



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 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.

La suspicion de nos concitoyens, très attachés au principe d'égalité, à l'égard du ministère public français concerne surtout une possible intervention du politique dans le champ judiciaire, laquelle fonde, au premier chef, la perte de confiance dans l'institution judiciaire.

A ce sujet les recommandations de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption (statut du parquet, remontées d'informations) procèdent de la même exigence démocratique.

Ainsi le rapport de l'OCDE consacré à la France lui adresse une série de recommandations, l'invitant notamment à prendre les mesures législatives nécessaires pour allonger la durée de l'enquête préliminaire en matière de corruption d'agent public étranger, préserver le rôle et l'expertise du parquet national financier (PNF), s'assurer que des ressources suffisantes pour combattre la criminalité économique sont affectées à l'ensemble des maillons de la chaîne pénale, conférer au ministère public les garanties statutaires lui permettant d'exercer ses missions en toute indépendance³

Il convient également de rappeler que cette perte de confiance n'est qu'une des déclinaisons de la perte de confiance générale de la population envers les autorités étatiques, ses représentations mais également les partis politiques ou les corps intermédiaires⁴.

De même, le fonctionnement dégradé de l'institution judiciaire, faute de moyens matériels et humains adéquats pour traiter avec efficacité et diligence l'ensemble de ses tâches, participe à cette perte de confiance – la Justice étant considérée comme inefficace- alors que les personnels judiciaires en sont eux-mêmes victimes, au même titre que les justiciables.

Notre pays, contrairement à ses voisins, compte déjà trois magistratures (judiciaire, administrative et financière) aux statuts, aux modes de recrutement et aux grilles indiciaires différents. La magistrature judiciaire comporte même des statuts divers en son sein : magistrats de carrière, magistrats à titre temporaire, magistrats honoraires juridictionnels et désormais les avocats honoraires composant les juridictions criminelles Il apparaîtrait peu opportun, dans un contexte affiché de simplification et de lisibilité de l'action de l'Etat et des administrations régaliennes, de rendre encore plus complexe ce « mille-feuille » en scindant en deux la magistrature judiciaire.

Séparer le siège et le parquet irait de pair avec une orientation nouvelle de la procédure pénale qui prendrait un spectaculaire virage vers un système accusatoire alors même que nous n'en partageons pas la culture. Il serait paradoxal de se rapprocher des standards de « Common Law » peu de temps après le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, lequel entraînera nécessairement un recul de l'influence de ce droit.

Une telle réflexion doit, par ailleurs, nécessairement être conduite en lien avec celle sur la procédure pénale : une procédure accusatoire induit une certaine architecture judiciaire quant au positionnement institutionnel, aux prérogatives du parquet et au maintien du juge d'instruction, actuellement seul magistrat totalement indépendant du pouvoir politique, apte à diriger une enquête pénale complexe.

Une telle réforme, aboutissant à faire du parquet une simple partie au procès pénal, portant judiciairement une enquête policière et étant au même niveau que les parties au procès, sonnerait le glas du principe d'égalité devant la justice, surtout si elle était couplée à la disparition du juge d'instruction.

³ - <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/France-Rapport-Phase-4-FR.pdf>

⁴ - <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique.html>

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 CEPEJ⁵, 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.

⁵ - <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/efficiency-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 « à 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 - NPJ 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 parquetiers 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 régle l'attribution des affaires au siège) et attribuer les procédures en fonction de ces compétences pré établies et non de façon intuitu personae. 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 2021 ⁷.

Ce CSM « rénové » devrait, comme développé de longue date par l'USM ⁸ :

- 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.coe.int/fr/web/ccje/-/the-ccje-adopts-opinion-no-24-2021-on-the-evolution-of-the-councils-for-the-judiciary-and-their-role-in-independent-and-impartial-judicial-systems>

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 (0,1 M€)
- 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'accompagnant 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.union-syndicale-magistrats.org/web2/fr/budget-trompe-oeil_news_1565

¹¹ - https://www.union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/publication/livre_blanc_2018/livre_blanc_souffrance.pdf

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

¹³ - <https://rm.coe.int/rapport-evaluation-partie-1-francais/16809fc056> - (p.52 et s)

¹⁴ - https://www.union-syndicale-magistrats.org/web2/fr/remuneration-magistrats_news_1535

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-lautorite-judiciaire>

¹⁶ - <https://www.coe.int/fr/web/ccje/-/the-consultative-council-of-european-judges-ccje-tackles-the-role-of-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
