



Groupe thématique :
évolution des missions
et des statuts

Rapport remis au
comité des Etats
Généraux de la Justice
le 28 février 2022



Lettre de mission de monsieur Bernard KEIME



**Le garde des sceaux
ministre de la justice**

Paris, le 12 octobre 2021

Monsieur le Premier Président,

Le Président de la République procédera le 18 octobre prochain au lancement des états généraux de la justice.

Ces états généraux, dont il m'a confié le pilotage et l'organisation, seront notamment déclinés sous la forme de groupes de travail spécialisés auxquels je vous remercie d'avoir accepté de participer.

Un comité, dont la présidence est confiée à Monsieur Jean-Marc Sauvé, est chargé de garantir le bon déroulement des états généraux puis de faire la synthèse de l'ensemble des travaux qui s'organiseront en quatre phases :

- Une phase de consultation.

Dès le 18 octobre, une consultation publique sera ouverte en ligne. Elle permettra à tous – citoyens, magistrats et fonctionnaires, partenaires de justice, usagers du service public de la justice – de participer.

Des réunions territoriales pourront être organisées, notamment dans des juridictions et des établissements de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Les acteurs de la justice pourront également transmettre des contributions exprimant des prises de position collectives.

- Une phase d'expertise.

Des professionnels, réunis dans les groupes de travail précédemment mentionnés, seront chargés de formuler des propositions, au regard notamment des retours issus de la phase de consultation. Ces groupes de travail seront dédiés à l'expertise des sept thématiques clés suivantes : la simplification de la procédure pénale, la simplification de la justice civile, la justice de protection, la justice pénitentiaire et de réinsertion, la justice économique et sociale, le pilotage des organisations et, enfin, l'évolution des missions et des statuts.

Dans le même temps, des ateliers constitués de citoyens seront conduits autour d'enjeux clés, afin de faire émerger leurs propositions.

Monsieur KEÏME-ROBERT HOUDIN Bernard
Premier Président
5 rue Carnot
RP 1113
78011 VERSAILLES

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone Standard : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr



- Une phase de convergence.

Un « atelier de convergence » réunira en janvier 2022 l'ensemble des publics (fonctionnaires et magistrats, partenaires de justice et citoyens) pour croiser les perceptions et définir des propositions partagées.

- Une phase de synthèse et de propositions.

À l'issue de l'ensemble de ces travaux, le comité des états généraux de la justice remettra au Gouvernement, à la fin du mois de février 2022, son rapport et ses propositions, en précisant les modalités de leur mise en œuvre et en distinguant celles qui peuvent l'être rapidement, voire immédiatement, et celles qui s'inscrivent dans une démarche de moyen ou de plus long terme.

Je vous remercie d'avoir accepté la présidence du groupe de travail consacré à la thématique « évolution des missions et des statuts » et qui pourrait utilement examiner les problématiques suivantes :

- Tout d'abord, celles de l'organisation interne et du fonctionnement des juridictions qui doivent être repensés à l'aune des évolutions récentes et notamment des avancées du numérique, particulièrement dans la **redéfinition du rôle et des missions des équipes administratives et juridictionnelles** qui les composent.
- Ensuite, celle du **parcours usager**, parfois complexe ou peu lisible, qui pourrait être amélioré tant par une remise en questionnement du fonctionnement des différents services (SJ, AP, PJJ) et de leurs interactions que par la mise en place d'organisations modernes centrées sur l'accompagnement du justiciable.
- Enfin, celle du **statut du parquet** dont les demandes d'évolution sont nombreuses.

À cette fin, vous veillerez à ce que soient organisés, entre le 19 octobre 2021 et la mi-janvier 2022, au moins six ateliers de travail.

La méthodologie précisée par l'équipe projet en charge de l'organisation de ces états généraux sera portée à votre connaissance dans les plus brefs délais.

D'autres problématiques liées à l'évolution des missions des équipes autour des magistrats et au statut du parquet seront abordées dans le cadre d'autres ateliers thématiques des états généraux de la justice, dont les travaux pourront utilement enrichir les vôtres et notamment le rôle des acteurs de la chaîne pénale dans le cadre du groupe de travail sur la simplification de la justice pénale.

Le groupe de travail « évolution des missions des statuts », sera composé, outre de vous-même, notamment de :

- Madame Nathalie BECACHE, procureure générale près la cour d'appel de Rouen ;
- Monsieur Romain CELETTE, greffier à l'École nationale des greffes ;



- Madame Valérie DELNAUD, présidente du tribunal judiciaire de Rouen ;
- Monsieur Bertrand MATHIEU, professeur agrégé des Facultés de droit, conseiller d'Etat en service extraordinaire ;
- Madame Frédérique PORTERIE, procureure de la République près le tribunal judiciaire de Bordeaux ;
- Monsieur Pierre ROUSSEL, directeur de greffe du tribunal judiciaire de Lille ;
- Maître Daniel SOULEZ LARIVIERE, avocat.

Afin d'organiser, d'animer et de synthétiser les travaux de votre groupe de travail, vous serez assistée de l'équipe projet des états généraux de la justice placée sous la responsabilité de Monsieur Haffide BOULAKRAS, délégué ministériel aux états généraux de la justice.

L'équipe projet, et notamment Madame Amélie RIBEIRO MOREIRA, sera à votre disposition pour tout besoin de documentation, de logistique, ou encore de mise en relations avec les différents services du ministère.

Sous la coordination de Monsieur Haffide BOULAKRAS, l'inspection générale de la justice pourra également être sollicitée afin d'accompagner les travaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Eric DUPOND-MORETTI



Composition du groupe de travail

Par ordre alphabétique :

Monsieur Pascal BEAUVAIS, professeur agrégé, en remplacement de monsieur Bertrand MATHIEU

Madame Nathalie BECACHE, procureure générale près la cour d'appel de Rouen

Monsieur Romain CELETTE, greffier à l'Ecole Nationale des Greffes

Madame Valérie DELNAUD, présidente du tribunal judiciaire de Rouen

Madame Frédérique PORTERIE, procureure de la République près le tribunal judiciaire de Bordeaux

Monsieur Pierre ROUSSEL, directeur de greffe du tribunal judiciaire de Lille

Monsieur Daniel SOULEZ LARIVIERE, avocat

Avec le soutien de :

Madame Véronique ANDRIOLLO, inspectrice générale de la justice

Monsieur Alain LACOMBE, inspecteur de la justice

Et avec le soutien de l'équipe projet EGI de :

Madame Amélie RIBEIRO MOREIRA, chargée de mission auprès du directeur des services judiciaires



Note de présentation
Des travaux du groupe de travail sur l'évolution des missions et des statuts

Le 18 octobre 2021, le président de la République a ouvert les Etats-Généraux de la justice en indiquant « qu'ils sont un exercice libre, ouvert et indépendant »

Il a ajouté « qu'il ne fallait s'interdire aucun champ, aucun sujet, aucune audace. La leçon des années passées, qui vaut aussi bien pour la justice d'ailleurs que pour bien d'autres domaines de l'action publique, c'est que les ajustements, les améliorations à la marge, bien souvent, ne suffisent plus ».

La thématique confiée au groupe « évolution des missions et des statuts » s'articule de trois sujets :

- L'équipe administrative et juridictionnelle,
- Le parcours de l'utilisateur,
- Le statut du parquet.

Ces trois thèmes auraient nécessité un temps de réflexion et d'échanges certainement plus long tant ces sujets sont complexes et peuvent conduire à des propositions très diverses. Aussi, les membres du groupe de travail, à la suite de nombreux échanges nourris d'auditions et de contributions, ont fait des propositions pragmatiques et efficaces, essayant de répondre à l'esprit des Etats-généraux définis par le président de la République.

Néanmoins, à titre liminaire, ils souhaitent indiquer qu'aucune des propositions formulées ne peut être mise en œuvre si les moyens ne sont pas adaptés aux missions de la justice. L'Etat doit assurer les moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la bonne administration de la justice. Les efforts budgétaires engagés depuis plusieurs années doivent être amplifiés afin que l'Institution judiciaire soit à la hauteur des standards européens.¹

L'autonomie budgétaire de la mission Justice doit être assurée, car elle doit être considérée comme une condition impérative de son indépendance.

¹ Cf. Rapports de la CEPEJ.



L'Etat doit doter l'autorité judiciaire des effectifs nécessaires de magistrats, de greffiers, de personnels d'appui, d'installations, des équipements et de toutes ressources adéquates pour permettre aux juridictions d'exercer efficacement leur mission, dans le respect des exigences du procès équitable.

Les membres du groupe de travail estiment également que la mise en œuvre de ces propositions ne peut se faire que si le tribunal judiciaire dispose d'une taille significative, ce d'autant que d'autres administrations se départementalisent. Il est donc nécessaire d'avoir une réflexion sur l'opportunité du maintien de plusieurs tribunaux judiciaires dans un département et d'engager une modification de l'organisation judiciaire des juridictions.

Cette réflexion doit s'appuyer sur l'expertise des bassins de population, des caractéristiques démographiques et sociodémographiques des ressorts des juridictions, sans faire l'économie d'une réflexion sur la pertinence du maintien, sur le plan budgétaire, des cours d'appel « UO », afin de leur permettre d'exercer l'intégralité de leurs missions.

Enfin, ces propositions ne peuvent être efficaces que dans le cadre d'une plus grande déconcentration de la gestion des ressources humaines et budgétaires. Les cours d'appel mais plus encore les juridictions du premier degré doivent disposer d'une plus grande autonomie dans l'utilisation des moyens mis à leur disposition par la Chancellerie.

A l'aune de ces considérations préalables, le groupe de travail a émis dix fiches de propositions.

Les deux premières fiches, concernent la redéfinition du rôle et des missions des équipes juridictionnelles et administratives autour des magistrats. Deux autres fiches concernent le parcours et la relation de l'utilisateur avec la Justice, à travers le renforcement des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) et l'accélération de la délivrance des décisions d'admission à l'aide juridictionnelle. Ces deux propositions sont étroitement liées. En effet, en supprimant les bureaux d'aide juridictionnelle et en redéployant les effectifs de ces bureaux au profit des SAUJ, ceux-ci vont pouvoir organiser et renforcer l'accessibilité du service public de la Justice en maintenant un accueil physique et une vraie alternative au numérique. Deux autres fiches ont pour objectif d'améliorer la prise en charge des victimes notamment en simplifiant le dispositif actuel relatif à leur indemnisation.

Enfin, quatre autres fiches concernent le statut du parquet. Cette dernière thématique n'a pas permis de dégager un consensus. Si, tous ont exprimé la volonté de faire évoluer le statut du parquet, en revanche, les propositions pour y parvenir sont divergentes. La majorité est favorable au maintien de l'unité du corps et à une réforme alignant le statut des magistrats du parquet sur ceux du siège. Certains



proposent d'aller jusqu'à la création d'une entité supérieure judiciaire (procureur de la Nation) et une réforme du CSM dans son mode d'élection. D'autres proposent de clarifier la mission du siège et du parquet notamment par une séparation des moyens budgétaires. Enfin, il est proposé également une séparation constitutionnelle et statutaire des magistrats du siège et du parquet.

Le Président du groupe de travail,

Bernard KEIME

Premier Président Honoraire

Fiches de proposition

Fiche n°1 : Créer une équipe juridictionnelle autour du magistrat

Fiche n°2 : Renforcer la gouvernance des juridictions

Fiche n°3 : Supprimer l'intervention du bureau d'aide juridictionnelle pour l'attribution de l'aide juridictionnelle

Fiche n°4 : Renforcer le dispositif du Service d'Accueil Unique du Justiciable (SAUJ) afin de simplifier le parcours du justiciable tout au long de la procédure et maintenir une alternative au tout numérique

Fiche n°5 : Confier au juge civil l'intégralité de la réparation du préjudice corporel

Fiche n°6 : Créer un « forum réparateur » pour la prise en charge des victimes d'infraction dans le cadre des grands procès (accidents collectifs, catastrophes aérienne, industrielles, santé publique) avant le procès pénal

Fiche N°7 : Statut du parquet : Pour une modification du statut des magistrats du parquet, la création d'une entité supérieure judiciaire et une réforme du CSM

Annexe – Note de Mesdames Nathalie Bécache et Frédérique Porterie

Fiche n°8 : Statut du parquet : Pour une modification du statut des magistrats du parquet et une clarification des fonctions et des pouvoirs entre parquet et siège

Fiche n°9 : Statut du parquet : Pour une séparation budgétaire entre le siège et le parquet



Fiche n°10: Statut du parquet : Pour une séparation du siège et du parquet

Annexe – Note de Maître Daniel Soulez-Larivière

Groupe thématique : évolution des missions et des statuts

Proposition n° 1 :

**Créer une équipe juridictionnelle
autour du magistrat du siège et du parquet, composée de fonctionnaires
des greffes et de contractuels de haut niveau**

Proposition envisagée

Mettre en place, de manière pérenne, dans toutes les juridictions, tant au siège qu'au parquet, une équipe pluridisciplinaire autour du magistrat chargée de l'assister dans sa prise de décision et constituée de :

- greffiers
 - juristes assistants
- Et suivant les besoins :
- d'assistants spécialisés et



- d'assistants de justice.

Enjeu / constats/ Problématique

La question de l'équipe autour des magistrats se pose dans pratiquement tous les pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie notamment) en raison de l'augmentation des contentieux, de leur technicité, de l'allongement des délais de traitement des affaires et de l'accroissement de la charge de travail des magistrats et greffiers.

Dans la plupart d'entre eux, se sont ainsi constituées des équipes autour des magistrats plus ou moins structurées et plus ou moins étoffées. Les pistes explorées sont majoritairement le transfert ou la délégation de compétences des magistrats vers les greffiers, le recrutement de juristes qualifiés et la mise en place de véritables équipes pluridisciplinaires autour des magistrats regroupant différents professionnels.

Néanmoins, il s'agit d'équipes en développement et des réformes sont plus ou moins en cours dans tous les pays européens, à l'aune des revendications des professions.

En France, depuis 1990, de nombreux rapports ont été rédigés sur cette problématique (En 1990 le rapport Levert, en 1992 le rapport Caron en 1994 le rapport Haenel Arthuis, en 1998 le rapport Grange Nadal, en 2001, les entretiens de Vendôme, en 2013 le rapport Delmas-Goyon et le rapport Marshall sur la justice du 21^{ème} siècle, le rapport Nadal sur les missions des parquets) qui concluent tous à un besoin d'assistance des magistrats par les greffiers, sans pour autant parvenir à une réalité durable dans les juridictions.

La notion d'assistance confiée au greffier a évolué au gré des modifications statutaires. Entendu comme une assistance du seul juge par le statut de 1992 (Art. 2 du décret n°92-414 du 30 avril 1992), il s'est transformé en une assistance du magistrat en 2003 (Art. 2 du décret n°2003-466 du 30 mai 2003), avant de devenir une assistance des magistrats dans le statut de 2015 (Art. 4 du décret n°2015-1275 du 15 octobre 2015). La dernière modification du code de l'organisation judiciaire précise que cette assistance s'entend comme une assistance des magistrats du siège et du parquet (Modification du COJ par le décret n°2019-912 du 30 août 2019).

Si les dispositions actuelles de l'article 4 du statut des greffiers précisent que *les greffiers exercent des fonctions d'assistance du magistrat dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires. Ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires selon les indications des magistrats*, dans la réalité, les greffiers n'exercent aujourd'hui qu'un rôle limité dans cette assistance renforcée.



Plusieurs expérimentations ont été conduites dans ce domaine depuis le rapport Grange-Nadal de 1998 : l'expérimentation des greffiers rédacteurs en 1999, puis celle des GARM (greffiers chargés de l'assistance renforcée du magistrat) conduite entre 2003 et 2006 et enfin, celle des GAM (greffier assistant des magistrats) menée de 2014 à 2017.

Cette dernière expérimentation menée principalement au parquet, a permis de localiser 58 emplois de greffiers GAM. Elle a fait l'objet d'une évaluation en janvier 2017 qui a conclu à l'utilité et l'apport incontestable de ce greffier assistant du magistrat et à sa réussite dans les juridictions expérimentales en particulier dans les parquets. Mais elle n'a pas été suivie d'une extension et d'une généralisation à l'exception des services de permanence du parquet et au bureau des enquêtes.

Force est de constater que l'utilité de disposer dans tous les parquets (services de traitement en temps réel, bureau des enquêtes ou encore pour la gestion de la troisième voie) de greffiers à qui les magistrats peuvent confier des tâches sous leur contrôle ou des tâches autonomes accomplies sur la base d'instructions préalables permanentes, n'est plus à démontrer.

Néanmoins, la présence de greffiers n'exclut pas le besoin d'autres collaborateurs pour assurer d'autres missions en lien notamment avec les politiques partenariales et la rédaction de projets de réquisitoires.

De ce point de vue, les attentes des magistrats du siège et du parquet ne sont pas identiques. Les magistrats du siège attendent principalement une assistance à la rédaction de projets de décisions et à la recherche documentaire sur des questions de droit dans des contentieux spécialisés alors que les magistrats du parquet attendent davantage une assistance dans la préparation des dossiers (Par exemple, à la permanence, au bureau des enquêtes, à l'exécution des peines ou au service civil du parquet).

Malgré ces évolutions et réformes successives, le constat reste celui d'une insuffisance, voire d'une inexistence, d'assistance des magistrats du siège et du parquet par le greffier depuis plusieurs années. Les raisons sont multiples.

Tout d'abord l'insuffisance du nombre de greffiers dans les juridictions et l'impossibilité dans les juridictions de distraire des greffiers de l'accomplissement de leurs missions traditionnelles indispensables (tenue des audiences, gestion des dossiers, accueil ...).

Ensuite, une absence de lisibilité sur les missions et le positionnement du greffier assistant du magistrat au sein du greffe de la juridiction. En effet, pour la majorité des magistrats, et tout particulièrement pour les magistrats du siège, le greffier qui intervient dans la sphère juridictionnelle doit être placé sous l'autorité directe du magistrat qui lui donne ses instructions.



Enfin, depuis 2017, le recours aux juristes assistants, placés directement sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle des magistrats qui participent à leur recrutement et à leur formation, renforçant ainsi les liens professionnels et créant une communauté de travail au plus près des besoins locaux.

Créés par l'article 24 de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la justice du 21^{ème} siècle, le juriste assistant a pour mission générale *d'apporter son concours dans le cadre des travaux préparatoires à la rédaction des jugements. A cette fin, il recherche et analyse les textes et la jurisprudence applicables. Il peut être amené à rédiger des notes de synthèse de dossiers ou des projets de décisions, sur les instructions et sous le contrôle des magistrats. Il a la possibilité d'intégrer l'école de la magistrature au terme de trois ans d'expérience professionnelle en qualité de juriste assistant.*

Le décret n°2017-1618 du 28 novembre 2017 portant statut des juristes assistants et précisant les modalités d'application de l'article L 123-4 du code de l'organisation judiciaire² permet le recrutement de juristes de haut niveau sous contrats de droit public d'une durée de trois ans renouvelable une fois. S'ils ne peuvent établir aucun acte juridictionnel, les juristes assistants assistent les magistrats dans la prise de décision à l'instar des assistants spécialisés dans leurs domaines de compétence technique propre³.

Leur nombre n'a cessé de croître depuis leur création passant de 354 en 2018 à 818 au 30 octobre 2021.

Dans les juridictions, il n'existe pas de confusion entre les missions dévolues au greffe et celles assurées par les juristes assistants. Celles-ci peuvent néanmoins varier selon les besoins du service d'affectation et le taux de vacances des emplois de greffiers ou de magistrats.

L'assistance aux magistrats du siège est essentiellement constituée de recherches juridiques et de rédaction de projets de jugements ou d'arrêtés dans différents types de contentieux : affaires familiales (préparation des liquidations de régimes

² Article L 123-4 (version en vigueur au 1^{er} janvier 2020 – Modifié par la loi n°2019 du 23 mars 2019 – article 95) : Des juristes assistants sont institués auprès des juridictions. Peuvent être nommées en qualité de juristes assistants auprès des magistrats des tribunaux judiciaires et des tribunaux de première instance, des cours d'appel ainsi qu'à la Cour de cassation les personnes titulaires d'un diplôme de doctorat en droit ou sanctionnant une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat avec deux années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique et que leur compétence qualifie particulièrement pour exercer ces fonctions. Ces juristes assistants sont nommés, à temps partiel ou complet, pour une durée maximale de trois années, renouvelable une fois. Ils sont tenus au secret professionnel et peuvent accéder aux dossiers de procédure pour l'exercice des tâches qui leur sont confiées. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

³ Les assistants spécialisés (AS) en matière économique et financières ont été créés par la loi n°98-546 du 2 juillet 1998 ; ceux en matière de santé publique par la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 et ceux en matière de terrorisme et d'environnement par la loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020. L'accès aux fonctions d'AS est toutefois plus exigeant du fait de la spécialisation requise et leurs compétences sont définies par le code de procédure pénale.



matrimoniaux, suivi statistiques des médiations), contentieux civil général, correctionnel (Contentieux routiers, violences intra familiales, recherches sur des dossiers techniques), social, ainsi que dans le domaine des violences intrafamiliales (VIF) (Recherches, relations avec les associations d'aide aux victimes, mises en état des dossiers, participation à des réunions en remplacement des magistrats référents).

Lorsqu'ils sont affectés au parquet, les juristes assistants assurent la rédaction de projets de réquisitoires définitifs, participent aux politiques partenariales (Représentation du parquet aux réunions des Groupes Locaux de Traitement de la Délinquance), au suivi des dossiers VIF (Liaisons avec les associations d'aide aux victimes ou suivi du téléphone grave danger), au traitement de dossiers relevant du service de l'exécution des peines (Rapports de situations pénales pour les personnes déferées, suivi des peines de stage, identification des peines urgentes à traiter, suivis statistiques) et viennent en soutien des magistrats de la permanence.

Les chefs de juridiction et les magistrats se disent aujourd'hui satisfaits de pouvoir disposer d'une assistance dans le domaine juridictionnel et souhaitent une augmentation significative du nombre de juristes assistants.

A cet égard, certains magistrats du siège considèrent qu'un greffier ne serait pas en capacité d'accomplir les tâches qu'ils confient aux juristes assistants dans le domaine de la rédaction de projets de jugements, sur des contentieux spécialisés notamment.

En effet, si le niveau de qualification des greffiers a considérablement augmenté au cours de ces dernières années, en lien avec leur formation universitaire (Cf. rapport du jury du concours de greffiers 2020 : 50,7% des greffiers admis au concours externe sont titulaires d'un diplôme Bac+5), le niveau du corps des greffiers n'est pas homogène en raison de la diversité des modes de recrutements, notamment s'agissant des greffiers issus de l'examen professionnel réservé aux adjoints administratifs faisant fonction de greffier.

En outre, la formation initiale dispensée à l'École nationale des greffes, ne les prépare pas directement à exercer ce type de fonctions.

Il convient néanmoins de souligner que le statut des juristes assistants, dont la durée du contrat est limitée à six ans et le vivier de recrutement parfois limité selon les régions, peuvent constituer des obstacles à un investissement durable au sein des juridictions. Le turnover observé présente cependant les avantages de créer de l'émulation, de maintenir un haut niveau de recrutement et un lien permanent avec l'université favorisant l'ouverture et l'enrichissement de l'Institution.



Dans ces conditions et fort de ces constats, il paraît souhaitable **de pérenniser ces emplois de contractuels de haut niveau** (avec une revalorisation de leur statut et de leur rémunération comprise actuellement entre 25 000 et 30 000 euros bruts/an) et **de développer et généraliser les emplois de greffiers assistants du magistrat**, dans une parfaite complémentarité.

Si la création d'un corps de fonctionnaires de catégorie A incluant les juristes assistants et une partie des greffiers intéressés par les fonctions d'assistance auprès des magistrats, pourrait être étudiée, elle ne paraît répondre ni à la réalité du terrain, ni à l'expression des souhaits et besoins des magistrats, qui expriment une volonté de maîtriser les recrutements et le management des membres constituant l'équipe autour d'eux, à l'aune des constats évoqués ci-dessus notamment.

En outre, il importe pour un meilleur fonctionnement des juridictions, d'une part de maintenir l'unité du corps des greffiers, cheville ouvrière des greffes, dont la vocation naturelle est d'assister les magistrats dans toutes ses composantes et d'autre part, de conserver la souplesse de gestion des juristes assistants dont le recrutement est assuré au niveau régional.

Enfin, la fonction d'assistance juridictionnelle auprès d'un magistrat doit s'entendre comme une fonction exercée dans un temps donné et non comme un métier. Elle doit constituer un moment dans une carrière permettant une évolution professionnelle à terme.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Sous réserve d'une augmentation significative des effectifs de greffiers et de juristes assistants, après une évaluation des besoins réels, création d'une équipe juridictionnelle pluridisciplinaire structurée autour du magistrat, en s'appuyant sur l'existant mais en y apportant des améliorations :

- 1/- une pérennisation des juristes assistants et une révision des conditions contractuelles
- 2/- l'identification de greffiers assistants du magistrat, par la création d'une filière au sein du corps des greffiers, en utilisant le statut d'emploi de greffier fonctionnel
- 3/- le maintien des autres collaborateurs intervenant déjà dans le périmètre juridictionnel : assistant spécialisé et assistant de justice

1/ **Amélioration des conditions contractuelles des juristes assistants (IA) :**

- Maintien du statut de contractuel et des modalités de recrutement sur profils de poste, par les chefs de cour avec un allongement de la durée d'exercice passant de 2 fois 3 ans à 2 fois 5 ans, une revalorisation de leur rémunération et une amélioration



de leurs perspectives professionnelles à l'issue de leur contrat en prévoyant notamment des débouchés dans la magistrature mais aussi dans d'autres corps ou filières professionnelles par des équivalences (Cf. Reconnaissance des Acquis de l'Expérience Professionnelle – RAEP).

- Afin de pallier l'insuffisance ou l'absence de vivier dans certaines juridictions de province, les textes actuels pourraient être modifiés pour offrir les postes de JA à de jeunes avocats en sortie d'école, susceptibles de partir, s'ils le souhaitent, dans ces juridictions ; cette disposition pourrait être de nature à valoriser leur parcours professionnel et créer des liens professionnels essentiels entre les magistrats et avocats.

- Prévoir une formation des JA par l'ENM à l'instar des assistants spécialisés.

2/ Identification d'une filière juridictionnelle au sein du corps des greffiers

Depuis la réforme statutaire et indiciare des personnels de greffe de 2015, les greffiers bénéficient d'un statut d'emplois de greffiers fonctionnels, représentant 10 % des effectifs du corps des greffiers⁴ et dont la grille indiciaire correspond à une grille de catégorie A sur les indices sommitaux. Ces emplois fonctionnels sont pourvus par voie de détachement, sur profil de poste, pour une durée de deux fois quatre ans dans les conditions prévues par le statut d'emploi.

Au moment de la réforme de 2015, la création d'un statut d'emploi de greffiers fonctionnels (décret n°2015-1276 du 13 octobre 2015) constituait une avancée majeure pour un corps de catégorie B de la fonction publique et était la contrepartie de nouvelles responsabilités et missions confiées aux greffiers en particulier, dans les domaines de l'assistance du magistrat et de l'encadrement intermédiaire ainsi que de l'accueil des justiciables.

Fin 2021, les effectifs localisés de greffiers fonctionnels s'élèvent à 400 emplois pour un effectif cible en 2015, de 1 000 emplois. Cinq ans après l'entrée en vigueur de ce statut d'emploi, force est de constater que le nombre d'emplois localisés et réellement pourvus dans les juridictions ainsi que le nombre de profils d'emplois offerts, sont très inférieurs à la cible initiale.

En réalité, les 400 premiers emplois budgétaires obtenus ont permis d'asseoir les emplois de greffiers qui exerçaient déjà les fonctions de chef de greffe dans de petites juridictions ou des fonctions d'encadrement intermédiaire. En outre, des emplois de responsable de Service d'Accueil Unique du Justiciable (SAUJ) ont été localisés et offerts aux greffiers. Au 30 juin 2021, 48 emplois de responsables de SAUJ sont localisés et occupés dans les juridictions.

⁴ Les effectifs localisés des greffiers au 1^{er} janvier 2021 s'élèvent à 10 652 ETP (9 685 ETPT en réel)



En ciblant les emplois d'encadrement intermédiaire, le statut d'emploi de greffier fonctionnel a pu se mettre en place très rapidement et les greffiers concernés ont pu bénéficier des avantages indiciaires s'y rattachant.

En revanche, les emplois de responsable d'un service d'assistance aux magistrats ou comportant des fonctions d'expertise au sein de services spécialisés dans le traitement de contentieux techniques ou de certaines procédures judiciaires n'ont pas été développés ni proposés aux greffiers.

Le choix de cette cartographie des emplois fonctionnels de greffiers limités aux fonctions de chefs de service, s'explique principalement d'une part, par le manque d'effectifs de greffiers pour exercer les missions traditionnelles et d'autre part, par la création concomitante à l'entrée en vigueur de la réforme des greffes, des emplois de juristes assistants en 2017.

Il est donc proposé de développer ce statut d'emploi dans sa plénitude en créant des emplois fonctionnels de greffiers assistants du magistrat, après avoir procédé, par voie réglementaire, aux modifications suivantes :

- Abaisser les conditions d'ancienneté pour accéder à ces emplois fonctionnels (2 ans d'ancienneté dans le 1er grade au lieu de 5 ans)⁵ afin de permettre à des greffiers plus jeunes dans le corps, plus diplômés et plus mobiles de postuler sur des profils d'assistance du magistrat ;
- Augmenter la durée du détachement en la faisant passer de 8 ans à 10 ans pour assurer un « retour sur investissement » dans ces fonctions tant pour le greffier que pour le service et un parallélisme des formes avec la durée des contrats des juristes assistants ;

En gestion, assouplir les règles de mobilité en favorisant la régionalisation de ces emplois dont la cartographie doit être élaborée en lien avec les chefs de cour afin de mieux cibler les besoins locaux des juridictions.

A l'instar des juristes assistants, prévoir des possibilités de débouchés de carrière à l'issue de la durée du détachement pour les greffiers qui le souhaitent (directeur de greffe, attaché, magistrat, avocat ou équivalence de diplôme, par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle -RAEP).

La création de cette filière juridictionnelle constituée d'emplois fonctionnels de greffiers assistants du magistrat, sous-tend naturellement une augmentation

⁵ Prévoir une modification de l'indice de la grille indiciaire des greffiers en cohérence avec l'abaissement de l'ancienneté. (Actuellement indice 595 IB) ;



concomitante et significative⁶ des effectifs du corps des greffiers à hauteur des enjeux et une revalorisation indemnitaire significative.

3/ Extension des compétences et des missions du greffier

Le greffier pourrait faire l'objet de délégations ou de transferts de compétences, à l'instar des dispositifs existant en Europe, afin de décharger le magistrat d'un certains nombres de procédures et de contentieux.

A cet égard, il convient d'observer qu'en Allemagne, le domaine d'intervention du Rechtspfleger (greffier) est très large. Il a compétence propre notamment en matière familiale, dans les procédures relatives aux mineurs et majeurs protégés, aux injonctions de payer ainsi qu'en matière d'aide juridictionnelle. En Espagne, le LAJ (Letrados de administracion de la justicia) détient de larges compétences en matière gracieuse (divorce sans désaccord sauf exceptions, protection des mineurs ou majeurs protégés), d'injonctions de payer, d'exécution forcée et d'exécution des peines. En Italie, les greffiers disposent de pouvoirs décisionnels propres en matière gracieuse et de scellés. Enfin, en Belgique, conformément aux orientations des parquetiers, les juristes de parquet suivent les enquêtes préparatoires en lien avec les fonctionnaires de police et établissent les réquisitions, les citations et les avis.

Sans aller jusqu'à une transposition des compétences du Rechtspfleger, il pourrait être envisagé, comme le préconise notamment le rapport Delmas-Goyon, de déléguer au greffier français, les matières suivantes :

- En matière civile :
 - o Le contentieux des injonctions de payer
 - o La vérification des comptes de tutelles
 - o La présidence du bureau d'aide juridictionnelle
 - o La mise en état devant le tribunal judiciaire (déjà effectuée par le greffe dans les juridictions administratives) incluant les ordonnances de clôture avec recours possible devant le magistrat. Cette proposition ne fait pas l'unanimité au sein du groupe de travail.
 - o La mise en état devant le conseil de prud'hommes
 - o La mise en état devant la cour d'appel
 - o La taxation des frais de justice
 - o Possibilité d'ordonner des mesures d'instruction avec l'accord des parties
 - o Demandes de rectification d'erreurs matérielles non contestées
 - o Confier au greffier judiciaire une compétence générale propre en matière gracieuse

⁶ Une augmentation d'au moins 20 %, sous réserve d'une étude d'impact de la DSJ/SDRHG



- En matière pénale :
 - o Suivi actif des enquêtes directement avec les services enquêteurs, sous les directives permanentes ou spécifiques du procureur de la République
 - o Faire effectuer des enquêtes de personnalité
 - o Faire procéder à l'identification et à l'audition des victimes, à des recherches sur la personnalité des prévenus
 - o Signature des réquisitions d'extraction, notification des obligations aux personnes condamnées
 - o Prise de décisions dans les contentieux de masse (routier par exemple)

En ce qui concerne l'aide à la décision, à l'instar de la pratique de plusieurs de nos voisins européens (Allemagne, Belgique, Italie), le greffier pourrait assister au délibéré pour lui faciliter ensuite la rédaction des projets de jugements ou d'arrêts.

4/ Mise en place d'une formation ENM/ENG

L'accès aux emplois fonctionnels de greffier assistant du magistrat doit s'accompagner d'une formation d'adaptation à l'emploi assurée par l'ENM en liaison avec l'ENG permettant aux greffiers d'acquérir les connaissances et le savoir-faire dans le domaine de la rédaction des jugements ou des arrêts (cf. formation dispensée lors de l'expérimentation des GAM en 2017).

Cette formation obligatoire doit constituer le corollaire de la nomination à ces emplois.

Mise en place aussi d'une formation pour les magistrats à la gestion et l'animation d'une équipe.

Il convient également de renforcer la formation continue et d'améliorer le dispositif d'aide à la préparation des concours internes.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Les freins éventuels identifiés sont les suivants :

Cette réforme ne peut pas se faire à effectif constant ;

Elle nécessite au préalable une augmentation significative du nombre de magistrats et de greffiers et elle doit s'accompagner d'une revalorisation indiciaire et indemnitaire pour le corps des greffiers ;



Elle suppose en conséquence, une enveloppe budgétaire et une programmation budgétaire ;

D'autres freins sont à prendre en compte :

- Un vivier restreint de candidatures de juristes assistants dans certaines régions ;
- La nécessaire déconcentration de la gestion des juristes assistants et des emplois de greffiers fonctionnels afin de tenir compte des besoins locaux ;
- Nécessité d'engager un dialogue social avec les représentants des magistrats et des personnels de greffe et de lever les réticences des magistrats et des greffiers ;
- Nécessité d'avoir l'accord de la DGAFP pour les modifications statutaires souhaitées.

Les bénéfices envisagés sont les suivants :

Rapidité dans la mise en œuvre de cette proposition : pas de création d'un nouveau corps mais adaptation des statuts existants ;

Pour les citoyens : amélioration de la qualité de la Justice par la réduction des stocks et des délais de traitement des affaires ;

Pour les magistrats : amélioration de leurs conditions de travail ;

Pour les personnels de greffe : reconnaissance du métier de greffier et de ses compétences et nouvelles perspectives de carrière pour ce corps ;

Pour les juristes assistants : amélioration des perspectives de carrière.

Groupe thématique : évolution des missions et des statuts

Proposition n°2 :

Renforcer la gouvernance des juridictions



Proposition envisagée

Créer autour des magistrats, chefs de juridiction, une équipe administrative et technique permettant de renforcer la gouvernance des juridictions.

Constituée du directeur de greffe et de personnels administratifs, cette équipe inclut également les chefs de cabinet placés auprès des chefs de juridiction et les secrétaires généraux.

Enjeu / constats/ Problématique

Conformément aux deux derniers alinéas de l'article R123-3 du code de l'organisation judiciaire (COJ)⁷ la gouvernance des juridictions est assurée par les chefs de juridiction avec l'aide d'un directeur de greffe placé sous leur autorité et leur contrôle.

Dans la plupart des pays européens, l'administration des juridictions est placée sous la responsabilité d'un magistrat, responsable de structure, qui est assisté de fonctionnaires dont le statut s'apparente à celui des directeurs de greffe.⁸

Le service public de la justice n'étant pas un service public comme les autres, il doit disposer d'un corps d'encadrement spécifique.

C'est ainsi que la réforme des greffes de 2015 a réaffirmé cette spécificité en faisant du corps des directeurs de greffe⁹ un véritable corps de direction en renforçant leurs rôles et leurs responsabilités en matière d'encadrement et de direction. Dans les juridictions les plus importantes, ceux-ci ont été recentrés sur des missions d'encadrement supérieur où les compétences managériales sont essentielles.

⁷ Article R123-3 COJ al 4 : « les chefs de juridiction exercent leur autorité et un contrôle hiérarchique sur le directeur de greffe, dans les conditions définies à la présente section. Ils ne peuvent toutefois se substituer à lui dans l'exercice de ses fonctions ».

Article R123-3 COJ al 5 : « le directeur de greffe définit et met en œuvre les mesures d'application des directives générales qui lui sont données par les chefs de juridiction. Il tient ces derniers informés de ses diligences ».

⁸ : il s'agit des Dienstleiter et Geschäftsleiter en Allemagne (suivant les compétences attribuées par les Länder), des Letrados de administracion de la justicia (auxiliaire de justice) en Espagne, ou des directeurs administratifs en Italie.

⁹ Source SDRHG : effectifs localisés CLE 2021 : 1 712 ETP (juridictions et SAR) ; effectif réel : 1 698 ETP (juridictions et SAR)



Les directeurs de greffe peuvent aussi être chargés de fonctions judiciaires dans les conditions prévues par le code de l'organisation judiciaire (COJ), le code du travail et les textes particuliers, ce qui confirme la spécificité du corps des directeurs de greffe résultant de la nécessité de maîtriser la procédure en général pour diriger les greffes des juridictions de l'ordre judiciaire. Il est également indispensable de connaître le fonctionnement des juridictions et de l'institution judiciaire pour organiser le travail des personnels autour des flux juridictionnels.

Le directeur de greffe doit maîtriser la procédure et les métiers du greffe afin d'être en capacité d'analyser les statistiques d'activités civiles, pénales et sociales et de proposer des solutions d'amélioration du traitement des dossiers. Cette excellente connaissance de la procédure et de l'organisation des greffes légitime son autorité vis à vis des personnels. Cette particularité le distingue d'autres corps administratifs, notamment celui des attachés d'administration.

Ce corps d'encadrement supérieur connaît actuellement un manque d'attractivité qu'il convient de pallier par une revalorisation indemnitaire significative. En effet, les directeurs de greffe ont vu leur charge de travail s'accroître au cours de ces dernières années en raison de la fusion des greffes de première instance et la multiplication des réformes civiles et pénales ayant un fort impact sur l'organisation et la gestion des greffes (réforme des mineurs CJPM, bloc peines, justice de proximité et recrutement massif de contractuels). A cela se sont ajoutés la crise sanitaire et la mise en place du télétravail qui nécessitent de repenser les processus de traitement des affaires par le greffe et d'adapter le management des personnels. Cet accroissement de leurs responsabilités et de leur charge de travail n'a pas été accompagné d'une contrepartie indemnitaire.

En outre, la complexification et l'accroissement des tâches d'administration et de gestion (budget, immobilier, ressources humaines, informatique) nécessitent pour les chefs de juridiction et le directeur de greffe, la mise en place d'une véritable équipe administrative.

L'arrivée des chefs de cabinet en 2017 et plus récemment le recrutement de contractuels de catégorie A ou B dans le cadre de la justice de proximité auprès des magistrats et des directeurs de greffe ont permis d'amorcer la création de cette équipe pluridisciplinaire comprenant des personnels de catégorie A, B et C.

Malgré l'identification de ce besoin, qui n'est pas nouveau puisqu'il avait déjà été mis en exergue dans le rapport Grange Nadal de 1998, force est de constater que cette équipe reste dans la plupart des juridictions très embryonnaire et artisanale.



L'insuffisance du nombre de secrétaires administratifs¹⁰ dans les services judiciaires en est un exemple. Alors que la réforme des greffes de 2015 prévoyait le recrutement de 1500 à 2000 secrétaires administratifs, les effectifs réels s'élevaient à 779 ETPT au 1^{er} janvier 2022¹¹, soit environ la moitié de l'objectif poursuivi.

La situation est similaire concernant le corps des adjoints administratifs dont les effectifs ont baissé de 17,4 %¹² entre 2017 et 2021 passant de 8872 agents en 2017 à 7324 au 1^{er} janvier 2022. Ce constat est à mettre en parallèle avec la transformation de 750 emplois de catégorie C en greffiers sur cette même période. Néanmoins, si la politique de transformation des emplois d'adjoints administratifs en greffiers mise en place dans les années 2000 a permis de requalifier les personnels de greffe et d'augmenter le nombre de greffiers, celle-ci semble avoir atteint ses limites. Elle doit être réévaluée et repensée à l'aune des besoins nouveaux des juridictions.

Le manque d'agents de catégorie C dans les juridictions génère naturellement une difficulté d'accomplissement des tâches d'exécution. Les chefs de juridiction, les directeurs de greffe et les greffiers insistent sur la nécessité de pourvoir les postes vacants et de renforcer les effectifs d'agents de catégorie C dont le taux de vacance était de l'ordre de 10 % en 2021. Cette situation peut créer des tensions entre les agents

et entraîne une confusion des tâches, certains greffiers étant amenés, en raison du manque d'effectifs d'agents de catégorie C, à effectuer de plus en plus de tâches d'exécution. Parallèlement, les tâches d'exécution classiques ne sont plus assurées dans le domaine administratif et technique conduisant à une baisse de la qualité de la gestion courante dans les juridictions et l'abandon de tâches essentielles comme celles des archives ou de l'entretien du bâtiment.

La création d'une équipe administrative autour des chefs de juridiction et du directeur de greffe nécessite le renforcement du nombre de secrétaires administratifs et d'adjoints administratifs. Cette équipe pluridisciplinaire doit aussi comprendre des personnels de catégorie A compétents dans des domaines d'activité techniques (analyse de données d'activité, gestion budgétaire, ...).

Enfin, cette équipe administrative doit être complétée par une équipe technique de proximité incluant outre les adjoints techniques¹³, les techniciens informatiques locaux, et les correspondants locaux informatiques (CLI) ainsi que des techniciens

¹⁰ La circulaire SJ-12-37-RHG3 du 06 février 2012 précise le périmètre des missions confiées aux secrétaires administratifs de l'Etat. Elles concernent notamment des tâches administratives de gestion dans les domaines des ressources humaines, logistiques, financiers ou comptables. Ils peuvent se voir confier des tâches de rédaction et être chargés de l'animation d'une équipe. Ils ont vocation à assurer des fonctions d'assistant de direction.

¹¹ Source SDRHG : effectif localisé CLE 2021 -824 ETP.

¹² Source SDRHG : effectif localisé CLE 2021 – 7 882 ETP

¹³ Source SDRHG : effectif localisé CLE 2021 – 957 ETP ; les effectifs réels sont au 1/01/2022 : 807 ETPT soit un taux de vacance de 15,6 %



audiovisuels chargés de gérer l'ensemble des moyens et des matériels de visioconférence¹⁴.

La crise sanitaire a mis en évidence un besoin criant chez les magistrats et les fonctionnaires, de disposer de matériels informatiques performants mais aussi de bénéficier du concours de personnes qualifiées et en capacité de pouvoir les aider à les utiliser et à les mettre à jour régulièrement. Il en est de même dans le domaine de l'audio-visuel où le recours à la visioconférence s'est généralisé dans toutes les juridictions.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

- Généraliser les secrétaires généraux et les chefs de cabinet dans toutes les juridictions les plus importantes (groupes 1 et 2) ; dans les autres juridictions envisager selon les besoins, chef de cabinet mutualisé siège/parquet ;
- Maintenir le corps particulier des directeurs de services de greffe ;
- Renforcer le positionnement des directeurs de greffe et prévoir à cet effet :
 - . Une augmentation du nombre d'emplois fonctionnels de directeurs de greffe pour accroître les perspectives de carrière de ce corps et faciliter la mobilité fonctionnelle et géographique
 - . Une augmentation du montant des primes afin de renforcer l'attractivité du corps
 - . La création d'une nouvelle bonification indiciaire spécifique à l'encadrement supérieur pour les emplois de directeur fonctionnel des juridictions du groupe 1, à l'instar de celle prévue pour les chefs de juridiction
 - . La création d'un chef de cabinet auprès des directeurs de greffe des juridictions les plus importantes ;
- Renforcer l'encadrement intermédiaire en augmentant le nombre d'emplois de greffiers fonctionnels chefs de service ;
- Augmenter les effectifs des secrétaires administratifs et améliorer leur régime indemnitaire afin de rendre les emplois attractifs dans les services judiciaires ;
- Combler les postes vacants d'adjoints administratifs ou techniques ;
- Mettre fin à la politique de transformation des emplois de catégorie C en greffiers ;

¹⁴ Pourraient être également inclus les ambassadeurs de la transformation numérique.



- Créer une filière technique comprenant des personnels de catégorie A B et C permettant de répondre aux besoins des juridictions dans les domaines de l'informatique et de l'audiovisuel mais aussi dans les domaines de la maintenance des bâtiments de premier niveau ;
- Renforcer le nombre de CLI et de techniciens informatiques capables d'apporter au quotidien un soutien de premier niveau aux agents et de résoudre les problèmes techniques urgents perturbant le fonctionnement de la juridiction ;
- Revaloriser de manière significative la rémunération des CLI et redéfinir leurs missions en lien avec les techniciens informatiques et les ambassadeurs de la transformation numérique.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Les *freins* sont essentiellement budgétaires et sociaux :

- nécessité de disposer d'une enveloppe budgétaire conséquente pour créer des emplois supplémentaires et revaloriser le régime indemnitaire des personnels ;
- nécessité d'engager un dialogue social avec les représentants des magistrats et des personnels de greffe.

Les *bénéfices* envisagés sont :

Un renforcement et une amélioration de la gouvernance des juridictions ainsi qu'une clarification des missions de chacun ;

Une efficacité et une efficacité renforcées : les chefs de juridiction disposant d'une équipe administrative structurée et en nombre suffisant ;

De meilleures conditions de travail ;

La présence d'une « équipe support » au plus près des besoins des utilisateurs. Cette proximité garantit une rapidité d'intervention, une connaissance du terrain, une meilleure définition des besoins des utilisateurs et l'adéquation des outils et des prestations aux situations locales ;

L'absence de création d'une filière administrative évite l'écueil d'une trop grande spécialisation des fonctions, génératrice de rigidification et d'un manque de polyvalence dans les juridictions de petite ou de moyenne taille.



Groupe thématique : évolution des missions et des statuts

Proposition n°3 : Supprimer l'intervention du BAJ pour l'attribution de l'aide juridictionnelle

Proposition envisagée

Générer des économies d'emploi de greffe en supprimant l'intervention du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ), dans l'attribution de l'aide juridictionnelle afin de les redéployer dans les services d'accueil unique du justiciable et améliorer ainsi le parcours du justiciable.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

La prise en charge par les greffes de la gestion des demandes d'aide juridictionnelle (enregistrement des demandes, analyse de la complétude des dossiers et de l'éligibilité, établissement et notification des décisions, gestion des recours) monopolise un temps de travail très important.



C'est pourquoi il est proposé que :

- l'éligibilité à l'aide juridictionnelle soit mentionnée sur l'avis d'imposition
- l'intervention du BAJ pour la décision d'attribution de l'aide juridictionnelle soit supprimée.

Enjeu / constats/ Problématique

Traduction législative ou réglementaire :

Conditionnée depuis la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (article 4) et son décret d'application n° 91-1266 du 19 décembre 1991 (article 3), par la moyenne mensuelle des ressources, **l'éligibilité à l'aide juridictionnelle totale ou partielle repose désormais sur le revenu fiscal de référence (RFR)**¹⁵. Celui-ci doit être inférieur à 11 580 € pour l'aide juridictionnelle totale et à 17376 € pour l'aide juridictionnelle partielle ou l'aide à l'intervention de l'avocat. Ces plafonds de ressources sont applicables pour les demandes présentées en 2022 et sont revalorisés annuellement en fonction de l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac.

En cas d'absence de revenu fiscal de référence, est pris en compte le montant correspondant au double de celui des revenus imposables perçus par le foyer aux cours des six derniers mois après abattement de 10%.

Impact financier : modification du système d'information de l'administration fiscale.

L'administration fiscale informe déjà les particuliers, par l'intermédiaire de leur avis d'imposition :

- Du montant qu'ils peuvent déduire de leurs revenus imposables en N 1 s'ils alimentent un plan d'épargne retraite populaire (Perp) avant la fin de l'année N (ce que l'on appelle le « plafond PERP ») ;
- Du solde de déduction non utilisé, faisant l'objet d'un report, qui vient augmenter leur « disponible fiscal ».

Cette administration connaît en outre la composition du foyer fiscal.

Il lui serait donc aisé de déterminer automatiquement l'éligibilité du membre du foyer fiscal (à taux plein ou partiel) et de la faire apparaître à la suite des informations précitées.

¹⁵ RFR : Article 1417 du code général des impôts –§ IV- 1°



Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Avantages :

1 - Réaffirmation du principe que la solidarité fonctionne dans les deux sens :

- L'usager du service public se voit aidé judiciairement si ses revenus sont trop faibles pour supporter tout ou partie du coût d'une procédure
- Tout citoyen doit déclarer ses revenus à l'administration fiscale

2 - simplification pour les praticiens (avocats, huissiers, notaires) qui sauront immédiatement s'ils doivent facturer un honoraire à leur client ou si leurs interventions seront prises en charge par l'Etat

3 – suppression de nombreuses demandes modificatives puisque l'attestation de fin de mission étant délivrée sur production de l'avis d'imposition lors de l'achèvement de la procédure il ne pourra plus exister de discordance entre la codification intervenue lors de l'admission préalable à l'aide juridictionnelle (qui disparaît) et l'AFM.

Cependant, il conviendra de maintenir un dispositif pour les cas particuliers (absence de RFR)¹⁶ très limités.

Bénéfices envisagés :

1 - Sur la base des données provisoires 2020 et des ratios d'Outilgref¹⁷, la gestion de plus d'un million de demandes d'aide juridictionnelle monopolise **entre 310 et 350 ETP de fonctionnaires de greffe. Ces emplois pourront être redéployés pour partie en amont des procédures dans les services d'accueil unique des justiciables (SAUJ)** et en aval pour garantir un recouvrement effectif des sommes avancées par l'Etat aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

2 – Pour garantir une réelle effectivité du recouvrement et asseoir le financement de l'aide juridictionnelle sur des recettes il conviendrait d'assortir les décisions civiles d'un

¹⁶ Les personnes qui démarrent dans la vie, les couples à la suite d'un divorce....

¹⁷ OUTILGREF : outil de gestion et de répartition de la charge de travail des greffes – DSJ/SDRHG



droit fixe de procédure (cette seconde proposition découle de la proposition principale)

3 – Délivrance accélérée de l'attestation de fin de mission aux avocats et suppression des demandes de renvois au motif qu'une demande d'aide juridictionnelle est en cours.

Inconvénient : aucun

Groupe thématique : évolution des missions et des statuts



**Proposition n°4 : Renforcer le dispositif
S.A.U.J.
(Service d'accueil Unique du Justiciable) afin
de simplifier le parcours du justiciable tout au
long de la procédure et maintenir une
alternative au tout numérique**

Proposition envisagée

Renforcer les moyens humains et techniques des S.A.U.J afin d'aider le justiciable dans ses démarches et pallier les inconvénients de la dématérialisation du service public de la Justice.

Enjeu / constats/ Problématique

En 2021, l'Etat a consacré 9,5 millions d'euros à la politique d'accès au droit, qui a pour objet de permettre à tout citoyen, rencontrent le plus de difficultés, de connaître leurs droits afin de pouvoir les exercer et de se rapprocher de la justice. Ces crédits ont servi à cofinancer les 101 conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) et les 1 748 points d'accès au droit. En parallèle l'Etat déploie les France Services sur l'ensemble du territoire.

Au cours de cette même année, l'aide aux victimes, qui vise à améliorer la prise en charge des victimes d'infractions pénales, en leur apportant un soutien matériel et psychologique tout au long de leur parcours judiciaire et jusqu'à leur indemnisation, a vu ses crédits progresser de 11,4 % par rapport à 2020 (32 M Euros).

En parallèle le ministère de la Justice a lancé un plan de transformation numérique afin de doter les magistrats et personnels de la justice d'outils performants, de faciliter les échanges avec les professionnels du droit et de donner au justiciable la possibilité de saisir la justice et de suivre ses affaires en ligne.

Ces moyens sans précédent et la sortie annoncée de la crise sanitaire, crise qui a déstabilisé nombre de praticiens libéraux (avocats, huissiers, ...) laisse augurer d'une déferlante de saisines voire d'un tsunami judiciaire.

A la croisée des chemins entre papier et numérique, les juridictions voient leurs organisations bousculées et transformées en profondeur. Pendant ce temps nos



concitoyens, grands consommateurs de services et de guichets, sont de plus en plus orientés vers des services en ligne.

Alors que les gains attendus ne sont pas immédiatement au rendez-vous, il convient d'être attentif à la partie la plus fragile de la population qui ne doit pas subir la fracture numérique mais au contraire être accompagnée.

En 2021, le défenseur des droits, qui avait enregistré un nombre exponentiel de réclamations concernant la relation des usagers avec le service public, alertait sur les conséquences du basculement vers le tout numérique. Cette institution pointe de nouveau, dans son rapport de suivi diffusé en février 2022,¹⁸ les difficultés générées par cette dématérialisation généralisée et les manquements d'un service public qui ne prend pas suffisamment en compte le besoin des usagers et notamment ceux en situation de grande précarité.

A l'occasion de la présentation de ce rapport de suivi, Daniel Agacinski, délégué général à la médiation, indique « avec le numérique, on assiste à un renversement de la logique du service public, en faisant peser la responsabilité du bon fonctionnement d'une démarche sur les épaules de l'utilisateur et non plus de l'administration : c'est à lui de s'équiper et de se former pour savoir faire et effectuer ses démarches de manière autonome ».

La Justice est suffisamment complexe. La dématérialisation de tout ou partie d'une démarche ne doit pas priver une personne de faire valoir ses droits.

Le service public de la Justice, qui n'est pas un service public comme les autres, doit disposer et maintenir un accueil de qualité et être à l'écoute de tous ses usagers.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Le renforcement des S.A.U.J. nécessite un état des lieux préalable. Il pourrait ensuite être envisagé selon trois axes distincts mais complémentaires.

Etat des lieux : Création d'un référentiel unique d'activité et d'une remontée mensuelle sur la base d'un questionnaire SPHYNX ce qui permettra de déterminer des ratios de charges de travail et le nombre d'emplois nécessaires.

Axe 1 : renforcer les effectifs de greffe par redéploiement d'une partie des effectifs des bureaux d'aide juridictionnelle (à rapprocher de la Proposition n°3) ainsi qu'un recours institutionnalisé à l'emploi de services civiques au moyen de fiches de postes

¹⁸ Rapport de suivi du Défenseur des droits 2022 : « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?



standardisées ;

Axe 2 : prévoir une montée en puissance du numérique (mise en réseau des S.A.U.J., des Points Justice et des France Services au moyen d'outils existants (ZOOM ou SKYPE) et développer un logiciel spécifique pour des prises de rendez-vous en présentiel ou en visio sur des questions techniques voire des consultations juridiques (sur le modèle de « Doctolib » : un « Justilib ») ;

Axe 3 : étendre les compétences du S.A.U.J. par intégration de dispositifs existants (greffe des C.I.V.I, permanences des associations d'aide aux victimes, S.A.R.V.I., permanences avocats...) et en créant un bureau d'exécution civil chargé de l'interface entre les justiciables, les avocats, les huissiers, les compagnies d'assurances, sur le modèle de ce qui va se généraliser prochainement entre les caisses d'allocations familiales (CAF) et les « Pôles famille » dans les juridictions, en matière d'intermédiation des pensions alimentaires.

Traduction législative ou réglementaire : hormis l'extension de la compétence des S.A.U.J, il s'agit surtout de dispositions organisationnelles qui peuvent générer des dépenses en termes de travaux et de mobilier, et d'agencement notamment.

En revanche la création d'un bureau d'exécution civil pourrait être de nature réglementaire s'il s'agissait d'accéder à des données personnelles (CAF, FICOBA, FIVI, FGA, FVA, IMPOTS.GOUV ...)¹⁹

Impact financier : création d'un « Justilib » pour la prise de rendez-vous de nature diverses afin d'obtenir des renseignements (SAUJ) soit pour des convocations (JAP, JAF, JE) : le dispositif « Doctolib » existe déjà dans le domaine médical, une transposition au monde judiciaire devrait être aisée puisque le recensement des différents services a déjà été opéré lors de la mise en place du NUAD (numéro unique de l'accès au droit).

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Accompagnement des justiciables jusqu'à l'exécution de leurs décision (notamment ceux aidés judiciairement).

Moyen devenu indispensable de pallier le tout numérique en maintenant un accueil physique pour les usagers.

¹⁹ CAF : caisse d'allocations familiales ; FICOBA : fichier des comptes bancaires ; FIVI : fichier des victimes ; FVA : fichier national des assurances ;



Groupe thématique : évolution des missions et des statuts

Proposition n°5 :

Confier au juge civil l'intégralité de la réparation du préjudice corporel

Proposition envisagée

Confier au juge civil l'intégralité de la réparation du préjudice corporel des victimes.

Enjeu / constats/ Problématique

La réparation du préjudice corporel est actuellement foncièrement inégalitaire et peu satisfaisante.

1/ Inégalitaire, car selon que la demande est portée devant une juridiction civile ou pénale, la représentation obligatoire par avocat est ou non nécessaire.

2/ Inégalitaire, car la durée de la procédure est totalement différente selon que l'action est engagée devant une juridiction civile ou pénale.

Dans le premier cas, elle est soumise à des règles de procédure civile imposant des délais aux parties pour conclure et le juge dispose d'un véritable pouvoir de contrainte pour faire avancer l'affaire.



Dans le deuxième cas, le juge chargé de la réparation à la suite d'une décision de condamnation pénale ne dispose d'aucun texte lui permettant de contraindre les parties à conclure, à plaider, excepté son pouvoir de conviction. Il est donc soumis au bon vouloir des parties dont le souci de célérité n'est pas toujours partagé.

Au pénal, les demandes de liquidation, si elles ne sont pas tranchées à l'audience, peuvent durer plusieurs années tant en première instance qu'en appel ce qui n'est pas le cas devant les juridictions civiles.

3/ Inégalitaire, car les dossiers sont traités soit par des magistrats pénalistes, qui ne maîtrisent pas toujours les règles de liquidation soit par des magistrats civilistes qui sont plus spécialisés dans cette matière. Aussi les décisions manquent de cohérence et de lisibilité.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

L'article L 211-4-1 du Code de l'organisation judiciaire prévoit que le tribunal judiciaire connaît des demandes en réparation d'un dommage corporel.

Le juge civil, siégeant en juge unique avec possibilité de renvoi en collégiale, serait affecté dans un pôle de la réparation du préjudice corporel.

Ce juge pourrait être créé dans les juridictions les plus importantes. Il serait compétent pour toutes les instances emportant la liquidation d'un préjudice corporel :

- responsabilité médicale et du fait des produits défectueux
- accident de la circulation loi 5 juillet 1985
- tous les contentieux d'indemnisation traités par les chambres civiles.
- liquidation du préjudice des victimes d'infraction.

Dans cette hypothèse, les demandes d'indemnisation des victimes d'infraction dans le cadre de l'exercice de l'action civile, au sein d'une instance pénale, lui seraient attribuées en cas de recours à une expertise médicale.

Si le juge ne peut statuer sans recourir à une expertise médicale, le procès pénal prend fin avec la décision sur l'action publique. Le juge pénal (tribunal correctionnel, cour criminelle, cour d'assises et juridiction des mineurs) devient incompétent pour statuer sur l'action indemnitaire.



Les victimes peuvent agir alors soit en référé, sur le fondement de l'article 145 du CPC, pour obtenir expertise et provision soit assigner au fond.

Dans les deux cas, la représentation devant le juge civil étant obligatoire (à partir d'une demande supérieure à 10 000 euros) il serait nécessaire d'assouplir le barème de l'aide juridictionnelle et de développer l'assurance de protection juridique.

Le juge a les attributions du juge de la mise en état pouvant accorder expertise et provisions.

La victime a la plénitude de son droit à indemnisation, car son action n'est pas limitée à la compétence du juge pénal.

Il y aurait alors cohérence dans le traitement de ces demandes et une disparition de l'inégalité décrite au début de cette note.

Groupe thématique : évolution des missions et des statuts

Proposition n°6 :

Créer un « forum réparateur » pour la prise en charge des victimes d'infraction dans le cadre des grands procès (accidents collectifs, catastrophes aériennes, industrielles, santé publique...) avant le procès pénal

Proposition envisagée

Créer un « forum réparateur » pour la prise en charge des victimes d'infraction dans le cadre des grands procès (accidents collectif victimes d'infraction dans le cadre des grands procès).

Enjeu / constats/ Problématique



On assiste depuis quarante ans à une inflation considérable des constitutions de parties civiles dans le système pénal français.

Non seulement les victimes occupent le terrain du pénal au point d'obliger la justice à installer un deuxième palais à l'intérieur même du palais, comme dans l'affaire actuelle des attentats du 13 novembre (suivant en cela le traitement de certaines affaires d'accidents collectifs – catastrophes aériennes, industrielles, santé publique).

On ne sait plus si le procès pénal est fait pour les victimes ou pour juger les accusés ou les prévenus.

La poursuite est très souvent laissée à la discrétion de dizaines d'associations privées agréées par la Chancellerie, sortes de procureurs bis, qui viennent obliger l'appareil judiciaire à se mettre en marche et pèsent sur le parquet de la République.

Enfin, même les victimes indemnisées participent au procès pénal pour soutenir ce que l'on appelle maintenant « l'action vindicative » et sont parfois même indemnisées pour participer aux audiences (36€ par jour pour 3 heures dans l'affaire AZF)

Ce système est original. Dans les procédures de *Common Law* il n'y a pas de parties civiles. Elles sont restreintes en Allemagne et même devant la CPI. En Italie, pays latin comparable, lorsque les victimes sont indemnisées, elles n'ont plus le droit de participer au procès, ce qui est déjà une tentative de distinction de l'action pénale et de l'action civile. A défaut d'indemnisation préalable des victimes, le juge peut doubler la peine des prévenus.

Sans doute, faudra-t-il trouver pour les victimes un « forum réparateur » différent de celui du procès pénal.

Il est parfaitement envisageable de mettre en place, hors d'une enceinte judiciaire, éventuellement avec la participation de magistrats, un cadre explicatif où les victimes pourraient exprimer leurs douleurs, leurs préjudices, et leurs demandes de réparations, avant que le tribunal pénal ait statué sur l'innocence ou la peine des accusés ou des prévenus.

Ce serait une révolution importante et utile.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Créer une instance, hors du palais de justice avant le procès où les victimes pourraient exprimer leurs douleurs et demander réparation de leurs préjudices.

Participeraient à ce comité des magistrats, des assureurs, des avocats et des représentants des entreprises publiques ou privées concernées par le préjudice, des médecins, des psychologues et des représentants du secteur associatif.

Cette instance pourrait déboucher sur des échanges bilatéraux entre les victimes et les assureurs, permettant de trouver des solutions amiables d'indemnisation



individuelles, comme cela a pu être mis en œuvre ces dernières années, notamment dans les grands accidents collectifs ou les affaires de santé publique (AZF, Médiateur...).

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Freins éventuels : la mise en œuvre de cette structure qui nécessite un pilotage et une organisation (définition du processus de saisine de cette instance).

Bénéfices envisagés :

La généralisation d'un tel dispositif soulagerait les magistrats qui dans ces affaires complexes sont absorbés par le travail pénal et réduirait la durée des audiences

Les victimes bénéficieraient d'une écoute plus personnalisée et d'une indemnisation plus rapide de leur préjudice.

Ce dispositif renforcerait la confiance des citoyens dans la Justice.

Ce dispositif génèrerait des économies pour le budget du ministère de la Justice.

Groupe thématique : évolution des missions et des statuts

Proposition n° 7 :

Statut du parquet : Pour une modification du statut des magistrats du parquet, la création d'une entité supérieure judiciaire et une réforme du CSM

Proposition envisagée

Renforcer l'indépendance de la justice en modifiant le statut du parquet pour l'aligner sur celui du siège.²⁰

²⁰ Cf. Note de Nathalie Becache et Frédérique Porterie, jointe en annexe de la fiche de proposition N°7



Créer une entité supérieure judiciaire permettant de maintenir la connexion du ministère public avec l'Etat et de rendre compte de la mise en œuvre de la politique pénale et des politiques publiques dont le rapport serait fait au parlement.
Réformer le CSM dans son mode d'élection et de désignation de ses membres et élargir ses compétences en matière de gestion des ressources humaines.

Enjeu / constats/ Problématique

La crise de confiance dans la Justice qu'ont pu exprimer les citoyens trouve son origine dans des problématiques telles que son efficacité, son accessibilité, ses délais, l'accompagnement des victimes, sa modernisation, ses procédures, seules véritables priorités de réforme. Les consultations effectuées dans le cadre des EGJ via la plateforme « parlonsjustice.fr » confirment que le sujet de l'unité de l'autorité judiciaire ou du statut du parquet n'est nullement repris comme cause de la défiance des citoyens vis-à-vis de l'institution. La thématique est également absente des propositions émanant des citoyens, comme de celles des professionnels de justice ou celle des partenaires, FSI, avocats ou autres professions judiciaires qui se sont exprimés lors de la phase de consultation menée par le ministère de la justice.

Les détracteurs de l'unité du corps des magistrats n'abordent jamais la question de savoir en quoi adopter une toute autre organisation judiciaire en France, modifier l'article 66 de la constitution, refonder les dispositions organiques et statutaires, et subséquemment l'ensemble des corpus législatifs organisant la justice et ses procédures améliorerait ses délais, son accessibilité, sa complexité et son retard technologique.

I- Unité du corps et autorité judiciaire

I-1- Fondamentaux

Fruit de l'histoire, de l'évolution de l'architecture judiciaire et de grands équilibres progressivement affirmés, notre statut n'est ni plus ni moins « anormal » ou « pathogène » que certains autres systèmes étrangers parmi lesquels les magistrats sont élus ou bien recrutés parmi un vivier d'avocats, où le ministère public est fonctionnarisé et réduit à une partie poursuivante sans prise sur l'enquête policière, ou encore les systèmes dans lesquels les juges sont issus d'une sorte d'aristocratie de juristes.



L'unité du corps et l'indépendance de l'autorité judiciaire sont consacrées par la Constitution de 1958 et la jurisprudence établie du conseil constitutionnel affirmant que les magistrats du parquet et du siège composent l'autorité judiciaire : pleinement magistrats, les parquetiers sont garants des libertés individuelles à l'instar des magistrats du siège mais chacun dans ses fonctions différenciées.

L'unité du corps est un principe cardinal de l'ordonnance statutaire de 1958 dont découle toute l'architecture institutionnelle, l'organisation judiciaire et les règles de procédure (notamment pénale bien sûr mais pas seulement)

La jurisprudence de la CEDH, dont les célèbres arrêts Medvedev, Moulin, Cressein, n'impactent pas notre système judiciaire : la CEDH rappelle, in concreto, qu'au-delà d'un certain délai, la personne privée de liberté doit être présentée à un magistrat indépendant au sens de l'art 5§3 de la Convention, lequel ne peut être un magistrat du parquet. Est donc seulement réaffirmé qu'un procureur n'est pas un juge, seul à même de contrôler/ prolonger la mesure privative de liberté du suspect « promptement » déféré devant lui (délai jamais précisé ni fixé mais on comprend en creux des applications concrètes dont la CEDH a eu à connaître que ce délai ne doit pas être supérieur à 3 jours). La procédure pénale française est en adéquation avec ces principes concernant les prolongations de GAV au-delà de 48h, les mandats d'amener et d'arrêt, le MAE, l'action de l'État en mer...

Scinder le parquet du siège conduirait à une régression statutaire du parquet et un affaiblissement finalement de l'autorité judiciaire en faisant du ministère public un corps de fonctionnaires obéissant aux ordres du gouvernement ou bien un corps de magistrats « hors les murs » n'ayant aucun rôle à jouer sur l'organisation de la juridiction.

1-2- L'ENM: pierre angulaire de l'unité du corps et formation commune d'excellence à préserver

Il convient de rappeler que tous les magistrats sont issus d'une formation commune de haut niveau et soumis à un même corpus déontologique.

- L'ENM est une école d'application internationalement reconnue pour l'excellence de sa formation initiale et continue (modèle dupliqué dans de nombreux pays). Cette formation commune est dispensée pour former à l'exercice de toutes les fonctions de magistrat ;

- Elle est une illustration de la « méritocratie républicaine » : les auditeurs ont réussi un concours national de haut niveau ou passent par la voie de l'intégration directe certes très sélective mais qui démontre aussi que la magistrature a su s'ouvrir aux recrutements parallèles comme aucun autre grand corps d'Etat ne l'a jamais réalisé ;



- Ce principe « d'ouverture » caractérise le long cursus des auditeurs de justice : en plus des enseignements purement professionnels et du long stage en juridiction, ils suivent un parcours émaillé de stages obligatoires en cabinet d'avocat, établissement pénitentiaire, service de police/gendarmerie, entreprise, possibilité de stages à la découverte de systèmes judiciaires étrangers...

- L'ENM forme des magistrats qui prêteront le même serment. Il n'y a ni consanguinité ni connivence, chaque magistrat ainsi formé au terme d'un cursus initial et/ou par la formation continue, est en capacité d'exercer ses fonctions au siège comme au parquet, en équipe ou en cabinet, comme magistrat généraliste ou spécialisé, chef de juridiction ou de cour d'appel.

1-3- Carrière commune

En embrassant une fonction, le magistrat exerce son office avec les compétences professionnelles requises, applique les règles de procédures adaptées et cela, selon les obligations déontologiques fixées par son serment et précisées par la jurisprudence très riche du CSM.

L'ensemble de ces qualités professionnelles ne quitte jamais le magistrat tout au long de sa carrière, quelles que soit les fonctions exercées. Quelques règles d'incompatibilité suffiraient à garantir l'impartialité objective et subjective de chaque mouvement siège/parquet.

Les règles de déontologie et leur sourcilieux examen par le CSM complète l'arsenal en cas de manquement aux obligations et devoirs du magistrat. La longue liste des brillantes figures de magistrats aux parcours riches et variés ayant traversé successivement, avec la même insoupçonnable indépendance et impartialité, des fonctions au siège et au parquet, en est l'illustration.

Dans ces conditions, on détecte mal à quelle exigence correspondrait la décision de figer les carrières au bout d'un certain délai (5 ans, 10 ans, pourquoi pas 7 ou 12...). Quelle garantie cette règle apporterait-elle à ce stade avancé d'un parcours professionnel ? Hormis de graves inconvénients en terme de gestion des ressources humaines et d'attractivité de certaines fonctions, cette option soutenue par certains n'apporterait aucune valeur ajoutée.

Au contraire, cette perspective constituerait une véritable régression à l'heure où l'évolution des voies d'intégration ne cesse de tendre vers l'ouverture de la magistrature à d'autres professions. A ce titre, le fait qu'un avocat, un fonctionnaire de police, un greffier, un DRH ayant plusieurs années d'expérience professionnelle devienne magistrat (juge ou substitut), y compris par la voie de l'intégration directe, ne choque personne dans le principe. Il suffit là encore de quelques règles correctrices



d'incompatibilité pour évacuer le soupçon de partialité du nouveau magistrat. Refuserait-on à un parquetier ou un juge ce que l'on promet pour un avocat ?

II- Le ministère public français

Afin de lever une ambiguïté persistante, il convient de clarifier les notions de politique pénale et de politique d'action publique.

II-1- L'exigence d'indépendance et d'impartialité de la justice concerne le traitement de procédures déterminées.

Le fait de mettre en œuvre localement des priorités de politique pénale décidées par le garde des Sceaux qu'il tient de l'art 20 de la Constitution, lignes directrices générales et publiques, n'entrave en rien la politique d'action publique, pouvoir propre du procureur de la République dans les procédures déterminées (Art 39-2 et 39-3 du CPP), exercée en parfaite indépendance puisque hors du champ des instructions émanant du pouvoir politique incarné par le garde des Sceaux.

Le procureur français est bien plus qu'un « prosecutor » à l'anglo-saxonne (simple autorité de poursuite). Il est celui qui agit pour le compte d'autrui, y compris dans l'intérêt général tout au long du procès pénal, du contrôle de l'enquête judiciaire à l'exécution de la décision. Il concourt à l'équilibre du procès pénal, tant dans la garantie qu'il apporte à l'enquête, qu'en tant qu'acteur du procès jusqu'au stade de l'exécution de la peine. A ce titre il ne peut être considéré comme « une partie comme une autre ».

Bien avant d'engager l'action publique, le procureur français, parce qu'il est un magistrat gardien des libertés, impartial et agissant au nom de l'intérêt général, dispose du pouvoir de choisir le service de police compétent (notion fondamentale à l'heure des profondes réorganisations de la police nationale) et donne sa qualité de judiciaire à l'enquête de police. Il en contrôle la régularité, la proportionnalité, la qualité en termes d'éléments probatoires à charge et à décharge. Il apporte ainsi au juge un dossier de qualité.

II-2- Le statut du procureur, parce qu'il est magistrat, lui confère le pouvoir d'opportunité des poursuites et de régulateur de l'activité pénale.

Le procureur donne aux procédures conduites sous son contrôle un tempo et une orientation investissant l'ensemble du champ des modalités d'engagement de l'action publique prévues par la loi. Son éventuelle inaction peut être corrigée par la possibilité pour les victimes, personnes physiques ou morales, de se constituer partie civile pour engager l'action publique.



Le ministère public français est caractérisé par son inventivité et sa modernité. Il a ainsi développé une riche palette d'alternatives aux poursuites, consacrées progressivement par le législateur. Dans l'exercice de ces attributions, il est le régulateur de l'activité pénale de la juridiction, intégrant ses capacités d'absorption dans un nécessaire agrément entre le siège et le parquet, exercice faisant partie intégrante de la cogestion de la juridiction, tant au plan du nombre des audiences pénales que de l'usage partagé et équilibré des moyens humains, budgétaires et matériels de la juridiction.

Il n'est pas impossible d'imaginer une forme de séparation des moyens comme cela est en cours mais pour la seule juridiction parisienne, permettant de localiser un greffe dédié aux missions du parquet et notamment au suivi des enquêtes. Mais à la difficulté de partager de maigres moyens dans les juridictions de taille modeste s'ajouterait celle de scinder artificiellement les moyens humains utiles à l'activité pénale à l'heure où la numérisation des procédures et les logiciels de gestion des procédures bouleverse toute l'organisation classique du greffe et tend au contraire vers plus de polyvalence.

II-3- Les missions du ministère public sont multiples

Elles ne s'arrêtent pas au domaine pénal. En matière commerciale et civile, le procureur est le garant de l'intérêt général et de l'ordre public, protecteur des plus vulnérables en pleine indépendance et impartialité: entreprises en difficultés, majeurs protégés, contrôle des professions réglementées, politique de sanctions commerciales, état-civil et filiation mais aussi dans le développement des contentieux mettant en cause les libertés. En toute matière, il est garant de l'application de la loi et peut seul et à ce titre former pourvoi dans l'intérêt de la loi.

Inscrit dans la vie institutionnelle de la cité, le procureur restitue à la juridiction l'action qu'il mène dans le cadre des missions qui lui sont confiées par la loi, politiques partenariales de protection de l'enfance, prévention de la délinquance, protection des entreprises en difficulté, sécurité... Dans ces différentes instances, le procureur de la République est bien souvent l'unique représentant de l'autorité judiciaire dans son ressort et constitue le seul contre poids au pouvoir de l'autorité administrative dans les mains du préfet et des administrations déconcentrées.

Une autorité judiciaire déjà morcelée territorialement et affaiblie dans son rapport aux services de police et gendarmerie ne peut que se souder, au contraire, dans ses deux composantes pour faire front commun aux défis du projet de départementalisation de la police nationale. Opter pour un statut renforçant son indépendance est l'option soutenue pour renforcer l'entièreté de l'institution judiciaire.

III- Statut du magistrat du parquet



Placé « sous l'autorité du garde des Sceaux » (art 5 du statut), avec la suppression des instructions individuelles, l'autorité du garde des Sceaux ne s'applique en réalité que sur la politique pénale, tirée de l'art 20 de la constitution, et non sur la politique d'action publique, qui relève du pouvoir propre du procureur de la République.

Le modèle du Parquet Européen désormais inscrit dans le paysage français (par la transposition de ses règles de fonctionnement dans le CPP) mérite d'être pris en compte dans l'appréhension d'une réforme du statut du parquet.

III-1: Un ministère public hiérarchisé et comptable de la mise en œuvre des priorités de politique pénale

Un ministère public hiérarchisé et comptable de la mise en œuvre des priorités de politique pénale garantit l'application de la loi sur le territoire national et l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

Par ailleurs, le statut du parquet a, de fait, déjà beaucoup évolué ces dernières années:

- Le CSM s'est autonomisé, avec une « formation parquet » composé de membres communs aux deux formations et la pratique désormais complètement normalisée des « recommandations »
- Le CSM est obligatoirement saisi pour toutes les nominations au sein du parquet, de l'auditeur de justice aux procureurs généraux
- Ses avis sont suivis par les différents gardes des Sceaux depuis plus de plus de 10 ans qui tous se sont solennellement engagés à ne pas « passer outre ».

Se succèdent les évolutions législatives insérées dans le code de procédure pénale renforçant l'indépendance du parquet dans la conduite de l'action publique comme : la suppression des instructions individuelles, l'exigence d'impartialité (= Neutralité), l'instruction des affaires à charge et à décharge et la proportionnalité des moyens d'enquête mis en œuvre.

Ces principes font écho à la jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel (notamment dans sa décision du 22 juillet 2016): *« Il découle de l'autorité judiciaire, à laquelle appartiennent les magistrats du parquet, un principe selon lequel le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, l'action publique devant les juridictions pénales ».*

Le large consensus qui s'est dégagé depuis maintenant des années entre la profession et les organisations syndicales milite pour que **la réforme concernant le statut du parquet** permette d'écarter définitivement le soupçon de partialité par **l'alignement des garanties de ce dernier sur celui des magistrats du siège en termes de nomination, d'inamovibilité et de discipline.**



Les incompatibilités géographiques imposées aux avocats qui intègrent la magistrature et qui ne peuvent exercer pendant 5 ans dans le ressort de la juridiction de rattachement de leur barreau pourraient être appliquées aux magistrats qui passent du siège au parquet (et réciproquement) au cours de leur parcours professionnel afin de parachever l'exigence d'impartialité qui fonde l'indépendance de l'autorité judiciaire.

III-2- La « coupure » du ministère public avec le pouvoir politique du ministre de la justice ne signifie pas la « rupture » du caractère hiérarchique du parquet.

La réforme du statut pourrait être poussée jusqu'à son aboutissement :

Faute d'instructions individuelles dans un environnement nécessitant pourtant la cohésion de l'action publique, le lien hiérarchique et l'interface avec le gouvernement trouverait sa légitimité dans la création d'**une entité supérieure purement judiciaire** (PG de la nation, collège de PG, PG de la cour de cassation) susceptible de maintenir la connexion du ministère public avec l'État et de rendre compte de la mise en œuvre de la politique pénale et des politiques publiques dont le rapport serait fait au Parlement.

Ce type de nomination est déjà éprouvé en France (membres du conseil constitutionnel ou autorités administratives indépendantes), et l'on peut imaginer que le rôle du CSM et du Parlement dans ce processus devrait permettre la désignation d'une personnalité ou d'une collégialité incontestable.

Dans cet esprit, la réforme du CSM avec une élection de membres magistrats sans étiquette syndicale permettrait en outre d'assurer à la fois sa neutralité, son indépendance et son impartialité dans le cadre nouveau de son pouvoir de nomination. Un tel projet ne pourrait que s'accompagner de l'élargissement de ses compétences en matière de gestion des carrières des magistrats, fort d'une administration suffisante travaillant sous son autorité en matière de ressources humaines.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

- Aligner les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celui du siège
- Uniformiser le régime disciplinaire siège/parquet
- Maintenir l'unicité de la formation, du corps et des carrières
- Ajuster les règles mobilité siège/parquet/siège par des incompatibilités inscrites dans la loi
- Mener une réflexion sur un organe central fédérateur au sommet de la hiérarchie du ministère public
- Mener une réflexion sur l'étendue et la nature des remontées d'information vers l'administration centrale
- Mener une réflexion sur le mode de scrutin des membres magistrats du CSM



- Mener une réflexion sur une réforme du CSM doté de moyens pour administrer les ressources humaines des magistrats.

Freins éventuels

- Modifications constitutionnelles (article 64 de la Constitution)
- Modifications de l'Ordonnance de 1958 portant statut de la magistrature
- Etude d'impact à mener en termes politique, juridique et budgétaire pour la création d'une entité supérieure judiciaire : procureur général de la Nation ou procureur général de la Cour de Cassation ou représentant du collège des procureurs généraux
- Sur le plan organisationnel et budgétaire : réflexion à mener avec la DSJ pour la réforme du CSM et le transfert de compétences en matière de gestion des ressources humaines
- Etude d'impact à mener pour la réforme du CSM (mode électoral)
- Dialogue social à conduire avec les organisations syndicales représentatives des magistrats.

Bénéfices envisagés

Clarification du statut des magistrats du parquet et renforcement de leur indépendance objective.

Amélioration de la gestion des ressources humaines de la magistrature.



ANNEXE A LA FICHE DE PROPOSITION N°7

ETATS-GENERAUX DE LA JUSTICE –

GROUPE DE TRAVAIL STATUT MISSIONS

LE STATUT DU MINISTÈRE PUBLIC

Note de Nathalie Bécache et Frédérique Porterie

La crise de confiance dans la Justice qu'ont pu exprimer les citoyens trouve son origine dans des problématiques telles que son efficacité, son accessibilité, ses délais, l'accompagnement des victimes, sa modernisation, ses procédures, seules véritables priorités de réforme. Les consultations effectuées dans le cadre des EGJ via la plate-forme « parlonsjustice.fr » confirment que le sujet de l'unité de l'autorité judiciaire ou du statut du parquet n'est nullement repris comme cause de la défiance des citoyens vis-à-vis de l'institution. La thématique est également absente des propositions émanant des citoyens, comme de celles des professionnels de justice ou celle des partenaires, FSI, avocats ou autres professions judiciaires qui se sont exprimés lors de la phase de consultation menée par le ministère de la justice.

Les détracteurs de l'unité du corps des magistrats n'abordent jamais la question de savoir en quoi adopter une toute autre organisation judiciaire en France, modifier l'article 66 de la constitution, refonder les dispositions organiques et statutaires, et subséquemment l'ensemble des corpus législatifs organisant la justice et ses procédures améliorerait ses délais, son accessibilité, sa complexité et son retard technologique.



I- Unité du corps et autorité judiciaire

I-1- Fondamentaux

- **Fruit de l'histoire, de l'évolution de l'architecture judiciaire et de grands équilibres progressivement affirmés, notre statut n'est ni plus ni moins « anormal » ou « pathogène » que certains autres systèmes étrangers** parmi lesquels les magistrats sont élus ou bien recrutés parmi un vivier d'avocats, où le ministère public est fonctionnarisé et réduit à une partie poursuivante sans prise sur l'enquête policière, ou encore les systèmes dans lesquels les juges sont issus d'une sorte d'aristocratie de juristes.
- **L'unité du corps et l'indépendance de l'autorité judiciaire sont consacrées par la Constitution de 1958 et la jurisprudence établie du conseil constitutionnel** affirmant que les magistrats du parquet et du siège composent l'autorité judiciaire : pleinement magistrats, les parquetiers sont garants des libertés individuelles à l'instar des magistrats du siège mais chacun dans ses fonctions différenciées.
- l'unité du corps est un **principe cardinal de l'ordonnance statutaire de 1958** dont découle toute l'architecture institutionnelle, l'organisation judiciaire et les règles de procédure (notamment pénale bien sûr mais pas seulement)
- **la jurisprudence de la CEDH, dont les célèbres arrêts Medvedev, Moulin, Cressein, n'impactent pas notre système judiciaire:** la CEDH rappelle, in concreto, qu'au delà d'un certain délai, la personne privée de liberté doit être présentée à un magistrat indépendant au sens de l'art 5§3 de la Convention, lequel ne peut être un magistrat du parquet. Est donc seulement réaffirmé qu'un procureur n'est pas un juge, seul à même de contrôler/ prolonger la mesure privative de liberté du suspect « promptement » déféré devant lui (délai jamais précisé ni fixé mais on comprend en creux des applications concrètes dont la CEDH a eu à connaître que ce délai ne doit pas être supérieur à 3 jours). La procédure pénale française est en adéquation avec ces principes concernant les prolongations de GAV au-delà de 48h, les mandats d'amener et d'arrêt, le MAE, l'action de l'État en mer...

Scinder le parquet du siège conduirait à une régression statutaire du parquet et un affaiblissement finalement de l'autorité judiciaire en faisant du ministère public un corps de fonctionnaires obéissant aux ordres du gouvernement ou bien un corps de magistrats « hors les murs » n'ayant aucun rôle à jouer sur l'organisation de la juridiction.

I-2- L'ENM: pierre angulaire de l'unité du corps et formation commune d'excellence à préserver

Il convient de rappeler que tous les magistrats sont issus d'une formation commune de haut niveau et soumis à un même corpus déontologique.

- l'ENM est une école d'application internationalement reconnue pour l'**excellence de sa formation initiale et continue** (modèle dupliqué dans de nombreux pays). Cette



formation commune est dispensée pour former à l'exercice de toutes les fonctions de magistrat;

- elle est une illustration de la « **méritocratie républicaine** » : les auditeurs ont réussi un concours national de haut niveau ou passent par la voie de l'intégration directe certes très sélective mais qui démontre aussi que la magistrature a su s'ouvrir aux recrutements parallèles comme aucun autre grand corps d'Etat ne l'a jamais réalisé;
- ce **principe d' « ouverture »** caractérise le long cursus des auditeurs de justice : en plus des enseignements purement professionnels et du long stage en juridiction, ils suivent un parcours émaillé de stages obligatoires en cabinet d'avocat, établissement pénitentiaire, service de police/gendarmerie, entreprise, possibilité de stages à la découverte de systèmes judiciaires étrangers...
- **L'ENM forme des magistrats qui prêteront le même serment.** Il n'y a ni consanguinité ni connivence, chaque magistrat ainsi formé au terme d'un cursus initial et/ou par la formation continue, est en capacité d'exercer ses fonctions au siège comme au parquet, en équipe ou en cabinet, comme magistrat généraliste ou spécialisé, chef de juridiction ou de cour d'appel.

I-3- Carrière commune

En embrassant une fonction, le magistrat exerce son office avec les compétences professionnelles requises, applique les règles de procédures adaptées et cela, selon les obligations déontologiques fixées par son serment et précisées par la jurisprudence très riche du CSM.

L'ensemble de ces qualités professionnelles ne quitte jamais le magistrat tout au long de sa carrière, quelles que soit les fonctions exercées. Quelques règles d'incompatibilité suffiraient à garantir l'impartialité objective et subjective de chaque mouvement siège/parquet. Les règles de déontologie et leur sourcilieux examen par le CSM complète l'arsenal en cas de manquement aux obligations et devoirs du magistrat. La longue liste des brillantes figures de magistrats aux parcours riches et variés ayant traversé successivement, avec la même insoupçonnable indépendance et impartialité, des fonctions au siège et au parquet, en est l'illustration.

Dans ces conditions, on détecte mal à quelle exigence correspondrait la décision de figer les carrières au bout d'un certain délai (5 ans, 10 ans, pourquoi pas 7 ou 12...) . Quelle garantie cette règle apporterait-elle à ce stade avancé d'un parcours professionnel? Hormis de graves inconvénients en terme de gestion des ressources humaines et d'attractivité de certaines fonctions, cette option soutenue par certains n'apporterait aucune valeur ajoutée.

Au contraire, cette perspective constituerait une véritable régression à l'heure où **l'évolution des voies d'intégration ne cesse de tendre vers l'ouverture de la magistrature à d'autres professions**. A ce titre, le fait qu'un avocat, un fonctionnaire de police, un greffier, un DRH ayant plusieurs années d'expérience professionnelle devienne magistrat (juge ou substitut), y compris par la voie de l'intégration directe, ne choque personne dans le principe. Il suffit là encore de quelques règles correctrices d'incompatibilité pour évacuer le soupçon de partialité



du nouveau magistrat ... Refuserait-on à un parquetier ou un juge ce que l'on promet pour un avocat ?

II- Le ministère public français

Afin de lever une ambiguïté persistante, il convient de clarifier les notions de politique pénale et de politique d'action publique.

III- L'exigence d'indépendance et d'impartialité de la justice concerne le traitement de procédures déterminées.

Le fait de mettre en œuvre localement des priorités de politique pénale décidées par le garde des Sceaux qu'il tient de l'art 20 de la Constitution, lignes directrices générales et publiques, n'entrave en rien **la politique d'action publique, pouvoir propre du procureur de la République dans les procédures déterminées (art 39-2 et 39-3 du cpp), exercée en parfaite indépendance puisque hors du champ des instructions émanant du pouvoir politique incarné par le garde des Sceaux.**

Le procureur français est bien plus qu'un « prosecutor » à l'anglo-saxonne (simple autorité de poursuite). Il est celui qui agit pour le compte d'autrui, y compris dans l'intérêt général tout au long du procès pénal, du contrôle de l'enquête judiciaire à l'exécution de la décision. Il **concourt à l'équilibre du procès pénal, tant dans la garantie qu'il apporte à l'enquête, qu'en tant qu'acteur du procès jusqu'au stade de l'exécution de la peine.** A ce titre il ne peut être considéré comme « une partie comme une autre ».

Bien avant d'engager l'action publique, le procureur français, parce qu'il est un magistrat gardien des libertés, impartial et agissant au nom de l'intérêt général, dispose du pouvoir de choisir le service de police compétent (notion fondamentale à l'heure des profondes réorganisations de la police nationale) et **donne sa qualité de judiciaire à l'enquête de police.** Il en contrôle la régularité, la proportionnalité, la qualité en termes d'éléments probatoires à charge et à décharge. Il apporte ainsi au juge un dossier de qualité.

II-2- Le statut du procureur, parce qu'il est magistrat, lui confère le pouvoir d'opportunité des poursuites et de régulateur de l'activité pénale.

Le procureur donne aux procédures conduites sous son contrôle un tempo et une orientation investissant l'ensemble du champ des modalités d'engagement de l'action publique prévues par la loi. Son éventuelle inaction peut être corrigée par la possibilité pour les victimes, personnes physiques ou morales, de se constituer partie civile pour engager l'action publique.

Le ministère public français est caractérisé par son inventivité et sa modernité. Il a ainsi développé une riche palette d'alternatives aux poursuites, consacrées progressivement par le législateur. Dans l'exercice de ces attributions, il est le **régulateur de l'activité pénale de la juridiction**, intégrant ses capacités d'absorption dans un **nécessaire agrément entre le siège et le parquet**, exercice faisant **partie intégrante de la co-gestion de la juridiction**, tant au



plan du nombre des audiences pénales que de l'usage partagé et équilibré des moyens humains, budgétaires et matériels de la juridiction.

Il n'est pas impossible d'imaginer une forme de **séparation des moyens** comme cela est en cours mais pour la seule juridiction parisienne, permettant de localiser un greffe dédié aux missions du parquet et notamment au suivi des enquêtes. Mais à la difficulté de partager de maigres moyens dans les juridictions de taille modeste s'ajouterait celle de scinder artificiellement les moyens humains utiles à l'activité pénale à l'heure où la numérisation des procédures et les logiciels de gestion des procédures bouleverse toute l'organisation classique du greffe et tend au contraire vers plus de polyvalence.

II-3- Les missions du ministère public sont multiples

Elles ne s'arrêtent pas au domaine pénal. **En matière commerciale et civile, le procureur est le garant de l'intérêt général et de l'ordre public, protecteur des plus vulnérables en pleine indépendance et impartialité**: entreprises en difficultés, majeurs protégés, contrôle des professions réglementées, politique de sanctions commerciales, état-civil et filiation mais aussi dans le développement des contentieux mettant en cause les libertés. En toute matière, il est garant de l'application de la loi et peut seul et à ce titre former pourvoi dans l'intérêt de la loi.

Inscrit dans la vie institutionnelle de la cité, le procureur restitue à la juridiction l'action qu'il mène dans le cadre des missions qui lui sont confiées par la loi, politiques partenariales de protection de l'enfance, prévention de la délinquance, protection des entreprises en difficulté, sécurité... Dans ces différentes instances, le procureur de la République est bien souvent l'unique représentant de l'autorité judiciaire dans son ressort et **constitue le seul contre-poids au pouvoir de l'autorité administrative dans les mains du préfet et des administrations déconcentrées**.

Une autorité judiciaire déjà morcelée territorialement et affaiblie dans son rapport aux services de police et gendarmerie ne peut que se souder, au contraire, dans ses deux composantes pour faire **front commun aux défis du projet de départementalisation de la police nationale**. Opter pour un statut renforçant son indépendance est l'option soutenue pour renforcer l'entière de l'institution judiciaire.

III- Statut du magistrat du parquet

Placé « sous l'autorité du garde des Sceaux » (art 5 du statut), avec la suppression des instructions individuelles, l'autorité du garde des Sceaux ne s'applique en réalité que sur la politique pénale, tirée de l'art 20 de la constitution, et non sur la politique d'action publique, qui relève du pouvoir propre du procureur de la République.

Le modèle du Parquet Européen désormais inscrit dans le paysage français (par la transposition de ses règles de fonctionnement dans le CPP) mérite d'être pris en compte dans l'appréhension d'une réforme du statut du parquet.

III-1: Un ministère public hiérarchisé et comptable de la mise en œuvre des priorités de politique pénale



Un ministère public hiérarchisé et comptable de la mise en œuvre des priorités de politique pénale garantit l'application de la loi sur le territoire national et l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

Par ailleurs, **le statut du parquet a, de fait, déjà beaucoup évolué ces dernières années:**

- le CSM s'est autonomisé, avec une « formation parquet » composé de membres communs aux deux formations et la pratique désormais complètement normalisée des « recommandations »
- le CSM est obligatoirement saisi pour toutes les nominations au sein du parquet, de l'auditeur de justice aux procureurs généraux
- ses avis sont suivis par les différents gardes des Sceaux depuis plus de plus de 10 ans qui tous se sont solennellement engagés à ne pas « passer outre » .

Se succèdent les **évolutions législatives insérées dans le CPP renforçant l'indépendance du parquet dans la conduite de l'action publique :**

- suppression des instructions individuelles
- exigence d'impartialité (= neutralité)
- à charge et à décharge
- proportionnalité des moyens d'enquête mis en œuvre

Ces principes font écho à la **jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel** (notamment dans sa décision du 22 juillet 2016): *« Il découle de l'autorité judiciaire, à laquelle appartiennent les magistrats du parquet, un principe selon lequel le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, l'action publique devant les juridictions pénales »*.

Le large consensus qui s'est dégagé depuis maintenant des années entre la profession et les organisations syndicales milite pour que **la réforme concernant le statut du parquet permette d'écartier définitivement le soupçon de partialité par l'alignement des garanties de ce dernier sur celui des magistrats du siège en terme de :**

- **nomination**
- **inamovibilité**
- **discipline.**

Les **incompatibilités géographiques** imposées aux avocats qui intègrent la magistrature et qui ne peuvent exercer pendant 5 ans dans le ressort de la juridiction de rattachement de leur barreau pourraient être appliquées aux magistrats qui passent du siège au parquet (et réciproquement) au cours de leur parcours professionnel afin de parachever l'exigence d'impartialité qui fonde l'indépendance de l'autorité judiciaire.

III-2- La « coupure » du ministère public avec le pouvoir politique du ministre de la justice ne signifie pas la « rupture » du caractère hiérarchique du parquet.

La réforme du statut pourrait être poussée jusqu'à son aboutissement :



Faute d'instructions individuelles dans un environnement nécessitant pourtant la cohésion de l'action publique, le lien hiérarchique et l'interface avec le gouvernement trouverait sa légitimité dans la création d'**une entité supérieure purement judiciaire** (PG de la nation, collège de PG, PG de la cour de cassation) susceptible de maintenir la connexion du ministère public avec l'État et de rendre compte de la mise en œuvre de la politique pénale et des politiques publiques dont le rapport serait fait au Parlement.

Ce type de nomination est déjà éprouvé en France (membres du conseil constitutionnel ou autorités administratives indépendantes), et l'on peut imaginer que le rôle du CSM et du Parlement dans ce processus devrait permettre la désignation d'une personnalité ou d'une collégialité incontestable.

Dans cet esprit, la réforme du CSM avec une élection de membres magistrats sans étiquette syndicale permettrait en outre d'assurer à la fois sa neutralité, son indépendance et son impartialité dans le cadre nouveau de son pouvoir de nomination. Un tel projet ne pourrait que s'accompagner de l'élargissement de ses compétences en matière de gestion des carrières des magistrats, fort d'une administration suffisante travaillant sous son autorité en matière de ressources humaines.

PROPOSITIONS:

- Alignement complet des conditions de nomination des magistrats du parquet sur celui du siège
- Uniformisation du régime disciplinaire siège/parquet
- Maintien de l'unicité de la formation, du corps et des carrières
- Ajustement de la mobilité siège/parquet/siège par des incompatibilités inscrites dans la loi
- Réflexion sur un organe central fédérateur au sommet de la hiérarchie du ministère public
- Réflexion sur l'étendue et la nature des remontées d'information vers l'administration centrale
- Réflexion sur une réforme du mode de scrutin pour l'élection des membres magistrats du CSM
- Réflexion sur une réforme du CSM doté de moyens pour administrer les ressources humaines des magistrats.



Groupe thématique : évolution des missions et des statuts

Proposition n°8 :

Statut du parquet : Pour une modification du statut des magistrats du parquet et une clarification des fonctions et des pouvoirs entre parquet et siège

Proposition envisagée

Renforcer l'indépendance de la justice en modifiant le statut du parquet pour l'aligner sur celui du siège, sans remettre en cause la spécificité du parquet à la française.

Clarifier les fonctions et les pouvoirs entre les magistrats du parquet et les magistrats du siège, afin de donner plus de lisibilité à nos concitoyens dans le fonctionnement de la justice pénale.



Enjeu / constats/ Problématique

La Constitution précise dans son article 64 : « Le Président de la République est garant de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles ».

Le 30 juillet 2010 et à de nombreuses autres reprises depuis, le Conseil constitutionnel a affirmé : « L'autorité judiciaire comprend à la fois des magistrats du siège et du parquet. » Dans un arrêt du 22/07/2016, il précise : « le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société » l'action publique devant les juridictions pénales ».

L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 organise le déroulement de la carrière des magistrats du siège et du parquet.

Si chaque magistrat peut être nommé au cours de sa carrière à des fonctions du siège ou du parquet et est soumis à des règles communes d'avancement et d'incompatibilité, le statut de ces mêmes magistrats s'avère différent sous l'angle de la nomination, du régime disciplinaire et de l'inamovibilité. Le garde des Sceaux peut nommer et sanctionner les magistrats du parquet sur avis simple du CSM. Par ailleurs ils ne sont pas inamovibles.

La loi du 25 juillet 2013 précise l'organisation hiérarchique du parquet (Articles 30 et 35 du CPP) : Le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le gouvernement. A cette fin il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales. Il ne peut leur adresser aucune instruction dans les affaires individuelles.

Le procureur général veille à l'application de la loi pénale sur le ressort et, si besoin, précise et adapte les instructions générales du ministre de la justice. Le procureur de la République met en œuvre la politique pénale ainsi déclinée.

Procureur, procureur général et ministre de la justice, chacun à son niveau rend compte de la mise en œuvre de la politique pénale, ce dernier par un rapport transmis au Parlement.

Définie par le gouvernement, la politique pénale se nourrit également des remontées d'informations. Elle permet d'éclairer le garde des Sceaux et l'aide à répondre aux interrogations du Parlement.

Depuis une quinzaine d'années, les gardes des Sceaux ont suivi systématiquement les avis de la formation du CSM compétente en matière de nomination des magistrats du



parquet. Afin de constitutionnaliser cette pratique, des projets de révision de la Constitution ont été réalisés en 2013 et 2018.

Malgré la pratique prétorienne des gardes des Sceaux établie depuis plusieurs années, malgré la décision du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2017 considérant que *« la Constitution consacre l'indépendance des magistrats du parquet, dont découle le libre exercice de leur action devant les juridictions, que cette indépendance doit être conciliée avec les prérogatives du Gouvernement et qu'elle n'est pas assurée par les mêmes garanties que celles applicables aux magistrats du siège »*, le lien hiérarchique du parquet n'étant ainsi pas incompatible avec le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, il subsiste une suspicion au sujet de l'indépendance du parquet. Ce doute est renforcé par la jurisprudence des deux juridictions européennes.

La CEDH considère que le statut du magistrat du parquet, subordonné au gouvernement, ne lui permet pas d'exercer des fonctions propres au juge au regard des droits de la personne arrêtée ou détenue prévus par l'article 5, paragraphe 3, de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

De son côté, la Cour de Justice de l'Union européenne lui reconnaît une « garantie d'indépendance pour émettre des mandats d'arrêt européens ».

La place qu'occupe le ministère public dans le procès pénal fait du parquet un intervenant central dans la procédure. Il est présent dans tout le processus depuis le premier acte d'enquête jusqu'au dernier acte d'exécution des décisions pénales.

Partie au procès, mais partie particulière, son action dans la conduite des procédures déterminées est encadrée par la loi. Il est tenu à exercer l'action publique dans le respect du principe d'impartialité (art 31 du CPP), le procureur contrôle la légalité des moyens mis en œuvre dans les enquêtes judiciaires, la proportionnalité des actes d'enquête, leur orientation et leur qualité. Il veille à ce que les investigations tendent à la manifestation de la vérité et à ce qu'elles soient accomplies à charge et à décharge, il veille enfin au respect des droits des personnes suspectées (Art 39-2 du CPP). A cet égard il donne véritablement son caractère judiciaire à l'enquête de police.

Le ministère public est représenté auprès de chaque juridiction répressive, assiste aux débats et requiert. Sa parole est libre.

Cependant, son rôle autrefois binaire, poursuite ou classement, a profondément évolué. Il dispose aujourd'hui de prérogatives étendues dans le cadre de son pouvoir d'opportunité des poursuites pour décider d'une riche palette de mesures dites de 3^{ème} voie, alternatives au classement sans suite « sec » (Art 41-1 du CPP). Dans le cas de composition pénale toutefois, la validation du juge est obligatoire, mais la récente loi de programmation judiciaire a ouvert la voie à la possibilité pour le parquet de



prononcer des quasi-peines sans interventions du juge, venant rompre ainsi l'équilibre entre pouvoir de proposition et pouvoir de juger.

Par ailleurs le législateur a élargi au fil des dernières décennies les modes de jugement alternatifs à l'audience pénale classique (ordonnances pénales, et surtout convocation sur reconnaissance préalable de culpabilité-CRPC), nécessitant toutes l'intervention du juge, lequel, pour la procédure de CRPC, homologue ou non la peine proposée.

Le ministère public dispose désormais d'un pouvoir plus ou moins direct d'imposer des sanctions et il est doté de moyens d'investigations, notamment en matière de criminalité organisée et de terrorisme, bien que toujours contrôlés ou autorisés par un juge (grande prolongation de GAV, captation de données personnelles, saisies).

Aussi est-il devenu indispensable d'une part de modifier le statut du parquet et d'autre part, de clarifier ses missions et son rôle par rapport au siège, afin de garantir visiblement l'indépendance de la Justice.

Pour ce faire, il est proposé :

1°) de maintenir de l'unité du corps judiciaire

2°) de renforcer le statut du parquet par une modification de la Constitution et du statut de la magistrature permettant de garantir et d'étendre l'indépendance des magistrats du parquet, en alignant leur statut sur celui plus protecteur des magistrats du siège ;

3°) de clarifier les fonctions et les pouvoirs entre le parquet et le siège.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Détail de la proposition

1°) Modifier le statut des magistrats du parquet afin de l'aligner sur celui des magistrats du siège pour :

- La nomination, avec avis conforme du CSM et proposition du CSM pour les procureurs généraux et les procureurs de la République ;
- Le régime disciplinaire avec compétence au CSM pour prononcer des sanctions à l'instar des magistrats du siège ;
- La règle de l'immovibilité :

o Modification du dernier alinéa de l'article 64 de la Constitution, sans remise en cause de la spécificité du parquet à la française et



o Réécriture de l'article 5 de l'Ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée pour retrancher de cet article toute référence à l'autorité exercée par le garde des Sceaux sur les magistrats du parquet.

Cette proposition respecte la tradition française selon laquelle le parquetier est un magistrat et non un fonctionnaire. Elle est aussi conforme à l'évolution judiciaire européenne qui voit une large convergence des systèmes judiciaires quant à l'autonomie fonctionnelle des parquets, les systèmes judiciaires où le ministère public est subordonné au ministère de la justice étant minoritaires.

La commission de Venise, commission européenne pour la démocratie par le droit relève « une tendance générale à un ministère public plus indépendant qu'à un ministère public subordonné ou lié à l'exécutif ».

La tendance dominante récente au niveau européen va donc dans le sens de l'inscription, dans les textes, de l'indépendance statutaire du ministère public.

2°) Clarifier les fonctions et les pouvoirs entre le procureur d'un côté et le juge de l'autre, pour garantir une plus grande lisibilité extérieure

Parallèlement s'est également dégagée en Europe une tendance nette à distinguer de plus en plus clairement les organes de poursuite des organes de jugement.

Sur 47 états membres du Conseil de l'Europe, seuls huit pays conservent une structure administrative et budgétaire commune entre siège et parquet. Le Conseil de l'Europe rappelle constamment que l'autonomie dans la gestion des moyens est également un facteur d'indépendance.

Les moyens adéquats et les garanties statutaires réelles sont indispensables aux membres du ministère public comme aux juges.

Magistrat à part entière bénéficiant de la même protection que les magistrats du siège, le ministère public reste cependant à l'audience pénale une partie certes particulière mais uniquement une partie. Il soutient l'accusation face à l'avocat de la défense, autre partie devant le juge qui doit trancher.

A l'extérieur il met en œuvre des politiques publiques avec les interlocuteurs institutionnels (préfet, conseil départemental, administrations déconcentrées).

Son rôle, ses missions et ses attributions se sont multipliés au cours de ces trente dernières années, devenant selon une expression désormais largement répandue un « quasi-juge », tout en étant soumis à un lien hiérarchique. Cette situation mérite aujourd'hui une clarification et une réflexion sur la poursuite de cette extension de leurs missions.



La séparation des fonctions de poursuivre/enquêter et de juger est un principe fondamental et structurant de la procédure pénale. Il existe d'ailleurs de très nombreux dispositifs juridiques, procéduraux et déontologiques garantissant cette séparation des fonctions.

Cette multiplication des pouvoirs et des prérogatives du parquet, qui rend de plus en plus des décisions sur le fond dans la réponse pénale et des décisions sur les libertés, justifiés par son efficacité, a eu pour effet de mélanger, au risque parfois de la confusion, ces deux grandes fonctions de la justice, poursuivre/enquêter et juger, en faisant de plus en plus du parquet "un juge avant le juge" (cf. Audition de Monsieur Jean-Paul Jean).

Nul ne peut nier juridiquement que l'autorité de poursuite est, dans le procès pénal et dans la procédure pénale, une partie demanderesse, celle qui exerce l'action publique et représente l'intérêt général et qui est dotée de l'autorité judiciaire. C'est aussi une partie qui saisit la justice pénale au nom de la société et, dans le cadre d'une politique pénale nationale, régionale ou locale, demande l'application d'une peine ou d'une relaxe. Cette nature de "partie" ne lui permet pas d'assurer les missions essentielles du juge qui reste le tiers impartial.

C'est le raisonnement logique et imparable que fait la CEDH mais aussi les processualistes de manière générale.

C'est pourquoi, il est nécessaire de :

- mettre une limite à ce mouvement législatif qui donne toujours plus de prérogatives et de pouvoirs au parquet, en réduisant voire en supprimant²¹ le rôle du « juge qui juge », au risque parfois de voir l'office du juge limité à un rôle de contrôle, d'autorisation et d'homologation ;
- favoriser une organisation de la justice qui assure clairement la séparation des fonctions de poursuivre/d'enquêter et de juger.

Ces préconisations en faveur d'une meilleure clarification de la fonction de poursuivre/enquêter et de la fonction de juger ont aujourd'hui une assise forte :

- les avocats, de manière générale, y sont très favorables ;
- tous les magistrats auditionnés par le groupe de travail, mais aussi la jurisprudence de la CEDH et de la chambre criminelle de la Cour de cassation ;

²¹ Cf. Composition pénale – Article 59 de la LPJ du 23 mars 2019



- Les universitaires sont aussi unanimes : la séparation des fonctions de poursuivre/enquêter et juger est le point de départ de tout enseignement de la procédure pénale ;

Enfin, le droit comparé montre que de nombreux systèmes garantissent davantage cette séparation claire des fonctions que le système français.

La légitimité et l'acceptabilité sociale de la justice pénale qui repose, dans l'imaginaire du justiciable, sur une balance, un triangle équilibré (poursuite/défense arbitré impartialement par juge), impose de "donner à voir" cette séparation des fonctions, en plaçant le juge à équidistance du procureur et de la défense.

La justice pénale ne doit pas être organisée de telle sorte que les magistrats du siège et du parquet puissent apparaître comme enserrés dans des liens fonctionnels et de solidarité mettant à mal ce modèle idéal de la justice pénale et du procès équitable et équilibré.

Ainsi, au-delà des indispensables modifications statutaires proposées, il est préconisé de :

- Stopper l'extension des pouvoirs de décision de fond du parquet avant mise en mouvement de l'action publique par de claires orientations législatives ;
- Supprimer la possibilité donnée au parquet par l'article 59 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de prononcer une sanction sans validation par le juge ;
- Accentuer la séparation physique des services de siège et du parquet dans les implantations immobilières de justice et en particulier les salles d'audience ;

Il est proposé par certains, d'aller jusqu'à la séparation des budgets de fonctionnement du siège et du parquet (*voir fiche proposition N°9*)

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Les freins suivants peuvent être identifiés :

- Modifications constitutionnelles (article 64 de la Constitution)
- Modifications de l'Ordonnance de 1958 portant statut de la magistrature
- Délai dans la mise en œuvre à prévoir :

1/Sur le plan de la GRH :

. Réflexion à mener sur la gestion des ressources humaines de la magistrature



. Réflexion à mener sur les modalités de mise en œuvre dans les juridictions (y compris sur le plan immobilier)

Important dialogue à conduire avec les magistrats et les professionnels du droit

2/Sur le plan procédural :

Expertiser les modifications à apporter au CPP

Les bénéfices envisagés sont les suivants :

Clarification externe du statut des magistrats du parquet et renforcement de leur indépendance objective.

Meilleure compréhension du fonctionnement de la Justice par nos concitoyens.

Amélioration du fonctionnement des juridictions



Groupe thématique : évolution des missions et des statuts

Proposition n°9 : Pour une séparation budgétaire entre le siège et le parquet

Proposition envisagée

Donner tant au siège qu'au parquet une véritable autonomie budgétaire, en modifiant le périmètre de la mission Justice.

Prévoir un budget de fonctionnement distinct pour les magistrats du siège et pour ceux du parquet.

Enjeu / constats/ Problématique

La justice pénale ne doit pas être organisée de telle sorte que les magistrats du siège et du parquet puissent apparaître, à tort ou à raison, comme enserrés dans des liens fonctionnels et de solidarité mettant à mal ce modèle idéal de la justice pénale sous cette forme de la balance, du triangle équitale, équilibré, du procès, plaçant le juge à équidistance du procureur et de la défense.

Afin de dissiper cette confusion pouvant exister dans l'esprit des justiciables et répondre aux exigences européennes : **une solution serait de donner tant au siège qu'au parquet une véritable autonomie budgétaire en modifiant le périmètre de la mission Justice.**



Au sein du budget de la justice, le programme dédié aux cours et aux tribunaux entre en concurrence avec d'autres administrations.

La mission Justice comprend six programmes dont certains ne concernent pas directement les fonctions qu'ont en charge les magistrats de l'ordre judiciaire.

Les six programmes de la mission Justice sont :

- Le programme 166 « Justice judiciaire » ;
- Le programme 107 « Administration pénitentiaire » ;
- Le programme 182 « Protection Judiciaire de la Jeunesse » ;
- Le programme 101 « Accès au droit et accès à la justice » ;
- Le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » ;
- Le programme 335 « Conseil Supérieur de la Magistrature ».

Actuellement, au sein de la mission Justice, la distinction porte sur le civil (action 01 : traitement et jugement des contentieux civils) et le pénal (action 02 : conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales).

La mission Justice pourrait être scindée en une première mission « Autorité judiciaire » et en une seconde mission « Administration de la justice ».

La mission « Autorité judiciaire » comprendrait :

- Le programme 166 « Justice judiciaire » ;
- Le programme 101 « Accès au droit et accès à la justice ».

Le programme 166 serait divisé en deux programmes distincts : magistrature du siège et magistrature du ministère public.

Les moyens en personnel et en fonctionnement seraient ainsi isolés.

Par ailleurs le CSM pourrait rendre un avis en amont de l'adoption de la loi de finances sur les crédits que le ministère de la justice voudrait affecter à la justice judiciaire (Cf. Proposition du rapport de juillet 2017 : « *Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ?* »).

Cette évolution et ce rôle renforcé du CSM seraient peut-être la première étape d'une transformation de ce dernier vers un véritable conseil de justice correspondant aux orientations générales définies par les travaux du Conseil de l'Europe.

La seconde mission « Administration de la justice » serait constituée des programmes 107 (Administration pénitentiaire) ; 182 (Protection Judiciaire de la Jeunesse) ; et 310 (Conduite et pilotage de la politique de la justice).



Cela ne changerait rien à l'organisation temporelle des juridictions et à une nécessaire coopération entre le siège et le parquet sur des sujets d'intérêts communs. Actuellement la juridiction parisienne connaît déjà une séparation des moyens entre le siège et le parquet. Par ailleurs, des moyens sont actuellement affectés spécifiquement au parquet : les assistants pour la radicalisation.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Mener une étude d'impact DSJ/SG en lien avec le ministère de l'économie et des finances Travail parlementaire à conduire pour modifier la loi de finances.

Freins éventuels

Budgétaires : Cette nouvelle architecture nécessite une mise à niveau des ressources humaines et budgétaires des juridictions

Immobiliers : mettre en conformité les espaces avec les nouvelles missions (création de structures adaptées sur le plan administratif tant pour le siège que pour le parquet)

Sur le plan de l'organisation judiciaire : nécessité d'avoir une réflexion sur la taille critique des juridictions tant au niveau départemental que régional.

Bénéfices envisagés

Cette architecture permettrait une plus grande lisibilité pour le justiciable ; répondrait aux exigences européennes d'identifier clairement l'acte de poursuivre et l'acte de juger ; éviterait toute éventuelle tension sur l'affectation des moyens ; renforcerait l'autonomie du siège et du parquet.

Sur le plan de la gestion des ressources humaines : cela permettrait une augmentation du nombre de postes d'encadrement et des débouchés de carrière pour les directeurs de greffe et pour certains greffiers fonctionnels.

D'une manière générale, cette nouvelle architecture permettrait une amélioration du fonctionnement des juridictions en identifiant les ressources humaines pour le siège et le parquet, en facilitant et en accélérant le processus de prise de décision.



Groupe thématique : évolution des missions et des statuts

Proposition n°10 :
Statut du parquet : Pour une séparation du siège et du parquet

Proposition envisagée

Séparer les magistrats du siège des magistrats du parquet.²²

Enjeu/constat/problématique

²² Note de Maître Soulez Larivière jointe en annexe à la suite de cette fiche de proposition n°9.



La justice n'est pas un État dans l'État. Elle est une autorité conjuguant avec les pouvoirs exécutif et législatif pour constituer l'État et le faire fonctionner. Le problème français est, depuis le XIV^e siècle, celui d'une confusion : pour certains le pouvoir judiciaire était un pouvoir délégué alors que les magistrats souhaitaient affirmer un pouvoir de représentation²³. Leur incompréhension des limites du pouvoir judiciaire accompagnée de leur lutte contre le monarque a conduit sous la Révolution à l'exécution de Louis XVI et la dissolution des parlements. Un succès...

Cette même partie semble se rejouer depuis des siècles en France. Napoléon a tenté d'y mettre un terme en considérant que l'unité du corps judiciaire juges-procureurs lui permettrait, via le parquet, de dominer tout le reste de la magistrature par le biais des instructions et des nominations, lesquelles seraient facilitées par le passage d'une carrière à une autre en échelle de perroquet (un barreau d'un côté, un barreau de l'autre). Cette blessure qui date de l'orée du XIX^e siècle mais dont les magistrats sont inconscients les fait encore souffrir. D'où le débat spécifiquement français de la distinction entre le siège et le parquet. Et leurs multiples tentatives d'augmenter leur indépendance comme s'il s'agissait de se disposer en figure de tortue de légion romaine avec quatre rangées de parquetiers tout autour et les juges du siège au milieu. Un fantasme collectif latent dont toute remise en question est vécue comme une tentative de castration.

Le vrai débat, celui de la séparation du siège et du parquet, est masqué par de multiples et très vives revendications. Il s'agit d'obtenir toujours davantage d'indépendance pour le parquet, qu'il n'existe pas d'interface avec le pouvoir politique, qu'il soit autogéré et constitue ainsi un bloc dans l'État, c'est-à-dire effectivement un État dans l'État. Ce phénomène est aggravé par la circonstance étonnante qu'est l'existence en France d'un syndicalisme judiciaire appliquant des méthodes historiques de revendications ouvrières : couper le cordon avec la chancellerie, mais pas entre le siège et le parquet.

La confusion entre les magistrats du siège et du parquet est complète. Elle est tellement aberrante que les décisions de la CEDH ne sont pas comprises, voire sont carrément occultées sinon méprisées. Certes, dans ses arrêts *Moulin/Medvedyev*, la CEDH juge que le parquet français n'est pas une autorité judiciaire parce qu'il n'est pas indépendant. Mais elle ajoute aussitôt – ce que les commentateurs se gardent de relever – qu'il ne peut pas être une autorité judiciaire puisqu'il représente une partie : l'accusation. Et personne ne suggère que l'autorité judiciaire pourrait n'être partagée que dans certains cas.

La magistrature n'est pas un État dans l'État. Son parquet défend l'État et la société dont il est l'avocat et ce, dans un souci d'ordre public. Parquet et siège ne sont pas de même nature même si le parquet peut avoir à emprunter un morceau de manteau.

Et pourtant l'adage français selon lequel « la justice en France est rendue au nom du peuple français par les magistrats du siège et du parquet » a longtemps été rabâché.

²³ cf Jacques Krynen, *L'idéologie de la magistrature ancienne*, Gallimard, 2009.



De Napoléon à de Gaulle, la magistrature a été tellement dominée qu'elle vit aujourd'hui toute atteinte à l'unité du corps judiciaire comme une agression majeure à son pouvoir reconquis mais convalescent. Le problème est complètement biaisé par cette réalité : toucher à l'unité du corps judiciaire, c'est toucher à la vocation de la magistrature et de la justice d'être un État dans l'État. Ne pas vouloir y toucher, c'est refuser la complexité du sujet et ignorer que la distinction entre les fonctions de juge, d'accusateur et de procureur est pourtant presque universellement reconnue. On ne trouve l'unité des corps dans aucun autre pays démocratique important. Une telle hostilité entre les pouvoirs politique et judiciaire n'existe nulle part ailleurs non plus.

Cette effervescence est encore aggravée aujourd'hui du fait de la crise actuelle et de la volonté de certains juges et parquets de contrôler l'action politique du gouvernement, par exemple en matière de santé publique²⁴. C'est là que se trouve la plaie du sujet. Tout ce que l'on peut dire, faire, réformer reste superficiel, même si certaines décisions comme la fin des instructions individuelles sont raisonnables et conformes à l'évolution de l'ensemble des États démocratiques. Ainsi la décision du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2017 explique la complexité des actions du parquet par le fait qu'il est autonome tout en étant soumis à une hiérarchie et au Garde des sceaux.

Dans la montée de ces marches symboliques, nul doute que la prochaine étape sera la suppression du lien entre le parquet et le Garde des sceaux. Ses instructions tomberont alors en déshérence, comme les avis conformes du CSM sur les nominations qui depuis dix ans n'ont jamais suscité la moindre réserve du gouvernement. Le débat aujourd'hui se limite à la question d'une réforme de la Constitution pour décider que les magistrats du parquet sont nommés sur avis conforme du CSM alors que c'est la pratique depuis déjà dix ans.

Ce débat n'est qu'une étape symbolique pour parvenir au désossement du ministère de la justice, avec une prise de pouvoir plus ou moins complète sur le fonctionnement judiciaire, son recrutement, ses promotions, sa discipline, par les organisations syndicales qui rejettent toute idée d'interface avec le politique.

Mais il ne faut pas confondre le sujet des améliorations fonctionnelles du parquet, notamment, l'autonomie donnée aux procureurs, et celui de la séparation des corps.

Même si le parquet est impartial (ce qui reste à démontrer), il s'agit de définir une bonne fois pour toutes qu'un procureur n'est pas un juge. La confusion est dangereuse pour le pouvoir politique qui se trouve toujours dans la situation d'être critiqué ou de ne pas laisser suffisamment d'indépendance à la justice alors que juger et requérir sont deux fonctions différentes.

Cette confusion est préjudiciable au respect de la justice par les justiciables qui ne comprennent pas que des magistrats soient indépendants et d'autres non ou pas

²⁴ Cela va aussi avec une analyse non constitutionnelle de l'article 67 de la Constitution sur l'immunité du président de la République (jugement du tribunal correctionnel de Paris, 19 octobre 2019).



toujours. Et comme juges et procureurs font la même école, ont le même costume, entrent par la même porte et siègent au même niveau dans la salle d'audience, on ne sait plus qui est qui. Ces signes symboliques ne permettent pas de satisfaire à cette exigence. Comme le dit un adage anglais, adopté par la CEDH : *"Justice has not only to be done but to be seen to be done"*²⁵.

Une telle incompréhension du public est toxique pour l'autorité judiciaire. Les corps étant fusionnés comme aujourd'hui, il est impossible de faire comprendre la spécificité du procureur. Accéder aux revendications actuelles d'alignement des statuts renforcerait encore cette confusion des fonctions.

Or, en France, la justice n'est pas rendue au nom du peuple français par les magistrats du siège et du parquet, elle est rendue par les magistrats du siège. Et c'est tout. C'est d'ailleurs le cas dans presque tous les pays du monde où cette confusion n'existe pas.

Comme c'est classique quand une initiative est toxique, celle de Napoléon pour prendre le pouvoir de l'exécutif sur le judiciaire via le parquet a eu pour conséquences des réactions contraires tout aussi toxiques en suscitant des vocations à transformer les procureurs en juges.

La nécessité d'un rattachement du parquet à une autorité démocratique est d'autant plus forte que, avec les parties civiles agréées par la chancellerie et qui sont de plus en plus nombreuses à pouvoir exiger des poursuites et l'ouverture d'informations judiciaires, la France se développer en quelque sorte des parquets privés.

Détail de la proposition/Mode opératoire

- 1) Amender la Constitution, l'Ordonnance statutaire de 1958 modifiée et le code de l'organisation judiciaire, pour y inclure la séparation du siège et du parquet ;
- 2) Conserver le titre de magistrat aux parquetiers ;
- 3) Définir leur rôle qui n'est pas d'être une autorité judiciaire comme le juge mais de participer de l'autorité judiciaire dans certaines de leurs activités ;
- 4) Diviser les budgets siège-parquet en tenant compte des cas particuliers, notamment de la taille des juridictions, ce qui peut exiger des regroupements ;
- 5) Supprimer les signes extérieurs d'identité qui entraînent la confusion entre juges et procureurs : costume, entrée au tribunal, place des procureurs qui devrait se situer à côté des avocats à l'audience ;

²⁵ La justice ne doit pas seulement être rendue mais être perçue comme telle.



- 6) Dans la reconstruction de la procédure après la suppression du juge d'instruction, organiser précisément la latitude des compétences fonctionnelles du parquet et son obligation d'avoir recours au juge de l'instruction préfiguré actuellement par le JLD et préconisée il y a trente-trois ans par la commission Delmas-Marty ;
- 7) Revoir les possibilités de double carrière siège-parquet sans dogmatisme mais avec mesure et bon sens ;
- 8) Prévoir une possibilité de passage au parquet pour les avocats à l'issue de leur cursus ou au début de leur carrière, et ceci pendant au minimum trois ans ;
- 9) De même que le parquet européen rend compte à la commission, au conseil des ministres et à l'assemblée, prévoir que le garde des Sceaux fasse un rapport annuel au Sénat et à l'Assemblée nationale pour dresser le bilan de l'action publique et entendre les suggestions et critiques des parlementaires.

Freins éventuels

Modifications textuelles très importantes : Constitution, statut de la magistrature, modifications législatives et réglementaires (code pénal et code de procédure pénale)

Le dialogue devra être important avec les magistrats et leurs représentants ainsi qu'avec les représentants des professions.

Nécessité de prévoir un calendrier de mise en œuvre à moyen et long terme, tant sur le plan de la gestion des ressources humaines de la magistrature que sur le plan organisationnel.

Nécessité de prévoir des études d'impacts sur la GRH, l'immobilier et sur le plan budgétaire.

Bénéfices envisagés

Une clarification des missions et des rôles de chacun dans les fonctions de poursuivre et de juger.

Meilleure visibilité pour les citoyens des fonctions du parquet et de celles du siège notamment lors des audiences.



ANNEXE A LA FICHE DE PROPOSITION N°10

États généraux de la justice

Groupe de travail : L'évolution des missions et des statuts

Note de Daniel Soulez Larivière, avocat,
Sur le siège et le parquet



La justice n'est pas un État dans l'État. Elle est une autorité conjuguée avec les pouvoirs exécutif et législatif pour constituer l'État et le faire fonctionner. Le problème français est, depuis le XIV^e siècle, celui d'une confusion : pour certains le pouvoir judiciaire était un pouvoir délégué alors que les magistrats souhaitaient affirmer un pouvoir de représentation²⁶. Leur incompréhension des limites du pouvoir judiciaire accompagnée de leur lutte contre le monarque a conduit sous la Révolution à l'exécution de Louis XVI et la dissolution des parlements. Un succès...

Cette même partie semble se rejouer depuis des siècles en France. Napoléon a tenté d'y mettre un terme en considérant que l'unité du corps judiciaire juges-procureurs lui permettrait, via le parquet, de dominer tout le reste de la magistrature par le biais des instructions et des nominations, lesquelles seraient facilitées par le passage d'une carrière à une autre en échelle de perroquet (un barreau d'un côté, un barreau de l'autre). Cette blessure qui date de l'orée du XIX^e siècle mais dont les magistrats sont inconscients les fait encore souffrir. D'où le débat spécifiquement français de la distinction entre le siège et le parquet. Et leurs multiples tentatives d'augmenter leur indépendance comme s'il s'agissait de se disposer en figure de tortue de légion romaine avec quatre rangées de parquetiers tout autour et les juges du siège au milieu. Un fantasme collectif latent dont toute remise en question est vécue comme une tentative de castration.

Le vrai débat, celui de la séparation du siège et du parquet, est masqué par de multiples et très vives revendications. Il s'agit d'obtenir toujours davantage d'indépendance pour le parquet, qu'il n'existe pas d'interface avec le pouvoir politique, qu'il soit autogéré et constitue ainsi un bloc dans l'État, c'est-à-dire effectivement un État dans l'État. Ce phénomène est aggravé par la circonstance étonnante qu'est l'existence en France d'un syndicalisme judiciaire appliquant des méthodes historiques de revendications ouvrières : couper le cordon avec la chancellerie, mais pas entre le siège et le parquet.

La confusion entre les magistrats du siège et du parquet est complète. Elle est tellement aberrante que les décisions de la CEDH ne sont pas comprises, voire sont carrément occultées sinon méprisées. Certes, dans ses arrêts *Moulin/Medvedyev*, la CEDH juge que le parquet français n'est pas une autorité judiciaire parce qu'il n'est pas indépendant. Mais elle ajoute aussitôt – ce que les commentateurs se gardent de relever – qu'il ne peut pas être une autorité judiciaire puisqu'il représente une partie : l'accusation. Et personne ne suggère que l'autorité judiciaire pourrait n'être partagée que dans certains cas.

La magistrature n'est pas un État dans l'État. Son parquet défend l'État et la société dont il est l'avocat et ce, dans un souci d'ordre public. Parquet et siège ne sont pas de même nature même si le parquet peut avoir à emprunter un morceau de manteau.

Et pourtant l'adage français selon lequel « la justice en France est rendue au nom du peuple français par les magistrats du siège et du parquet » a longtemps été rabâché.

De Napoléon à de Gaulle, la magistrature a été tellement dominée qu'elle vit aujourd'hui toute atteinte à l'unité du corps judiciaire comme une agression majeure à son pouvoir reconquis mais convalescent. Le problème est complètement biaisé par cette réalité : toucher à l'unité du corps judiciaire, c'est toucher à la vocation de la magistrature et de la justice d'être un État dans l'État. Ne pas vouloir y toucher, c'est refuser la complexité du sujet et ignorer que la distinction entre les fonctions de juge, d'accusateur et de procureur est pourtant presque universellement reconnue. On ne trouve l'unité des corps dans aucun

²⁶ cf Jacques Krynen, *L'idéologie de la magistrature ancienne*, Gallimard, 2009.



autre pays démocratique important. Une telle hostilité entre les pouvoirs politique et judiciaire n'existe nulle part ailleurs non plus.

Cette effervescence est encore aggravée aujourd'hui du fait de la crise actuelle et de la volonté de certains juges et parquetiers de contrôler l'action politique du gouvernement, par exemple en matière de santé publique²⁷. C'est là que se trouve la plaie du sujet. Tout ce que l'on peut dire, faire, réformer reste superficiel, même si certaines décisions comme la fin des instructions individuelles sont raisonnables et conformes à l'évolution de l'ensemble des États démocratiques. Ainsi la décision du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2017 explique la complexité des actions du parquet par le fait qu'il est autonome tout en étant soumis à une hiérarchie et au Garde des sceaux.

Dans la montée de ces marches symboliques, nul doute que la prochaine étape sera la suppression du lien entre le parquet et le Garde des sceaux. Ses instructions tomberont alors en désuétude, comme les avis conformes du CSM sur les nominations qui depuis dix ans n'ont jamais suscité la moindre réserve du gouvernement. Le débat aujourd'hui se limite à la question d'une réforme de la Constitution pour décider que les magistrats du parquet sont nommés sur avis conforme du CSM alors que c'est la pratique depuis déjà dix ans.

Ce débat n'est qu'une étape symbolique pour parvenir au désossement du ministère de la justice, avec une prise de pouvoir plus ou moins complète sur le fonctionnement judiciaire, son recrutement, ses promotions, sa discipline, par les organisations syndicales qui rejettent toute idée d'interface avec le politique.

Mais il ne faut pas confondre le sujet des améliorations fonctionnelles du parquet, notamment, l'autonomie donnée aux procureurs, et celui de la séparation des corps.

Même si le parquet est impartial (ce qui reste à démontrer), il s'agit de définir une bonne fois pour toutes qu'un procureur n'est pas un juge. La confusion est dangereuse pour le pouvoir politique qui se trouve toujours dans la situation d'être critiqué ou de ne pas laisser suffisamment d'indépendance à la justice alors que juger et requérir sont deux fonctions différentes.

Cette confusion est préjudiciable au respect de la justice par les justiciables qui ne comprennent pas que des magistrats soient indépendants et d'autres non ou pas toujours. Et comme juges et procureurs font la même école, ont le même costume, entrent par la même porte et siègent au même niveau dans la salle d'audience, on ne sait plus qui est qui. Ces signes symboliques ne permettent pas de satisfaire à cette exigence. Comme le dit un adage anglais adopté par la CEDH : "*Justice has not only to be done but to be seen to be done*"²⁸.

Une telle incompréhension du public est toxique pour l'autorité judiciaire. Les corps étant fusionnés comme aujourd'hui, il est impossible de faire comprendre la spécificité du procureur. Accéder aux revendications actuelles d'alignement des statuts renforcerait encore cette confusion des fonctions.

²⁷ Cela va aussi avec une analyse non constitutionnelle de l'article 67 de la Constitution sur l'immunité du président de la République (jugement du tribunal correctionnel de Paris, 19 octobre 2019).

²⁸ La justice ne doit pas seulement être rendue mais être perçue comme telle.



Or, en France, la justice n'est pas rendue au nom du peuple français par les magistrats du siège et du parquet, elle est rendue par les magistrats du siège. Et c'est tout. C'est d'ailleurs le cas dans presque tous les pays du monde où cette confusion n'existe pas.

Comme c'est classique quand une initiative est toxique, celle de Napoléon pour prendre le pouvoir de l'exécutif sur le judiciaire via le parquet a eu pour conséquences des réactions contraires tout aussi toxiques en suscitant des vocations à transformer les procureurs en juges.

La nécessité d'un rattachement du parquet à une autorité démocratique est d'autant plus forte que, avec les parties civiles agréées par la chancellerie et qui sont de plus en plus nombreuses à pouvoir exiger des poursuites et l'ouverture d'informations judiciaires, la France se développe en quelque sorte des parquets privés.



Conclusion et propositions

- 1) Amender la Constitution pour y inclure la séparation du siège et du parquet ;
- 2) Conserver le titre de magistrat aux parquetiers ;
- 3) Définir leur rôle qui n'est pas d'être une autorité judiciaire comme le juge mais de participer de l'autorité judiciaire dans certaines de leurs activités ;
- 4) Diviser les budgets siège-parquet en tenant compte des cas particuliers, notamment de la taille des juridictions, ce qui peut exiger des regroupements ;
- 5) Supprimer les signes extérieurs d'identité qui entraînent la confusion entre juges et procureurs : costume, entrée au tribunal, place des procureurs qui devrait se situer à côté des avocats à l'audience ;
- 6) Dans la reconstruction de la procédure après la suppression du juge d'instruction, organiser précisément la latitude des compétences fonctionnelles du parquet et son obligation d'avoir recours au juge de l'instruction préfiguré actuellement par le JLD et préconisée il y a trente-trois ans par la commission Delmas-Marty ;
- 7) Revoir les possibilités de double carrière siège-parquet sans dogmatisme mais avec mesure et bon sens ;
- 8) Prévoir une possibilité de passage au parquet pour les avocats à l'issue de leur cursus ou au début de leur carrière, et ceci pendant au minimum trois ans ;
- 9) De même que le parquet européen rend compte à la commission, au conseil des ministres et à l'assemblée, prévoir que le garde des sceaux fasse un rapport annuel au Sénat et à l'Assemblée nationale pour faire le bilan de l'action publique et entendre les suggestions et critiques des parlementaires.



Éléments bibliographiques

- Rapport Haenel Arthuis en 1994 – Propositions sur la justice de proximité
- Rapport Picq en 1994 pour une plus grande efficacité de l'administration
- Rapport Grange-Nadal en 1998 sur les métiers de greffe
- Les entretiens de Vendôme en 2001
- Rapport Pierre Delmas-Goyon sur « Le juge du 21^{ème} siècle » en 2013
- Rapport Didier Marshall sur « Les juridictions du 21^{ème} siècle » en 2013
- Rapport Nadal sur « La modernisation de l'action publique » ; Refonder le ministère public – Commission sur la modernisation de l'action publique en 2013
- Rapport du Défenseur des droits : « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? – Février 2022
- Contribution du CSM aux Etats généraux de la justice – 14 février 2022
- Note comparative de la DAEI-SG-Bureau du droit comparé du 14 janvier 2022 sur l'administration des juridictions et l'équipe autour du magistrat – Synthèse comparative – Mesdames Julie Heisserer et Madeleine Alibert, magistrates à la DAEI
- Les transformations de la justice pénale en Europe au regard du rapport 2018 de la CEPEJ – Jean-Paul Jean – Président de chambre honoraire à la Cour de cassation
- Ministères de la Justice et ministères publics en Europe – 2016 – Dalloz - Jean-Paul Jean Président de chambre honoraire à la Cour de cassation
- Pour une administration au service de la justice - Le club des juristes – mai 2012
- Quelle indépendance pour l'autorité judiciaire ? Michel Bouvier – 18 septembre 2017



| |
|------------------------------------------------------------------|
| Liste des personnes auditionnées par le groupe de travail |
|------------------------------------------------------------------|

Par ordre chronologique :

Le mardi 26 octobre 2021 :

Monsieur Paul HUBER, directeur des services judiciaires

Le mercredi 10 novembre 2021 :

Monsieur Jean-Claude MARIN, procureur général honoraire près la Cour de Cassation

Le mardi 7 décembre 2021 :

Monsieur Alain LACABARATS, président de chambre honoraire à la Cour de Cassation

Le jeudi 16 décembre 2021 :

Conjointement avec Xavier RONSIN et Annie PODEUR, chefs de file du groupe de travail portant sur le pilotage des organisations, le groupe de travail a auditionné les représentants des organisations syndicales représentatives suivants :

- Céline PARISOT, Ludovic FRIAT et Catherine VANDIER (USM)
- Béatrice BRUGERE et Michel DUTRUS (UM)
- Hervé BONGLET, Brigitte BRUNEAU-BERCHERE, Alain RICHARD, Vincent ROCHEFORT (UNSA)
- Patrick BESSEAU (CJUSTICE)
- Jean-Jacques PIERON, Paule CUNHA (SDGF-FO)
- Guillaume GRASSAUD (CFDT)

Le SM et la CGT ont décliné la proposition d'audition et n'ont donc pas été entendus.

Le vendredi 7 janvier 2022 :

Monsieur Gilles ACCOMANDO, magistrat, directeur de l'EFB

Le mardi 25 janvier 2022 :

Madame Julie HEISSERER, cheffe du bureau du droit comparé et de la diffusion du droit à la DAEI du secrétariat général

Madame Madeleine ALIBERT, adjointe de la cheffe du bureau du droit comparé et de la diffusion du droit à la DAEI du secrétariat général



Monsieur Jean-Claude MAGENDIE, premier président honoraire de la Cour d'appel de Paris

Monsieur Jean-Paul JEAN, président de chambre honoraire à la Cour de Cassation

Le mercredi 26 janvier 2022 :

Madame Sylvie DELECROIX, greffière au tribunal judiciaire de Lille

Contributions reçues par le président du groupe de travail

Contribution de l'Union syndicale des magistrats



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tel : 01.43.54.21.26.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

7 janvier 2022

Etats généraux de la Justice

Atelier : Evolution des missions et des statuts

A titre liminaire, l'USM tient à rappeler que sa participation au présent Atelier ne constitue aucunement un cautionnement des Etats Généraux de la Justice (EGJ), tels qu'organisés par le ministère de la Justice. L'USM conteste vigoureusement la communication faite par le ministère d'une consultation d'ores et déjà réussie, réunissant l'ensemble des acteurs de la procédure judiciaire, dont les magistrats et les greffes. L'USM regrette que le nombre des magistrats ayant répondu aux questionnaires ait ainsi été cyniquement mis en exergue, notamment pour le comparer aux nombres de magistrats ayant signé la tribune du Monde.

Les EGJ s'inscrivent sur un laps de temps beaucoup trop bref par rapport à l'ampleur et aux enjeux de la mission -le statut de la magistrature dont la modification constitue un « serpent de mer » politique et constitutionnel en est le parfait exemple- et s'inscrivent dans le temps politique particulier d'une campagne présidentielle, par nature peu propice à une réflexion apaisée.

Par ailleurs, la lecture des questionnaires en ligne, en entonnoir, ou des feuilles de route des ateliers, orientées sur des sujets prédéterminés dont les moyens sont exclus, laisse apparaître des orientations visant à « produire plus » à moyens constants, à déjudiciariser ou à renoncer à une justice de qualité, comme la justice rendue collégialement.

L'USM entend participer aux ateliers uniquement pour rappeler ses fondamentaux qui sont l'indépendance de la justice et de la magistrature, dont le parquet fait partie, et la nécessité d'enfin consacrer à l'autorité judiciaire des moyens lui permettant de remplir dignement et avec célérité et efficacité sa mission.

Ainsi, l'USM soutient les multiples motions des assemblées générales des TJ ou CA dénonçant notamment :

- la « désespérance collective » des magistrats et fonctionnaires face à l'absence ancienne de moyens que leur engagement personnel ne suffit plus à pallier,



- l'absence d'outil permettant d'objectiver la charge de travail des personnels judiciaires et, dès lors d'adapter les moyens aux besoins.

L'USM demande instamment que le travail et les conclusions des EGJ s'inscrivent sur le long terme et soient reportés après l'élection présidentielle, à une date à déterminer, seule mesure de nature à assurer un travail serein et décorrélé d'arrière-pensées politiques.

L'USM rappelle enfin que, quelles que soient les propositions de réformes issues des EGJ, celles-ci n'auront de sens que si des moyens suffisants leur sont consacrés alors que depuis des années les réformes se succèdent à un rythme effréné sans adéquation des moyens aux charges nouvelles.

Rappeler et invoquer l'indépendance constitutionnelle de l'autorité judiciaire sans lui donner les moyens financiers, juridiques et humains de cette ambition démocratique est un leurre.

Avant tout développement au fond, l'USM entend rappeler avec force que l'**indépendance** de l'autorité judiciaire ne peut être effective qu'à la double condition d'une indépendance garantie :

- Constitutionnellement à l'ensemble des membres du corps judiciaire, siège et parquet confondus, et renforcée par le rôle accru du CSM en qualité de Conseil de Justice ;
- Pratiquement par un budget suffisant pour en permettre l'effectivité.

Ainsi, comment concilier la notion d'indépendance du juge dans l'acte juridictionnel avec la réalité d'une activité judiciaire et juridictionnelle rendue sur un « mode dégradé », le seul possible compte tenu de la réalité des moyens humains et matériels de la Justice.

A titre d'exemple, peuvent être cités :

- les délais d'audiencement indignes en matière pénale (exemple des ORTC libres ou des COPJ) faisant perdre une bonne partie de son sens à une décision de justice rendue plusieurs années après les faits ou la mise en examen, mais aussi en matière civile notamment dans les services des affaires familiales ;
- un traitement en temps réel (TTR) des procédures d'enquête où le permanencier ne peut exercer la plénitude de son contrôle au vu des centaines d'appels à traiter en urgence ;
- Des durées d'audience incompatibles avec une examen attentif de la cause (exemples des audiences nocturnes) ;
- un recul du principe de la collégialité, garantie pour le justiciable, tant au civil qu'au pénal ;
- des audiences JAF calibrées sur une demi-journée avec 30 dossiers au rôle, limitant ainsi le temps d'écoute du justiciable et obligeant à des renvois le plus souvent ;
- des juges des enfants rendant, en assistance éducative, des décisions nulles faute de greffier présent à l'audience ou prononçant des suivis éducatifs dont la mise en place effective peut prendre des mois faute d'éducateurs spécialisés en nombre suffisant ...

De nombreux autres exemples pourraient être déclinés. L'indépendance du juge sans les moyens d'exercer pleinement son office est un leurre.

La mise en cause disciplinaire des magistrats exerçant dans de telles conditions, et auxquels il est reproché d'exercer une justice dégradée, est une perversion du système et une forme de maltraitance institutionnelle.



Les préconisations du Conseil Consultatif des Juges Européens, émanation du Conseil de l'Europe, dans ses avis de 2001 et 2021, sont particulièrement éclairantes :

- *Bien que le financement des tribunaux soit un élément du budget présenté au parlement par le ministère des Finances, ce financement ne doit pas être tributaire des fluctuations politiques (...) dans un système fondé sur la séparation des pouvoirs, il est toujours nécessaire de veiller à ce que ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif ne puisse exercer une quelconque pression sur la justice lorsqu'il fixe le budget de celle-ci. Les décisions en matière d'affectation de fonds aux tribunaux doivent être prises dans le respect le plus rigoureux de l'indépendance des juges¹;*
- *Le Conseil de la Justice pourrait avoir des compétences financières étendues concernant la négociation et l'administration du budget de la justice ainsi que des compétences concernant l'administration et la gestion des tribunaux en vue d'améliorer la qualité de la justice².*

S'agissant des sujets spécifiquement étudiés par cet atelier, certaines des problématiques abordées dans la présente note, l'unité du corps de la magistrature (1) et le statut du ministère public (2), se situent aux frontières du champ d'intervention de ce groupe de travail et de celui concernant « la simplification de la procédure pénale », dirigé par Mme Le Quéau, en ce que le choix du système procédural influe nécessairement sur l'architecture judiciaire et inversement.

L'USM entend rappeler sa position constante sur ces sujets et aborder, à cette occasion, certaines des questions posées dans la feuille de route adressée à l'atelier mais également rappeler la situation défavorable de la magistrature judiciaire au sein des magistratures françaises (3) et aborder la thématique de l'équipe autour du magistrat (4).

¹ - Avis n°2 CCJE du 23/11/2001

² - Avis n°24 du 5/11/2021



I – Maintien de l'unité du corps judiciaire

L'USM a toujours exprimé son profond attachement au maintien de l'unité du corps judiciaire laissant la possibilité à un magistrat tout au long de sa carrière de pouvoir passer du siège au parquet, ou inversement, sous réserve de certaines limites touchant à l'incompatibilité des fonctions.

Cette règle très ancienne est inscrite depuis 1958 dans l'article 1^{er} du statut de la magistrature, ce qui démontre son importance dans l'architecture de la magistrature judiciaire. Ceux qui le remettent en cause n'avancent généralement pas d'autre argument que celui de l'apparence d'impartialité, alors que le respect des obligations déontologiques suffit à éviter toute difficulté.

Cette possibilité constitue une richesse pour le corps de la magistrature et permet à chaque magistrat le désirant de mieux percevoir concrètement l'organisation, les contraintes et les modes de fonctionnement des différentes fonctions et d'acquérir des cultures professionnelles variées.

Ce fonctionnement n'est pas si éloigné de la philosophie imposée très récemment à la haute fonction publique, et notamment à la magistrature administrative, sur l'obligation de détachement dans des administrations qu'ils sont appelés à juger, pour leur permettre d'en mieux percevoir les particularismes, et ainsi enrichir leur regard et leur compréhension lors de leur retour dans des fonctions judiciaires.

Notre organisation est le fruit d'une histoire et d'une culture. L'argument tiré de l'incongruité de cette spécificité française n'est pas en soi déterminant. Cette spécificité n'est intellectuellement pas plus choquante ou critiquable que celle issue d'autres architectures judiciaires où l'on peut passer du barreau au ministère public ou du barreau à la magistrature et réciproquement.

L'USM est donc opposée à toute modification de l'unicité du corps dont la disparition aurait pour conséquence inéluctable la fragilisation du statut du parquet.

Il s'agirait de fait d'un recul institutionnel sans précédent, les magistrats du parquet n'étant alors plus des magistrats mais des fonctionnaires, dont l'indépendance et la liberté de parole ne seraient plus garanties, des exécutants de la politique pénale nationale, sans possibilité d'appréciation ou d'individualisation.

Dans cette hypothèse, il serait institutionnellement inconcevable pour les parquets de demeurer partie intégrante de l'autorité judiciaire, constitutionnellement reconnue, tout en étant totalement soumis à l'autorité directe du pouvoir exécutif.

L'USM estime que l'unité du corps, source de richesse professionnelle mais surtout garantie d'indépendance, n'est nullement à l'origine de la défiance de nos concitoyens envers l'autorité judiciaire au motif d'un « *entre-soi* » ou d'une « *consanguinité* » entre le siège et le parquet. Les magistrats du parquet doivent faire pleinement partie de l'autorité judiciaire dont l'indépendance est garantie constitutionnellement au profit de l'ensemble de nos concitoyens.

Pour l'USM, le parquet, qui est le garant, au même titre que les magistrats du siège, de la protection des libertés individuelles, est et doit rester régi par un statut commun à l'ensemble de la magistrature, ainsi que par une formation commune assurée par l'ENM.





Un tel système permettrait aux plus riches de développer à leur avantage des formes de justice de luxe auxquelles nos concitoyens sont pourtant profondément hostiles.

Notons en outre qu'une scission du corps entre le siège et le parquet impliquerait inévitablement la sortie des magistrats du parquet des enceintes immobilières des juridictions judiciaires. Or une telle réforme ne manquerait pas d'avoir un coût budgétaire très élevé puisqu'il faudrait trouver de nouveaux locaux pour le parquet et accompagner aussi une inévitable répartition des fonctionnaires et des moyens des greffes.

Enfin, cela ne réglerait nullement le sous-dimensionnement en effectifs des magistrats judiciaires tel que régulièrement constaté par la CEPEJ³, elle aurait même dans un premier temps au moins l'effet inverse : les collègues étant, dans des proportions inconnues, tenus de choisir entre le parquet et le siège.

L'article 4 du statut de la magistrature devrait donc être modifié en ce sens : « Les magistrats du siège et du parquet sont inamovibles. »

La proposition tendant à imposer aux magistrats de choisir au bout de quelques années, dont le nombre reste à déterminer, entre une « filière siège » et une « filière parquet » apparaît constituer une solution de compromis très insatisfaisante, en ce qu'elle conserve une apparente unité du corps tout en distinguant artificiellement ces deux « métiers ».

Si la critique fondamentale est celle d'un « entre-soi », d'une proximité et donc d'un soupçon de connivence entre les magistrats du siège et du parquet au détriment des parties et de leurs avocats, en quoi le fait de retarder de quelques années le choix d'une filière plutôt qu'une autre y changerait quoi que ce soit ? D'autant que dans les petites juridictions ou dans les juridictions peu attractives, la plupart des magistrats y exerçant sont en début de carrière et donc encore susceptibles de passer d'une filière à l'autre.

De fait cette proposition, si elle était retenue, aurait pour conséquence de préparer à plus ou moins brève échéance une scission totale du corps.

³ - <https://www.ces-irp.fr/webportal/ces/taimacy-and-quality-of-justice-in-europe-2020-report>



II – Statut du ministère public

L'USM est évidemment attachée à la réalisation de la réforme constitutionnelle, attendue, promise et sans cesse reportée depuis plus de 20 ans, qui permettrait d'aligner les conditions de nomination au parquet sur celles du siège ainsi que leurs régimes disciplinaires, ce qui renforcerait à cette occasion les pouvoirs du CSM, dans le sens d'un Conseil de Justice de plein exercice.

L'USM espère que les présents EGJ ne constituent pas une façon habile de mettre un terme définitif à cette évolution démocratique qui permettrait au ministère public de devenir une « autorité judiciaire indépendante », au sens des normes européennes. Cette crainte est d'autant plus importante que les réformes récentes, ou les propositions de réformes de certains candidats à la législature suprême, tendent à accroître les pouvoirs du ministère public dans la conception d'un continuum de sécurité dont le parquet ne serait que l'un des acteurs.

Pour rappel, la loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 a modifié l'article 1^{er} de l'ordonnance du 28 novembre 1958 et supprimé les procureurs généraux de la liste des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres dans un légitime souci de transparence. Cette réelle, mais désormais ancienne, avancée concernant la nomination des procureurs généraux reste largement insuffisante en l'absence de toute évolution des compétences du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) en matière de nomination et de discipline des magistrats du parquet.

L'USM a pris acte de la décision N°2017-680 du 8 décembre 2017 du Conseil Constitutionnel considérant que les dispositions de l'article 5 de la Constitution assurent une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le gouvernement tire de l'article 20 et qu'elles ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs. Cette décision consacre la conception du parquet « *a la française* » qui, quoique constitué de magistrats, jouit d'une indépendance limitée du fait de son lien de subordination hiérarchique à l'égard du pouvoir politique, en l'espèce le garde des Sceaux.

Pourtant lors de la campagne présidentielle de 2017, le candidat Emmanuel Macron dans son programme préconisait (Objectif 4) : « *Une justice mieux garantie sur le plan institutionnel. Asseoir la place de l'autorité judiciaire dans les institutions* ». A ce titre, il proposait de faire adopter la révision constitutionnelle relative au CSM rappelant qu'en 2013, le gouvernement avait proposé la révision de la Constitution aux fins d'en modifier la composition (texte adopté par l'Assemblée nationale le 4 juin 2013). Ce CSM « *renové* », composé à nouveau majoritairement de magistrats mais présidé par un non-magistrat, devait concourir par ses avis et ses décisions à l'indépendance de la justice. Les nominations des membres du parquet étaient alignées sur celles des magistrats du siège par généralisation de l'avis conforme.

Cette réforme constitutionnelle n'a jamais été adoptée sous les quinquennats successifs des présidents Hollande puis Macron. L'USM demande depuis des années que cette réforme soit enfin menée à son terme⁶. Elle continue de le revendiquer.

Cependant cette réforme visant à assurer la nécessaire « indépendance externe » du ministère public ne suffirait pas, à elle seule, à assurer l'indépendance du parquet. L'USM dans sa note du

⁶ - NEJ n° 424 de septembre 2016 p. 8 et s. – Améliorer l'indépendance de la Justice – Aligner totalement les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège



17 décembre 2021 adressée à l'Atelier « Simplification de la Procédure pénale » a ainsi développé la notion d'indépendance « interne » du parquet.

Ainsi, l'USM a développé le point de vue suivant :

« Indépendance des parqueters dans la gestion des dossiers »

Le procureur tire sa légitimité de la loi et a une mission constitutionnelle de garantie des libertés individuelles. A ce titre, nul ne doit douter de son impartialité ou de sa capacité à mener des investigations et déclencher des poursuites sans être entravé.

L'USM soutient donc une indépendance interne des magistrats du parquet. Le procureur devrait alors définir les compétences des membres de son parquet selon un tableau de service (le pendant de l'ordonnance de roulement qui régit l'attribution des affaires au siège) et attribuer les procédures en fonction de ces compétences pré établies et non de façon intuitive personnelle. Dès lors qu'un magistrat serait destinataire d'une procédure, il la traiterait de façon indépendante sans pouvoir recevoir d'instruction de quiconque, y compris de son supérieur hiérarchique. Le magistrat du parquet investi d'un dossier ne pourrait, en principe, se le voir retirer par sa hiérarchie.

Le procureur serait toutefois garant de la politique pénale et pourrait rappeler à l'ordre un magistrat de son parquet qui s'éloignerait de cette politique pénale et, selon des critères très stricts, lui retirer alors certaines affaires. En cas de litige d'ordre interne, entre un procureur et un magistrat du parquet, un recours approprié devant le CSM/parquet devrait être possible et organisé.

« Limitation stricte des remontées d'information »

C'est la conséquence de la rupture du lien avec le pouvoir exécutif. Le procureur ne rendrait alors plus compte au parquet général que de sa politique pénale (au niveau macro) et non de certaines affaires dites aujourd'hui signalées (niveau micro). Ce compte rendu pourrait être périodique : tous les 6 mois ou tous les ans et illustrer la politique pénale suivie et ses conséquences ».

Une telle réforme devrait naturellement s'inscrire dans une réforme plus large visant à renforcer les pouvoirs du CSM, conformément aux avis successifs du CCJE N°10 de 2007 et N°24 du 5 novembre 2021⁷.

Ce CSM « rénové » devrait, comme développé de longue date par l'USM⁸ :

- Avoir une composition conforme aux exigences européennes, composé majoritairement de magistrats,
- Avoir des compétences élargies et notamment concernant l'instruction des instances disciplinaires par l'IGJ, le vote du budget de la Justice ou d'élaboration de la CLE, au moins par voie d'avis.

L'USM rappelle que le CSM devrait être l'organe de nomination commun à l'ensemble des magistrats.

⁷ - <https://www.cce-judicial-branch-2021-01-24-2021-mid-term-evaluation-of-the-current-state-of-the-judicial-system>

⁸ - NPJ n°424 de septembre 2016 p. 3 et s. – Améliorer l'indépendance de la Justice – Un CSM rénové.



III – La situation atypique de la France : trois magistratures aux situations très différentes

La France, contrairement à la plupart de ses voisins européens, possède une architecture judiciaire originale, bâtie sur trois ordres juridictionnels : judiciaire, administratif et financier.

La Constitution reconnaît « l'autorité judiciaire » (art. 64), au côté des pouvoirs exécutif et législatif. De ce fait, le statut de la magistrature judiciaire (ordonnance de 1958) est de nature supra-légale et les magistrats en dépendant ne sont pas des fonctionnaires.

Ce particularisme constitutionnel constitue une nécessaire protection, seule une loi organique pouvant le modifier, évitant ainsi qu'une simple loi de circonstance ne vienne modifier le statut des magistrats et les équilibres institutionnels.

Mais cette indispensable « protection collective » du corps, au profit des citoyens, constitue également un « désavantage individuel » pour ses membres : les avancées de la fonction publique ne leur étant pas automatiquement applicables. Dès lors le statut, notamment matériel, de la magistrature judiciaire évolue peu. Ainsi, son particularisme confine souvent à l'immobilisme.

En outre, la faiblesse numérique d'un corps, jusqu'à très récemment réputé pour ne pas faire grève ou ne pas mener des actions collectives, joue en sa défaveur.

Il est peu entendu et peu défendu. Le silence du garant constitutionnel de son indépendance lors des manifestations de policiers devant la représentation nationale au printemps 2021, certaines organisations syndicales n'hésitant pas à dire « *le problème de la police c'est la justice !* », a confirmé cette réalité.

Sur le plan financier, la magistrature judiciaire perçoit une rémunération inférieure aux magistratures administratives et financières de l'ordre de 20 à 40 %. Cette différence n'est pas justifiée par une différence de charges, celles de la magistrature judiciaire étant lourdes (permanences pénales 24 heures sur 24, permanences électorales, audiences nocturnes).

Cette rémunération en retrait se confirme également au niveau européen, particulièrement en début de carrière. L'étude CEPEJ 2020 objective que la France figure parmi les Etats dont le salaire de départ des magistrats se situe parmi les plus bas (*en proportion du salaire moyen du pays concerné : 1,3 fois le salaire moyen annuel en France*).

Or, le budget « historique » pour 2022, s'agissant des mesures catégorielles pour les magistrats, s'élève à un peu moins d'1,2 M€ (sur une enveloppe de 14 M€ au total) pour :

- Améliorer l'attractivité des fonctions des chefs de juridiction (0,82 M€)
- Indemniser les astreintes des magistrats siégeant en comparutions immédiates les fins de semaine et jours fériés (0,1M€)
- Mesures statutaires en faveur des magistrats (0,26 M€) : nous en ignorons à ce jour le contenu mais elles représentent moins de 29€ par magistrat).

Ces mesures non seulement ne bénéficieront pas à l'immense majorité des magistrats judiciaires, mais elles ne représentent qu'une très faible partie de l'enveloppe globale, alors qu'il est établi par des





études statistiques récentes que leur pouvoir d'achat, notamment en début de carrière, a baissé de manière significative depuis ces trente dernières années.

Disciplinairement, et contrairement au discours trop complaisamment diffusé dans les médias, les magistrats judiciaires sont comparativement aux effectifs restreints du corps ceux :

- dont la responsabilité est le plus souvent mis en cause ;
- pour lesquels les sanctions sont les plus lourdes, avec un tiers des sanctions aboutissant à une radiation des cadres ⁹.

Il n'est pas neutre de rappeler par ailleurs que les données concernant le régime disciplinaire des magistrats et les sanctions prononcées sont les plus aisées à trouver dans la fonction publique, via les publications du CSM, contrairement aux autres instances disciplinaires. La transparence est donc, largement, la règle.

Par ailleurs le CSM, contrairement aux recommandations européennes et à la plupart des organes disciplinaires des autres professions, est composé minoritairement de magistrats. En outre, les décisions disciplinaires sont rendues par le CSM en premier et dernier ressort, le recours devant le conseil d'Etat ne constituant qu'un pourvoi en cassation.

Les conditions dégradées d'exercice professionnel des magistrats judiciaires sont connues de tous : la majeure partie des augmentations budgétaires étant engloutie par les investissements dans l'administration pénitentiaire ou dans le remboursement de la dette immobilière, tant judiciaire que pénitentiaire ¹⁰.

Ces conditions dégradées de travail sont décrites dans plusieurs publications de l'USM (livre blanc de l'USM ¹¹, articles et témoignages portés par l'USM et notamment dans la revue Actu-Juridique).

Elles impactent nécessairement, malgré le dévouement des personnels judiciaires, la qualité du service rendu sous forme de réponses dégradées, les seules possibles au regard des moyens de l'institution.

Ces difficultés ont jusqu'à présent été niées ou minorées par le ministère de la Justice par l'effet de divers subterfuges :

- sous-estimation des besoins réels des juridictions dans la circulaire annuelle de localisation des emplois (CLE) ayant ainsi permis, depuis ces dernières années, de réduire drastiquement le taux de vacances des emplois dans la magistrature (moins de 1%). Cette minoration s'accompagne de recours accrus aux magistrats placés, aux magistrats à titre temporaire et aux magistrats honoraires juridictionnels pour pallier cette sous-évaluation ;
- une exigence toujours accrue en termes de productivité (nombre de décisions rendues), au besoin et certains chefs de juridiction l'exprimant ainsi, en réduisant l'exigence de motivation, alors que celle-ci est à la fois une garantie pour le justiciable et pour le magistrat, et peut être

⁹ - Avis du CSM au président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats remis le 24 septembre 2021

¹⁰ - https://www.usm-judiciaire-magistrats.org/web2/fo/autres-theses-usm-usm_1565

¹¹ - https://www.usm-judiciaire-magistrats.org/web2/fo/autres-theses-usm-usm_1565



- au contraire un gain de temps et d'argent pour tous en évitant des appels faute de compréhension et d'explication de la décision ;
- le refus pendant des années d'établir de véritables référentiels concernant la charge de travail des magistrats lesquels permettraient de répartir utilement les effectifs entre les services et les juridictions, d'avoir une politique de recrutement adaptée à la réalité des besoins. Le travail est en cours, sous la pression de la Cour des Comptes et du ministère des Finances, mais il est rendu complexe notamment par des applicatifs métiers déficients ne permettant pas une collecte efficiente des données statistiques.

Cette situation s'est encore davantage dégradée du fait d'une production législative débridée, ne permettant pas aux acteurs judiciaires d'appréhender suffisamment une réforme avant de devoir faire face à la suivante. L'accroissement récent du nombre de magistrats est largement insuffisant puisqu'il fait suite à une baisse importante du nombre de magistrats de 2011 à 2015.

Contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes dans sa note du 21 octobre 2021 « *amélioration du service public de la justice* » les juridictions n'ont pas bénéficié d'un allègement continu de leur charge d'activité mais bien au contraire d'un accroissement de celle-ci.

Ainsi, la haute juridiction financière prend l'exemple des JAF avec la déjudiciarisation des divorces sur consentement mutuel. Cependant dans la réalité ce contentieux, peu chronophage, n'occupait qu'une petite partie du temps de travail des SAF. Outre le fait que le divorce déjudiciarisé n'est pas reconnu par certains pays (région du Maghreb) obligeant les nationaux à recourir à une procédure faussement contentieuse, la complexité des divorces et des séparations parentales s'est accrue. Surtout les SAF ont dû s'organiser pour instaurer une astreinte quotidienne pour assurer le contentieux, nouveau, des ordonnances de protection dans le souci légitime de combattre les violences intra familiales.

De la même manière, la charge de travail des JLD s'est récemment considérablement accrue (contentieux des conditions indignes de détention, contentieux de la contention et de l'isolement en matière d'hospitalisation sous contrainte, contentieux issu des perquisitions des cabinets d'avocats, autorisations de techniques d'enquête concernant les avocats ...).

On pourrait s'interroger en 2021 sur la nécessité de maintenir trois magistratures distinctes et ce à une époque où la tradition juridique, les particularismes historiques ou culturels sont dénoncés comme autant de freins à une modernisation attendue de la nation.

Ainsi ceux qui plaident pour la disparition du juge d'instruction rappellent que ce magistrat constitue une exception culturelle française, issue du centralisme napoléonien ! De même, ceux qui soutiennent la scission du corps de la magistrature judiciaire rappellent qu'il s'agit d'une exception française, là encore issue du souci de l'Empereur « de tenir » les magistratures au sortir de la période révolutionnaire.

Il est certain qu'un regroupement de l'ensemble des magistratures en un seul corps ne pourrait se faire qu'à la double condition de doter l'ensemble des magistratures d'un statut unifié, de nature constitutionnelle mettant fin au statut de fonctionnaire de certains d'entre eux afin de garantir leur indépendance, et d'aligner le régime des carrières et le régime disciplinaire de toutes les magistratures sur le régime actuellement le plus avantageux pour les premiers et le plus rigoureux pour le second.

A défaut et a minima, il apparaît nécessaire de hisser la magistrature judiciaire au niveau des magistratures administratives et financières, notamment en termes de déroulement de carrière et de



grille indiciaire, au risque de voir les meilleurs éléments s'en détourner.

Par ailleurs il convient de rappeler qu'en trente ans, la magistrature judiciaire a su opérer dans son recrutement une véritable révolution : le tiers du corps étant désormais recruté par des voies d'accès latérales et une moitié des lauréats ayant une expérience professionnelle préalable à leur entrée dans le corps. L'USM regrette que cet effort d'ouverture n'ait pas été suffisamment mis en avant par l'actuel garde des Sceaux lequel a plutôt tendance à stigmatiser ses propres agents, au titre d'un prétendu « entre-soi ».

Paradoxalement, le nombre de recrutements latéraux est actuellement restreint du seul fait de l'administration : la DSJ, pour des raisons de contrainte budgétaire et de financement des emplois de magistrats, refuse des recrutements au plafond statutairement autorisé et s'oppose, sur ce point, aux décisions de la Commission d'avancement.

L'USM affirme qu'il convient d'éviter une magistrature à l'anglo-saxonne, composée d'anciens avocats, plutôt âgés et fréquentant les mêmes clubs, lobbies ou cercles de réflexion et souvent liés à de puissants intérêts économiques. Il s'agirait alors de remplacer la méritocratie républicaine, issue du concours et enrichie par des voies d'accès latérales, par une « gentrification » de la magistrature peu en adéquation avec nos traditions républicaines. Ce nouvel « entre-soi », bien réel, aurait pour conséquence une déconnection du monde judiciaire de la réalité du quotidien de nos concitoyens, notamment les plus jeunes ou les moins fortunés.

Il apparaît fondamental de maintenir un équilibre entre un recrutement 1^{er} concours dit « étudiant », une partie ayant de plus en plus eu une première expérience professionnelle avant de tenter le concours, et des recrutements latéraux de personnes plus âgées et ayant déjà un bagage professionnel.

Il apparaît surtout important d'offrir à ces différents publics une formation d'égale qualité leur permettant d'être suffisamment armés dans de futures fonctions auxquelles ni les études universitaires, ni l'expérience professionnelle dans une autre activité, même proche, ne les auront parfaitement préparés.

Il convient également de s'interroger, s'agissant du premier concours, quant à l'abandon des Instituts d'Etudes Judiciaires (IEJ) universitaires par les pouvoirs publics, ce sur quoi ont prospéré des centres privés de préparation aux concours favorisant un certain profil sociologique (étudiants issus de classes moyennes et supérieures, capables de financer ces formations et plutôt issus de formations type Sciences politiques). Si le 1^{er} concours a perdu son sens républicain et méritocratique, c'est en lien avec le recul de la place de l'université dans sa préparation.

IV – L'équipe autour du juge

En septembre 2021, la France disposait de 9.285 magistrats dont 8.511 en juridiction (tribunaux, cours d'appel, Cour de Cassation) selon les chiffres fournis par la DSJ. Le nombre de magistrats par habitant étant largement inférieur à la moyenne européenne selon les chiffres de la CEPEJ 2020, il est donc indispensable de recruter des magistrats supplémentaires. L'équipe autour du magistrat ne pourra jamais remplacer celui-ci dans sa fonction strictement juridictionnelle.



L'USM conteste l'affirmation ministérielle selon laquelle notre pays serait « *presqu'au bon chiffre* » en nombre de magistrats et qu'il s'agirait, désormais uniquement de renforcer l'équipe autour du magistrat pour permettre à ce dernier de « *produire deux fois plus de décisions* ». En effet, il convient de rappeler que cette affirmation de pure communication politique ne repose sur aucun constat objectif et que l'efficacité de « l'équipe », constituée de fonctionnaires comme de contractuels, dépend largement de son niveau de recrutement et de formation.

L'USM revendique de meilleures conditions de travail pour les magistrats judiciaires et, notamment en :

- étoffant l'équipe autour du juge grâce à des personnels divers mais formés et au statut adapté,
- privilégiant la collégialité, gage de qualité,
- évaluant la charge de travail de manière réaliste ¹².

L'effectif des agents de greffe judiciaire était en 2020 de 25.609 agents dont environ 13.000 greffiers et directeurs de greffe judiciaires, soit un peu plus de 1,6 greffier par magistrat. Ce ratio est très faible et démontre une situation critique de fonctionnement, tant pour le greffe que pour les magistrats, mais est également source de tensions. L'actuel taux de vacance est d'environ 7%, pouvant atteindre localement 20 à 25% ce qui est considérable.

En outre, il convient de rappeler que la France dispose de deux fois moins de greffiers que les pays européens comparables. De même, ces pays disposent également pour la plupart de différents intervenants constituant une équipe et une assistance autour des magistrats dans des proportions plus larges que la France ¹³.

L'USM a toujours soutenu une amélioration du statut des greffiers des services judiciaires, notamment du point de vue de la rémunération, tout en réclamant parallèlement l'ouverture de négociations salariales dans la magistrature. Les propositions de l'USM en la matière¹⁴ ont été précédemment adressées au président de l'atelier.

L'USM privilégie le recrutement de fonctionnaires, gage de formation et d'égalité, à celle de contractuels non pérennes, voire de contractuels pérennes, sauf pour certaines spécialités comme la communication ou de services supports ou techniques comme l'informatique.

L'USM reste attentive à ce que le greffe et les directeurs de greffe, quelle que soit l'évolution de leur statut, restent sous l'autorité directe des chefs de juridiction s'agissant des objectifs assignés et de la conduite de la juridiction.

L'USM est opposée à la transposition, en tout ou partie, du modèle hospitalier au monde judiciaire qui viserait à faire gérer les tribunaux par des directeurs de greffe, attachés principaux de justice ou administrateurs civils (ou de l'Etat), et à restreindre l'intervention des magistrats au seul domaine juridictionnel ou judiciaire. Il s'agit d'une conception de la justice sous le seul angle du « service public ». Or, la justice est également une autorité constitutionnelle et dès lors, en confier la gestion en autonomie à des fonctionnaires, et notamment à des fonctionnaires issus de l'interministériel, porterait nécessairement atteinte à son indépendance.

¹² - NPI n°424 septembre 2018 p.37 – Pour de meilleures conditions de travail – Une organisation du travail plus efficace ?

¹³ - <https://em.coe.int/support-evaluation-partie-1-francais/168096a056> - (p.52 et s)

¹⁴ - https://www.union-syndicale-magistrats.org/web20/fr/r%C3%A9sum%C3%A9-des-propositions-magistrats_nov_1515



Le rapport Bouvier à la Cour de cassation sur le thème de l'indépendance financière de l'autorité judiciaire est particulièrement éclairant sur ce point¹⁵.

Puisque les contractuels ne peuvent remplacer les greffiers sur leurs missions d'authentification de la procédure, il est nécessaire de fixer un ratio magistrat/greffier qui devrait être a minima de deux greffiers pour un magistrat.

Il n'est pas entendable que, par exemple, les juges des enfants tiennent leurs audiences d'assistance éducative sans greffier, celui-ci étant accaparé par des tâches administratives pouvant être effectuées par un agent administratif. Qui accepterait qu'un JAF ou qu'un tribunal correctionnel tiennent une audience sans greffier ?

Concernant la réflexion sur « l'équipe autour du magistrat », l'USM estime qu'il conviendrait de mettre un terme aux embauches non pérennes de contractuels engagés sous divers statuts pour les remplacer par un corps, à défaut par une filière de contractuels à durée indéterminée.

L'USM rappelle que toute réflexion visant à recruter ces agents et à professionnaliser l'équipe autour du juge doit se faire dans le strict respect des recommandations du CCJE du 7 novembre 2019 concernant les « assistants de justice »¹⁶.

Ce corps autonome « d'attachés judiciaires » -il s'agit d'une proposition d'appellation- de catégorie A, regroupant les juristes-assistants et éventuellement les greffiers assistants du magistrat, assurerait la pérennisation de ces postes et permettrait d'aménager des conditions précises d'accès à la magistrature.

Parmi les missions possibles de ces agents, toujours par délégation et sous le contrôle complet du magistrat, pourraient être envisagés les :

- synthèse ou résumé de dossiers,
- recherches juridiques,
- suivi de politiques partenariales
- mise en état (non contentieuse) avec recours au magistrat au vu de difficulté,
- mise en place, sur la base d'instructions générales du magistrat, des mesures d'instruction civiles faisant l'objet d'un accord total des parties,
- au parquet, mise en place, sur la base d'instructions générales du magistrat, de projets de décisions dans des matières relevant de contentieux pénaux standardisés,
- courriers et relations simples avec les avocats et les justiciables,
- préparation de projets de jugements ou de réquisitoires,
- assistance à la décision du parquet au TTR, sur la base d'instructions générales, suivi des procédures alternatives sous le contrôle d'un magistrat.

Ces tâches ainsi confiées aux « attachés judiciaires » permettraient, également, de repositionner le greffe sur son « cœur de métier » de garant de la régularité de la procédure et d'assistance du magistrat aux audiences, de cabinet ou publique. Cela doit nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur le besoin, pour les greffes, d'être assistés/déchargés de leur travail de secrétariat/administratif. Le manque d'agents de catégorie C conduit à confier aux greffiers des tâches de secrétariat qui ne devraient pas relever de leurs compétences et les empêchent d'être pleinement à leur mission d'assistance du magistrat.

¹⁵ - <https://www.courdecassation.fr/toutes-les-actualites/2017/09/11/autonomie-budgetaire-de-l'autorite-judiciaire>

¹⁶ - <https://www.cca.int/fr/objets-de-travail/le-conseil-europeen-indes-ecoles/le-role-de-judicial-assistants-in-its-opinion-no-22>



Il apparaît fondamental que les personnes recrutées aient pour supérieurs hiérarchiques, et pas uniquement en termes de hiérarchie fonctionnelle, les magistrats et non pas les directeurs de greffe. Dans cette optique, les personnes recrutées dépendraient des chefs de cour et de juridiction pour leur affectation et leur évaluation.

Un positionnement de ces personnels auprès d'un service et non de magistrats en particulier apparaît être le plus adapté, avec un ratio d'au moins un assistant pour 2 ou 3 magistrats.

Le bureau de l'USM



Contributions d'Unité magistrats



États généraux de la Justice

Groupe de travail « Pilotage des organisations et évolution des missions et des statuts »

Contribution UNITÉ MAGISTRATS SNM FO

Organisation interne et fonctionnement des juridictions

Mise à part l'indigence budgétaire et l'inadéquation des effectifs aux besoins, la crise sans précédent de l'institution judiciaire tire aussi son origine d'une organisation interne et d'un fonctionnement dont l'archaïsme impacte profondément l'efficacité du travail juridictionnel.

Pour remédier à cette situation, UNITÉ MAGISTRATS SNM FO préconise 3 mesures :

1. Renforcer le dialogue social en juridiction et la prise en compte de la voix des magistrats

Actuellement, les chefs de juridiction bénéficient d'un monopole de décision lors des assemblées générales. Or, il est nécessaire de réintroduire de la démocratie.

Le système actuel prévoit 5 types d'assemblées générales (articles R21234 ss et R 312-39 ss COJ) : siège, parquet, siège et parquet, fonctionnaires, plénière.

Leurs compétences essentielles sont l'organisation des audiences et des services, la répartition des contentieux, l'affectation des magistrats et le fonctionnement interne de la juridiction.

Quant à leurs pouvoirs, les assemblées générales ne sont en réalité que des chambres d'enregistrement dépourvues d'un quelconque pouvoir décisionnel émettant de simples avis qui ne lient en rien les chefs de juridiction. Ceux-ci ont pour seule obligation, en cas d'avis défavorable, de reconvoquer l'assemblée après une éventuelle modification de l'ordonnance litigieuse. Les organisations syndicales représentatives n'ont dans ces organes de délibération aucune existence officielle.

1



Afin de responsabiliser les magistrats et leur permettre de prendre en main collectivement le fonctionnement interne de la juridiction et l'élaboration de son plan de charge, il convient de structurer le dialogue social en juridiction et de leur permettre une participation utile à la vie de la juridiction notamment lors de ces assemblées.

En effet, ces instances de concertation sont indispensables, pour assurer la « coopération » seul mode de fonctionnement d'une organisation du travail fondée sur la division des tâches. Or, cette coopération exige des **relations de confiance** entre les acteurs, mais aussi de la **visibilité** au sens où chacun peut exprimer son point de vue et la **capacité à écouter les autres** pour parvenir à des accords consensuels sur les manières de faire et de travailler, sur les responsabilités et les obligations de chacun.

L'octroi d'une voix délibérative aux magistrats lors de ces assemblées et la possibilité pour eux de s'opposer, le cas échéant avec un certain niveau de majorité, à des décisions concernant la juridiction, ou au contraire de proposer un projet qui pourrait être adopté collectivement, sont des mesures qui nous paraissent indispensables afin de renforcer l'efficacité du travail et la motivation collective.

2. Recentrer le magistrat sur le cœur de sa mission : constituer une équipe autour du magistrat

Les chantiers de la justice du XXIème siècle avaient consacré la nécessité de mettre en place une "équipe autour du magistrat". Mais, faute d'avoir mené en amont une réflexion pragmatique et prospective ni a fortiori effectué la moindre étude d'impact, la loi de modernisation de la justice du 18 novembre 2016 n'a, avec la création des juristes assistants, nullement répondu au besoin des juges.

Une nouvelle fois, a prévalu au Ministère de la Justice une vision minimaliste, peu ambitieuse et peu efficiente en termes de gestion des ressources humaines. Or nous faisons le constat que les magistrats ne sont plus aujourd'hui en mesure de remplir leur mission dans des délais raisonnables, en raison du flux toujours grandissant de contentieux de masse et de la multiplication des tâches annexes.

Par ailleurs, le ministère de la Justice commet l'erreur de recruter toujours plus massivement en juridiction comme en administration centrale des personnels contractuels dont la précarité du statut a pour conséquence :

- > en début de mission, la perte du temps consacré à leur formation
- > en cours de mission, l'absence de valorisation du potentiel des intéressés
- > en fin de mission, la déperdition des acquis et de la mémoire opérationnelle des agents

UNITÉ MAGISTRATS SNM FO préconise :

➤ **la création d'un corps intermédiaire de fonctionnaires de catégorie A, les assistants des magistrats venant s'intercaler en remplacement des juristes assistants (décret n° 2017-1618 du 28 novembre 2017 et Article R123-30 ss du COJ) entre les greffiers en chef du 1^{er} grade et les magistrats du second grade.**



➤ l'organisation pour assurer le recrutement des assistants des magistrats d'un concours national (niveau minimum Master 2, Bac +5) pour aboutir à l'émergence d'un corps sui generis.

➤ la mise en place d'une formation initiale pouvant être assurée par l'ENM et suivi d'un stage en juridiction ; le tout ne devant pas excéder 6 à 8 mois.

➤ l'élaboration d'un statut attractif, spécifique en termes de pérennisation des emplois de progression indiciaire, de déroulement des carrières notamment grâce à la possibilité d'accéder à la magistrature par concours interne ou recrutement latéral.

➤ la répartition de ces personnels sous forme d'une circulaire définissant de manière structurelle, par service, au regard des ETP effectifs, les critères d'affectation auprès de l'ensemble des magistrats spécialisés ou non.

UNITÉ MAGISTRATS SNM FO propose l'uniformisation au niveau national de la fiche de poste des assistants des magistrats dont les attributions seraient :

➤ Administratives

- traitement du courrier et des soit transmis (rédaction de projets d'envois et de réponses)
- gestion du calendrier du magistrat
- suivi des statistiques
- préparation du rapport annuel d'activité

➤ Juridiques

- élaboration d'une fiche de synthèse par dossier avant chaque audience
- assistance à l'audience et rédaction de la note d'audience
- recherches de doctrine et jurisprudence sur les points de droit soulevés dans les dossiers complexes
- rédaction de projets de décisions

3. Redéfinir une cartographie judiciaire opérationnelle

Largement décriée par son archaïsme et son inadéquation avec les attentes des justiciables, l'actuelle carte judiciaire ne répond pas davantage, à quelques exceptions près, à la répartition des moyens nécessaires à la bonne exécution des missions de notre corps.

On nous objectera peut-être que l'ambition de l'ordonnance n°2019-222 du 18 septembre 2019 était précisément d'y remédier par la création du Tribunal Judiciaire.

Mais la fusion des 258 TI avec les 164 TGI avait en réalité pour unique objet, derrière un affichage démagogique d'accès simplifié à la justice pour nos concitoyens, de mutualiser les effectifs de magistrats en désécialisant une partie d'entre eux. Relevons au passage l'incohérence ou la duplicité politique de la démarche qui maintenait, en même temps, 125 tribunaux de proximité pour juger les contentieux du quotidien. La survie de ces anciens TI qui devaient au hasard de la



géographie d'être situés sur une commune différente des TGI, était due en réalité à l'impossibilité matérielle de regrouper sur un site départemental unique sans édifier de nouvelles cités judiciaires, l'ensemble des effectifs et des moyens matériels.

Cette réforme de l'organisation judiciaire qui n'a été précédée, comme à l'accoutumée au Ministère de la Justice, d'aucune négociation avec les organisations syndicales de magistrats qui ont été mises devant le fait accompli, s'est heurtée, et se heurte toujours, à l'opposition unanime des collègues concernés. Plus généralement, elle a été perçue par les magistrats comme une volonté affichée du Ministère de sacrifier au culte du rendement statistique la qualité des décisions. La suppression d'un trait de plume d'une catégorie de juges hautement spécialisés est le **signe annonciateur de l'émergence de magistrats généralistes interchangeables** dont la seule mission sera de faire du chiffre.

En un mot, cette ordonnance de 2019 est le parfait contre-exemple de la réforme à mener en matière d'organisation et de cartographie judiciaire.

UNITÉ MAGISTRATS SNM FO veut croire que les États Généraux seront l'occasion de remédier à ces errements et de définir une implantation nationale des juridictions à la hauteur des enjeux auxquels notre institution se doit de répondre.

A cet égard, nous considérons que le premier critère à retenir est celui de **la proximité avec le justiciable qui est le gage de l'efficacité de la décision de justice**. Le palais de justice doit continuer à faire partie intégrante du paysage urbain et demeurer identifié dans sa symbolique par nos concitoyens. Un éloignement géographique déraisonnable ferait perdre une grande partie de son sens à l'action du juge qui apparaîtrait déshumanisée et indifférente au quotidien du justiciable.

Le **second critère est, bien évidemment, celui de la célérité** qui passe non seulement par une réflexion sur le périmètre d'intervention du juge mais aussi, et peut-être même surtout, par l'allocation des moyens nécessaires au traitement local des flux de contentieux.

Aussi, pour satisfaire à ces deux impératifs, **la future carte judiciaire n'a pas vocation à s'insérer dans un découpage administratif préexistant**. Au demeurant, rien ne justifierait de privilégier un cadre plutôt qu'un autre, tous sont également inadaptés aux critères précédemment énoncés. Les nouvelles régions qui pour bon nombre d'entre elles, sont dépourvues de cohérence historique, géographique, économique ou culturelle ne peuvent se substituer à la carte judiciaire existante du seul fait de l'éloignement avec le justiciable. Ce manque d'accessibilité serait encore plus vrai avec les 7 zones de défense.

Restent les **actuels BOP interrégionaux**. Exceptions faites de Bordeaux et Lyon qui coïncident presque exactement avec les régions administratives et les zones de défense, le redécoupage des autres BOP serait aussi hasardeux qu'arbitraire. A supposer démontré leur intérêt budgétaire, ils n'ont en rien permis de solutionner les problèmes structurels de fonctionnement rencontrés par les juridictions qui en dépendent.

4



UNITÉ MAGISTRATS SNM FO estime que le nœud du problème ne réside pas dans le tracé des limites territoriales des juridictions dont on conçoit fort bien la nécessité de les redéfinir en fonction de l'évolution économique et sociologique de notre pays.

Nous préconisons de sortir des découpages théoriques et de **rapprocher aussi précisément que possible la carte judiciaire de celle de la population française avec un seuil de pondération à définir pour les zones rurales**. A une forte densité de peuplement devra correspondre une implantation judiciaire proportionnelle.

La base de calcul à retenir pour définir les effectifs de magistrats à affecter en juridiction sera à minima la moyenne européenne du nombre de juges pour 100 000 habitants (soit 21,5 arrondie à 22) étant rappelé que la France atteint aujourd'hui péniblement la moitié de ce chiffre (11 juges pour 100 000 habitants). Quant au nombre de parquets, il devra lui aussi être aligné sur la moyenne européenne de 12 pour 100 000 habitants (contre 3 aujourd'hui en France).

En résumé la nouvelle cartographie judiciaire aura pour objet de faire correspondre au niveau local et régional les besoins et les moyens.

♦♦♦♦



États généraux de la Justice

Groupe de travail « Pilotage des organisations et évolution des missions et des statuts »

Contribution UNITÉ MAGISTRATS SNM FO

Nos propositions de réforme de l'institution judiciaire

Véritable serpent de mer idéologique et politique la question de la réforme des institutions judiciaires relève plus en France, depuis trois décennies, de la communication électorale que d'un projet abouti visant au renforcement de la démocratie par la mise en œuvre d'une séparation des pouvoirs effective.

Le projet de loi constitutionnelle déposé par Nicole Belloubet, en août 2019, ne fait pas exception à la règle. Ne comportant qu'une seule disposition relative à l'ordre judiciaire, il ne prévoit à son Article 12 qu'une modification marginale de l'Article 65 de la Constitution aux termes duquel les magistrats du Parquet seraient dorénavant nommés sur avis conforme de la formation compétente du CSM et non plus sur avis simple.

Il ne s'agit là en aucune manière d'une avancée mais de la consécration d'une pratique que nul ne songe à remettre en question.

A l'heure où nombre de nos concitoyens expriment un sentiment de collusion entre la justice et le pouvoir exécutif dans le traitement des affaires sensibles ainsi que de partialité dans le processus de désignation des plus hauts magistrats, ce texte dépourvu d'ambition est loin de répondre à cette double interrogation.

A l'inverse, pour y satisfaire pleinement, UNITÉ MAGISTRATS SNM FO a formulé tant auprès du pouvoir législatif qu'exécutif une double proposition :

- renforcer le statut des magistrats du Parquet
- réformer le Conseil Supérieur de la magistrature et lui substituer un Conseil Supérieur de la Justice.







A cela devra s'ajouter une refonte complète de l'accès à la hiérarchie judiciaire et notamment aux postes de chefs de Cour et de juridiction. Il est plus que temps de sortir l'actuel système de cooptation et d'entre soi qui prévaut sous un discours officiel lénifiant de fausse transparence.

Lors de son audition par la Commission Thiriez, UNITÉ MAGISTRATS SNM FO a formulé une série de propositions visant à instaurer pour accéder à ces emplois ainsi qu'à tous ceux de la haute fonction publique, une sélection fondée sur les compétences techniques et les aptitudes à l'encadrement.

Pour éviter tout malentendu, notre organisation rappelle que la refonte de l'ENM en une École de Professions Juridiques réunissant les futurs professionnels du droit de diverses origines, ne résoudrait rien. Il ne s'agirait là que d'un gadget cédant aux facilités de la démagogie et de la communication politicienne de circonstance.

l°) Renforcement du statut des magistrats du Parquet

La rénovation des institutions attendue par les Français passe par une clarification du rôle et du statut des magistrats du Parquet. Pour voir reconnaître aux magistrats Français du Parquet la qualité d'autorité judiciaire au sens de l'article 5-3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et répondre aux exigences réitérées de la jurisprudence européenne (Arrêt MEDVEDYEV du 10.7.2008 et Arrêt France Moulin du 23.11.2010), **le simple alignement de leur mode de nomination et de discipline sur celui des magistrats du Siège ne saurait suffire.**

L'exigence démocratique commande, ainsi, que le statut des magistrats du Parquet soit renforcé par l'octroi de garanties nouvelles en termes d'immovibilité et d'indépendance comme c'est le cas, chez nos voisins européens.

Immovibilité

UNITÉ MAGISTRATS SNM FO demande que **soit modifié l'article 64 de la Constitution** en accordant **les mêmes garanties d'immovibilité aux magistrats du Siège et aux magistrats du Parquet, sans remettre en cause la spécificité du Parquet à la française.**

Une telle mesure s'inscrirait dans la logique de l'unité du corps et **consacrerait la pratique actuelle** ; les magistrats du Parquet n'étant plus mutés même en avancement sans leur consentement ni sans un avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature

Indépendance

UNITÉ MAGISTRATS SNM FO réclame une **réécriture de l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958** aux termes duquel : **"les magistrats du Parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Garde des sceaux, ministre de la Justice."**

2



Si, au nom de la nécessaire cohérence de la politique pénale en juridiction, UNITÉ MAGISTRATS SNM FO ne voit pas d'obstacle à la subordination hiérarchique à l'intérieur du corps judiciaire (Articles 36 et 37 du Code de Procédure Pénale), notre organisation demeure opposée à l'intervention du pouvoir politique dans le fonctionnement de l'Institution judiciaire.

UNITÉ MAGISTRATS SNM FO demande que soit retranchée de l'article 5 susdit toute référence à l'autorité exercée par le Gardes des Sceaux sur les magistrats du Parquet.

UNITÉ MAGISTRATS SNM FO propose que soient rédigés comme suit :

=> le dernier alinéa de l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 : "Les magistrats du Siège et du Parquet sont inamovibles."

=> l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1278 du 22 décembre 1958 :

"Les magistrats du Parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques au premier rang desquels le Procureur Général de la Cour de Cassation."

II*) La réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature.

✓ Un CSM à bout de souffle

L'actuel mode de désignation du CSM est à la fois anti démocratique et non représentatif. Il aboutit au résultat suivant :

- 1 élu des chefs de cour représente 37 magistrats
- 1 élu de la Cour de Cassation représente 73 magistrats
- 1 élu des chefs de juridiction représente 168 magistrats
- 1 élu des magistrats des Premier et Second grade, des cours et tribunaux représente 1 317 magistrats

90 % du corps est ainsi sous représenté et la hiérarchie judiciaire surreprésentée.

Ajoutons à cela un scrutin à deux degrés tout à la fois archaïque, complexe, peu fiable et d'un coût financier déraisonnable (le déplacement des Grands Électeurs pouvant être estimé à 300 000€ en ce non compris les ETP perdus)

Rien ne justifie la perpétuation de cette instance ni dans sa composition ni dans la désignation.



✓ Vers la création du Conseil Supérieur de la justice

UNITÉ MAGISTRATS SNM FO appelle à la création d'un Conseil Supérieur de la justice s'inspirant notamment de l'exemple belge.

a) Désignation du CSJ

➤ Le CSJ serait désigné selon un mode de scrutin transparent et démocratique fondé sur le principe 1 magistrat = 1 voix.

Les magistrats seront regroupés en un collège électoral unique quelles que soient leurs fonctions, leur juridiction d'appartenance et leur position hiérarchique.

➤ Les élections se dérouleront sur scrutin de liste nationale à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste sans panachage ni vote préférentiel.

➤ Le scrutin aura lieu par voie électronique.

b) Composition du CSJ

➤ Le CSJ sera constitué par la fusion du CSM et de la CAV.

➤ Les représentants des magistrats des Cours et Tribunaux seront répartis en deux formations, Sièges et Parquet, de 11 membres chacune.

➤ Le 1^{er} Président et le Procureur Général de la Cour de Cassation y siègeront en qualité de membres de droit.

➤ Le nombre de personnalités qualifiées sera porté à 12 pour maintenir la parité entre magistrats et non magistrats.

Au total le Conseil Supérieur de la Magistrature sera ainsi composé :

| | Formation sièges | Formation parquet |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Membres de droit | 1 ^{er} Président Cour de cassation | PG Cour de Cassation |
| Membres élus | 11 magistrats sièges | 11 magistrats parquet |
| Personnalités qualifiées désignées | 1 avocat 1 membre du Conseil d'État 2 par Président de la République 4 par Président du Sénat 4 par Président de l'Assemblée nationale | |

4



c) Attributions du CSJ

- La création du CSJ conduira à la fusion du CSM et de la CAV dont les attributions seront réunies et même élargies au sein de cette nouvelle instance.
- Le CSJ, organisé en 4 sections, aura pour missions principales :
 - la gestion des carrières et des ressources humaines
 - la déontologie et la protection de l'indépendance des magistrats
 - la discipline du corps
 - la préparation et la gestion du budget des juridictions.

Sans une refonte d'envergure des instances en charge de sa gouvernance, et sans une redéfinition du statut du Parquet, l'institution judiciaire s'enfoncera chaque jour davantage dans un divorce toujours plus grand avec une opinion publique dont les attentes d'indépendance et d'impartialité ne sauraient être systématiquement ignorées sous peine de voir surgir une crise démocratique sans précédent.

III*) Pour la création d'une École de la Haute Fonction Publique

Lors de son dernier congrès extraordinaire, UNITÉ MAGISTRATS SNM FO a pris une initiative inédite dans l'histoire du syndicalisme judiciaire en faisant le choix d'accueillir dans ses rangs les magistrats administratifs et financiers qui participent chaque jour, au même titre que les magistrats judiciaires, à l'édification de l'état de droit.

Dès lors, la création à l'instar de l'École de Guerre, d'une "École de la Haute Fonction Publique" répondrait-elle tout à la fois aux attentes des magistrats et aux impératifs bien compris d'une réforme de l'encadrement de la nation ?

En premier lieu, nous considérons que cette "EHF" ne saurait se confondre avec l'ENM ni avec une quelconque autre école d'application. Il sera, à l'inverse, nécessaire qu'un partenariat étroit s'instaure entre ces deux organismes.

Élargir le catalogue des formations de l'ENM ou en rendre certaines obligatoires, ne permettra nullement de refonder la haute fonction publique de notre pays. A cet égard, relevons que le CADEJ ne peut, en aucune manière, répondre à une telle ambition.

Quitte à les externaliser pour plus d'efficacité, la future "École de la Haute Fonction Publique" devra conserver impérativement la maîtrise des programmes et le contrôle des connaissances.

Dans la lignée de ce qui est actuellement pratiqué à l'École de Guerre, et en conformité avec le principe de méritocratie républicaine auquel nous sommes attachés, UNITÉ MAGISTRATS SNM FO formule les préconisations suivantes :



- l'accès à cette "EHF" doit se faire exclusivement **sur concours**
- **10 à 12 ans de pratique professionnelle** doivent être exigés des candidats
- la **durée de la formation** ne saurait être inférieure à **un an**
- l'**obtention, à l'issue d'un diplôme** sanctionnera l'acquisition des savoirs et des compétences
- en termes de déroulement des carrières, la possession du diplôme susdit donnera **accès automatiquement au premier degré de l'échelon sommital**. Une liste d'aptitudes à l'exercice de telle ou telle fonction sera établie par l'École au vu des capacités de chacun. Dans le cas de la magistrature judiciaire, le Conseil Supérieur de la Magistrature aura compétence liée et se verra attribuer exclusivement un pouvoir d'affectation.

Pour remplir pleinement sa future mission, cette "École de la Haute Fonction Publique" devra permettre à celles et ceux qui auront suivi avec succès la formation, de poursuivre leur carrière, s'ils le souhaitent, dans un autre ministère que leur ministère d'origine.

Face à la crise institutionnelle et fonctionnelle sans précédent que traverse l'institution judiciaire, les attermoissements et les paroles creuses ne sont plus de mise. Le temps des actes est venu.

♦♦♦♦



Contribution de l'UNSA services judiciaires



Paris, le 25 novembre 2021

CONTRIBUTION DE L'UNSA SERVICES JUDICIAIRES AUX ETATS GENERAUX DE LA JUSTICE

La Justice va mal !

Ce constat, l'UNSA le dénonce et fait des propositions d'améliorations depuis longtemps !

Le bateau Justice est en train de sombrer, les états généraux énième comité du genre à se réunir ne changera rien s'il n'y a pas derrière une volonté politique forte, non partisane et dénuée de volonté d'agir dans le cadre d'une élection !

Le prochain Garde des Sceaux sera un bon ministre uniquement s'il ne lance pas de réforme de fond de la Justice dans tous types de contentieux

Il sera un bon ministre s'il décide de mettre d'énormes moyens sur les trois sujets suivants :

- **Le recrutement de personnels de greffe (et de magistrats) à hauteur des autres pays européens** (pour passer de 34 personnels pour 100 000 habitants à 61 personnels pour 100 000 habitants : moyenne européenne chiffres de la CEPEJ)
- **Mettre enfin à niveau la totalité du système informatique des services judiciaires**, réseau paramétré pour des logiciels web, des matériels neufs et performants à tous et enfin des logiciels qui fonctionnent vraiment (Cassiopee enfin efficace depuis 10 ans les collègues souffrent avec ce logiciel inadapté, Portalis qu'on attend toujours et la PPN pour qu'elle arrive enfin) ! À la Justice on veut passer au numérique mais on ne met jamais les moyens réellement nécessaires pour réussir la transition!
- **La reconnaissance pour les personnels, avec une réforme statutaire qui valorise le cœur du métier et de l'indemnitaire** pour enfin mettre les personnels de greffe à la hauteur des salaires des autres directions et ministères !

Concernant les États Généraux, vous aurez compris que l'UNSA n'en attend pas « le grand soir », elle a été déçue dès le départ : informée tardivement, invitée sans réelle volonté d'échanger, sceptique sur le devenir de ces travaux à 6 mois de l'élection présidentielle. Nous avons boycotté leur ouverture pour ces raisons mais l'UNSA prendra toute sa part dans certains travaux.

UNSA Services Judiciaires – Conseil de Prud'hommes – 27 rue Louis Blanc – 75010 PARIS
Tél. 01.40.38.53.71 ou 53.72 - Mail svnd-unsaj@justice.fr - Site <http://unsasj.fr>



Aux vues des objectifs annoncés pour chacune des 7 thématiques déclinées, l'UNSa-SJ a fait le choix d'être particulièrement proactive et investie dans trois d'entre elles pour lesquelles elle souhaite être force de propositions, comme lanceur d'alertes et sera vigilante pour que les droits et la protection des personnels soient respectés :

- 1/ Evolution des missions et des statuts
- 2/ Pilotage des organisations
- 3/ Simplification de la justice civile

Tout d'abord, certes le budget de la Justice est en hausse de 8%, mais on part de très loin et celle-ci n'est que de 3,5% pour les Services Judiciaires sans tenir compte de l'inflation de 1,8% par an qui vient pondérer cette hausse.

La Direction des Services Judiciaires nous indique que nous sommes à presque 7% de vacances de postes dans les greffes, ce qui représente un déficit de 1500 personnels dans les tribunaux selon outil-greffé, dont 600 greffiers.

L'UNSa-SJ vous rappelle que la France est en queue de peloton dans le classement de la CEPEJ. Cette hausse de 3,5% va se traduire par 47 postes de greffiers en plus par rapport à 2021 et 50 postes de magistrats.

La forte hausse de 660 millions d'euros du budget, reste donc biaisée par rapport à tous ces éléments.

L'UNSa-SJ espérait que dans les 660 millions une partie soit affectée pour améliorer ces problématiques et dédiée aux personnels de greffe, il n'en est rien.

C'est une vraie déception alors le rapport de M. BAS, Président de la Commission des Lois du Sénat de 2017 (Cinq ans pour sauver la Justice), prévoyait des solutions concertées et des préconisations adaptées à nos besoins.

I. Trois axes indispensables d'amélioration sont proposés par l'UNSa Services Judiciaires

Une augmentation des effectifs de fonctionnaires, tous corps confondus.

Il faut recruter des emplois pérennes.

Le rapport Bas répondait à ce besoin d'effectifs, il faut le reprendre. Les services judiciaires manquent de personnels administratifs (SA, adjoints) pour que les greffiers puissent se concentrer sur leurs missions de techniciens de la procédure.

Les contractuels sont très biens et volontaires mais il faut les former et contrôler leur travail à posteriori, ce qui minimise nettement l'apport de l'aide et il y a (après quelques mois) un turn-over important, du fait des conditions de travail trop dégradées dans les services judiciaires, d'un recrutement contraint dans des délais trop courts qui n'ont pas permis le recrutement adéquat, ou encore du fait de la réussite à des concours ou à d'autres entretiens sur des postes et administrations plus attractifs.

UNSa Services Judiciaires – Conseil de Prud'hommes – 27 rue Louis Blanc – 75010 PARIS
Tél. 01.40.38.53.71 ou 53.72 - Mail synd-unsaj@justice.fr - Site <http://unsaj.fr>



La formation des « sucres rapides » est effectivement chronophage, surtout qu'elle s'ajoute à celle des nombreux greffiers stagiaires qui sont massivement formés à l'ENG, et à celles des vacataires. Et ce en plus de la gestion quotidienne des urgences qui sont inhérentes au travail de greffe.

Sur le besoin de recrutement : le ratio greffier/magistrat est trop faible : entre 0,8 et 1 alors qu'il devrait être supérieur. Le greffier ayant vocation à intervenir en amont, pendant et en aval du processus de décision.

De plus, ce chiffre ne tient compte que des seuls magistrats professionnels, auxquels il faut ajouter les MTT, honoraires, délégués du procureur (qui traitent 52% des procédures pénales) et conseillers prud'hommes... Ces magistrats non professionnels, dont la formation commence souvent à posteriori de leur prise de fonction, ont particulièrement besoin d'être assistés, et parfois aidés, par des professionnels de la justice judiciaire que sont les greffiers.

Et ensuite, que se passera-t-il pour la Justice à l'expiration des 6 ans de contrats, non renouvelables dévolu à la justice de proximité ? Les postes de titulaires entre-temps ne seront-ils pas supprimés ? Ou leur recrutement mis en sommeil ?

Voilà pourquoi les services judiciaires ont besoin d'emplois de greffes pérennes et formés par son école dédiée, l'activité de la Justice n'ayant jamais baissée et les contentieux s'étant considérablement complexifiés depuis les 30 dernières années.

Une revalorisation statutaire et indemnitaire des personnels de greffe, à la hauteur réelle des enjeux :

Il faut travailler sur la reconnaissance des personnels de greffe qui souffrent de conditions de travail difficiles et d'un manque de reconnaissance institutionnel. Les greffiers sont hautement qualifiés (même niveau de diplôme que les magistrats et une formation de qualité de 18 mois), ils sont en attente du passage en catégorie A, comme les CPIP et les éducateurs PJJ.

Là encore le rapport BAS le préconisait (proposition 91). Or pas un seul centime dans le budget 2022 ciblé pour les greffiers qui ont des compétences accrues. La revalorisation des corps communs (proposition 8 du rapport BAS) est nécessaire mais rien n'est retranscrit dans le projet de budget.

Sur l'inefficacité de l'équipe renforcée autour du magistrat : il faut revenir aux fondamentaux. De quoi la Justice a-t-elle besoin pour bien fonctionner ? De juges, de greffiers, d'encadrants (DG), de personnels administratifs et techniques.

Or, la Chancellerie a fabriqué un millefeuille de professions nouvelles qui ne correspondent pas à ces besoins primaires : assistants de justice, juristes assistants, contractuels A chargés de la communication et de la création de réseaux de proximité, des contractuels B et C non formés... Ces apports en personnels ont un coût réel mais ne permettent pas de s'attaquer aux vraies problématiques de fonds que sont les délais de traitement et la résorption des stocks, surtout quand, sous prétexte de ces recrutements anarchiques, les chefs de juridiction décident l'augmentation des rythmes. Ces déséquilibres génèrent aussi du mal-être.



La fin de l'empilement des réformes à marche forcée sans cohérence ni moyens humains, et informatiques adaptés .

Il est nécessaire de stopper les réformes, surtout qu'elles se font toujours à moyens constants déjà insuffisants.

Le rythme effréné des réformes, sans délais, sans anticipation, qu'elles soient juridiques (réforme pénale, civile, justice des mineurs, AJ, JAF.), techniques (numérisation, PPN.) ou organisationnelles (fusion des juridictions, contractualisation des greffes.), entraîne une souffrance professionnelle croissante pour les collègues qui n'ont pas d'autres moyens que de faire des heures supplémentaires pour permettre à l'institution de fonctionner.

Les personnels de greffe ont besoin en revanche, de vrais moyens informatiques, de logiciels efficaces, de réseaux bien dimensionnés. Actuellement, c'est une catastrophe.

Le matériel est inadapté au travail du quotidien avec des logiciels informatiques instables qui dysfonctionnent quotidiennement, des imprimantes non performantes, des logiciels multiples et incompatibles qui obligent à travailler sur plusieurs postes, des trames informatiques qui ne sont pas à jour et obligent à des manipulations manuelles chronophages (La peine de mort est toujours accessible alors que la réforme pénale de 2020 n'est pas complètement intégrée !) : ces embûches matérielles qui ralentissent le travail en juridiction sont le lot le quotidien des agents du greffe, c'est encore une cause de souffrance au travail pour ceux qui côtoient au quotidien des justiciables démunis, qui jouent un pan de leur vie familiale personnelle ou professionnelle.

L'effort numérique opéré par le Ministère de la justice et décliné dans son Plan de transformation numérique (PTN) a été complètement sabordé par la succession des réformes depuis 2017 qui a empêché la remise à niveau du socle numérique de la justice, actuellement très en deçà des autres administrations comme des autres pays européens en matière de justice. Les évolutions numériques imposées notamment avec la loi de programmation de la justice, qui a entraîné une réforme des contentieux comme de l'organisation des juridictions (fusion TGI/II), ont considérablement ralenti le calendrier de mise en œuvre du PNT et la consolidation indispensable de l'infrastructure numérique du ministère. La crise sanitaire, qui a mis à jour la pauvreté de l'équipement en ultra-portable et en applicatifs-métiers télétravaillables a fini d'achever ce constat d'un retard numérique toujours important qui pèse et freine le travail des greffes au quotidien.

II. Sur la participation aux groupes de travail :

Évolution des missions et des statuts :

L'UNSa est pour la filialisation des métiers, par contre en plus des filières administratives et juridictionnelles évoquées dans vos questions, nous ajoutons la filière technique qui vient en soutien aux deux premières.



La proposition de greffier juridictionnel du rapport DELMAS-GOYON ne vient que conforter ce que l'Union Européenne des Greffiers (E.U.R.) a déjà énoncé et qui est confirmé par le Livre Blanc pour un Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe que l'E.U.R.

Avec ce Livre Blanc, l'E.U.R. veut signifier aux décideurs politiques qu'elle est convaincue du fait que dans les tribunaux d'Europe il y a une place, aux côtés des juges et des procureurs, pour qu'un organe juridictionnel puisse rendre des décisions, sans entrer en collision avec les prérogatives des juges dans les affaires contentieuses et avec celles des procureurs dans les poursuites pénales. C'est déjà la réalité dans de nombreux pays européens et extra-européens.

L'UNSa-SJ s'inscrit totalement dans le Livre Blanc de l'E.U.R.

L'UNSa-SJ revendique dès lors la création d'un corps de greffier juridictionnel de catégorie A dans lequel l'ensemble des greffiers avec leurs missions actuelles a vocation à s'inscrire.

Il faut aussi transférer l'ensemble des missions que les greffiers accomplissent à la place des magistrats à l'heure actuelle et qui sont de leur compétence exclusive dans le COJ (exemples : mise en état civile, OP, IP, désignations d'expert, ordonnances de référé etc...)

S'agissant des missions dévolues aux assistants de justice et juristes assistants, elles relèvent de l'expertise juridique et de l'analyse des dossiers sur le fond du droit.

Elles seront transférées au corps de "greffier juridictionnel".

Les contractuels occupant ces fonctions pourront être intégrés au sein de ce corps par le biais d'une passerelle spécifique, Les DSGJ ne souhaitant pas intégrer la filière administrative pourront intégrer la filière juridictionnelle s'ils le souhaitent.

Une passerelle directe vers la magistrature doit être envisagée pour ce nouveau corps.

Même si les missions de chacun sont définies par le statut, il y a le principe de réalité, et quand les effectifs sont trop faibles sur le terrain, on prend les personnels présents et c'est ainsi que des assistants de justice font parfois du travail du greffe des adjoints font fonction de greffier...etc.

On doit remettre de la cohérence dans tout cela et d'abord supprimer l'article R123-14 du COJ qui permet de faire prêter serment à de nouveaux faisant -fonction de greffiers.

Pour recentrer les greffiers sur leurs missions juridictionnelles, le nombre de SA et d'adjoints doit être revu nettement à la hausse et beaucoup mieux rémunérés avec une augmentation indemnitaire réaliste qui fidélise les personnels.

Un adjoint qui passe de la DAP à la DSJ peut perdre jusqu'à 200 euros mensuels en prime, sur un salaire de 1600 euros nets, c'est la raison pour laquelle les personnels corps communs fuient la DSJ vers d'autres directions ou ministères.



Pilotage des organisations :

Les questions posées dans le fascicule de ce groupe de travail inquiètent !

Elles laissent entrevoir la question **d'une réforme de la carte judiciaire** des Cours d'Appel !

Pour l'UNSa, il est hors de question de subir cela !

Toutes ces juridictions sont utiles aux citoyens et aux justiciables sans oublier les personnels qui y sont affectés. Le Garde des Sceaux prône la justice de proximité... si c'est pour mettre la juridiction d'appel à 300 ou 400 KM du justiciable après regroupement, où est la proximité ?

Sur la partie gestion, est ce que la gestion globale doit se faire dans les SAR BOP ?

N'est-ce pas déjà le cas ? Les SAR UO ont-ils encore des prérogatives sur leur budget et leurs moyens ?

Sur la partie concernant les évolutions et une meilleure compréhension de l'institution par le justiciable :

Il faut renforcer l'accès au droit par des professionnels judiciaires : Il est actuellement délégué quasi exclusivement au secteur privé. Soit par le biais des professions libérales (avocats, notaires, huissiers...) qui animent les RAD et permanences gratuites des PAD, soit par le biais des salariés du milieu associatif.

Seul personnel de la justice judiciaire : les greffiers MJD ou coordonnateurs de CDAD. Or, cette mainmise du privé sur l'accès au droit est source de déséquilibre dans l'information donnée au justiciable.

Exemple : les professions libérales sont exposées à un conflit d'intérêts et ne peuvent informer le citoyen en toute neutralité. Cette attitude leur serait préjudiciable : ils n'ont pas intérêt à dire que l'action civile suppose que la partie adverse soit solvable pour que le jugement soit exécutable et donc le procès utile. Les citoyens qui ne sont jamais allés dans un tribunal méconnaissent toutes les options et pratiques, ils reçoivent des informations incomplètes, voir tronquées. Or, l'accès au droit génère des attentes auxquelles il faut savoir répondre : si après l'information, l'action en justice ne suit pas, s'ensuit de l'incompréhension et la suspicion du justiciable dans la justice.



Simplification de la justice civile

L'UNSa n'interviendra que sur un point dans ce groupe de travail.

En matière civile, la création d'un greffier juridictionnel doit conduire à lui confier des compétences procédurales propres, car dans la pratique elles sont souvent exercées par les fonctionnaires des greffes"...

L'UNSa SJ soutient qu'au-delà du développement des compétences du greffier dans ses missions traditionnelles d'assistance et de gestion procédurale, **il faut aussi envisager de reconnaître certaines missions et compétences effectuées par les greffiers en lieu et place des magistrats** comme la mise en état au civil et la préparation des décisions en matière d'injonctions de payer la désignation d'experts.....

Le transfert de ces compétences aux greffiers est favorable à l'instauration d'un véritable travail en équipe qui suppose une responsabilisation suffisante de chacun des acteurs et la valorisation statutaire des personnels de greffe en charge de ces missions.

L'UNSa sera vigilante à ce que le législateur et le ministère ne soient pas tentés par la déjudiciarisation de nombreuses procédures en vue d'alléger la charge des juridictions. A chaque fois que cela est arrivé (exemple : certificats d'hérédité et divorce par consentement mutuel) cela a engendré des coûts rédhibitoires aux citoyens ou justiciables concernés.

C'est inadmissible, la Justice doit rester un vrai Service Public non payant !

* * *

Dans sa motion votée en Congrès le 14 octobre dernier et annexée au présent document, l'UNSa Services judiciaires, première organisation syndicale, lance une alerte ferme au gouvernement actuel, et à venir.

Les personnes de greffe doivent être enfin entendus. Il doit être rapidement trouvé des solutions au mal-être ressenti par les fonctionnaires car le greffe constitue le socle sur lequel tout l'édifice judiciaire repose. Bien au delà de la confiance en l'institution, c'est de la survie de la justice de qualité dont il est question.

L'UNSa Services Judiciaires,
le 25 novembre 2021



MOTION CONGRES LYON 12-14 OCTOBRE 2021

L'administration fait semblant de nous entendre, mais ne nous écoute jamais, comme le démontre l'absence, désormais systématique, du ministre de la Justice à nos Congrès.

En dépit de ce mépris, l'UNSA SJ continue de défendre nos valeurs, nos métiers et nos statuts au travers de revendications ambitieuses et réalistes.

Les adhérents et les représentants de l'UNSA SJ, réunis en Congrès du 12 au 14 octobre 2021, déplorent à nouveau de constater que, malgré les alertes et promesses successives, tout EMPIRE :

- des conditions de travail intenable,
- un niveau de souffrance au travail inédit,
- des réformes en cascade, à marche forcée, mal conçues, mal préparées et sans moyens,
- une absence de reconnaissance, comme cela se profile dans le cadre des futurs états généraux de la Justice,
- un empilement chaotique d'intervenants de toute nature qui rend incompréhensible l'organisation et le fonctionnement des greffes,
- une perte de sens dans l'exercice des missions,
- une hémorragie de départs de plus en plus précoces et des vacances de postes,
- un calcul des rémunérations devenu illisible et inéquitable : Le RIFSEEP est usine à gaz,
- l'écrêtement récurrent des dépassements horaires non compensés et non payés qui revient de fait à du travail dissimulé

Notre ministre se vante d'un budget exceptionnel et historique de 1,3 milliards d'euros de crédits supplémentaires, mais personne n'est dupe ! A la DSJ, nous savons où va passer cet argent : principalement pour payer des magistrats contractuels, quelques agents contractuels dans les greffes et c'est tout ! Que reste-t-il pour les fonctionnaires ? Des miettes !

Dans ce contexte, plus que jamais, l'UNSA SJ exige des actes.

Nous réclamons :

- une réforme ambitieuse et concrète de nos statuts,
- une reconnaissance de nos métiers,
- la transformation du corps des greffiers en corps de greffier juridictionnel de catégorie A, comme nous le promet notre Garde des Sceaux,
- le développement des corps de catégorie B et A dans le cadre d'une filière technique globale et cohérente,
- l'harmonisation des régimes indemnitaires pour les corps communs,

Nous exigeons :

- un positionnement clarifié et renforcé des directeurs de greffe dans la gouvernance des juridictions,
- le maintien des postes d'Adjoints administratifs nécessaires aux greffes,
- la protection des agents contractuels et la clarification de leurs missions,
- la préservation du service public de la justice, menacé par la privatisation des contentieux et des personnels.

Dans tous ces combats, l'UNSA SJ mobilise toutes ses forces à vos côtés.
Rassemblés, nous serons toujours plus forts et nous irons toujours plus loin !

Lyon, le 14 octobre 2021



Contribution du syndicat des greffiers de France-FO



Etats généraux du droit :
Statuts et Missions

Dès 2018 la réforme de la justice est au cœur des préoccupations.

Lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, qui s'est tenue le 15 janvier 2018, le président de la République rappelait que la justice n'est pas un service public comme les autres. « Je serais même tenté de dire qu'il n'est pas souhaitable que nos concitoyens ne conçoivent jamais la justice comme une prestation quotidienne offerte par l'État à eux-mêmes. Je suis persuadé que doit rester attachée à la justice une forme de hauteur, et parfois même de distance, qui seules donnent à ses décisions leur indispensable autorité ».

Après avoir eu les chantiers de la Justice, nous voici dans les Etats Généraux de la Justice. Ces derniers s'adressent tant aux particuliers qu'aux professionnels que nous sommes. Nous ne reviendrons pas sur la méthode tambour battante, ni sur les questionnaires, mais nous avons fait le choix de répondre à votre groupe de travail.

La question de fond est : qu'est-ce que nous attendons nous professionnels, fonctionnaires de la justice ? Nous sommes confrontés depuis de nombreuses années à une hausse de contentieux.



- **Le maillage territorial**

Le Président Macron en 2018 indiquait que l'amélioration de l'organisation ne se réaliserait pas sur la suppression de tribunaux ou de cours d'appel mais sur une redistribution des contentieux au sein d'un ressort en spécialisant certaines juridictions, en simplifiant la lisibilité de l'accès aux juridictions sur un même territoire.

Où en sommes-nous 3 ans plus tard, sur la même chanson à savoir qu'il faut réduire les délais (a) et revoir la carte (b)

A) Les délais :

Le 1^{er} élément que nous voyons dans la presse chaque semaine comme un LEITMOTIV pour réformer est « La maîtrise des délais ».

La question à nos yeux est très simple est ce que nous devons recentrer le juge sur des contentieux complexes et favoriser la spécialisation pour continuer à produire une justice de proximité ou favoriser le déploiement de lieu de justice ?

Est-ce que la carte judiciaire a eu un sens ? Il est difficile de concilier la facilitation de l'accès au droit pour le citoyen avec la suppression des lieux de justice.

Est-ce qu'une nouvelle carte est voulue par le ministère ? Elle ne l'est clairement pas pour nous.

Quel objectif très clairement affiché, dit et écrit veut le ministère ? Rendre plus de décisions de qualité ou de quantité ?

Pour rendre la justice plus rapidement encore faut-il avoir les moyens. Lorsque nous avons des taux de vacance de poste autour de 17% comme l'a rappelé le 19 Novembre à l'ENG le Garde des Sceaux, il faut se poser les bonnes questions. Nous n'allons pas nous féliciter pour autant de le voir réduit de moitié grâce uniquement à l'arrivée des contractuels.

La réduction des délais ne se résout pas à coup de contractuels mais de fonctionnaires recrutés et formés.

Et à plus fortes raisons, les fonctionnaires doivent former les contractuels en plus de leur travail ce qui ne résorbe pas les objectifs escomptés à savoir de réduire les délais, mais uniquement le taux de vacance de poste sur le papier de manière provisoire.



B) Revoir la carte

L'idée sous-jacente depuis la carte Judiciaire de Rachida Dati en 2010 est que cette dernière n'a pas abouti. Le ministère a fait et refait des groupes de travail, nous avons eu la Justice du 21ème, puis les Chantiers de la Justice et nous sommes aux Etats Généraux. A quand le Vendôme de la Justice pour un énième épisode ?

Une première ébauche a été réalisée avec l'usine à Gaz versus fusion des TGI et des TI et le maintien des TPRX. Qu'est-ce que l'on y a gagné en termes de fonctionnement ? De la manœuvre bon marché transposable d'un service à l'autre, des avancements de carrière pour des magistrats en fonction de la taille des juridictions, pour les fonctionnaires RIEN.

Idem pour le justiciable car pour lui aujourd'hui tout se ressemble.

Nous partons du postulat que la carte judiciaire telle qu'elle est actuellement ne doit pas encore une fois être modifiée sur le fond. Mais des améliorations peuvent être réalisées.

1 région : deux cours d'appels pourquoi garder les chefs de cours de deux cours d'appel. On ne touche pas aux compétences, au personnel, mais il n'y a pas besoin de deux chefs de cours.

Nous voulons nous caler sur d'autres administrations, mais nous voulons garder à la tête des juridictions une triarchie. Et bien justement penchons-nous sur ce sujet, avons-nous besoin de 3 personnes à la tête d'une juridiction. Quelle autre administration non archaïque fonctionne de cette manière-là ?

Aucune.

Ayons à la tête un chef de juridiction avec en parallèle un chef de greffe et donnons-leur de vrais pouvoirs.

Il est vrai que ce schéma-là déroule beaucoup moins la carrière des magistrats. Pour nous fonctionnaire, cela ne changera rien, changer de juridiction ne rapporte rien, cependant des économies pourraient être réalisées et redistribuées au profit des fonctionnaires dans une reconnaissance de leur mission au quotidien.

Donnons aux juridictions et aux assemblées générales de réels pouvoirs. Aujourd'hui tant du côté des magistrats que des fonctionnaires, c'est la désertion de ces instances qui ne sont au mieux que des chambres d'enregistrement quand le quorum est atteint.

Pourquoi ne pas écouter et faire voter ceux qui vivent dans ces lieux de justice ?



Est-ce qu'il ne serait pas intéressant de faire voter en assemblée les budgets et d'avoir une vraie discussion entre magistrats et fonctionnaires sur cette thématique, plutôt que de savoir que le bureau de Madame Michu sera repeint en jaune coquille d'œuf en février.

Nous l'avions demandé par le passé, réfléchissons à la gouvernance des juridictions. Vous souhaitez recentrez les magistrats sur leurs missions, nous vous suivons sur la question, **donnons aux fonctionnaires de catégorie A la vraie gestion des juridictions**. N'en faisons pas un club sandwich coincé entre deux chefs de juridiction.

Renforçons la proximité avec le justiciable, comment peut-on intellectuellement dire nous voulons une justice de proximité et dire en même temps spécialisons les juridictions. Spécialiser revient à supprimer à plus ou moins court terme, le contentieux du quotidien. Si le but est de le donner aux auxiliaires de justice, tel que les avocats qui n'ont jamais réfléchi à un numérisé clausus de la profession, nous vous disons non.

Nous souhaitons des recrutements pérennes, pour répondre au besoin d'accès à la justice de chacun.

- **La question de la taille efficiente des juridictions**

En introduction comment ne pas parler du budget et du recrutement lorsque l'on évoque la taille critique et efficiente d'une juridiction. Il y a toujours plusieurs manières de lire un budget comme de voir son verre à moitié vide ou à moitié plein.

Nous avons un Garde des Sceaux qui court les plateaux téléés plutôt que les représentants du personnel pour annoncer que JAMAIS au grand JAMAIS le budget de la justice n'a été si mirifique. Il a augmenté de 33% pendant les cinq années.

Il nous est loué la création d'emplois en informatique (B), favoriser l'accès à la justice au citoyen (C).

- **Ou en sommes-nous en termes de moyens informatiques**

Les crédits prévus dans le domaine informatique progressent de 28,4 %. Nous devons nous enthousiasmer de recruter 30 emplois au secrétariat général pour développer l'informatique, alors que d'autres ministères depuis des années ont fait le choix de recruter de vrais professionnels en ce domaine. Nous nous sommes dédiés depuis des années des magistrats en charge de l'informatique, de l'immobilier. Est-ce leur cœur de métier ? Non.

Commençons déjà par réajuster au sein des cours d'appels et en administration centrale l'ensemble des postes dévolus aux magistrats spécialistes en tout domaine, et donnons et recrutons enfin de vrais spécialistes en informatique en immobilier qui nous éviteront bien des écueils.

Contribution Statuts et Missions SDGFFO



Est-ce que l'argent est bien utilisé dans notre ministère non ? Nous le savons bien. Nous avons dépensé des millions pour des logiciels sans que cela ne soit une réussite. Le ministère a accumulé un retard faramineux en matière de numérique.

PORTALIS projet phare avec un coût estimé à 28,5 M d'euros a été réévalué en 2015 à 45 M puis 77,5 en 2020. Le coût total tourne autour de 100M soit près de 3 fois plus que le départ. Cela pose de nombreuses questions sur la rédaction du cahier des charges, sur le calibrage du projet.

Et si lorsque le ministère avait un projet, il passait par des spécialistes ?

La crise sanitaire n'a fait que mettre en avant notre pénurie en termes de logiciels et de portables. Le fossé s'est encore creusé dans les juridictions où le pénal avec des statistiques qui s'affichent dans la presse était équipé des moyens de travail et le civil a ramé. Une vaste réforme de la transformation numérique est à réaliser.

Il convient de doter chaque agent d'ordinateur portable et de favoriser le télétravail pour les agents qui en font la demande.

Le télétravail ne doit pas être vu comme quelque chose que l'on peut faire dans plein d'administrations mais pas chez nous. Bien sûr toutes nos missions ne sont pas télétravaillables mais certaines le sont mais pour autant le fonctionnaire n'y accède pas.

Nous le savons, la dématérialisation va amener nos missions à évoluer, aucune réflexion ne tourne autour de cela. Nous restons dans un fonctionnement archaïque où notre hiérarchie veut absolument avoir sous la main sa petite main.

Dans un souci d'efficacité, arrêtons de penser que les magistrats savent tout faire, l'ENM n'est pas une école d'ingénierie pour tout métier. Elle est une école pour dire le droit. Commençons par arrêter la participation aux X commissions diverses et variées.

Combien sommes-nous de fonctionnaires à connaître des magistrats après qui nous devons courir pour obtenir une décision, une signature ? Ils sont en réunion, en formation, donnent des cours, ou tout simplement ils n'ont pas les mêmes horaires que nous.



Nous souhaitons :

- Le renforcement des rôles des CLI au niveau départemental et régional avec une reconnaissance salariale de leurs fonctions
- Le recrutement d'informaticiens
- La fin des magistrats informatiques, immobilier
- La création d'une filière technique A, B et C au sein des juridictions

B La taille efficiente ce sont aussi les moyens que l'on y met

Piloter une juridiction c'est aussi faire avec les effectifs (1) et repenser les juridictions (2)

• **Les effectifs :**

Il est inenvisageable de parler pilotage et organisation si à un moment donné nous ne pouvons pas parler des effectifs ou alors c'est juste un effet de manche.

Nous avons eu l'effet «IMPULSE » cette année, 40 créations d'emplois sont prévues dans les juridictions. 50 emplois de magistrats, 47 emplois de fonctionnaires de greffe et 50 emplois de personnels d'encadrement sont créés, tandis que sont supprimés 107 emplois administratifs et techniques.

Nous avons eu nos sucres rapides à savoir les contractuels recrutés pour une période de 1 à 5 ans, nous n'allons quand même pas nous réjouir de voir une institution régaliennne consolider ses effectifs avec des contractuels. Les juridictions vivent sous perfusion depuis des années.

Les juridictions ne fonctionnent très clairement que sous la politique du chiffre. Le ministère a trouvé avec le recrutement des contractuels toutes catégories confondues, un levier pour réduire ses stocks. Il n'est pas envisagé de pérenniser ou de recruter des fonctionnaires. Nous sommes juste sur un effet one shot.

La DSJ a reconnu lors de la présentation du budget que sur les 2436 créations d'emplois du quinquennat, 1914 sont non pérennes, soit 78 % des recrutements, étonnamment il y a eu beaucoup moins de communication dans ce sens-là. Et si les juridictions sont à bout de souffle c'est à cause de cela car si nous faisons un petit focus sur les recrutements voici ce que cela donne :

Faisons un petit flash en arrière sur les recrutements uniquement de fonctionnaires : (source : avis de la commission des lois constitutionnelles sur le projet de loi de finances)



Comparaison recrutement greffier adjoint adm./greffier depuis 2010 :

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Greffier | 8778 | 8881 | 9209 | 9357 | 9578 | 9819 | 10267 | 10679 | 10786 |
| Adjoint Adm | 9782 | 9145 | 8863 | 8684 | 8343 | 8350 | 8065 | 7790 | 7690 |

Avec la transformation des C en B :

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nombre de postes proposés | 50 | 40 | 50 | 50 | 200 | 200 | 100 |

Cette année 715 postes sont offerts aux différents concours

280 en 2017

185 en 2015

307 en 2014

143 en 2013

Mais cela ne veut rien dire si on ne le corrèle pas au taux de sortie, chiffres donnés par la DSJ lors des bilans sociaux et du taux de remplacements.

Taux de sortie :

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|------|------|------|------|------|------|---------|--------|---------|
| 81% | 93% | 114% | 119% | 106% | 99% | 80% | 73,29 % | 72,65% | 69,71 % |

Taux de remplacement :

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|------|------|------|------|------|------|---------|--------|-------|
| 81% | 93% | 114% | 119% | 106% | 99% | 80% | 73,29 % | 72,65% | 69,71 |

L'âge moyen du greffier :

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ? | 45 ans | 44 ans | 44 ans | 44 ans | 43 ans | 43 ans | 39 ans | 42 ans | 43 ans |



Absentéisme :

| | A | B | C | % total |
|------|--------|--------|---------|---------|
| 2010 | 5,9 % | 5,84 % | 10,43 % | 8 |
| 2011 | 5,35% | 5,93% | 10,80% | 8,26 |
| 2012 | 4,24% | 5,61% | 10,03% | 7,52 |
| 2013 | 5,12% | 5,95% | 10,22% | 7,77 |
| 2014 | 4,76% | 6,36% | 10,61% | 8,08 |
| 2015 | 8,79% | 10,44% | 14,12% | 11,82 |
| 2016 | 6,10% | 6,70% | 11,20% | 8,40 |
| 2017 | 11,56% | 10,82% | 15,39% | 8,70% |
| 2018 | 5,64% | 7% | 12,15% | 8,89% |

Le taux de temps partiel :

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------|-------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 23,15 % | 22,5% | 25% | 24,17% | 24,09% | 23,59% | 23,24% | 22,99% | 26,45% |

Aujourd'hui le constat des effectifs est très clair concernant les fonctionnaires des greffes.

Les juridictions sont mal calibrées à savoir que le ministère a fait du recrutement massif de greffiers pour combler des départs de B et de C. Il y a eu un amalgame des missions.

Nous nous retrouvons avec des collègues sur diplômés employés à des fonctions pour lesquelles ils ne trouvent très vite que peu d'intérêt.

Que peuvent penser les collègues magistrats et fonctionnaires d'un ministère qui sort à la presse, façon café du commerce qu'un juriste assistant va permettre à un magistrat de rendre deux fois plus de décisions. Ça veut dire quoi ? Que les 18 mois de scolarité de L'ENG ne servent à rien, que les 3 ans à l'ENM non plus puisqu'en une semaine de formation nous avons des cadeaux bonus prêts à l'emploi.

Pourquoi parce que le ministère et plus particulièrement la DSJ a toujours nié le vivier que constituait le corps des greffiers pour faire autre chose.



L'équipe pensée autour du magistrat est un sujet sur la table depuis des années, mais elle s'est aussi heurtée à l'hostilité des magistrats. Ces derniers ont préféré avoir des juristes assistants, des assistants juristes etc, c'est-à-dire des contractuels avec un statut différent et plus maniable. Aujourd'hui ce système est arrivé à bout de souffle, il faut recomposer une équipe avec tous ces entités, ces malentendus et avancer.

A cela s'ajoute depuis des années un manque de considération et d'humanité de la part de la chaîne hiérarchique. Les fonctionnaires ont l'impression d'être utilisés comme des pions pour combler les absences dans les services. La fusion des TGI et des TI n'a rien amélioré.

Comme l'a rappelé la cour des comptes dans son rapport 2021, la justice judiciaire ne dispose pas des outils de gestion qui permettraient une bonne allocation des ressources humaines. Nous avons côté greffe, OUTILGREFFE ce merveilleux outil préhistorique qui ne prend pas en compte bien des charges de travail. Il sert l'administration lorsqu'elle souhaite supprimer des postes et étonnamment il a fallu des années pour que des juridictions se voient dotées de personnel en plus. Ne prenons qu'un exemple le CRA de MEAUX sur les rétentions administratives sous dotées pendant des années, mais étonnamment le silence régnait sur cela. Oui ayons un vrai outil de gestion.

Chaque catégorie à sa place dans l'institution judiciaire mais donnez nous là, chère administration, ne soyez pas frileux.

- **Repenser l'accès au droit**

Aujourd'hui nous avons une obsession bureaucratique qui est de calquer la carte des cours d'appels sur celles de la pénitentiaire, des préfectures etc. Bref de se caler aux autres pour vouloir faire comme les autres, tout en ayant un discours ambigu en disant que le justiciable a un besoin de proximité et tout en voulant rester indépendant.

Souhaitons-nous nous caler sur la carte des préfectures et donner notre budget aux préfets ? Certainement pas ?

Avons-nous recalibré les juridictions non pas vraiment.

Nous avons repris le classement de 2020 sur les 10 grandes villes qui ont créés des emplois depuis 2014 selon les sources de l'INSEE et non sorti de notre chapeau :

- **Paris** : avec 109 701 créations ;
- **Lyon** : + 27 800 créations ;
- **Toulouse** : 18 000 emplois depuis 2014 ;
- **Nantes** : qui a 429 000 emplois, soit le plus grand bassin de main d'œuvre d'une ville de sa catégorie.



- **Bordeaux** : + 13 190 emplois ;
- **Marseille** : + 9 358 emplois ;
- **Strasbourg** : + 8 302 emplois ;
- **Lille** : + 8 021 emplois ;
- **Montpellier** : + 7 744 emplois ;
- **Rennes** : 7 615 emplois ;

Maintenant regardons à l'aide de la localisation des postes depuis 2014 ce qui a été créé pour chaque juridiction :

| | 2015 | 2018 | 2021 | |
|-------------|------|------|------|-------|
| Paris | 1105 | 1124 | 1334 | +1,2 |
| Lyon | 310 | 322 | 419 | +1,35 |
| Toulouse | 178 | 190 | 275 | +1,55 |
| Nantes | 157 | 169 | 231 | +1,47 |
| Bordeaux | 227 | 238 | 334 | +1,47 |
| Marseille | 294 | 310 | 416 | +1,41 |
| Strasbourg | 178 | 155 | 238 | +1,33 |
| Lille | 226 | 236 | 313 | +1,38 |
| Montpellier | 139 | 148 | 206 | +1,48 |
| Rennes | 113 | 118 | 160 | +1,41 |

Il faut relativiser les données de 2021 car ces mêmes juridictions ont bénéficié de la fusion des TJ.

Repensons la carte non pas au vu d'autres cartes mais au vu des bassins d'emplois.

A titre d'exemple, la section encadrement du CPH de Nanterre qui est la plus grande de France, n'est pas pour autant calibrée par des postes en nombre suffisant de greffiers bien que de nouveaux conseillers aient été nommés. Les délais d'audience en BJ sont tels que des avocats saisissent volontairement cette juridiction à cette fin.



Par ailleurs, le ministère veut créer une « e justice », sous couvert de permettre une meilleure accessibilité au service de la justice, c'est omettre une paupérisation d'une grande frange de la population. La dématérialisation appelée de ses vœux comme le produit miracle qui diminuera les délais est sans prendre en considération le constat que selon l'INSEE en 2019, l'illectronisme touchait 17% de la population française soit 12 millions et pas seulement des personnes âgées. Faire une requête en ligne ce n'est pas posté une vidéo sur TIK TOK. Qu'est-ce que cela signifie qu'en illectronisant un maximum de choses nous allons diminuer le nombre de saisines pour toute cette frange de la population.

Nous avons eu l'exemple avec Nicolas SARKOZY ministre de l'Intérieur. En supprimant la police de proximité dans les banlieues, le nombre de plaintes a diminué. En verrouillant l'accès à la justice via l'électronique, le nombre de saisines diminuera et nous rentrerons dans la spirale voulue.

Une voie unique dématérialisée pour l'accès à la justice a pour conséquence d'accentuer ce phénomène de fracture qui a été, rappelons le, mis en avant par la Cour de Justice de l'Union Européenne.

La carte judiciaire entre 2007 et 2011 a supprimé 1/3 des tribunaux existants, la fusion des TGI/TI a permis un grand brassage sans que la lisibilité soit meilleure pour le justiciable.

Le 21 Mai 2019, 69% des français interrogés dans un sondage pensaient que l'accès au droit était devenu plus difficile. Qu'a-t-on fait face à cela une nouvelle fusion de juridiction. La fusion rend l'accès plus lisible ? Non

Qu'est-ce que l'on veut ? Rendre l'accès plus facile à la justice ou déjudiciariser ? Car soyons clair, en 2017 la France comptait 65 480 avocats en 2020 70 073 soit une hausse de 3% annuellement.

En comparaison 102 466 généralistes exerçaient en 2018 contre 100 621 en 2021. Nous ne souhaitons pas que l'accès à la justice soit celui d'un acquis pour le ministère d'avocat. Déjudiciariser pour déléguer de nouvelles missions en dépit de l'intérêt même du justiciable est inacceptable pour nous.



- **Notre statut**

Chaque catégorie à sa place dans le fonctionnement de l'institution. Les greffiers ont vu le taux de vacance d'emploi qui était au-delà des 8% diminuer par le truchement des vacataires.

Nos collègues doivent non seulement faire face à des vacances de postes mais à des suppressions constantes de fonctionnaires de catégorie C.

Cela fait des années que la pénurie est gérée.

A l'heure du tout numérique, du recrutement en masse de contractuels pour la justice de proximité, de plus en plus d'acteurs au contact du justiciable et à sa disposition complexifie l'accès à la justice mais également les rapports au sein d'une juridiction. Il est donc indispensable pour la bonne marche de la justice dont les états généraux ont vocation à définir la place du greffier au sein de l'organisation judiciaire, son rôle et ses missions.

"Un maillon indispensable de la Justice" nous dit notre ministre, le *"garant de la procédure"* par essence selon le Code de l'Organisation Judiciaire.

Et pourtant, notre profession semble au fil des années perdre de sa valeur et pire de son respect et attaquée de manière particulièrement vexatoire en juillet 2020 par le garde des sceaux qui avait émis la possibilité de faire tenir des audiences sans notre présence puis de nouveau par le recrutement de contractuels mieux payés que les greffiers sans les contraintes et dont la fiche de poste est à l'identique celle d'un greffier, à l'exception de la tenue des audiences mais jusqu'à quand ?

Les atteintes et le manque de reconnaissance de notre profession et de notre rôle conduisent beaucoup de nos collègues à envisager des détachements. On nous oppose que c'est pour gagner plus, mais on oublie que beaucoup de nos collègues aiment et ont choisi leurs métiers non pas par dépit après avoir échoué au concours de l'avocature ou magistrature, voire les deux mais bien par vocation.

Nous pourrions également évoquer la situation de bons nombre de nos collègues pour vous démontrer à quel point ils aiment leurs métiers jusqu'aux sacrifices qu'ils font tant personnels, que familiaux. Combien de nos collègues ultramarins avec famille sont aujourd'hui en métropole n'ayant pu obtenir à la sortie de l'école un poste ? Combien d'autres vivent dans la précarité en région parisienne en attendant de rejoindre un jour leur région ? Combien encore viennent tous les jours de Lyon, du Nord travailler en région parisienne, se lèvent à 5 h du matin et regagnent leur domicile en début de soirée ?

Et c'est également une réalité que le greffier aime son métier mais force est de constater qu'aujourd'hui, le greffier en sa qualité de B fait aussi bien du travail de C que du travail de A en plus du sien sans en avoir la reconnaissance.



C'est une réalité qu'il faut entendre et corriger par la reconnaissance de l'ensemble du corps des greffiers dans sa participation efficiente à la bonne marche de la justice.

Il est effectivement de notoriété publique que le greffier a une part active dans ce binôme qu'il constitue auprès du magistrat, qu'il s'agisse dans la rédaction de la décision ou des délais de traitement d'une affaire et pourtant, le greffier n'obtient pas cette juste reconnaissance de ce qu'il fait au quotidien.

Le greffier en sa qualité de membre de l'équipe autour du magistrat doit, outre d'être reconnu pour sa technicité, tendre vers le statut en adéquation avec son travail au quotidien, lequel ne pourra passer que par son passage en catégorie A.

La revalorisation du corps des greffiers permettrait de réelles économies par la fidélisation des greffiers qui ne chercheraient plus pour beaucoup à fuir, car ils ont le sentiment de n'être plus grand chose ou rien dans cette équipe autour du magistrat et plus généralement au sein de notre justice malgré leur investissement au quotidien.

Alors que le greffier participe activement aux délais de traitement des affaires, la seule reconnaissance qu'il peut avoir est celle du CIA - s'il était attribué dans l'esprit du texte mais c'est un autre débat - car dans les faits les primes aux jugements dont beaucoup sont faits par le greffier sont le monopole des magistrats.

Trouvez-vous normal et juste qu'une décision pourtant rédigée et motivée par le greffier en plus de ses fonctions exclut ce dernier d'une gratification laquelle est reversée à d'autres ? Nous non !

Nous pourrions dans bien des cas dire que notre ministère est celui de l'INjustice. Cette réalité n'en est qu'un exemple parmi tant d'autres.

Cette revalorisation du corps serait la juste adéquation de la réalité du terrain. Et si le corps des greffiers était voué à être ce corps intermédiaire, il appartiendra que chacun soit recentré sur son cœur de métier : le magistrat rédigera toutes ses décisions indépendamment de toute complexité, le directeur des services de greffe judiciaires sera chargé d'animer ses équipes, trouver des remplaçants pour les absences inopinées et/ou lors des congés des agents, les postes techniques occupés par les greffiers dévolus à des intervenants extérieurs et/ou contractuels ...

Alors que d'autres corps de la Fonction Publique ont pu obtenir la catégorie A (professeurs des écoles, infirmiers), le corps des greffiers qui participe activement au-delà de ses fonctions procédurales au bon fonctionnement de la justice dont les délais de traitements des dossiers, se voit maintenu en catégorie B.



Le profil des greffiers des services judiciaires :

Si le concours externe est sanctionné par un diplôme de niveau BAC+2, dans les faits, les candidats ont pour la plupart d'entre eux un bagage universitaire identique à celui des magistrats. C'est donc "au minimum" pour reprendre la mention faite sur le site de la DSJ que les candidats se présentent aux épreuves du concours.

La Sous Direction des Services Judiciaires avait d'ailleurs fait remarquer lors d'une de ses interventions à l'Ecole Nationale des Greffes que les greffiers sont surdiplômés.

La fiche de poste accessible sur le site de la Direction des Services Judiciaires indique pour compétences requises la "maîtrise du droit" On pourrait légitimement se poser la question de cette compétence nécessaire puisque le greffier doit non pas maîtriser le droit, qui relève de la compétence du magistrat mais de la procédure, qui est l'essence même de son travail.

Quel intérêt de maîtriser le droit lorsque l'on fait de la procédure ? Ce qui démontre bien qu'il y a un réel besoin et qu'aujourd'hui, les fonctions du greffier ont évolué et qu'il y a lieu de revoir outre ses missions, son statut.

Le greffier est défini comme un "...acteur essentiel du bon fonctionnement du service public de la justice..." "... assiste le magistrat et authentifie les actes juridictionnels" "... il prépare les dossiers pour les magistrats" ... "il rédige les procès-verbaux" ... "Tout acte accompli en son absence peut être frappé de nullité".

Et pourtant rien n'est fait pour notre corps.

Alors que nous disposons d'un vivier, on recrute des assistants de justice pour se faire, dont les emplois ne sont que provisoires et dont les connaissances ne sont pas celles qu'ont les greffiers même avec un bagage universitaire moindre mais ont en leurs possession la connaissance de l'institution, ses rouages et diverses procédures acquises dans le cadre de leurs parcours.

Nous demandons la création de trois filières : une administrative, une juridictionnelle et une technique afin d'assurer une réelle professionnalisation. Nous l'avions déjà dit lors de la Justice du 21ème siècle et nous réitérons notre demande de transfert de tâches.

Nous demandons par exemple l'exécution des décisions de justice civile, une compétence relative à des missions de conciliation préalable par nomination du juge, le transfert de contentieux. Le greffier est l'interlocuteur du justiciable, il a des compétences, un savoir-faire que le ministère ne reconnaît pas aujourd'hui à sa juste valeur, tout en les exploitant.

Ces compétences ont comme socle le niveau de nos collègues au moment de leur entrée au ministère ainsi que la reconnaissance de la réalité des tâches effectuées par les greffiers sur le terrain. Le corps des greffiers doit être vu comme un vivier de compétences à valoriser, ce qui rend superflu la création d'un énième assistant à ajouter à l'innombrable équipe autour du magistrat, où aujourd'hui personne ne s'y retrouve.





Notre syndicat souhaite :

La valorisation des missions quotidiennes exercées par les greffiers et qu'il soit redonné aux greffiers une vraie valeur de rôle de garant de la procédure ;

Cette reconnaissance "gravée dans le marbre" devra s'accompagner d'un traitement indiciaire en conséquence ;

La réelle professionnalisation du corps des greffiers ;

Pour ce faire, le passage de l'ensemble du corps des greffiers en catégorie A avec une filière juridictionnelle, une filière administrative et une filière technique ;

- le A juridictionnel : reconnaissance du greffier en tant que binôme du magistrat et membre actif dans l'équipe autour du magistrat

- le A administratif : reconnaissance des fonctions administratives exercées par les greffiers et les SA dans les SAR, en administration centrale et en juridictions ;

- le A technique : reconnaissance des fonctions techniques exercées par les greffiers et les SA (RGLA, ambassadeurs du numérique, référents des applications informatiques civiles et pénales et les formateurs en informatique et logiciels métiers ...) ;

- Les SA seront intégrés à l'une des filières dans les mêmes conditions que les greffiers ;

- Pour les greffiers fonctionnels, à leur réintégration ils auront le choix des fonctions qu'ils souhaitent occuper et seront réparties dans ces conditions dans l'une des trois filières ;

En conclusion, nous ne pouvons que constater que magistrats et fonctionnaires sont lessivés. Le manque de reconnaissance est prégnant. La fuite en avant est déjà actée.



Notre syndicat demande :

- La création d'une filière technique A, B et C au sein des juridictions ;
- Le recrutement d'informaticiens ;
- La mise fin des magistrats informatiques, immobilier ;
- La création d'une filière technique A, B et C au sein des juridictions ;
- Le renforcement des rôles des CLI au niveau départemental et régional avec une reconnaissance salariale de leurs fonctions ;
- Un parcours de formation dès l'entrée à l'école dans le cadre des prochains concours externes ou bien avec la possibilité de le permettre plus tard dans la carrière et des formations de préparation ;
- Une réelle professionnalisation du corps des greffiers ;
- Une reconnaissance statutaire pour tous ;

Le SDGF / FOjustice



Contribution du syndicat C.JUSTICE



ETATS GENERAUX DE LA JUSTICE CONTRIBUTION DU SYNDICAT C.JUSTICE « l'évolution des missions et des statuts »

L'ADJOINT ADMINISTRATIF

L'adjoint administratif (agent de catégorie C de la fonction publique) est chargé de fonctions administratives d'exécution, d'accueil et de secrétariat.

A l'administration pénitentiaire, les services judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse, l'adjoint administratif de catégorie C se voit confier couramment, des fonctions de catégorie B : régie, secrétariat de direction, service des comptes nominatifs etc...

Dans les juridictions, l'adjoint administratif a la possibilité de faire fonction de greffier en application des articles R123-14, R123-13 et R123-5 du code de l'organisation judiciaire

Les adjoints administratifs faisant fonction de Greffier

Les adjoints administratifs dès lors qu'ils ont prêté serment, peuvent exercer de manière ponctuelle, partielle, ou à plein temps les fonctions dévolues aux greffiers.

La prestation de serment de l'adjoint administratif est acquise pour la durée de sa carrière.

L'administration reconnaît cette spécificité par le classement au groupe 1 de l'I.F.S.E pour les adjoints administratifs faisant fonction de Greffier à temps complet, avec une rémunération indiciaire supérieure.

Pas moins de 700 agents « faisant fonction de Greffier » ont été promus dans le corps des greffiers par le biais de l'examen professionnel. Il est recensé 1200 adjoints administratifs, « faisant fonction » à temps plein.

Le nombre d'adjoints administratifs exerçant à temps partiel le « faisant fonction » bien que non quantifiable, constitue pour nous un pourcentage important des effectifs d'adjoints administratifs. Ils ne perçoivent aucune rémunération à ce titre.

Des adjoints administratifs ont saisi la CAP aux fins de révision de leur évaluation. Celle-ci avait chuté du fait de ne plus vouloir faire fonction de greffier. Cela constitue le principe généralisé au sein des juridictions du recours aux adjoints administratifs à effectuer des tâches dévolues aux greffiers

Les adjoints administratifs ayant prêté serment constituent une ressource importante pour les greffes. Pour la hiérarchie la possibilité de faire appel aux adjoints administratifs



faisant fonction de greffier dans les moments de crises, permet de maintenir le service public.

L'agent nommé dans le « faisant fonction » a, tout au long de sa carrière, pu acquérir par la pratique et l'expertise, la maîtrise du poste qu'il occupe.

Le « faisant fonction » exerce avec des compétences et des acquis reconnus à leur juste proportion, l'activité dévolue sur son poste. En cas de changement de service il peut ne pas conserver son statut de faisant fonction si sa nouvelle affectation est différente.

Les adjoints administratifs sont amenés à former les contractuels, ils authentifient les actes dont que les contractuels ne peuvent pas signer.

L'adjoint administratif faisant fonction de Greffier a la possibilité de concourir à l'examen professionnel de C en Greffier, cela constitue pour lui un élément non négligeable d'évolution de carrière.

L'investissement de l'agent dépasse largement celui correspondant à son statut dans l'exercice des tâches juridiques confiées par le greffier.

Les greffiers doivent conserver un partenariat qui ne soit pas restrictif mais évolutif. Les adjoints administratifs sont bien les adjoints des greffiers. Les greffiers ne doivent pas déléguer des tâches uniquement de photocopie, mise sous pli et numérisation. Les greffiers doivent pouvoir faire appel aux adjoints administratifs pour les suppléer.

L'adjoint administratif « faisant fonction » doit constituer le binôme avec le greffier en charge du service. L'adjoint administratif est la personne qui a la connaissance, l'histoire et l'expertise des tâches dévolues à ce service. L'adjoint administratif est à même de remplacer au pied levé le greffier. Et dans l'organisation des services du greffe, il n'est pas nécessaire de faire appel à un autre greffier extérieur au service.

Les « faisant fonction » sont les adjoints des greffiers, ils possèdent les habilitations nécessaires à la saisie sur les logiciels. La vérification de celle-ci suivant le respect des dispositions des fiches référentielles métiers, demanderait une vérification quotidienne ou périodique des saisies faites par les adjoints administratifs, tâches particulièrement chronophage. La confiance entre les deux est nécessaire au bon fonctionnement du service et son articulation impose à minima le transfert de certaines responsabilités, d'où la prestation de serment, et l'attribution de certaines fonctions à l'adjoint administratif.

Revendications

Du jour au lendemain interdire aux adjoints administratifs d'effectuer dans leurs tâches quotidiennes des fonctions dévolues au greffier, constituerait une rétrogradation des fonctions acquises par la pratique. Les greffiers ne sont pas en capacité de les absorber au vu des effectifs et de la surcharge actuelle de travail. Pour mémoire la suppression de l'avancement au choix de l'adjoint administratif en greffier, a eu de lourdes conséquences dans les greffes...

Supprimer l'examen professionnel de greffier anéantirait pour l'adjoint administratif, une possibilité d'évolution de sa carrière avec un avancement local. Le concours interne de greffier, à l'échelon national, engendre des difficultés familiales et financières dues à la délocalisation.

Il est essentiel que l'expérience et les acquis soient actés lors des évaluations. La hiérarchie doit proposer aux adjoints administratifs des évolutions sur leurs fiches de poste, et ainsi quelque en soit le temps permettre aux adjoints administratifs de pouvoir seconder puis assurer provisoirement tel que défini le COJ l'absence du greffier du service auquel il est affecté.



Sur le principe de la légalité de traitement entre tous les adjoints administratifs qu'ils exercent en qualité de faisant fonction de greffier, de façon continue, partielle, momentanément interrompue ou susceptible de pouvoir prétendre à l'exercice, les dispositions des articles R123-14, R123-13 et R123-5 du code de l'organisation judiciaire doivent être maintenues pour tous les adjoints administratifs.

Nous demandons le maintien du «faisant fonction» puisque celui-ci est ciblé à la capacité retenue par la hiérarchie sur une activité précise.

La rémunération de l'indemnitaire doit être revue à la hausse pour tous les adjoints administratifs.

.../...

L'ADJOINT TECHNIQUE

Les Adjoints Techniques ont des fonctions essentielles mais peu reconnues. Ils est nécessaires de recruter plutôt par le biais de sans concours régionalisés en fonction des besoins, afin de fidéliser l'agent sur le poste.

La moyenne âge est élevée (34 % des effectifs DSJ ont 56 ans ou plus... 33% en PJJ...), (20 % entre 59 et 67 ans en DSJ) et 18 % en PJJ, 15 % en GCLH et 32% au SG... Il y a urgence à recruter.

Nous réitérons notre de demande de Création B TECHNIQUE. L'inégalité de traitement entre les directions est inadmissible. L'administration doit offrir aux adjoint technique une perspective d'évolution motivante.

Cette création du corps B TECHNIQUE est justifiée de par l'évolution des responsabilités, et des technicités des postes actuels: Correspondant Local Informatique, numérisation, connaissance particulière à l'immobilier, agent de prévention.

Pénaliser ceux qui refusent, et c'est statutairement leur droit, d'effectuer des tâches administratives est inadmissible.

La hiérarchie doit composer des fiches de poste en adéquation avec la fiche métier et la circulaire de 2006 "

La rémunération de l'indemnitaire doit être revu à la hausse pour tous les adjoints techniques