prospective, il pourrait être prévu qu'un réseau de consultants permanents ou *senior fellows* puisse appuyer la nouvelle structure.

Pour l'ensemble des activités, une charte de déontologie devrait être établie, destinée notamment à prévenir les conflits d'intérêts⁴⁹.

2.4.5 Un budget et des effectifs adaptés

Le GIP dispose, pour son fonctionnement, de plusieurs types de ressources : les contributions financières des membres, la mise à disposition de personnels, de locaux ou d'équipement sans contrepartie financière, les subventions, les produits des biens propres ou mis à leur disposition, la rémunération des personnels et les produits de la propriété intellectuelle, les emprunts et autres ressources d'origine contractuelle et les dons et legs.

S'agissant du budget du futur institut, il doit être clair qu'il ne saurait être la simple addition du budget de la MRDJ et de l'IHEJ, d'abord parce qu'il se verrait confier des missions accrues et surtout parce que le budget actuel de l'IHEJ est notoirement insuffisant.

⁴⁹ En mai 2016, le GIP MRDJ s'est doté d'une charte de déontologie qu'il conviendra donc d'amender.

Actuellement, l'IHEJ est doté d'un budget d'environ 290 000€⁵⁰ auquel il faut ajouter le coût de la mise à disposition de deux magistrats – postes actuellement non pourvus - soit environ 300 000€, ainsi que la valorisation de la mise à disposition des locaux par l'ENM (31 400€) et la valorisation du travail bénévole (70 000€) mené par Antoine Garapon jusqu'au mois de septembre dernier.

La MRDJ bénéficie d'un budget total d'environ 1 395 000€⁵¹. Outre une subvention, cet organisme bénéficie aussi d'un hébergement dans les locaux du ministère et de la mise à disposition renforcée de personnels (5 agents mis à disposition par le ministère - 2 agents d'encadrement catégorie A, 3 agents de catégorie C et 3 par le CNRS).

La MRDJ dispose d'une équipe permanente composée d'une directrice et d'une directrice adjointe, ainsi que de personnels mis à disposition par le ministère de la Justice et le CNRS. Le renouvellement de l'équipe de direction en 2014-2015 a donné un nouveau souffle au pilotage de cette structure, avec la mise à disposition d'un magistrat à mi-temps et désormais à temps plein, alors que la fonction de directeur était auparavant exercée en plus des activités du magistrat ou du membre du conseil d'Etat.

De l'analyse des récents exercices budgétaires, il apparaît que pour l'IHEJ, les crédits de fonctionnement généraux, non affectés sont insuffisants. En effet, il est essentiel de souligner que l'association a fonctionné jusque 2017 par la mise à disposition de deux magistrats par le ministère de la justice⁵². Les autres contributeurs à l'activité de l'association ont été pendant des années rémunérés sous forme d'honoraires. Devant l'incongruité de la situation, le conseil d'administration de l'association a décidé d'intégrer ces personnels par la signature de contrat à durée indéterminée, ce qui a conduit à accroître le poids des charges salariales dans les exercices budgétaires. Malgré des quotités effectuées faibles (entre 4/5^{ème} et 1/5^{ème} de temps), ne correspondant en rien à l'engagement réellement consenti pour le fonctionnement effectif de l'IHEJ, ces charges s'avèrent difficilement soutenables.

Par ailleurs, pour les deux structures, les ressources humaines manquent pour accomplir leur mission de valorisation, notamment pour l'établissement d'un centre de ressources et de documentation et la diffusion au plus près des terrains en régions.

La projection budgétaire élaborée fin 2019 dans le contexte d'un premier projet de rapprochement, jointe en annexe, constitue une approximation intéressante, sur laquelle il sera possible de se fonder dans le contexte d'une négociation à venir⁵³.

⁵⁰ Les sources de financement sont variées et combinent des subventions « générales » de fonctionnement et des financements de projets : Ministère de la Justice (125.000), Ministère des affaires étrangères (40.000), autres organismes (46.000), financements privés (51.900) et prestations (16.000).

⁵¹ Les crédits d'intervention représentent 765.000€, les crédits de fonctionnement hors RH 50.000€ et les coûts de personnels contractuels ou mis à disposition environ 580.000€.

⁵² Le ministère de l'enseignement supérieur a également mis à disposition un SGA durant quelques années, à la fin des années 1990.

⁵³ Annexe 5 p.64

Il était notamment demandé de pourvoir les deux postes de magistrats mis à disposition de l'IHEJ et d'augmenter, raisonnablement, le plafond d'emploi des postes mis à disposition par le ministère de la Justice de 7 actuellement à 8 emplois équivalent temps plein, incluant les trois postes de magistrats actuels. Le relèvement de ce plafond permettra de nouvelles mises à disposition de personnels judiciaires ou de personnels qualifiés en CDI.

Au vu de l'élargissement de la gouvernance et des missions, il serait souhaitable que d'autres partenaires puissent contribuer par la mise à disposition de personnels, outre la contribution du CNRS.

2.4.6 Des locaux permettant au nouvel institut d'être un lieu de rencontres et d'échanges

Actuellement, l'IHEJ dispose de locaux mis à disposition au sein de l'Ecole nationale de la magistrature, rue Chanoinesse, à Paris. La situation très pertinente pour l'activité de formation des magistrats judiciaires et les échanges avec les formateurs, mais les locaux sont exigus (moins de cent mètres carrés répartis sur deux étages, y compris une petite salle de réunion).

La MRDJ est située au sein du tribunal de commerce de Paris, Quai de la Corse, en un lieu réunissant également le bureau de la haute fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes et des locaux de l'Association française pour l'histoire de la justice. Aucune des deux structures ne dispose d'un espace suffisant pour accueillir des réunions d'échanges et de travail significatives.

Le nouvel institut devrait être avant tout un lieu de rencontres et d'échanges ; cet objectif prendra corps si les locaux permettent à la fois à la nouvelle équipe d'être réunie au même endroit, d'accueillir des chercheurs ou professionnels en résidence ainsi que des stagiaires, des visiteurs étrangers et d'organiser des événements de diffusion à un rythme régulier.

Il doit donc impérativement disposer de locaux suffisamment spacieux et situés au centre de Paris.

2.4.7 Les partenariats indispensables

2.4.7.1 L'importance des liens à préserver et à renforcer avec l'ENM

On le sait, les liens entre l'IHEJ et l'ENM sont très forts. L'IHEJ est quasiment né de l'ENM, par une réflexion de son directeur et d'Antoine Garapon qui y était maître de conférences, comme le sera Denis Salas, secrétaire général adjoint durant plusieurs années. L'ENM siège au conseil d'administration de l'IHEJ. L'institut est hébergé au sein même des locaux parisiens de l'ENM et si les relations avec certains directeurs ont pu être orageuses, depuis plusieurs années, la coopération est très étroite.

La formation continue de l'ENM s'est servi de l'IHEJ comme d'un *think tank*. De fait l'IHEJ a contribué à « former les formateurs » : c'est ainsi qu'une séminaire interne à l'Ecole, de trois jours, a été organisé sur l'impact des algorithmes afin de permettre aux enseignants de comprendre les enjeux de la justice prédictive dans la pédagogie. Par ailleurs, une formation sur la justice négociée a été organisée pour la première fois en 2018 avec des juristes d'entreprise, des avocats et des magistrats (cycle MAJ)⁵⁴. Enfin, la collaboration est très développée avec le pôle humanités judiciaires de l'ENM, avec lequel l'IHEJ mène une réflexion commune sur l'éthique du magistrat et l'office du juge, l'institut intervenant fréquemment dans les enseignements de ce pôle. La direction de l'ENM considère que la disparition de cette contribution entraînerait un assèchement significatif⁵⁵.

La collaboration de l'ENM avec la MRDJ s'est considérablement renforcée. De fait, bien que l'ENM dispose d'une sous-direction de la recherche et de la documentation, basée à Bordeaux, elle ne dispose pas de chercheurs. Elle a de fait externalisé sa recherche et s'appuie sur la MRDJ. L'ENM est membre du GIP MRDJ et contribue financièrement à son fonctionnement.

L'ENM a clairement manifesté son besoin de disposer des deux volets : recherche fondamentale et réflexion prospective.

Cette collaboration pourrait être développée s'agissant du volet formation croisée. L'ENM s'est dite pleinement engagée sur l'enjeu de l'interprofessionalité des professions juridiques. Elle a exprimé le besoin d'un « *point pivot, extérieur aux professions concernés* ». La formation magistrats avocats juristes d'entreprise (MAJ) a fonctionné précisément parce l'IHEJ constituait ce pivot. Cet enjeu est d'autant plus important dans le contexte de la disparition de l'INHESJ et de la remise en cause de l'existence du Conseil national du droit (CND).

2.4.7.2 *Le partenariat avec le ministère de la justice*

On l'a dit, si le lien qui unit le ministère de la justice à la MRDJ est clairement énoncé et la collaboration entre les directions et la Mission effective, les relations entre les ministère et IHEJ étaient plus distendues.

Surtout, il n'est pas évident que les productions issues de l'activité de la MRDJ comme de l'IHEJ soient ni effectivement utilisées ni même connues du ministère. Cela est dû à la fois à une valorisation insuffisante du côté des deux organismes mais aussi sans doute à un défaut de structuration du côté de l'administration centrale de la justice.

L'intérêt de la réforme serait donc amoindri si rien n'était fait au sein du ministère pour améliorer cela.

⁵⁴ Entretien avec Olivier Leurent.

⁵⁵ Entretien avec Nathalie Roret et Elie Renard.

On ne peut qu'adhérer aux développements figurant dans la dernière étude annuelle du Conseil d'Etat, consacrée à l'évaluation des politiques publiques : « [...] les autorités publiques doivent avoir la capacité de piloter et de suivre les travaux qu'elles commandent, à commencer par la définition du cahier des charges. Il est important, pour ce motif, de doter les administrations de l'État responsables de politiques de long terme de structures permanentes dédiées à l'évaluation, à la prospective et au suivi du temps long [...], sur le modèle de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance de l'éducation nationale (DEPP), du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ou du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère des affaires étrangères. Ces structures et tous les services contribuant aux évaluations, en particulier les services statistiques ministériels, doivent disposer de moyens humains et financiers préservés, voire renforcés »⁵⁶.

Cela passe à la fois par un renforcement des effectifs par des recrutements de personnels de haut niveau et notamment de chercheurs, compétents pour traiter et analyser les données. Le Conseil d'Etat à cet égard évoque la nécessité d'un décloisonnement, qui doit aussi conduire à des collaborations prenant diverses formes : des consultances ponctuelles, pouvant permettre de répondre aux urgences ou au besoin d'une analyse particulièrement technique ; le croisement des pratiques et les travaux communs.

Comme le relève le Conseil, les travaux croisant les approches et les compétences se développent, à l'initiative notamment d'inspections ministérielles. C'est le cas de l'Inspection générale de la Justice qui s'attache à développer des méthodes de travail permettant d'associer les chercheurs à ses travaux pour ses missions thématiques ou évaluatives de plus en plus nombreuses.

Le travail sur l'office du juge mené en 2013 par l'IHEJ, la magistrate Sylvie Perdriolle, mise à disposition pour l'occasion, et le professeur Bernabé, constitue un exemple topique d'une collaboration souhaitable. Conduite à la demande de la ministre de la justice, cette réflexion sert non seulement de référence intellectuelle pour de nombreux magistrats mais a servi de pierre angulaire aux groupes de travail⁵⁷ sur lesquels s'est appuyé le ministère pour construire la réforme Justice du 21^{ème} siècle.

2.4.7.3 *Le lien avec les juridictions et le terrain*

Au-delà du ministère de la justice, c'est le lien avec les juridictions et les établissements qu'il convient de renforcer car si les connaissances peinent parfois à atteindre les décideurs publics, cette réalité est exacerbée s'agissant du terrain. Or, juridictions et établissements ont tout autant besoin d'être intégrés au circuit des connaissances et de participer aux débats entourant les recherches. Réciproquement les chercheurs ont besoin d'un contact rapproché avec le terrain. Lors des entretiens, la nécessité de créer des partenariats plus nombreux et développés entre universités

⁵⁶ Conseil d'Etat, Etude annuelle 2020, Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques.

⁵⁷ GT présidé par Jean-Louis Nadal sur la modernisation de l'action publique, GT présidé par Pierre Delmas-Goyon sur le juge au 21^{ème} siècle, GT présidé par Didier Marshall sur les juridictions du 21^{ème} siècle.

et cours d'appel a été évoquée à plusieurs reprises.

2.4.8 *Une mission de préfiguration pour un calendrier contraint*

La lettre de mission évoque « *une réforme effective en 2021* ». C'est un calendrier extrêmement serré qu'il conviendra donc de respecter.

Si le conseil d'administration de l'IHEJ choisissait d'entériner les évolutions évoquées lors de sa réunion de décembre, des négociations pourraient débuter courant décembre 2020 pour permettre au ministère d'être prêt pour les conférences budgétaires s'ouvrant courant février 2021. La modification de la convention constitutive devrait intervenir avant fin 2021 pour débuter un nouvel exercice budgétaire en 2022.

Dans ce contexte, la constitution d'une mission de préfiguration constituée notamment des instances de direction de la MRDJ et de l'IHEJ ainsi que de représentants du ministère de la justice et du CNRS notamment semble une garantie d'efficacité indispensable.

A Paris, le 30 novembre 2020

Sonya DJEMNI-WAGNER
Inspectrice générale de la Justice