

Contribution du Conseil supérieur de la magistrature

Etats généraux de la justice

31 janvier 2022

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
I - LES MAGISTRATS.....	7
A/ L'unité du corps judiciaire.....	7
§1 : L'unité du corps judiciaire et la question de la séparation des fonctions.....	9
§ 2 : Le nécessaire renforcement des garanties d'indépendance des membres du ministère public.....	12
B/ L'office du juge.....	16
§1 : L'office du juge civil.....	17
§2 : L'office du juge pénal.....	19
II - LES JURIDICTIONS.....	22
A/ L'administration des juridictions.....	22
§1 : L'organisation territoriale des juridictions.....	23
§2 : L'autonomie budgétaire des juridictions.....	24
§3 : Le pilotage des juridictions.....	26
B/ Les moyens des juridictions.....	28
§1 : Le budget de la justice.....	28
§2 : Les conditions matérielles du fonctionnement des juridictions.....	29
Synthèse de la contribution.....	34
ANNEXE.....	38

INTRODUCTION

Soucieux de jouer pleinement son rôle constitutionnel, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) avait souhaité rencontrer le président de la République en juin 2021 pour lui faire part de la vive émotion suscitée, dans la magistrature et bien au-delà, par la mise en cause outrancière de l'institution judiciaire à l'occasion d'une manifestation de policiers, organisée devant l'Assemblée nationale en présence de ministres et d'élus issus de plusieurs partis politiques de premier plan. Peu de voix s'étaient élevées pour dénoncer les propos tenus, qui marquaient le franchissement d'un nouveau seuil dans le dénigrement sans nuance et la mise en cause de la justice.

De cette rencontre sont issus les états généraux de la justice (EGJ). Le CSM y a pris toute sa part, les présidents de ses deux formations ainsi que l'un de ses membres ayant été désignés comme membres du comité des états généraux.

Il souhaite en outre adresser à ce comité la présente contribution, qui vise à resituer les débats actuels dans la perspective plus large des valeurs fondamentales qui doivent guider les politiques conduites à l'égard de l'institution judiciaire, mais également l'action de la justice elle-même.

Une double alerte

Lors de leur rencontre avec le président de la République, les présidents des deux formations du CSM avaient estimé qu'il était de leur devoir de l'alerter sur la montée de deux périls, qui commandait à leur sens deux ambitions fortes : la préservation de l'indépendance de la justice, et le traitement de la crise de la justice.

❖ La préservation de l'indépendance de la justice

La critique de la justice est légitime et parfois salutaire. Il convient pour cela qu'elle ne vise pas, explicitement ou non, à abîmer les institutions en les opposant les unes aux autres, ou en cherchant à les décrédibiliser, car elle contribue alors à diffuser dans le corps social une perception dégradée de leur justice et partant, de l'État de droit.

Parler de « gouvernement des juges » n'a pas de sens s'agissant de magistrats français qui sont avant tout chargés d'appliquer la loi votée par le Parlement. Cela revient en outre à oublier que le droit est une discipline vivante, une matière flexible, et que beaucoup de réformes législatives ont été précédées ou rendues possibles par des interprétations nouvelles, voire des revirements de jurisprudence, gage de l'adaptation de la règle de droit à l'évolution de la société. Il s'agit là de la part essentielle de l'activité des magistrats, qui mérite d'être mieux comprise et qui ne doit pas alimenter des discours dénigrants.

Quant au procès en irresponsabilité des magistrats, il n'est pas davantage fondé. La déontologie est au cœur de leurs fonctions et leur responsabilité est une réalité¹. La sanctuarisation de l'acte juridictionnel², mal comprise et parfois instrumentalisée, n'interdit nullement de sanctionner un magistrat en cas de comportement affectant gravement l'exercice de son activité juridictionnelle.

Face à la multiplication des mises en cause, le CSM rappelle régulièrement, par des communiqués, que la séparation des pouvoirs, l'office juridictionnel du juge et l'autorité de la chose jugée sont autant de vertus cardinales qui bénéficient, *in fine*, aux garanties que doit l'État à tous ses citoyens. Ce mode de communication présente toutefois des limites qui doivent être dépassées par un élargissement des compétences du CSM : d'une part, tout magistrat devrait pouvoir le saisir en cas d'atteinte à son indépendance, d'autre part, le Conseil devrait jouir de la faculté de se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre une recommandation pour faire cesser l'atteinte constatée. Ces mesures devraient s'accompagner d'une évolution de la communication judiciaire institutionnelle afin de mieux prévenir, en amont, les risques d'atteintes ; celle-ci doit davantage correspondre aux réalités de l'époque et s'inscrire dans le paysage médiatique tel qu'il existe. Ces éléments sont amplement exposés dans l'avis sur la responsabilité et la protection des magistrats que le CSM a remis au président de la République le 24 septembre 2021, auquel il peut être renvoyé.

❖ Le traitement de la crise de la justice

Second élément de contexte, la crise que traverse actuellement la justice est d'une triple nature : crise de confiance des citoyens³, crise de confiance des pouvoirs publics, crise des magistrats partagés entre lassitude et désespérance. En réalité, justiciables et magistrats éprouvent le même ressenti d'une « justice à la chaîne », insuffisamment attentive à la singularité de chaque situation et incapable de consacrer aux justiciables le temps nécessaire. L'écart entre la représentation que les magistrats se font de leur fonction, bien souvent choisie par idéal, et ses conditions concrètes d'exercice, s'accroît.

La judiciarisation de la société a progressivement transformé la justice en un « service de masse »⁴, reléguant au second plan la qualité au profit d'une logique de flux rivée sur le nombre d'entrées et de sorties d'affaires. Nombreux sont les domaines où faute

¹ Depuis 1959, 200 magistrats ont été sanctionnés par le CSM, dont 74 entre 2007 et 2020. Dans plus d'un cas sur trois, le magistrat a été révoqué ou mis à la retraite d'office. Entre 5 et 10 décisions sont rendues chaque année, ce qui traduit une activité disciplinaire soutenue pour un corps composé de 9090 personnes.

² Elevée au rang de principe dans de nombreuses décisions du CSM régulièrement validées par le Conseil d'État (voir notamment la décision du Conseil S 044 du 8 février 1981, CE 5 mai 1982, n°33724).

³ Les enquêtes d'opinion démontrent le regard négatif qu'ils portent même si des travaux, notamment ceux de Cécile Vigour ([Les rapports des citoyen.nes à la justice : expériences, représentations et réceptions](#) sous la direction de Cécile Vigour, directrice de recherche au CNRS, Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux), nuancent ce regard négatif.

⁴ Les chiffres de l'activité judiciaire 2020 : 1 384 721 décisions ont été rendues en matière civile et commerciale, dont 213 429 référés, 469 571 condamnations ont été prononcées et 102 678 mineurs en danger ont été pris en charge par les juges des enfants.

de réponses médicales, sociales ou éducatives adaptées, la justice devient le dernier recours, la seule possibilité de régulation. A ce constat s'ajoutent les changements incessants de priorités et les réformes ininterrompues, en matière pénale spécialement, qui nuisent à une appréhension correcte des enjeux de long terme.

Contrairement à une idée trop répandue, les magistrats ne sont pas hostiles à toute réforme ; ils ont même activement participé aux réflexions qui ont éclos ces dernières décennies⁵. Un diagnostic lucide a ainsi souvent été posé. Aucune des avancées qui ont suivi n'ont toutefois permis de répondre complètement aux constats opérés. Les moyens humains et matériels n'ont en effet pas été adaptés, confortant dès lors la logique de gestion de la pénurie.

En annonçant l'organisation d'états généraux de la justice, « *exercice libre, ouvert et indépendant* »⁶, le président de la République a souhaité clôturer par de nouvelles perspectives un quinquennat qui s'était précisément ouvert sur les Chantiers de la justice, suivis de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ).

Les EGJ, on ne peut le nier, ne suscitent pas l'adhésion d'une partie de la magistrature qui se reconnaît davantage dans la tribune publiée dans le journal *Le Monde* du 23 novembre 2021⁷, véritable appel au secours d'une profession, et plus largement du monde judiciaire, las de la perte de sens induite par l'inadéquation des moyens et des missions. Ils peuvent cependant constituer une opportunité, s'ils permettent de dresser un état des lieux sans fard de la situation, puis de porter politiquement des décisions fortes destinées à remédier aux difficultés observées.

Dans ce contexte, le CSM ne souhaite pas produire un nouveau document théorique couvrant l'ensemble du périmètre des états généraux, qui excède dans une très large mesure ses missions. Son objectif est de mettre en lumière certains constats, et les solutions concrètes qu'ils appellent, en se concentrant sur ceux et celles ayant un lien avec l'indépendance des magistrats dans leur action juridictionnelle, et l'indépendance de l'autorité judiciaire dans son ensemble. Dans cette perspective, sa contribution s'attachera à la situation particulière des magistrats (I) avant d'appréhender celle, plus générale, des juridictions (II).

⁵ Entretiens de Vendôme en 2001, Justice du XXI^e siècle en 2013 et Chantiers de la justice en 2017.

⁶ Discours du président de la République à l'occasion du lancement des états généraux de la justice, 18 octobre 2021.

⁷ « L'appel de 3000 magistrats et d'une centaine de greffiers : « Nous ne voulons plus d'une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout » », *Le Monde*, 23 novembre 2021. Cette tribune compte désormais plus de 7800 signataires, dont près de 5600 magistrats.

I - LES MAGISTRATS

Quotidiennement confrontés aux justiciables, les magistrats sont au cœur de la justice. Chargés de préserver le fragile équilibre entre intérêt général et intérêts individuels, ils tirent leur légitimité de l'Etat souverain, qui les investit du pouvoir de juger et leur confère à cet effet un statut particulier. Le « statut » du magistrat n'est donc pas, comme cela est parfois affirmé, destiné à sa protection ; il est un gage offert aux justiciables d'une justice indépendante et impartiale. Le magistrat n'est protégé que parce que, et dans la mesure où, cela est nécessaire à l'exercice de sa mission de juger. Ce statut est un élément fondamental de la confiance de nos concitoyens dans leurs juges. Cette confiance est parfois discutée à la lumière des sentiments des uns ou des autres. Mais au-delà des visions subjectives, on peut constater que cette confiance se traduit, objectivement, par un renforcement des missions dévolues aux juges. Parce que leur statut les protège de toute influence extérieure, ils sont bien souvent des « personnes ressources » auxquelles il est fait appel pour apporter des réponses aux maux de la société. Cette tendance conduit à élargir leur champ d'intervention, y compris à des missions périphériques de leur office, et à alourdir substantiellement cet office. Ce sont ces deux enjeux, du statut des magistrats envisagé plus spécifiquement à la lumière de l'unité du corps judiciaire (A), et de l'office du juge (B), qui sont ici abordés.

A/ L'unité du corps judiciaire

Dans le système judiciaire français, les membres du ministère public font partie d'un corps judiciaire unique comportant les magistrats du siège et du parquet. Cette organisation s'adosse à une culture judiciaire séculaire ayant écarté le système procédural de type accusatoire en matière pénale.

Ayant pour mission de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi, les magistrats du parquet participent pleinement à la garantie des libertés individuelles. Leurs attributions principales concernent le champ pénal dans lequel ils conduisent l'action publique, fondée sur le principe de l'opportunité des poursuites, et disposent de nombreuses attributions en matière d'alternatives aux poursuites. Ils dirigent la police judiciaire et exécutent les décisions rendues par les juridictions. Ils interviennent également dans les procédures civiles et commerciales. Ils forment le ministère public, indivisible et hiérarchisé.

De cette hiérarchisation, caractérisée par une organisation pyramidale remontant jusqu'au garde des Sceaux, ministre de la justice, qui conduit la politique pénale, découlent des critiques récurrentes sur le manque d'indépendance des magistrats du parquet. Ces critiques s'appuient également sur l'insuffisance des garanties statutaires dont bénéficient ces magistrats, tant sur le plan de leur nomination que sur le plan disciplinaire.

Elles induisent un manque de confiance des citoyens qui doutent de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire dans son ensemble dès lors qu'il ne leur semble pas être à l'abri de toute pression, d'où qu'elle vienne.

Pour autant, il est incontestable que le mouvement vers une plus grande indépendance des membres du ministère public a marqué la période la plus récente, tant dans le champ pénal que dans les pratiques suivies en matière de nomination.

Ainsi, la loi n°2013-669 du 25 juillet 2013 a consacré l'indépendance du ministère public à l'égard du garde des Sceaux, ministre de la justice, dans la conduite des affaires individuelles, par la suppression de la possibilité pour celui-ci d'adresser aux procureurs généraux et aux procureurs de la République des instructions dans ces affaires.

De même, la nécessité de réformer les conditions de nomination des magistrats du parquet s'est imposée comme un élément indispensable du renforcement de l'indépendance de l'autorité judiciaire et a donné lieu à plusieurs projets de révision constitutionnelle dont l'avancée principale consistait à soumettre ces nominations à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Alors qu'il s'agit d'un moyen avéré de reconquérir la confiance des citoyens dans le système judiciaire et qu'il existe un consensus sur la nécessaire évolution du statut du parquet depuis plus de vingt ans, la réforme constitutionnelle n'aboutit pas, ce qui est regrettable, voire incompréhensible. Cela participe à décrédibiliser la parole publique et contribue au manque de confiance des citoyens à l'égard du monde politique.

Seule la pratique des gardes des Sceaux successifs, depuis plus d'une décennie, de ne pas passer outre aux avis simples du CSM a permis une évolution significative mais précaire en la matière.

S'agissant de l'évolution à apporter au statut du parquet, les EGJ invitent à réfléchir au rapprochement du régime statutaire des membres du parquet de celui des magistrats du siège tout en évoquant l'hypothèse d'un meilleur encadrement de la séparation des fonctions. Certains suggèrent que celui-ci pourrait résulter de l'obligation faite à tout magistrat de choisir entre les fonctions du siège et celles du parquet à l'issue d'un certain nombre d'années d'exercice professionnel.

Le CSM a fondé ses réflexions sur les enjeux juridiques découlant des questions posées, tout en veillant à répondre au besoin de renforcement de la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire, qu'il s'agisse de la déclinaison du principe de l'unité du corps judiciaire (§1) ou de la nécessité de renforcer les garanties d'indépendance des membres du ministère public (§2). Ces deux questions sont liées dès lors que l'unité du corps judiciaire, se traduisant par l'absence de séparation des fonctions tout au long de la carrière, implique un renforcement des garanties d'indépendance des magistrats du parquet.

Les réflexions favorables à la création d'une éventuelle obligation faite à tout magistrat de choisir entre les fonctions du siège et celles du parquet à l'issue d'un certain nombre d'années d'exercice professionnel reposent, le plus souvent, sur les risques pour l'image d'indépendance de la justice qui résulteraient d'un passage d'une fonction à l'autre et sur les impératifs découlant de la nécessaire spécialisation des magistrats au terme d'un certain délai. A l'inverse, la logique de l'unité du corps judiciaire implique, pour ceux qui écartent la création d'une telle obligation, de maintenir tout au long de la carrière cette possibilité de mobilité professionnelle du parquet vers le siège et inversement.

Sans contester la légitimité de ce débat, le CSM estime que les avantages du maintien de la possibilité d'un tel changement de fonction tout au long de la carrière, conséquence importante de l'unité du corps judiciaire, doivent être conservés tout en apportant des réponses aux interrogations qu'elle suscite. Le principe de l'unité du corps, parce qu'il apporte des garanties à l'institution judiciaire, assure la conformité du système aux standards européens. Il institue en outre un socle commun de principes de fonctionnement, notamment éthiques, suivis par les magistrats quelles que soient les fonctions exercées. Il renforce, enfin, l'institution judiciaire, ce qui n'exclut pas que des mesures puissent être prises pour éviter tout risque de confusion.

1° L'unité du corps judiciaire est compatible avec les standards européens et a été consacrée par le Conseil constitutionnel : une seule profession mais différentes fonctions

S'agissant de l'ordre juridique européen, la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 6 octobre 2000, sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale⁸, souligne dans son point 18 : « *Si le régime juridique le permet, les Etats doivent prendre des mesures concrètes afin de permettre à une personne d'occuper successivement des fonctions de ministère public et de juge, ou inversement* ». Ce texte est fondé sur le constat de la complémentarité des missions des uns et des autres, mais aussi sur la similitude des garanties qui doivent être offertes en termes de qualification, de compétence et de statut.

Sur le plan constitutionnel, l'appartenance des magistrats du parquet comme ceux du siège à l'autorité judiciaire n'est pas expressément formulée par la Constitution de 1958, mais seulement par l'article 1^{er} de l'ordonnance statutaire.

Elle peut toutefois trouver son ancrage dans la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 qui réforma le Conseil supérieur de la magistrature en créant en son sein les deux formations compétentes respectivement pour le siège et le parquet⁹. C'est à la suite de

⁸ <https://rm.coe.int/09000016804c4917>

⁹ Le Premier ministre déclarait ainsi au Congrès du Parlement : « *La réforme du Conseil supérieur de la magistrature vise à faire de cette institution l'organe essentiel par lequel doit être garantie l'indépendance de l'autorité judiciaire. Elle repose sur deux principes qui en constituent toute la philosophie : indépendance de la magistrature, unité de la magistrature [...]* Désormais, le Conseil supérieur de la magistrature sera l'institution

cette révision que le Conseil constitutionnel considéra dans sa décision 326DC du 11 août 1993 que « *l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet* », sa jurisprudence étant depuis lors constante¹⁰.

Dans sa décision n° 2016-555 QPC du 22 juillet 2016, il a rappelé l'unité du corps judiciaire en établissant clairement un lien entre l'indépendance de la magistrature et les missions du parquet : « *Il découle de l'indépendance 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* ». Il a élargi la portée de ce principe l'année suivante à l'ensemble des actions susceptibles d'être exercées par le ministère public devant les juridictions de l'ordre judiciaire (QPC 2017-680 du 8 décembre 2017).

Cette constance permet de considérer que le Conseil a reconnu la valeur constitutionnelle du principe de l'unité du corps judiciaire.

2° L'unité du corps judiciaire favorise l'acquisition et la diffusion d'une culture judiciaire commune aux magistrats du siège et du parquet

Les magistrats du siège et du parquet, non seulement ont reçu la même formation, socle de leur culture commune, mais encore partagent la même déontologie, véritable ciment de l'unité du corps judiciaire.

Ces règles déontologiques communes, conçues par le CSM comme un corpus unique, font des magistrats les porteurs d'une éthique partagée transcendant l'exercice de fonctions différentes. Leur présence renforcée, tant par leur diffusion que par l'introduction dans le statut de la magistrature de dispositions spécifiques à cet égard, constitue le symbole fort de l'unité du corps judiciaire.

Garantir aux justiciables un traitement judiciaire sous le contrôle d'un magistrat porteur de valeurs communes à tous les stades de la procédure, qu'il soit du siège ou du parquet, constitue une garantie fondamentale d'une justice indépendante et impartiale.

Les missions des magistrats du siège et du parquet sont largement complémentaires au service du justiciable. Cette complémentarité transcende incontestablement les différences fonctionnelles, de même que les transcende le partage d'une même déontologie, d'un même serment, d'une même culture juridique.

commune du corps ». (JO Congrès du Parlement, séance du 19/07/1993, page 5). Quelques mois plus tard, lors de la discussion du projet de loi organique sur le CSM, le Garde des Sceaux confirmait à la tribune de l'Assemblée nationale « *La réforme constitutionnelle a sur ce point accompli un progrès décisif : elle a, d'une part, manifesté l'unité fondamentale de la magistrature en transférant à une formation spécifique du Conseil les attributions jusque-là détenues par la commission consultative du parquet* » (JOAN 3ème séance du 24 novembre 1993, page 6328).

¹⁰ Cf. décisions 93-326DC du 11 août 1993, 97-389DC du 22 avril 1997, 2002-461DC du 29 août 2002, 2003-484DC du 20 novembre 2003, 2004-492DC du 2 mars 2004.

Le magistrat du parquet exerce sa mission avec la même culture professionnelle que celle d'un magistrat du siège : impartialité, application du droit, proportionnalité dans la prise de décision, notamment celle impliquant une atteinte aux libertés individuelles et à la vie privée, liberté de parole à l'audience, individualisation de la décision à travers les différentes modalités d'orientation des affaires et principe d'opportunité des poursuites.

Un tel partage ne signifie nullement connivence et influences réciproques, mais plutôt enrichissement des visions et des réflexions, compréhension fine des logiques et positionnements respectifs, respect mutuel et sentiment de travailler en commun, chacun à sa place, à l'œuvre de justice. Requérir après avoir présidé, par exemple, accroît la compétence par la connaissance concrète de la logique du délibéré, des exigences probatoires, du rôle de la défense. De même, avoir été membre du ministère public avant d'exercer les fonctions du siège permet d'intégrer les connaissances utiles sur le fonctionnement du parquet et de constater la communauté des valeurs fondamentales propres à l'exercice du métier de magistrat.

Pouvoir passer du parquet au siège, et inversement, tout au long de la carrière, garantit la possibilité de découvrir les divers métiers du magistrat, d'intégrer leurs contraintes et de bénéficier des richesses de l'exercice de fonctions différentes ce qu'une étanchéité entre celles-ci empêcherait. La spécialisation fonctionnelle doit d'autant moins exclure cette possibilité, pour la minorité des membres du corps judiciaire qui l'envisagent, que l'adaptabilité dans l'exercice des fonctions est l'un des acquis majeurs de la formation professionnelle des magistrats.

3° L'unité du corps judiciaire renforce l'institution judiciaire

On ne peut écarter le risque qu'une séparation, même partielle, des fonctions siège/parquet ne suive, à terme, sa pente naturelle et n'aboutisse à la création d'une magistrature du ministère public de second ordre, voire à une fonctionnarisation pure et simple du parquet.

Un tel risque vaut-il la peine d'être pris ? Une telle évolution, génératrice d'une perte de légitimité des membres du ministère public pour leurs collègues du siège, impliquerait nécessairement une perte d'autorité à l'égard de leurs interlocuteurs habituels (police, gendarmerie, préfets, élus) qui découle, en l'état, de leur statut de magistrat à part entière.

Si l'existence d'une telle légitimité, fondement d'une forte indépendance et d'une réelle impartialité, ne laisse pas d'inquiéter certains membres du monde politique, elle constitue cependant un réel atout pour un Etat fondé sur de tels principes à l'heure où ils sont malmenés au sein de l'espace judiciaire européen.

La séparation des fonctions, même si elle n'intervenait qu'au terme de quelques années, contribuerait à affaiblir la magistrature dans son ensemble alors que

l'évolution récente a conduit à rapprocher les statuts des magistrats du siège et du parquet.

4° L'unité du corps judiciaire ne fait cependant pas obstacle à toute mesure utile visant à éviter tout risque de confusion des apparences

Le CSM ne méconnaît pas les risques de confusion des apparences opposés par les partisans d'une obligation de choisir entre les fonctions du siège et du parquet au terme d'un certain délai d'exercice.

Il convient toutefois de rappeler à cet égard que, désireux d'écarter toute difficulté d'impartialité objective, il applique depuis de nombreuses années une règle non statutaire, dite « règle des cinq ans » : pour prétendre exercer une fonction au parquet dans une juridiction au sein de laquelle le magistrat avait exercé précédemment au siège, ou inversement, celui-ci doit attendre l'expiration de ce délai avant de pouvoir être nommé à nouveau dans cette juridiction. Il estime que cette règle devrait désormais figurer dans l'ordonnance statutaire.

Pour autant, le maintien d'une unité du corps judiciaire intégralement respectée tout au long de la carrière des magistrats ne peut être dissociée de la nécessité impérieuse de mettre en œuvre un renforcement des garanties d'indépendance des membres du ministère public.

§ 2 : Le nécessaire renforcement des garanties d'indépendance des membres du ministère public

On rappellera à titre liminaire que le CSM a de très longue date¹¹ exprimé le souhait d'un alignement pur et simple du statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège en matière de nomination et de discipline. Il a récemment réitéré cette position dans l'avis rendu au président de la République le 15 septembre 2020¹². Cette position du CSM se justifie par les enjeux juridiques en cause, par la nécessité de renforcer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire et par l'impératif d'un renforcement de l'attractivité des fonctions du parquet.

1° Les enjeux juridiques du renforcement de l'indépendance des membres du ministère public

Trois enjeux juridiques militent en faveur d'un renforcement de l'indépendance des membres du ministère public.

¹¹ Cf. par exemple Rapports annuels 1996, p.47 et 48, 1999, p. 98 à 100, 2001 p. 49 à 51, 2003-2004, p. 37 et 38.

¹²<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communicues/avis-de-la-formation-pleniere-du-conseil-superieur-de-la-4>

Le premier enjeu juridique qu'il convient de souligner est la *compatibilité du rapprochement entre les statuts du siège et du parquet avec les standards européens*. Il résulte de la Recommandation Rec (2000)¹⁹ du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, précitée, que le statut du ministère public doit assurer à ses membres toutes les garanties nécessaires pour exercer leur mission à l'abri de toute ingérence en rapprochant au maximum leur statut de celui des magistrats du siège tout en préservant ses spécificités.

Pour autant, si la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que le ministère public français répondait aux exigences d'indépendance requises pour émettre un mandat d'arrêt européen¹³, la Cour européenne des droits de l'homme a, quant à elle, estimé que le statut du parquet ne permettait pas de le considérer comme une autorité judiciaire au sens de l'article 5.3 de la Convention européenne des droits de l'homme, soulignant ainsi que ce statut était insuffisamment protecteur de son indépendance¹⁴.

Le deuxième enjeu juridique en cause tient à *l'importance et à la variété des missions dont est investi le ministère public français*.

Au fil des années et notamment depuis les lois dites « Perben I » et « Perben II », ses prérogatives dans le cadre de l'enquête n'ont cessé de croître (mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête (TSE) notamment, en première intention, allongement du délai de la flagrance, etc.).

Une part majoritaire des réponses pénales de premier niveau lui est confiée, ce mouvement ayant été encore renforcé par la loi du 23 mars 2019 et, encore plus récemment, par le développement de la justice pénale de proximité qui place sous l'égide des parquets les dispositifs qui ont pour but de renforcer ladite proximité.

Si la qualité de magistrat n'est pas déniée aux membres du ministère public français, l'importance de leurs pouvoirs et de leurs prérogatives exige un renforcement de leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif afin que l'on puisse avoir la certitude qu'ils sont exercés sans aucun risque de pressions ou d'influences.

En outre, il convient de souligner que les membres du parquet, agissant comme autorité de poursuite, voient leurs enquêtes et actes divers soumis au contrôle des magistrats du siège : appliquant des exigences communes, ils sont ainsi tenus à une grande rigueur procédurale.

Le troisième enjeu juridique tient à *l'organisation hiérarchique du ministère public*.

L'une des objections essentielles faite à l'alignement souhaité tient au fait que les magistrats du ministère public sont inclus dans une hiérarchie fonctionnelle et doivent

¹³ CJUE, 12 décembre 2019, affaires C-556/19 et C-626/19.

¹⁴ 29 mars 2010, Medvedyev et autres c. France ; 23 novembre 2010, Moulin c. France :. *Ibid.* CEDH, 27 juin 2013, Vassis et autres c. France, n° 62736/09. Dans le même sens, v. aussi CEDH, 4 déc. 2014, Ali Samatar et autres c. France, n°17110/10 et 17301/10, et Hassan et autres c. France, n° 46695/10 et 54588/10.

mettre en œuvre des politiques publiques au premier rang desquelles une politique pénale dont ils doivent rendre compte.

Cependant cette réalité est loin de constituer un obstacle dirimant à l'extension des garanties d'indépendance des magistrats du ministère public.

D'une part, l'action d'un certain nombre de magistrats du siège est elle aussi, nonobstant leur statut et sans que cela lui fasse échec, encadrée par des politiques publiques diverses : ainsi en est-il des juges de l'application des peines, des juges des enfants, voire des juges aux affaires familiales, leur participation directe ou indirecte à la mise en œuvre desdites politiques les amenant par ailleurs à travailler en partenariat avec d'autres acteurs administratifs ou associatifs sans que pour autant leur indépendance soit remise en cause.

D'autre part, un surcroît d'indépendance des magistrats du parquet ne saurait les affranchir des devoirs statutaires qui sont les leurs dans le cadre de l'organisation hiérarchique du parquet et dans celui de la mise en œuvre de la politique pénale définie par le gouvernement dont ils sont susceptibles de répondre disciplinairement. Le devoir de loyauté qui est l'un des plus impérieux devoirs des magistrats garantit le respect de ces obligations.

Si depuis plus d'une décennie, les gardes des Sceaux successifs se sont engagés à respecter les avis du CSM, il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agit que d'une pratique. Eu égard à l'organisation hiérarchique du parquet, confier le pouvoir de proposition au CSM pour les plus hauts postes, complété par un avis conforme pour les autres nominations, constituerait une avancée indispensable au plan de l'indépendance.

Décorrélérer la nomination des membres du parquet de la subordination hiérarchique à laquelle ils sont soumis est d'ailleurs le plus sûr moyen de mettre un terme à la suspicion invoquée par les adversaires du corps judiciaire unique ainsi que l'avait souligné avec force le rapport de la commission Nadal de novembre 2013¹⁵.

Logiquement, le renforcement de l'indépendance statutaire du ministère public impose également le transfert au CSM du pouvoir actuel du garde des Sceaux, ministre de la justice, de statuer en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du ministère public de telle manière qu'il statue en qualité de conseil de discipline de pleine compétence, à l'instar de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

2° Un enjeu de confiance des citoyens dans l'institution judiciaire

Le renforcement de l'indépendance des magistrats du parquet serait de nature à conforter la confiance des citoyens à l'égard du ministère public dont on peut craindre qu'il soit l'objet de pressions et de sollicitations s'exerçant notamment par le biais des nominations et de la discipline.

¹⁵ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000812.pdf>

Les magistrats du parquet souffrent d'ailleurs de cette réalité qui les expose à une suspicion permanente. De plus en plus souvent confrontés à la nécessité d'un travail en commun avec des administrations diverses, et tout particulièrement le ministère de l'Intérieur, ils ont plus que jamais besoin d'un statut qui les différencie radicalement des fonctionnaires de ces administrations et qui les pose clairement, lorsque cela s'avère nécessaire, en garants et protecteurs des libertés individuelles. La certitude que les citoyens pourront acquérir à cet égard sera inévitablement de nature à accroître leur confiance¹⁶.

En outre, le renforcement des garanties d'indépendance des membres du ministère public ne peut que faciliter l'exercice du devoir d'impartialité qui s'impose à eux. L'impartialité du membre du ministère public, comme celle du juge, s'adosse à l'indépendance qui lui est garantie : plus celle-ci est confortée dans l'exercice quotidien des missions judiciaires, notamment par des garanties statutaires, plus l'exercice impartial des missions qui lui incombent en sera facilité et reconnu.

3° Un enjeu d'attractivité pour le parquet

Il suffit sur ce point de se référer au rapport de l'Inspection générale de la justice consacré à la question de l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public. Il a clairement mis en évidence que l'évolution du statut des membres du ministère public est sans conteste de nature à améliorer l'attractivité du parquet en confortant la certitude de ses membres dans leur qualité de magistrats « à part entière », dans leur légitimité et dans leur crédibilité¹⁷.

Le CSM estime nécessaire de :

- préserver l'unité du corps judiciaire qui, dans l'intérêt des justiciables, garantit l'existence d'une culture judiciaire commune à tous les magistrats et renforce l'institution judiciaire dès lors que ceux-ci disposent de la même légitimité ;
- exclure en conséquence toute obligation de choisir entre les fonctions du siège ou du parquet au terme d'une certaine période d'exercice ;
- éviter cependant tout risque de confusion des apparences en inscrivant dans l'ordonnance statutaire l'interdiction, pendant une durée de cinq ans, de passer des fonctions du parquet au siège, ou inversement, au sein d'une même juridiction ;
- renforcer les garanties d'indépendance des membres du ministère public en alignant leur statut sur celui des magistrats du siège en matière de nomination et de discipline.

¹⁶ L'alignement complet de la procédure de nomination et du régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège a été proposé par la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire (rapport n° 3296 du 2 septembre 2020 p. 34 et 155.

¹⁷ Rapport n° 047-18 d'octobre 2018 « Mission sur l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public ».

B/ L'office du juge

La définition de l'office du juge se caractérise, depuis plusieurs décennies, par une certaine confusion, pour ne pas dire contradiction. Deux mouvements *a priori* inconciliables sont en effet perceptibles dans les réformes judiciaires initiées depuis le début du XXI^e siècle. D'un côté, une *judiciarisation* de notre société conduit à faire du juge un acteur incontournable dans tous les champs du droit, qu'il s'agisse d'assurer la protection des plus faibles (droit des incapacités ; droit de la consommation ; justice des mineurs), de garantir les libertés individuelles et droits fondamentaux, de réguler et d'assainir les marchés, de sanctionner les délinquants ou d'assurer la paix des familles. Ce mouvement aboutit à une massification de certains contentieux, facteur d'une véritable asphyxie des juridictions. De l'autre, une *déjudiciarisation* de certains domaines du droit, envisagée trop souvent comme une solution managériale à l'engorgement des tribunaux et/ou à leur difficulté à gérer les contentieux techniques complexes, faute de moyens suffisants, opère un transfert du règlement de diverses catégories de litiges à d'autres entités que le juge.

Aucune réforme systémique de la justice ne peut être conduite sans une réflexion approfondie, menée avec le recul qu'autorisent vingt années de réformes multiples, sur ce qu'est un juge. Le CSM appelle de ses vœux une pleine intégration de cette problématique dans les conclusions des EGJ, convaincu qu'une partie des critiques formulées contre l'autorité judiciaire, qui minent tout à la fois son indépendance et la nécessaire confiance que les citoyens devraient pouvoir lui porter, résultent du flou qui entoure la définition de l'office contemporain du juge judiciaire. Il est également probable que la perte de sens, actuellement exprimée par le corps des magistrats¹⁸, trouve une partie de ses causes dans l'accroissement excessif des attentes exprimées à l'égard des magistrats, porteur d'une dilution de leurs missions fondamentales sous l'effet de l'expansion de missions périphériques.

Le sujet n'est pas neuf, et il a suscité de nombreuses analyses savantes¹⁹. Sans en reprendre tous les constats et propositions pertinents, le CSM entend mettre en lumière quelques réflexions qui lui paraissent devoir nourrir une entreprise systématique de redéfinition des contours de l'office du juge, tant civil (§1) que pénal (§2).

¹⁸ V la tribune « Une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout », préc. note 6

¹⁹ V. not. : A. Garapon, S. Perdriolle, B. Bernabé, *La prudence et l'autorité, Juges et procureurs au XXI^e siècle*, Odile Jacob, 2014 (ouvrage issu d'un rapport de l'IHEJ : La prudence et l'autorité : l'office du juge au XXI^e siècle, accessible <https://ihej.org/seminaires/philosophie-du-droit/loffice-du-juge/la-prudence-et-lautorite-loffice-du-juge-au-xxie-siecle/>) ; « L'office du juge », *Les Cahiers de la justice*, 2020/4, Dalloz ; « Le travail du juge », *Cahiers philosophiques*, 2016/4 (n°147) ; C. Chainais, B. Hess, A. Saletti, J.-F. van Drooghenbroeck (dir), *L'office du juge. Études de droit comparé*, Bruylant, 2018 G. Darcy, V. Labrot, M. Doat (dir), *L'office du juge*, Actes du colloque du Sénat des 29 et 30 sept. 2006, éd. Sénat ; P. Delmas Goyon, *Le juge du XXI^e siècle. Rapport à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice*, déc. 2013.

Deux constats touchant l'intervention du juge en matière civile et commerciale sont particulièrement marquants et suscitent la vigilance du CSM. Le premier est celui de la désaffection croissante des magistrats pour ces fonctions. Le phénomène est d'une telle ampleur qu'il a justifié une mission de l'Inspection générale de la justice qui, dans son récent rapport sur l'attractivité des fonctions civiles, objective ce constat et s'applique à en analyser les causes pour esquisser des réponses. Le second, qui peut constituer une conséquence aussi bien qu'une cause du premier, est celui d'une tendance lourde à la déjudiciarisation, passant par une « privatisation » croissante du règlement des différends, sans que cet assèchement soit toujours suffisamment pensé à l'aune de la nécessaire préservation de l'intérêt public dans le règlement des litiges privés. Le juge civil devrait pourtant rester le principal garant de cette préservation, qui se trouve au cœur de son office : l'office du juge civil doit ainsi être repensé en considération de ses deux grandes missions que sont la protection de certains intérêts privés et la garantie des intérêts publics.

1° La protection de certains intérêts privés

L'office tutélaire du juge - qu'il soit exercé par le juge des enfants, le juge aux affaires familiales ou le juge des tutelles - est emblématique de la justice. Il doit non seulement être préservé mais encore être renforcé en offrant aux juges concernés de meilleures conditions d'exercice de leur mission exigeante. La réflexion, déjà initiée²⁰, relative à une définition précise de l'office du juge en la matière doit être poursuivie : cet office doit être recentré sur la mission de protection confiée au juge, déployée dans le cadre d'une relation de qualité avec les justiciables, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit de personnes fragiles. Il semble dès lors nécessaire de libérer cet office des nombreuses tâches accessoires qui incombent encore aux juges, et qui pourraient être allégées (mise en place de « barèmes »), et/ou confiées à des tiers. Il est également fondamental que le juge puisse, dans l'exercice de son office tutélaire, interagir avec et s'appuyer sur un réseau de professionnels compétents et disponibles susceptibles de lui apporter les éléments essentiels à l'exercice de sa mission (médecins, psychologues, comptables...).

La fonction protectrice du juge doit aussi pouvoir s'exprimer *en matière contentieuse*, lorsque des intérêts purement privés s'opposent. Or, il existe incontestablement, en la matière, une tendance à la déjudiciarisation, justifiée par l'idée que les affaires privées des justiciables doivent pouvoir se régler sans intervention d'un juge et motivée par le souci d'alléger la pression sur les juridictions. Si cette déjudiciarisation ne doit pas être écartée par principe, elle doit cependant être envisagée avec prudence et réalisée de façon pertinente.

D'une part, il importe de veiller à ce que les justiciables se voient offrir des garanties équivalentes de protection et une efficacité similaire, à celles résultant d'une procédure judiciaire, sous peine de les voir se détourner des modes alternatifs de règlement de leurs litiges. Les questions de durée, de coût et d'effectivité de ces alternatives au

²⁰ V. not. P. Delmas Goyon, Rapport préc., p. 43 s.

recours au juge doivent donc être pensées au moment de leur consécration par la loi²¹. Et lorsque les modes alternatifs de règlement des différends n'offrent pas les garanties nécessaires, ce qui est par exemple le cas de l'arbitrage en cas d'asymétrie entre les parties²², il faut impérativement résister à la tentation de la déjudiciarisation ; le rôle du juge au soutien des parties faibles ne devrait pas être remis en cause.

D'autre part, le développement des modes amiables de règlement des différends ne devrait pas constituer une charge supplémentaire pour le juge. Or on observe que si, dans les tribunaux judiciaires, les juges se sont largement emparés du sujet pour tenter d'inciter parties et avocats à recourir à ces modes amiables, cette mission est extrêmement lourde, consommatrice d'énergie et de temps que les magistrats doivent soustraire à leurs missions fondamentales. Les modalités de déploiement des modes alternatifs de règlement des différends, dans les domaines où ils peuvent être consacrés, devraient être repensées pour ne pas peser sur le juge.

2° La garantie des intérêts publics

Les litiges civils et commerciaux, s'ils opposent des intérêts privés, ne sont pas toujours exempts d'implications pour les intérêts publics dont la préservation incombe au juge judiciaire (ordre public de direction et politiques publiques). Dès lors, il est important d'insister sur ce que la complexification du droit en général, de certains domaines du droit civil et commercial en particulier²³, et l'émergence de nouveaux contentieux techniques ne doivent pas se traduire par un retrait de l'intervention judiciaire.

Ces domaines touchent de près à la souveraineté et aux libertés économiques : il appartient à l'Etat d'y maintenir une régulation réelle et efficiente. Or, le système judiciaire français se trouve confronté ici à une triple concurrence : 1) celle des systèmes judiciaires des autres pays, notamment européens (l'importance des juridictions allemandes et néerlandaises en matière de propriété industrielle ne cesse par exemple de croître) qui aspirent le contentieux transnational ou international (les magistrats dont ils sont composés sont tous hautement spécialisés, expérimentés et multilingues) ; 2) celle d'organes para-juridictionnels spécialisés nationaux ou d'administrations (les offices délivrant les titres de propriété industrielle notamment) ; 3) celle d'organes privés de règlement des litiges (juridictions arbitrales). En outre, ces contentieux confrontent les juges français à des cabinets d'avocats, pour la plupart transnationaux, hautement spécialisés : ces derniers sont en mesure de mettre en

²¹ A titre d'exemple, les incertitudes liées à l'effectivité internationale du divorce conventionnel et le coût résultant du double ministère d'avocat pourraient conduire les époux à s'en détourner au profit du divorce judiciaire, ce d'autant plus que les délais de procédure se raccourcissent.

²² V. en ce sens l'évolution récente de la jurisprudence, qui revient sur sa tolérance initiale à l'égard des clauses compromissaires dans les contrats de consommation, désormais jugées abusives : Civ. 1^{re}, 30 sept. 2020, *PWC*, pourvoi n°18-19.241 ; D. 2020. 2501, note D. Mouralis, 2484, obs. T. Clay, *Rev. crit. DIP* 2021.202, note E. Loquin

²³ V. Rapport de l'IGJ visant au diagnostic de l'état des stocks pointant l'inflation législative, l'augmentation de nombre de parties et d'avocats dans certains contentieux, notamment de la construction et de la responsabilité, mais aussi la croissance du volume des écritures des parties.

œuvre des moyens financiers et humains sans commune mesure avec ceux des juridictions devant lesquels ils interviennent.

Il est essentiel, dans l'intérêt d'une bonne justice, que puisse être restauré l'équilibre au profit des magistrats, en leur offrant les moyens de travailler à armes égales avec ces interlocuteurs. Or, la création de pôles spécialisés - en matière de droit de la concurrence ou de propriété intellectuelle par exemple - à défaut de s'être accompagnée d'une véritable spécialisation des magistrats et surtout, d'un maintien des compétences ainsi acquises pendant leur carrière, s'avère très largement insuffisante.

Les conséquences de cette situation pour le système judiciaire sont délétères. Elles dissuadent les magistrats de s'engager dans une démarche de spécialisation pour des matières réputées arides, sachant que cet investissement sera d'une durée insuffisante (trois à six ans sont peu crédibles vis-à-vis des justiciables) et peu valorisé par l'institution. Le vivier de ces magistrats se rétrécit considérablement au point de faire disparaître la spécialisation (l'exemple le plus récent étant celui de la Juridiction unifiée des brevets (JUB) pour la présidence de laquelle la recherche d'un magistrat français s'annonce difficile). Il en résulte : un appauvrissement du corps et son retrait sur des domaines « traditionnels » tel que le droit de la famille ; un déficit de crédibilité du corps auprès des acteurs économiques, jugé incapable de produire des magistrats suffisamment expérimentés ; un appel d'air pour des organes juridictionnels ad hoc, hors du système judiciaire étatique, ou dans lesquels les magistrats occuperont une place subsidiaire.

Les états généraux doivent être l'occasion de prendre conscience de cette problématique et de réfléchir sur les moyens de briser le cercle vicieux dans lequel la magistrature se trouve peu à peu enfermée, asphyxiée par des contentieux de masse tandis que des contentieux techniques à forts enjeux se trouvent délocalisés dans d'autres sphères où les intérêts publics français risquent fort d'être purement et simplement ignorés. Le constat se prolonge d'ailleurs lorsque l'on envisage la matière pénale.

§2 : L'office du juge pénal

En matière pénale, de nombreuses lois de circonstances pèsent sur la charge de travail des juges, dans un contexte de forte pénalisation de la société : l'office du juge s'en trouve saturé. Dans le même temps, on constate, comme en matière civile, un transfert de compétences vers des autorités administratives indépendantes, chargées d'appréhender des contentieux techniques et complexes, qui appelle une réflexion approfondie. Par ailleurs, au sein même de l'institution judiciaire, la question de la transformation possible de l'office du parquet, dans le cadre du développement d'une justice négociée, est discutée. Un équilibre avec l'office du juge, dont l'intervention reste fondamentale, doit cependant être maintenu.

1° Les nécessaires réflexions relatives au transfert des contentieux techniques

Déjà relevé en matière civile et commerciale, le mouvement de transfert de compétences, techniques et souvent économiques, vers des entités extérieures à l'institution judiciaire, est également observé en matière répressive. Ces transferts opèrent alors au profit d'autorités administratives indépendantes, dont l'activité reste toutefois soumise au contrôle du juge, judiciaire ou/et administratif. En cela, ils ne suscitent pas les mêmes réserves que ceux opérant au profit d'institutions ou instances privées. Ils contribuent cependant à redéfinir l'office du juge pénal, et plus largement à remodeler la physionomie de l'autorité judiciaire.

Dans les juridictions, la perte progressive de la responsabilité du traitement des procédures techniques, au profit d'un seul rôle de contrôle, risque d'entraîner inéluctablement, comme en matière civile, une perte corrélative de compétences spécialisées. A terme, c'est l'aptitude des juridictions à mettre en œuvre y compris les fonctions de contrôle qui pourrait être remise en cause. Cette évolution serait d'autant plus regrettable que l'institution judiciaire a beaucoup à offrir dans le traitement de ces contentieux techniques. Trois dimensions semblent à cet égard particulièrement dignes de considération.

La première est celle de *l'efficacité des procédures pénales*, sous condition qu'elles soient organisées avec le double souci de la garantie des droits et de l'efficacité des processus : la tradition française de procédure contradictoire, menée dans le respect des droits fondamentaux du prévenu, est de nature, lorsqu'elle se concrétise par des procédures d'instruction et d'enquête complètes portant à la fois sur les faits et sur la personnalité du prévenu, à permettre de constituer des dossiers solides, là où d'une part la procédure accusatoire à l'anglo-saxonne n'a pas démontré, dans les pays de culture latine, sa supériorité pour traiter des contentieux pénaux, et d'autre part, les procédures administratives ne peuvent être conduites avec des pouvoirs d'investigation de même intensité en matière pénale.

La seconde est celle de *la protection des victimes d'infractions*, qui n'est pleinement assurée que par la procédure pénale qui ouvre une large voie à la plainte avec constitution de partie civile, contrepartie essentielle du principe de l'opportunité des poursuites, et qui, de manière plus large, permet aux victimes d'infractions d'obtenir la réparation de leur préjudice à l'occasion du procès pénal.

La troisième enfin, absolument fondamentale, est celle de *la nécessaire préservation de l'ordre public et de l'intérêt général*, dont le juge pénal est le meilleur garant, et qui est consubstantielle de nombre de contentieux techniques aussi cruciaux que ceux de l'environnement, de la santé publique, de la protection des consommateurs et plus largement du droit de la concurrence.

2° Le maintien d'un équilibre indispensable entre rôle du parquet et rôle du siège

En matière pénale, le rôle du parquet s'est, au fil des réformes, renforcé par l'introduction de procédures alternatives à la comparution à l'audience, telles que la convention judiciaire d'intérêt public, la composition pénale ou encore la comparution

après reconnaissance préalable de culpabilité. La tentation pourrait être forte, pour renforcer la capacité de jugement des juridictions, d'aller plus loin dans cette voie et de réduire, voire supprimer, l'intervention du juge dans ces procédures.

Il faut cependant y résister. L'office du juge demeure en effet essentiel, y compris dans le cadre de la justice dite « négociée ». L'homologation des accords intervenus entre le parquet et le prévenu est une garantie indispensable, ne serait-ce que pour vérifier, par l'intervention d'une autorité judiciaire autre que l'autorité de poursuite, l'engagement du prévenu et la cohérence des peines choisies avec la jurisprudence de la juridiction correctionnelle dans le domaine de délinquance concerné. En outre, le juge pénal demeure seul compétent au regard des règles constitutionnelles et conventionnelles pour décider de peines privatives de liberté, ce qui nécessite qu'il intervienne dans tout processus consistant à imposer au condamné des obligations dont le non-respect pourrait aboutir à une privation de liberté.

Le CSM estime nécessaire de mener une entreprise complète de redéfinition de l'office du juge, à la lumière des évolutions de la société et du droit. A cet égard, les réflexions lui paraissent devoir intégrer la nécessité de :

- poursuivre les déjudiciarisation de missions non juridictionnelles actuellement dévolues aux juges ;
- veiller à ce que la déjudiciarisation de certains contentieux n'occasionne pas un accroissement de l'office non juridictionnel des juges ;
- reconsidérer le mouvement de déjudiciarisation du règlement juridictionnel des contentieux techniques et/ou économiques, en matière civile et commerciale comme en matière pénale ;
- au sein même du monde judiciaire, limiter les transferts de compétences du juge judiciaire aux juges issus du monde-socio-économique ;
- mener une réflexion approfondie sur la gestion de carrière des magistrats, dans laquelle le CSM prendra toute sa part, pour renforcer l'attractivité des fonctions civiles, mais aussi pour accroître la spécialisation des juges dans les contentieux techniques, notamment économiques, et cela en matière civile comme en matière pénale.

II - LES JURIDICTIONS

Le fonctionnement défectueux des juridictions, quand ce n'est pas leur dysfonctionnement, est parfois pointé du doigt²⁴. Si l'on ne peut exclure que ces difficultés puissent être ponctuellement conjoncturelles, liées à des insuffisances managériales, elles sont surtout structurelles. Dès lors, un certain nombre de réformes devraient être envisagées, touchant à l'administration des juridictions (A). Ce constat ne saurait toutefois faire oublier que la question des moyens alloués aux juridictions (B) reste un enjeu contemporain majeur.

A/ L'administration des juridictions

L'administration des juridictions de l'ordre judiciaire par des magistrats, à laquelle le CSM entend ici affirmer son attachement, est la conséquence de l'indépendance de l'autorité judiciaire prévue par l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958, dès lors que toute décision d'allocation de moyens, humains, budgétaires, informatiques ou immobiliers, impacte inévitablement l'activité juridictionnelle des magistrats. Sa préservation est d'autant plus nécessaire que le modèle de gestion par des administrateurs extérieurs, retenu par certains services publics ou administrations, n'incite pas à le reproduire dans l'administration de la justice judiciaire.

Si l'administration des juridictions doit rester entre les mains des magistrats, il est cependant nécessaire de la repenser pour l'optimiser, et permettre ainsi aux juridictions de mieux fonctionner. A cet égard, les réflexions²⁵ des dernières décennies ont permis de poser un diagnostic lucide, et de dessiner les remèdes nécessaires. La justice peine néanmoins à se réorganiser efficacement. Or, pour que les chefs de cour puissent assurer « la bonne administration des services judiciaires de leur ressort et de l'expédition normale des affaires », qui leur incombe en vertu de l'article R 213-29 du code de l'organisation judiciaire, il importe qu'ils aient la maîtrise effective des moyens de cette administration. Le CSM entend ici souligner les réformes structurelles - au demeurant largement consensuelles - qui lui paraissent s'imposer, et ainsi conforter les magistrats dans l'administration des juridictions de l'ordre judiciaire. Ces réformes sont relatives à l'organisation territoriale des juridictions, à leur autonomie budgétaire, et à leur pilotage.

²⁴ V. en dernier lieu, les deux rapports rendus par l'IGJ dans le cadre de leur mission d'appui visant au diagnostic de l'état des stocks, n°109-21, nov. 2021, ainsi que le Rapport de la Cour des comptes, « Approche méthodologique des coûts de la justice », déc. 2018, qui pointent des insuffisances organisationnelles.

²⁵ Entretiens de Vendôme en 2001, la justice du XXIe siècle en 2013 et les Chantiers de la justice en 2017

Si plus de 300 juridictions²⁶ de première instance ont été supprimées en 2008, la carte des cours d'appel n'a quant à elle pas été modifiée.

En 2017, plusieurs scénarii d'aménagement du maillage territorial des cours d'appel ont été à l'étude. La LPJ a finalement ouvert aux cours d'appel la faculté de décider de leur structuration. Cette loi prévoit en effet, d'une part, la possibilité d'expérimenter, dans deux régions, pour une durée de trois ans, la spécialisation des cours d'appel dans certaines matières civiles déterminées par décret, d'autre part, la faculté pour les premiers présidents et procureurs généraux d'assurer des fonctions d'animation et de coordination sur un ressort pouvant s'étendre à celui de plusieurs cours d'appel situées au sein d'une même région administrative. Force est de constater à cet égard qu'aucune expérimentation n'est intervenue à ce jour.

Pourtant, le constat de l'inadéquation des ressorts des cours d'appel est ancien. A titre d'exemple, il peut être rappelé que les douze départements de la région Nouvelle-Aquitaine relèvent du ressort de cinq cours d'appel différentes (Poitiers, Bordeaux, Agen, Limoges et Pau) et seulement deux cours se situent strictement dans les limites de la région (Limoges et Bordeaux). Les trois autres cours sont à cheval sur la région Pays de Loire (Poitiers) ou Occitanie (Agen et Pau).

À l'exception des cours d'appel zone de défense et dans la limite de cette seule compétence, l'actuelle carte judiciaire des cours d'appel ne correspond ni à celle, administrative, des régions, ni même à celle des autres directions du ministère de la justice. Elle est aussi déconnectée de l'implantation des délégations inter-régionales du secrétariat général du ministère de la justice chargées d'apporter leur soutien aux services déconcentrés en matière de gestion des ressources humaines, d'achat et de suivi de l'exécution budgétaire et comptable, de l'immobilier, de l'informatique et des télécommunications. La conduite des politiques publiques n'en est que plus ardue.

La taille des cours d'appel juridiction est également très contrastée. Ainsi, les effectifs de magistrats oscillent entre moins de vingt dans les cours les plus petites et plus d'une centaine dans les plus importantes. En outre, certaines cours d'appel déjà d'envergure ont vu leurs compétences s'élargir (terrorisme, financier, accidents collectifs, JIRS) alors que d'autres plus modestes en perdaient (contentieux en appel des pôles sociaux).

Enfin, l'activité des cours d'appel rend l'exigence de proximité avec le justiciable moins prégnante au second degré de juridiction qu'au premier.

Par conséquent, en retenant pour principe le maintien de tous les sites juridictionnels pour assurer la proximité du service public de la justice et pour objectif une taille et un fonctionnement plus efficaces des juridictions, gages d'une meilleure utilisation des

²⁶ 21 tribunaux de grande instance, 178 tribunaux d'instance, 62 conseils des prud'hommes et 55 tribunaux de commerce

moyens alloués, le CSM propose d'aligner la carte judiciaire des cours d'appel sur la carte administrative des régions²⁷.

Cette nouvelle carte judiciaire instituerait cependant deux, voire trois cours d'appel pour les régions de grande taille et/ou les plus peuplées (Grand-Est ou Nouvelle Aquitaine notamment). Les autres cours d'appel seraient maintenues comme cour d'appel juridiction, ou transformées en chambres détachées ou cours d'appel de proximité²⁸, ce maintien s'accompagnant d'une réflexion sur la spécialisation.

A l'inverse, s'agissant de la première instance, compte-tenu de la réforme intervenue en 2008 mentionnée plus haut et de celle encore récente de fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, une nouvelle modification de la carte n'apparaît pas opportune.

Le CSM estime qu'une réflexion devrait être menée, quant à l'organisation territoriale de la justice, avec comme perspectives :

- le maintien sans changement de la carte judiciaire des juridictions de première instance ;

- l'alignement de la carte judiciaire des cours d'appel sur la carte administrative des régions, sauf à conserver plusieurs cours d'appel dans les régions de grande taille ou très peuplées ;

- la préservation de l'ensemble des sites juridictionnels d'appel, sous la forme de cours d'appel juridiction ou de cours d'appel de proximité, moyennant une réflexion sur une éventuelle spécialisation.

§2 : L'autonomie budgétaire des juridictions

Depuis la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dite LOLF, la « justice judiciaire » est un programme, le P166, au sein de la mission « Justice » qui en comprend cinq²⁹ eux-mêmes déclinés en 27 actions puis sous-actions. Des crédits et des objectifs leurs sont affectés, parmi lesquels figure celui de rendre des

²⁷ La nécessité d'une telle adaptation se révèle la plus criante pour les triples chevauchements. Dans la Région Bourgogne-France Comté : la Haute-Marne qui relève du Grand-Est est dans le ressort de Dijon mais la Nièvre dans celui de Bourges et l'Yonne dans celui de Paris ; le ressort de la cour d'appel de Nîmes (Occitanie) comprend le Vaucluse, rattaché à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Ardèche rattachée à la région Auvergne-Rhône-Alpes.

²⁸ Actuellement pour la France métropolitaine : la région Auvergne-Rhône-Alpes compte les sièges de quatre cours d'appel ; Bourgogne-Franche Comté : deux ; Bretagne : une ; Centre Val-de-Loire : deux ; Corse : une ; Grand-Est : quatre ; Hauts de France : deux ; Île-de-France : deux ; Normandie : deux ; Nouvelle Aquitaine : cinq ; Occitanie : trois ; Pays de Loire : une ; Provence-Alpes-Côte d'Azur : une.

²⁹ Justice judiciaire, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse et accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la justice et organismes rattachés

décisions de qualité dans des délais raisonnables. Un rapport annuel de performance est établi en fin d'exercice.

Sur le plan budgétaire, aucune conséquence n'est donc tirée du principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire. La gestion financière relève encore pour une grande part du pouvoir exécutif, alors que paradoxalement, les justices administrative et financière bénéficient d'un traitement plus favorable puisqu'elles relèvent respectivement des programmes 165 et 164 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

La LOLF distingue le budget opérationnel de programme (BOP) des unités opérationnelles de programme (UO) : le responsable de BOP est en charge de la répartition des crédits entre les différentes UO. Cette règle connaît toutefois des nuances au sein du ministère de la justice.

En effet, les 16 cours d'appel-BOP, dont 4 outre-mer, n'ont aucune autorité sur les cours-UO. En application de l'article R. 213-30 du code de l'organisation judiciaire, les chefs des cours-UO restent maîtres de l'ordonnancement des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort relatives au personnel, au fonctionnement et aux interventions.

Les dialogues sur les ressources humaines et la performance se déroulent ainsi entre chaque cour d'appel et la direction des services judiciaires, hors la présence des chefs des cours-BOP.

Le nécessaire consensus entre UO sur la répartition des crédits de fonctionnement et ceux des frais de justice alloués à chaque BOP rend difficile leur gestion dynamique et sont, de fait, calculés sur la base de l'année précédente.

A cela s'ajoute le fait que certaines cours d'appel ont perdu l'exécution de leurs dépenses au profit de leurs voisines dotées d'un pôle chorus.

Par ailleurs, de plus en plus de crédits sont fléchés, ce qui prive les chefs de cour de toute autonomie dans leur utilisation.

Enfin, les juridictions de première instance, et particulièrement les tribunaux judiciaires, ont perdu toute autonomie dans la gestion de leurs moyens humains ou budgétaires, l'essentiel de la gestion étant concentrée au niveau de la cour d'appel.

Dès lors, afin de conforter l'indépendance de l'autorité judiciaire, le CSM propose, d'une part, d'ériger la justice judiciaire en mission autonome au sein du ministère de la justice, et, d'autre part, qu'un pouvoir d'avis lui soit reconnu sur ce budget. Au moment du débat d'orientation des finances publiques, il pourrait ainsi donner un avis qui serait remis au garde des Sceaux, ministre de la justice, transmis au Parlement et annexé au projet de loi de finances. Un second avis pourrait être requis au stade de l'exécution du budget.

Dans le prolongement de la réforme de la carte des cours d'appel, chacune d'entre elles serait dotée d'un BOP et d'un pôle chorus.

Il conviendrait également que chaque tribunal judiciaire bénéficie d'un budget de proximité, suffisamment important pour permettre des réalisations locales et des innovations.

Le CSM préconise que :

- la justice judiciaire soit érigée en mission autonome au sein du ministère de la justice et qu'un pouvoir d'avis soit conféré au CSM sur le budget de la justice ;
- dans le prolongement de la réforme de la carte des cours d'appel, ces cours nouvelles soient chacune dotées d'un BOP et d'un pôle chorus propres ;
- chaque tribunal judiciaire bénéficie d'un budget de proximité.

§3 : Le pilotage des juridictions

La participation des chefs de cour aux dialogues de gestion ne les rend pas pour autant décisionnaires et la direction des services judiciaires (DSJ) se montre très directive, dans la gestion des contractuels notamment, en décidant de leur affectation. Ils sont contraints de s'adapter aux effectifs réellement disponibles.

Au-delà de marges de manœuvre insuffisantes, les chefs de cour et de juridiction ne disposent pas des outils nécessaires pour accomplir leurs missions avec le professionnalisme attendu d'eux. Les outils de pilotage et de mesure de l'activité ne sont actuellement pas établis à partir d'une remontée statistique fiable. Dans ces conditions, les priorités et points d'attention ne peuvent pas être définis de manière optimale.

Seule la charge de travail des fonctionnaires peut être évaluée, avec OUTILGREF. Les applicatifs qui permettent de suivre l'activité des juridictions et de l'analyser restent trop nombreux et la fiabilité des résultats conditionnée à la qualité des données saisies. L'approche du ministère de la justice se limite, dès lors, à mesurer les flux de dossiers entrants dans le réseau judiciaire et à relier cette donnée à des catégories de contentieux. Elle s'appuie sur des moyennes d'activité par groupe de juridictions discutées dans le cadre des dialogues de gestion. La mise en place d'indicateurs de mesure de l'activité devrait pourtant être un préalable à la fixation d'objectifs et à l'amélioration du pilotage des juridictions.

Depuis la publication d'une succession de rapports entre 2011 et 2018, un référentiel d'activité des magistrats harmonisé à l'instar de ce qui existe à l'étranger, notamment en Allemagne, est annoncé. Des travaux sont en cours depuis plusieurs années mais peinent à aboutir.

Un tel référentiel permettrait de disposer d'un système d'allocation des moyens fondé sur des critères explicites associés à un mécanisme de pondération des affaires fondé sur une typologie des affaires judiciaires, ainsi que l'expliquait la Cour des comptes en 2018. Un modèle a depuis été proposé par la CEPEJ³⁰, dont la DSJ pourrait s'inspirer.

Grâce à cet outil, les moyens pourraient être mieux répartis sur le territoire et adaptés aux évolutions démographiques, économiques et sociales des différents ressorts. Le rapport de la mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks de l'Inspection générale de la justice établit un lien objectif entre l'état des stocks des ressorts des cours d'appel et la dynamique qu'elles connaissent en termes d'évolution démographique et de bassins d'emplois.

Cet outil permettrait en outre, le cas échéant, d'objectiver un sous-dimensionnement des moyens humains de la justice. A cet égard, la photographie établie par le Cycle 2018-2020 d'évaluation des systèmes judiciaires en Europe de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe est éloquente même si les comparaisons présentent nécessairement des limites. Le décalage n'en demeure pas moins objectivable dès lors que la France totalise 10,9 juges et 3 procureurs pour 100 000 habitants alors que les moyennes européennes s'élèvent respectivement à 21,4 et 12,13 et les médianes à 17,7 et 11,25.

Enfin, il peut être observé que les études d'impact des réformes législatives³¹ devraient systématiquement comprendre une évaluation des charges nouvelles induites pour les magistrats et fonctionnaires.

Aussi, le CSM appelle de ses vœux l'élaboration d'un référentiel de la charge de travail des magistrats et considère qu'il devrait pouvoir émettre un avis sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires.

S'agissant des études d'impact, un item spécifique pourrait être introduit dans la loi organique afin de préciser qu'elles devraient comprendre une évaluation des charges induites pour les magistrats et fonctionnaires. Le CSM estime également qu'il devrait être consulté pour avis sur tout projet ou proposition de loi au stade de son examen au Parlement dès lors que ledit projet ou ladite proposition sont susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Le CSM préconise :

- l'élaboration à bref délai d'un référentiel de la charge de travail des magistrats ;

³⁰ La pondération des affaires dans les systèmes judiciaires, CEPEJ, juillet 2020

³¹ Jean-Louis Cabrepines : Etude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer, CESE septembre 2019

- qu'un pouvoir d'avis lui soit reconnu

* sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires,

* sur tout projet ou proposition de loi susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire, au stade de son examen au Parlement.

B/ Les moyens des juridictions

L'autonomie budgétaire des juridictions, que le CSM appelle de ses vœux, n'a de sens que si celles-ci sont dotées de moyens suffisants pour exercer leurs missions. La question des moyens dévolus aux juridictions soulève celle, préalable, du budget de la justice. Mais elle impose également de réfléchir aux conditions matérielles de fonctionnement des juridictions : en effet, si les conditions de ce fonctionnement dépendent des dotations financières, elles dépendent également d'autres paramètres, processuels et organisationnels.

§1 : Le budget de la justice

En 2016, le garde des Sceaux, ministre de la justice, déplorait la « *voie de clochardisation de l'institution judiciaire* ». Les mots ont pu choquer. Ils traduisent toutefois l'insuffisance chronique et l'inadéquation des moyens donnés à cette institution pour accomplir, au quotidien, ses missions. Les retards en matière numérique, que ce soit dans la mise à niveau des réseaux ou dans le développement d'applicatifs performants concomitamment à l'entrée en vigueur des réformes, en sont la conséquence la plus criante.

Le ministère de la justice demeure incontestablement sous doté en dépit des efforts réalisés au cours des dernières années. Il ne saurait être nié qu'entre 2011 et 2021, le budget de la justice a progressé de 22% (crédits votés en loi de finances initiale), que si le budget de la justice était de 6,9 milliards d'euros en 2018, il s'élèvera à 8,9 milliards en 2022 et que les moyens des services judiciaires ont bénéficié d'un accroissement de +11% en deux ans. L'obtention d'une loi de programmation³² en début de quinquennat a en outre attesté de la volonté politique de réduire la sous dotation mais elle ne saurait, pour autant, résoudre cette situation de faillite et nous hisser au niveau des pays européens comparables.

³² Seuls les ministères de la justice et de la défense ont bénéficié d'une loi de programmation au cours du quinquennat

Selon le rapport d'évaluation de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens³³, les pays d'Europe dont le PIB est équivalent à celui de la France consacrent en effet à leur justice une moyenne de 84,13€ par habitant, soit 0,32% du PIB, alors que celle-ci n'y consacre que 69,51 €, soit 0,20% du PIB.

La situation est d'autant plus fragile qu'au gré des réajustements de la loi de finances, des crédits alloués peuvent être retirés, en cours d'année, mettant à mal toute tentative de prévision ou d'anticipation.

Dès lors, au-delà de la revalorisation du budget de la justice, le CSM propose que celui-ci soit davantage sanctuarisé afin d'éviter les gels de crédits en cours d'année au titre de la régulation budgétaire et de permettre ainsi la programmation des investissements. Il conviendrait de surcroît de substituer, dans un cadre maîtrisé, aux crédits limitatifs en matière de frais de justice des crédits évaluatifs, ces frais - au demeurant largement engagés par les forces de sécurité intérieure relevant du ministère de l'Intérieur - étant par nature impossibles à évaluer d'une année sur l'autre.

Le CSM appelle de ses vœux :

- la sanctuarisation du budget de la justice, impliquant une limitation des gels de crédits en cours d'année ;
- la substitution, dans un cadre maîtrisé, des crédits évaluatifs aux actuels crédits limitatifs en matière de frais de justice.

§2 : Les conditions matérielles du fonctionnement des juridictions

La dégradation des conditions matérielles du fonctionnement des juridictions n'est pas seulement due à une insuffisance de moyens, mais aussi à plusieurs décennies de réformes processuelles qui ont contribué à obérer la qualité du processus juridictionnel. Les efforts récents qui ont été réalisés pour replacer les magistrats en situation de remplir leur office dans de bonnes conditions, concrétisés en particulier par le développement de l'équipe autour du magistrat, sont louables. Il semble toutefois que les conséquences résultant de ce nouveau mode de fonctionnement n'aient pas été pleinement appréhendées.

1° Garantir les conditions d'un processus juridictionnel de qualité

Une part importante de la légitimité du juge judiciaire tient aux conditions de son intervention : *le caractère juridictionnel des procédures* offre aux justiciables des garanties fondamentales, qui fondent l'autorité de la décision de justice. Mais cette légitimité, et en définitive la confiance que les justiciables placent en leur justice, ne peut être réelle

³³ « Systèmes judiciaires européens-Rapport d'évaluation de la CEPEJ (Cycle d'évaluation 2020 - données 2018) ».

que si *la qualité du processus juridictionnel* est assurée : les justiciables doivent avoir le sentiment d'avoir été écoutés, et d'avoir compris la décision qui est leur opposée.

Or les réformes successives, conjuguées à une véritable paupérisation de la justice et à l'instauration de logiques managériales conçues essentiellement en termes de flux, ont généré des effets pervers : une complexification des procédures ; une réduction du temps consacré à chaque affaire, alors même que les délais de traitement se sont considérablement allongés ; une limitation drastique de l'oralité³⁴ ; une disparition progressive de la collégialité ; un esseulement de certains juges exerçant un office tutélaire (juge des enfants), pourtant en prise directe avec le justiciable³⁵.

Ces évolutions sont délétères. Elles le sont pour les justiciables qui, confrontés à une justice qui ne les écoute pas et qu'ils ne comprennent pas, ne lui accordent plus leur confiance. Elles le sont également pour les magistrats qui, confrontés à un dilemme éthique, déontologique et humain, perdent foi en leurs missions, quand ce n'est pas leur vocation³⁶.

Le CSM entend ici souligner, une fois encore, l'importance que revêt la réflexion sur les conditions, matérielles comme juridictionnelles, d'exercice de l'office du juge, et réitérer sa volonté d'y contribuer³⁷.

Le CSM souligne l'importance des conditions matérielles de fonctionnement des juridictions sur la qualité de la justice.

Il appelle de ses vœux une réduction et une rationalisation des réformes processuelles.

2° Repenser l'équipe autour du magistrat

L'assistance offerte au magistrat pour mener à bien ses missions soulève des problématiques importantes, qui tiennent aux principes – en ce qu'elles sont en lien étroit avec l'indépendance et l'office du juge – ainsi qu'à l'organisation des juridictions : à l'occasion des visites que le CSM organise dans les différents ressorts, il a en effet été fait état des difficultés de mise en place d'une véritable équipe autour du magistrat, qu'il s'agisse des aspects matériels ou fonctionnels.

Une première observation s'impose immédiatement. Le greffier est, et doit rester, le premier collaborateur du magistrat. Il est dès lors essentiel qu'il soit repositionné au cœur du processus procédural en qualité d'assistant privilégié du magistrat. Il

³⁴ Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile

³⁵ Ce sont ces fonctions « de cabinet » qui induisent la personnalisation la plus forte de la justice -et de ses dysfonctionnements – dans le juge, ainsi qu'en attestent les statistiques des plaintes reçues par les commissions d'admission des requêtes. Or, ces fonctions, déjà exercées à juge unique, le sont trop souvent à « juge seul » en l'état de la pénurie des services de greffe judiciaire.

³⁶ « Une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout », Le Monde, 23 novembre 2021.

³⁷ V. en ce sens, Communiqué du CSM du 9 décembre 2021

conviendrait ainsi, dans le prolongement de la réforme de 2015, de procéder à une rénovation de la carrière des greffiers des services judiciaires, d'accroître les missions d'assistance au magistrat, de revoir en conséquence certaines des modalités de formation, et de modifier les dispositions relatives à l'avancement dans la carrière et à la revalorisation des rémunérations. Un parcours de progression pourrait utilement être mis en place, en lien étroit avec les magistrats.

L'idée de constituer, autour du magistrat et du greffier, une « équipe » plus étoffée afin d'améliorer le fonctionnement du service public de la justice civile et de faciliter l'exercice de l'activité juridictionnelle par les juges, est apparue dès 1995. Sa mise en place a été ensuite préconisée par différents rapports³⁸.

Aujourd'hui, l'équipe autour du magistrat est une réalité, sa mise en place poursuivant plusieurs objectifs : d'une part, contribuer au traitement de certains contentieux de masse ne présentant pas de difficulté particulière ; d'autre part, à l'inverse, apporter un concours aux travaux préparatoires dans des dossiers particulièrement complexes nécessitant un niveau élevé de technicité et d'expertise.

De nombreuses dispositions³⁹ ont été prises pour composer cette équipe, récemment renforcée par le recrutement de nombreux agents contractuels dans le cadre de la justice de proximité⁴⁰. Cette diversité de situations soulève des difficultés, d'autant que les réformes ne se sont pas situées dans le cadre d'une réflexion globale portant sur les spécificités de l'activité juridictionnelle et de l'office du juge, ni dans le cadre d'une stratégie des ressources humaines en lien avec l'activité juridictionnelle. Quatre problématiques méritent plus particulièrement l'intérêt.

Le respect de l'office du juge. L'office du juge est de trancher les litiges en toute indépendance, avec les garanties du procès équitable. En aucun cas l'équipe autour du juge ne saurait substituer le juge dans son activité juridictionnelle. Cela signifie que le positionnement du magistrat doit être clairement défini afin que sa liberté dans la prise de décision soit garantie. Pour cela, quelle que soit la composition de l'équipe, il faut que le rôle des membres soit précisément identifié (travaux préparatoires, recherches documentaires et de jurisprudence, mise en forme des décisions, etc.) et qu'aucune confusion ne soit possible avec la prise de décision.

A cet égard, la mission des personnes assistant le magistrat peut varier selon la juridiction. Devant la Cour de cassation, la mission de l'assistant pourrait être centrée autour des recherches juridiques dans des matières spécialisées, alors qu'en première instance et en appel, elle pourrait en outre consister en une aide à la préparation du

³⁸ [Le juge du 21^e siècle](#), dirigé par Monsieur P. Delmas-Goyon, décembre 2013 (p. 92) pour l'organisation généralisée d'un travail en équipe- [Les juridictions du 21^e siècle](#), sous la direction de Monsieur D. Marshall, décembre 2013 (p. 16 et 77) ; [Refonder le ministère public](#), novembre 2013 (p. 24), sous la direction de Monsieur J.-L. Nadal

³⁹ V. tableau en annexe

⁴⁰ Les agents contractuels de catégorie A, participant au pilotage des dossiers non-juridictionnels, assistent les chefs de juridiction notamment dans la définition et la conduite des actions de justice de proximité et d'accès au droit ; les agents contractuels de catégorie B, placés sous l'autorité du directeur de greffe, ont vocation à apporter un renfort aux greffes dans l'exercice de leurs missions.

rapport, à la préparation de la rédaction de la décision (c'est-à-dire exclusivement sur les aspects non décisionnels, comme l'exposé de la procédure, des prétentions et moyens des parties) ou en une assistance informatique pour la dématérialisation des procédures.

Le statut des membres de l'équipe. Pour assurer la cohérence et une meilleure visibilité, le régime juridique applicable aux membres de l'équipe autour du magistrat mérite une refonte totale. Il est nécessaire d'harmoniser, de pérenniser et de professionnaliser l'équipe autour du magistrat afin d'éviter des dysfonctionnements au sein de la juridiction.

La distinction entre assistants du juge et juristes assistants est source de confusion, accrue par la présence de stagiaires PPI élèves avocats ou stagiaires universitaires. Un régime unique national, qui pourrait être celui d'un contrat de droit public à durée indéterminée, paraît être une bonne solution.

En effet, la brièveté actuelle des fonctions soulève des problèmes de formation et de recrutement (particulièrement dans les ressorts peu attractifs), mais aussi de gestion et d'animation des équipes, ce qui fragilise certaines juridictions, alors que la professionnalisation des membres de l'équipe est nécessaire. C'est pourquoi une formation adaptée des assistants du magistrat doit être mise en place, sous l'égide de l'École Nationale de la Magistrature.

La coordination de l'équipe par le magistrat. La création d'un véritable collectif de travail suppose que le magistrat acquière des compétences dans la gestion des ressources humaines (formations initiale et continue ENM). Il faut repenser la répartition du travail et les méthodes entre le magistrat et les membres de l'équipe : mais c'est le magistrat qui doit investir les fonctions de direction de l'équipe pour que son office s'exerce en toute indépendance. Il est nécessaire que les magistrats soient associés, en amont, au recrutement des membres de l'équipe, et en aval à leur évaluation.

L'allocation et la gestion des ressources humaines. La mise en place d'une équipe autour du magistrat doit s'accompagner d'une réflexion relative aux conditions matérielles de fonctionnement (locaux adaptés pour accueillir les équipes, équipement informatique adéquat). Cette réflexion doit s'inscrire dans le cadre d'une politique de la Chancellerie sur l'environnement de travail du magistrat et d'une véritable stratégie RH. Ainsi, il pourrait être envisagé que, dans chaque juridiction, soit déterminé un organigramme cible permettant d'identifier les ressources humaines nécessaires au fonctionnement optimal de la juridiction. Les critères de répartition des différents postes d'assistance au magistrat entre les juridictions devraient être clairement définis et faire l'objet d'une cartographie, sur le modèle de la circulaire de localisation des emplois applicable aux postes de magistrats et de greffiers.

Le CSM estime nécessaire de :

-préserver l'office du juge, l'équipe l'assistant ne devant pas se substituer à lui dans la prise de décision ;

-repenser la répartition du travail et les méthodes entre le magistrat et les membres de l'équipe, le magistrat devant investir les fonctions de direction de l'équipe pour que son office s'exerce en toute indépendance ;

- harmoniser, pérenniser et professionnaliser l'équipe autour du magistrat par le recours à des contrats de droit public à durée indéterminée et par une formation adaptée, sous l'égide de l'ENM ;

- associer les magistrats au recrutement des membres de l'équipe et à leur évaluation ;

- élaborer une véritable stratégie RH des fonctions d'assistance au magistrat, et une politique sur l'environnement de travail du magistrat.

Synthèse de la contribution

Unité du corps judiciaire

- ❖ Préserver l'unité du corps judiciaire qui, dans l'intérêt des justiciables, garantit l'existence d'une culture judiciaire commune à tous les magistrats et renforce l'institution judiciaire dès lors que ceux-ci disposent de la même légitimité ;
- ❖ Exclure en conséquence toute obligation de choisir entre les fonctions du siège ou du parquet au terme d'une certaine période d'exercice ;
- ❖ Eviter cependant tout risque de confusion des apparences en inscrivant dans l'ordonnance statutaire l'interdiction, pendant une durée de cinq ans, de passer des fonctions du parquet au siège, ou inversement, au sein d'une même juridiction ;
- ❖ Renforcer les garanties d'indépendance des membres du ministère public en alignant leur statut sur celui des magistrats du siège en matière de nomination et de discipline.

Office du juge

- ❖ Mener une entreprise complète de redéfinition de l'office du juge, à la lumière des évolutions de la société et du droit intégrant la nécessité de :
 - Poursuivre les déjudiciarisation de missions non juridictionnelles actuellement dévolues aux juges ;
 - Veiller à ce que la déjudiciarisation de certains contentieux n'occasionne pas un accroissement de l'office non juridictionnel des juges ;
 - Reconsidérer le mouvement de déjudiciarisation du règlement juridictionnel des contentieux techniques et/ou économiques, en matière civile et commerciale comme en matière pénale ;
 - Au sein même du monde judiciaire, limiter les transferts de compétences du juge judiciaire aux juges issus du monde-socio-économique ;
 - Mener une réflexion approfondie sur la gestion de carrière des magistrats, dans laquelle le CSM prendra toute sa part, pour renforcer l'attractivité des fonctions civiles, mais aussi pour accroître la spécialisation des juges dans les contentieux techniques, notamment économiques, et cela en matière civile comme en matière pénale.

Administration des juridictions

- ❖ Mener une réflexion, quant à l'organisation territoriale de la justice, avec comme perspectives :
 - Le maintien sans changement de la carte judiciaire des juridictions de première instance ;
 - L'alignement de la carte judiciaire des cours d'appel sur la carte administrative des régions, sauf à conserver plusieurs cours d'appel dans les régions de grande taille ou très peuplée ;
 - La préservation de l'ensemble des sites juridictionnels d'appel, sous la forme de cours d'appel juridiction ou de cours d'appel de proximité, moyennant une réflexion sur une éventuelle spécialisation.
- ❖ Eriger la justice judiciaire en mission autonome au sein du ministère de la justice et conférer un pouvoir d'avis au CSM sur le budget de la justice ;
- ❖ Dans le prolongement de la réforme de la carte des cours d'appel, doter chacune de ces cours nouvelles d'un BOP et d'un pôle chorus propres ;
- ❖ Accorder à chaque tribunal judiciaire un budget de proximité ;
- ❖ Elaborer à bref délai un référentiel de la charge de travail des magistrats ;
- ❖ Consacrer au profit du CSM un pouvoir d'avis :
 - sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires ;
 - sur tout projet ou proposition de loi susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire, au stade de son examen au Parlement.

Moyens des juridictions

- ❖ Sanctuariser le budget de la justice, ce qui implique de limiter les gels de crédits en cours d'année ;
- ❖ Substituer, dans un cadre maîtrisé, des crédits évaluatifs aux actuels crédits limitatifs en matière de frais de justice ;
- ❖ Réduire et rationaliser les réformes processuelles ;
- ❖ Préserver l'office du juge, l'équipe l'assistant ne devant pas se substituer à lui dans la prise de décision ;

- ❖ Repenser la répartition du travail et les méthodes entre le magistrat et les membres de l'équipe, le magistrat devant investir les fonctions de direction de l'équipe pour que son office s'exerce en toute indépendance ;
- ❖ Harmoniser, pérenniser et professionnaliser l'équipe autour du magistrat par le recours à des contrats de droit public à durée indéterminée et par une formation adaptée, sous l'égide de l'ENM ;
- ❖ Associer les magistrats au recrutement des membres de l'équipe et à leur évaluation ;
- ❖ Elaborer une véritable stratégie RH des fonctions d'assistance au magistrat, et une politique sur l'environnement de travail du magistrat.

ANNEXE

Equipe autour du magistrat

	Assistant de justice	Juriste assistant	Greffier assistant du magistrat (GAM)	Assistant spécialisé	Stagiaire PPI
Fondement	Loi n°95-13 du 8 février 1995 Décret d'application n° 96-513 du 7 juin 1996	Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 Décret n° 2017-1618 du 28 novembre 2017 COJ, art. L. 123-4 et R. 123-30 à R. 123-39	Décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015	Loi du 2 juillet 1998	
Niveau d'études	Bac +4, compétences particulières	Doctorat ou Bac +5, deux années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique à temps complet	Concours de greffier	BAC+4, expérience professionnelle de quatre années	Avocats en formation (ouverture sur le monde du travail)
Missions	Ils apportent leur concours aux travaux préparatoires, devant les tribunaux judiciaires, les cours d'appel, la Cour de cassation et l'Ecole nationale de la magistrature.	Ils ont vocation à contribuer par leur expertise, en matière civile et en matière pénale, à l'analyse juridique des dossiers techniques ou comportant des éléments de complexité qui leur sont soumis par les magistrats sous la direction desquels ils sont placés. Ils ne participent ni à la procédure ni aux audiences. Ils ne peuvent assister aux délibérés.	Ils assurent des fonctions d'assistance des magistrats dans le cadre de la mise en état et du traitement des dossiers ainsi que dans le cadre des recherches juridiques ; ils peuvent rédiger des projets de décisions ou de réquisitoires.	Ils accomplissent toutes les tâches confiées par les magistrats (documents de synthèse ou d'analyse qui peuvent être versés en procédure) Pouvoir de réquisitions en pôle économique et financier et droit de communication de	Ils réalisent toutes les missions jugées utiles par le magistrat référent, en lien avec la découverte des juridictions et de leurs métiers (greffier, magistrat, huissier, assistants...)

				l'article 132-22 CP.	
Statut	Contractuels recrutés pour une durée de 2 ans, contrat renouvelable deux fois 60 h par mois Recrutement cour d'appel Tenus au secret professionnel	Agents contractuels de l'Etat relevant de la catégorie A Contrat à temps partiel ou complet d'une durée de 3 ans renouvelables une fois Recrutement cour d'appel Tenus au secret professionnel	Statut du greffier Recrutement DSJ	Fonctionnaires (A ou B) ou agents contractuels (CDD de 3 ans, renouvelable) Matière économique et financière, santé publique, crimes contre l'humanité et prévention des actes de terrorisme Temps complet Recrutement autorisé par la DSJ et réalisé par la cour d'appel ou le tribunal judiciaire Tenus au secret professionnel	Recrutement cour d'appel, sur la base d'une liste fournie par l'école des avocats Tenus au secret professionnel

