

Décembre 2013

Rapport à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice

« Le juge du 21^{ème} siècle »

Un citoyen acteur, une équipe de justice

Pierre Delmas-Goyon
Conseiller à la Cour de Cassation

Sommaire

LETTRE DE MISSION	p.3
LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL	p.7
LISTE DES PROPOSITIONS	p.8
AVANT-PROPOS	p.24
INTRODUCTION	p.26
Le constat	p.26
La méthodologie	p.29
1. REFONDER L'OFFICE DU MAGISTRAT	p.31
1.1 UN PERIMETRE REDEFINI	p.31
1.1.1 DELIMITER L'INTERVENTION DU MAGISTRAT	p.31
1.1.1.1 Adapter les missions non juridictionnelles	p.31
1.1.1.2 Examiner les déjudiciarisationes possibles	p.34
A. Le bilan du rapport Guinchard	p.34
A.1. Les déjudiciarisationes mises en œuvre à la suite du rapport Guinchard	p.34
A.2. Les propositiones du rapport Guinchard non suivies d'effet	p.35
A.3. Les déjudiciarisationes non retenues par la commission Guinchard	p.35
B. Les déjudiciarisationes propositiones	p.36
B.1. Les propositiones non suivies d'effet du rapport Guinchard	p.36
B.2. Les autres déjudiciarisationes propositiones	p.37
B.2.1. Le contentieux de l'aide sociale	p.37
B.2.2. Les warrants agricoles	p.37
B.2.3. Les demandes de rectification des actes de l'état civil et des décisions déclaratives ou supplétives de l'état civil	p.37
C. Les déjudiciarisationes écartées	p.38
1.1.2 VALORISER L'INTERVENTION DU MAGISTRAT	p.40
1.1.2.1 Valoriser l'intervention en matière civile	p.40
A. Le surendettement	p.40
B. Les tutelles	p.41

1.1.2.2	Valoriser l'intervention en matière pénale	p.43
1.2	UN SENS RETROUVE	p.46
1.2.1	CLARIFIER LES ROLES AU SEIN DE LA JUSTICE PENALE	p.46
1.2.1.1	Retrouver une vision globale de l'action pénale	p.46
1.2.1.2	Affirmer la fonction de juge des libertés	p.50
A.	Une reconnaissance à parfaire	p.50
B.	Des moyens à renforcer	p.53
1.2.2	ENRICHIR L'INTERVENTION JUDICIAIRE EN MATIERE CIVILE	p.54
1.2.2.1.	Renforcer « l'amont du juge »	p.54
A.	Des procédures négociées reconnues	p.54
A.1	Les avantages des procédures négociées	p.54
A.2	La reconnaissance légale des procédures négociées	p.56
B.	Des procédures à encourager	p.56
B.1	Mieux coordonner les procédures négociées	p.57
B.1.1	La conciliation	p.57
B.1.2	La médiation	p.58
B.2	Inciter à recourir à la médiation	p.60
C.	Un développement à financer	p.69
C.1	L'assurance de protection juridique (APJ)	p.70
C2.	La recherche de ressources nouvelles	p.73
1.2.2.2	Rationaliser le procès civil	p.74
A.	Un premier degré de juridiction à valoriser	p.75
A.1	Articuler procédure écrite et orale	p.75
A.2	Promouvoir la procédure participative	p.76
	par la création de l'acte de procédure d'avocat	p.76
A.2.1	La définition de l'acte de procédure d'avocat et les conditions de sa mise en œuvre	p.76
A.2.2	Classification des actes de procédure d'avocat	p.77
A.2.2.1	Les actes de constatation	p.77
A.2.2.2	Les actes de certification	p.78
A.2.2.3	Les actes d'enquête	p.78
A.2.2.4	Les actes de désignation	p.79
A3.	Améliorer l'écoute	p.80
B.	Des parties à responsabiliser	p.80
C.	Une procédure d'appel à recentrer	p.82
C.1	Répondre aux objections d'un recentrage de l'appel	p.83
C.2	Conserver le principe de l'effet suspensif de l'appel	p.87

2. PROMOUVOIR LE TRAVAIL EN EQUIPE	p. 89
2.1 UN COLLECTIF RECONQUIS	p. 89
2.1.1 CONFORTER LA SECURITE JURIDIQUE	p. 90
2.1.1.1 Mieux faire connaître la jurisprudence	p. 90
2.1.1.2 Partager pour une plus grande cohérence	p. 92
2.1.2 FEDERER LA JURIDICTION AUTOUR D'UN PROJET	p.93
2.1.2.1 S'entendre sur une politique de juridiction	p.93
2.1.2.2 Faire connaître la politique de juridiction	p.94
2.1.3 RENFORCER LA REFLEXION COLLECTIVE	p.95
2.1.3.1 Améliorer le dialogue des juges	p.95
2.1.3.2 Enrichir la collégialité	p.97
2.2 UNE EQUIPE AUTOUR DU MAGISTRAT	p.98
2.2.1 CREER UNE NOUVELLE FONCTION : LE GREFFIER JURIDICTIONNEL	p.99
2.2.1.1 Définir un socle de compétences	p.100
A. Des compétences actuelles à renforcer	p.100
B. Des compétences nouvelles à transférer	p.102
B1. Les compétences transférables	p.102
B1.1 L'homologation des décisions en matière gracieuse	p.103
B1.2 Le divorce par consentement mutuel	p.104
B1.3 Les autres transferts de compétences	p.105
B2 Transferts plutôt que délégations	p.106
B3 Les compétences propres des greffiers en chef	p.107
2.2.1.2 Revaloriser en conséquence les statuts	p.108
A. Les greffiers	p.108
B. Les greffiers en chef	p.111
C. Les corps communs	p.112
2.2.2 ASSOCIER D'AUTRES COMPETENCES	p.113

3. ADAPTER LE DEBAT JUDICIAIRE A NOTRE TEMPS	p.120
3.1 S'APPUYER DAVANTAGE SUR LES NOUVELLES TECHNOLOGIES	p.121
3.1.1 REDUIRE LES DEPLACEMENTS	p.121
3.1.1.1 Promouvoir la visioconférence en matière civile	p.121
3.1.1.2 Suivre le déroulement de la procédure par internet	p.122
3.1.1.3 Saisir la juridiction d'une requête par voie électronique	p.123
3.1.1.4 Instaurer des audiences virtuelles dans les litiges n'ayant qu'un faible enjeu financier	p.123
3.1.2 REDUIRE LES TEMPS D'ATTENTE	p.124
3.1.2.1 Favoriser les notifications par voie électronique	p.124
3.1.2.2 Informer en temps réel du déroulement de l'audience	p.124
3.2 PREPARER LA JUSTICE AUX TECHNOLOGIES DE L'AVENIR	p.125



Paris, le -4 FEV. 2013

**LA GARDE DES SCEAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE**

Monsieur le Premier Président,

Le Premier ministre dans son discours de politique générale a rappelé combien les attentes des français à l'égard de la justice sont élevées. Au-delà des réformes constitutionnelles à venir, l'organisation du service public de la justice doit permettre d'assurer une justice plus proche des citoyens, plus efficace et plus accessible.

Je suis particulièrement attachée à la modernisation de l'institution judiciaire et souhaite fonder les réformes statutaires et organisationnelles de l'institution sur des études rigoureuses et de qualité.

C'est pourquoi j'ai confié une première mission de réflexion à l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice (IHEJ) qui devra déposer ses recommandations d'ici la fin du mois d'avril 2013. Cette mission recense les travaux déjà menés sur l'office du juge en France et à l'étranger et approfondit le sujet au sein de deux séminaires de travail réunissant des praticiens et des chercheurs.

Parallèlement à ces travaux, j'ai souhaité mener de concert une double réflexion tant sur le travail du magistrat que sur l'organisation des juridictions. Deux groupes de travail sont ainsi mis en place.

Je vous demande de conduire les travaux du groupe chargé du « Juge du XXIème siècle » comprenant une réflexion sur l'office du magistrat et ses périmètres d'intervention, ainsi que sur l'organisation du travail du magistrat et son assistance.

Monsieur Pierre DELMAS-GOYON
Premier président
Cour d'appel d'Angers
Rue Waldeck Rousseau
49043 ANGERS

2.

La direction des services judiciaires apportera son entier concours à ce groupe de travail, en assurera le secrétariat et contribuera à la réflexion en apportant son analyse, ses propositions et les données techniques nécessaires.

Vous voudrez bien me remettre les conclusions de votre groupe de travail pour le 30 juin 2013.

Ce groupe de travail sera organisé autour de trois axes.

Axe 1 – L’office du magistrat et ses périmètres d’intervention

Pour que la justice soit plus efficace, plus lisible, plus compréhensible et plus proche des attentes des citoyens et de l’évolution de notre société, je vous demande de conduire une réflexion sur l’office du juge et du magistrat du ministère public et leurs périmètres d’intervention.

Ce travail est nécessaire pour définir les missions du magistrat du XXIème siècle prenant en compte à la fois l’évolution de la société, le besoin de justice et le rapport au juge. Il doit s’accompagner d’une analyse des pratiques actuelles et d’une mise en perspective des demandes de justice.

Le groupe de travail s’inspirera des conclusions de l’IHEJ pour identifier la plus-value de l’intervention du magistrat dans l’élaboration de la décision et dans son exécution. Il conviendra de rechercher cette plus-value non seulement dans la conduite des actes juridictionnels, mais aussi dans la participation du magistrat à l’élaboration d’une politique publique.

La plus-value de l’intervention du magistrat devra être posée en termes non seulement procédural et décisionnaire, mais aussi en termes d’efficacité et de pédagogie pour les justiciables.

Une analyse des besoins et des attentes des citoyens sera ainsi nécessaire avant toute proposition sur le périmètre d’intervention du magistrat.

Les propositions concrètes qui seront formulées par le groupe de travail aborderont les points suivants :

- 1- Les contentieux devant être traités par le seul magistrat et ne pouvant pas être délégués à d’autres acteurs,
- 2- Les contentieux devant être traités par d’autres acteurs,

- 3- Les possibilités de délégation de la décision et de modes alternatifs d'intervention du magistrat (médiation, conciliation, rappel à la loi).

Il conviendra ainsi de déterminer les contours du périmètre d'intervention du magistrat et d'expliquer les raisons sociologiques, éthiques et statutaires conduisant aux choix du groupe de travail.

Axe 2 – L'organisation du travail du magistrat et son assistance

La réflexion sur l'office du magistrat et son périmètre d'intervention induit une modification de l'organisation de son travail et de ses relations avec ses partenaires immédiats.

Qu'il s'agisse des greffiers et greffiers en chef des services judiciaires, des assistants de justice, des assistants spécialisés, mais aussi des délégués du procureur et des juges de proximité, chaque agent du service public de la justice doit disposer d'un office et d'une mission précises alliant le même souci d'efficacité, de lisibilité et d'accessibilité de la Justice.

Le groupe de travail s'inspirera pour ce faire des réflexions menées autour du greffier rédacteur assistant du magistrat et des autres travaux réalisés dans le même domaine.

Le groupe de travail devra déterminer le rôle de l'assistance au magistrat autour de deux orientations :

1. Définir ce qui dans l'élaboration de la décision et dans son exécution peut relever de l'assistance au magistrat et selon quelles déterminations, qu'il s'agisse des recherches juridiques, de la mise en état, de l'analyse juridique, de la rédaction de la décision, de l'exposé de la décision, de sa notification et de son explication. Bien entendu, il sera tenu compte de la distinction entre les tâches de secrétariat (dactylographie, gestion d'un agenda, organisation logistique) et celles ayant un lien direct avec l'activité juridictionnelle.
2. Définir les modalités de participation des magistrats et de ceux qui l'assistent à l'élaboration de politiques publiques notamment les politiques pénales, les politiques de service internes à la juridiction et les politiques partenariales.

Axe 3 - Des propositions statutaires

Le groupe de travail proposera les évolutions statutaires nécessaires pour l'accomplissement des tâches nouvellement désignées.

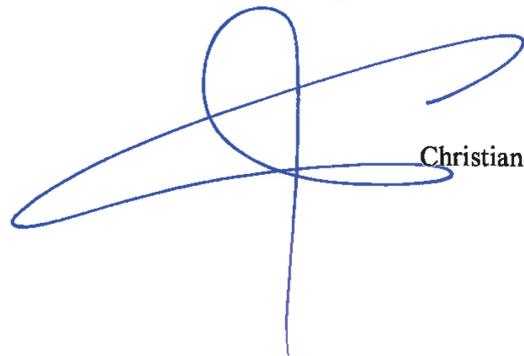
1. Il aura pour premier objectif d'adapter les statuts et les missions des greffiers et des greffiers en chef des services judiciaires aux nouvelles tâches définies, en assurant pour chacun de ces corps de métier une possibilité d'évolution des carrières. Il veillera notamment à intégrer la situation des corps communs à cette évolution des métiers. La Direction des Services Judiciaires accompagnera sur ce point le groupe de travail d'un contact régulier avec le ministère de la fonction publique.
2. Dans un second temps, la réflexion portera sur la place des autres partenaires du magistrat que sont notamment les assistants de justice, les assistants spécialisés, les délégués du procureur et les juges de proximité. Pour chacun, le groupe de travail déterminera les contours de leurs missions et leurs modalités d'exercice.

Le groupe de travail s'appuiera, pour conduire l'analyse, sur les expériences étrangères.

Je vous remercie d'avoir accepté d'assurer la présidence et l'animation de ce groupe de travail dont les résultats, conjugués aux travaux engagés par ailleurs devront nous permettre de dessiner une justice moderne, équitable et efficace.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier président, l'expression de ma considération distinguée.

Avec toute mon
estime



Christiane TAUBIRA

MEMBRES DU GROUPE

M. Pierre DELMAS-GOYON
M. Francis BOBILLE
M. Jean-François BOHNERT
Mme Marie-Luce CAVROIS
Mme Muriel EGLIN
Maître Jérôme GAVAUDAN
Maître Emmanuelle HAUSER-PHELIZON
Mme Laurence HELMLINGER
M. Renaud LE BRETON DE VANNOISE
Mme Stéphanie LEMAIRE
Mme Brigitte MAURIN
Mme Monique OLLIVIER
Mme Sylvie PERDRIOLE
Mme Dominique RAMOS-PUIG

REPRESENTANTS DU PERSONNEL

Syndicat de la magistrature (réfèrent : M. Pascal MONTFORT)
Union syndicale des magistrats (réfèrent : Mme Marie-Jane ODY)
FO Magistrats
UNSA-Services Judiciaires (réfèrents : Mme Brigitte BRUNEAU-BERCHERE et M. Jean-Jacques KUSTER)
Syndicat national CGT des Chancelleries et services judiciaires (réfèrents : Mmes Martine MOTARD et Dominique DUTEMPS)
Syndicat des greffiers de France – FO (réfèrent : Mme Catherine ARNAL)
Syndicat Interco CFDT (réfèrent : Mme Mireille-Aline WEBER)
Syndicat national C.JUSTICE (réfèrents : Mmes Martine GALAN et Anne DECAUDIN)

SERVICES AYANT CONTRIBUÉ AUX TRAVAUX

Inspection générale des services judiciaires
Direction des services judiciaires
Direction des affaires civiles et du sceau
Direction des affaires criminelles et des grâces
Secrétariat général – Service des affaires européennes et internationales
Secrétariat général – SADJAV

Les propositions qui suivent peuvent être rassemblées sous plusieurs rubriques :

- a) rationaliser l'intervention du magistrat (n° 1 à 6) ;
- b) favoriser le règlement amiable des différends, renforcer la participation des parties et de leurs conseils au déroulement des procédures et clarifier les rôles (n° 7 à 38) ;
- c) organiser le travail du magistrat en favorisant cohérence, lisibilité et travail en équipe (n° 39 à 44) ;
- d) répartir les rôles au sein de l'équipe juridictionnelle et créer un greffier juridictionnel (n° 45 à 60) ;
- e) s'appuyer sur les possibilités offertes par les technologies numériques et préparer la justice du futur (n° 61 à 67).

RATIONALISER L'INTERVENTION DU MAGISTRAT

Proposition n° 1. Permettre, sauf disposition spécifique contraire, de désigner un magistrat honoraire pour toute participation à une commission administrative et écarter les magistrats de l'ordre judiciaire des commissions et instances suivantes : (p. 35)

1. chambre de discipline du conseil régional de l'ordre des vétérinaires (art. L242-5 du code rural) ;
2. chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires (art. L242-8 du code rural) ;
3. conseil de discipline communal (art. R414-15 du code des communes) ;
4. conseil de discipline intercommunal (R414-15 du code des communes) ;
5. commission nationale de discipline des associations de gestion et de comptabilité (art. 49 bis de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 modifiée et art. 5-19° de l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004) ;
6. commission administrative chargée de dresser la liste électorale pour chaque bureau de vote pour les élections des députés, conseillers généraux et municipaux, ainsi que pour les élections des députés européens et du Président de la République (art. L17 et R16 du code électoral, art. 2-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, loi n° 62-1962 du 6 novembre 1962) ;
7. commission administrative chargée de dresser la liste générale des électeurs de la commune (art. L17 et R16 du code électoral) ;
8. commission électorale d'établissement et de révision des listes de centres de vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République (art. 5 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976, modifiée par loi organique n° 77-820 du 21 juillet 1977, décret n° 76-950 du 14 octobre 1976 modifié par le décret n° 88-198 du 29 février 1988) ;
9. commission de propagande pour l'élection des conseillers municipaux, des conseillers généraux et des députés (art. L241, L166 et L212 et art. R31 à R33 du code électoral) ;
10. commission de propagande pour l'élection des conseillers régionaux (art. L354, R31, R32 du code électoral) ;
11. commission de propagande pour l'élection des sénateurs (art. R157 et R158 du code électoral) ;
12. commission de propagande pour l'élection des conseillers de l'assemblée de Corse (art. L376 et R194 du code électoral) ;
13. commission de propagande pour l'élection des députés, conseillers municipaux, conseillers généraux et sénateurs à Mayotte (art. R287 du code électoral) ;
14. bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs (art. 163 du code électoral) ;
15. bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France (art. 21 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959, modifiée par loi n° 83-390 du 18 mai 1983) ;

16. bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs de Mayotte (art. R287 du code électoral) ;
17. commission d'inscription sur la liste pour les élections aux conseils de prud'hommes (art. L1441-13 et D1441-40 du code du travail) ;
18. commission d'établissement de la liste électorale pour l'élection des juges d'un nouveau tribunal de commerce (art. L723-3, R723-1 à R723-4 du code de commerce) ;
19. commission d'organisation des élections des juges des tribunaux de commerce (art. L723-13 et art. R723-8 du code de commerce) : la proposition ne porte pas sur un retrait total des magistrats de l'ordre judiciaire mais sur la limitation de la participation à un seul magistrat, président ;
20. commission des archives de la justice (arrêté du 1er février 2000) ;
21. commission nationale d'orientation de l'expertise comptable et du commissariat aux comptes (décret n° 85-666 du 6 juillet 1985) ;
22. commission nationale relative à la compétence des délégués à la tutelle aux prestations sociales (art. 7 et 9 de l'arrêté du 30 juillet 1976) ;
23. conseil supérieur de l'adoption (art. L148-1 du code de l'action sociale et des familles, décret n° 2002-473 du 8 avril 2002 : la proposition ne porte pas sur un retrait total des magistrats de l'ordre judiciaire mais sur la limitation de la participation à un seul magistrat ;
24. commission centrale des impôts directs (art. 1652 du code général des impôts) ;
25. commission départementale d'attribution des aides aux commerçants âgés (art. 106 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981, art. 9 du décret n° 82-307 du 2 avril 1982) ;
26. commission relative aux droits des artistes interprètes (art. L212-9 et R212-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle) ;
27. commission relative aux droits en matière de publicité (art. L132-31, L132-32 et R132-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle) ;
28. commission de contrôle et de surveillance des publications destinées à la jeunesse (art. 3 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949, art. 3 du décret n° 66-172 du 25 mars 1966, décret n° 50-143 du 1er février 1950 pris pour l'exécution de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949, arrêté du 15 octobre 1971) ;
29. comité de pilotage du contrat de ville (circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 et circulaire du garde des sceaux du 26 octobre 1999) ;
30. commission consultative des jeux en Polynésie française (art. 3 du décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997) ;
31. conseil d'administration de l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre (art. D475 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, issu du décret n° 51-471 du 24 avril 1951).

Le groupe de travail s'est prononcé au vu de critères qui lui ont paru justifier le maintien de la participation de magistrats de l'ordre judiciaire :

- a) la protection des droits fondamentaux et des personnes vulnérables ;
- b) une compétence juridictionnelle ou para-juridictionnelle ;
- c) un contrôle des professions du droit ;
- d) une forte technicité juridique ;
- e) une relation forte avec l'environnement du magistrat.

Proposition n° 2. Décharger les magistrats et fonctionnaires de la surveillance des épreuves des concours et décharger les greffes des tribunaux de grande instance de la tenue du répertoire civil (p. 37).

Proposition n° 3. Déjudiciariser certaines interventions judiciaires en matière civile (p. 41). L'option d'une déjudiciarisation massive, conçue comme mode de désengorgement des cours et tribunaux, n'a pas été retenue. Elle n'est apparue souhaitable que pour des compétences ne relevant pas à titre principal du droit et de la justice, pouvant être exercées par d'autres acteurs avec une efficacité au moins égale et sans supplément de coût, dans des conditions respectueuses de l'égalité des citoyens devant la loi en matière civile, des droits de la défense et des intérêts des victimes en matière pénale, du droit d'accès à la justice et au juge en toutes matières, sans remise en cause de l'effectivité de la protection du plus faible.

Sont ainsi proposées les déjudiciarisations :

- a) de l'enregistrement et de la dissolution du PACS au profit des officiers de l'état civil ;
- b) de l'établissement des procurations de vote au profit de l'autorité administrative (préfet et, sous son autorité, commissariats de police et gendarmeries) ;
- c) du contentieux de l'aide sociale, confié en son entier aux commissions départementales d'aide sociale dont la composition sera au besoin modifiée pour tenir compte des exigences constitutionnelles d'indépendance et d'impartialité ;
- d) des warrants agricoles au profit de l'administration compétente pour la tenue des registres et la gestion des sûretés immobilières ;
- e) des demandes de rectification des actes de l'état civil et des décisions déclaratives ou supplétives de l'état civil. Il pourra être statué par le procureur de la République qui donnera les instructions adéquates à l'officier de l'état civil, un recours étant possible devant le juge.

Proposition n° 4. Rationaliser, sans le déjudiciariser, le traitement de certaines procédures civiles (p. 45).

- a) En matière de surendettement
Décharger le juge de l'obligation de calculer lui-même les échéanciers du plan qu'il établit ou qu'il modifie et lui permettre de renvoyer à cet effet le dossier à la commission de surendettement pour qu'elle puisse recommander de nouvelles mesures.
Autoriser cette commission à déléguer un conciliateur de justice pour aider au bon déroulement de la procédure en favorisant la coopération des parties au respect des mesures prises.
- b) En matière de tutelles des majeurs
Élargir les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) aux pensions de retraite et d'invalidité, ainsi qu'aux salaires.
Faire assurer par les conseils généraux, en amont de toute intervention judiciaire, un accompagnement suffisant pour les personnes qui éprouvent des difficultés de gestion et qui souhaitent être aidées, en prévoyant un dispositif d'urgence, afin de favoriser le développement de la tutelle familiale.
Développer le mandat de protection future et la possibilité pour les parents de gérer directement l'allocation adulte handicapé perçue par leur enfant devenu majeur lorsqu'ils l'accueillent à leur domicile.

Prévoir la possibilité d'une habilitation générale ou spéciale de l'un ou plusieurs des enfants d'une personne devenue hors d'état de manifester sa volonté, après inventaire du patrimoine et en l'absence d'opposition du conjoint et des enfants, lorsqu'aucune procuration n'a été établie en temps utile pour permettre la gestion des biens. Un recours ponctuel au juge restera toutefois nécessaire en cas de conflit entre les descendants ou de décision touchant aux intérêts essentiels de la personne protégée (actes de disposition à titre gratuit et actes à caractère personnel). Les modalités seront celles qui régissent le mandat de protection future.

Dans les cas où il apparaît que la situation de la personne protégée est manifestement insusceptible d'amélioration en l'état actuel des données de la science médicale, porter à 20 ans la durée initiale de la mesure de protection.

Maintenir l'exigence d'un certificat médical établi par un médecin agréé pour l'ouverture d'une mesure de protection mais autoriser la révision de cette mesure ou la disposition du logement de la personne protégée au vu d'un certificat médical circonstancié du médecin traitant, rédigé selon un modèle pré-établi pour s'assurer qu'y figurent toutes les informations utiles.

Décharger le juge de l'obligation d'approuver le budget prévisionnel de la tutelle familiale qui lui sera seulement transmis pour information.

Autoriser la notification par lettre simple des ordonnances conformes aux requêtes et qui ne limitent pas l'exercice de droits spécifiquement protégés.

c) En matière de tutelles des majeurs et mineurs

Autoriser le greffier en chef (ou le greffier juridictionnel) à se faire assister des agents des Finances publiques pour la vérification des comptes de tutelles dans les dossiers les plus complexes.

Proposition n° 5. Redonner corps au principe de l'opportunité des poursuites et renoncer à la systématisation de la réponse pénale pour permettre aux magistrats du ministère public de mieux adapter celle-ci aux situations locales (p. 48).

Proposition n° 6. Rationaliser le traitement de certaines infractions pénales (p. 48) :

a) étendre le champ des amendes forfaitaires¹ ;

b) étendre le champ d'application des transactions administratives soumises à l'homologation du procureur de la République en donnant aux contrevenants la possibilité de se faire assister d'un conseil².

FAVORISER LE REGLEMENT AMIABLE DES DIFFERENDS, RENFORCER LA PARTICIPATION DES PARTIES ET DE LEURS CONSEILS AU DEROULEMENT DES PROCEDURES ET CLARIFIER LES ROLES

Proposition n° 7. Redonner aux magistrats du siège et du parquet une vision globale et cohérente de l'action pénale de la juridiction par l'instauration d'une dynamique interne d'analyse et de concertation propre à la définition d'une véritable politique de juridiction (p. 52).

1- Déjà proposé par le rapport Guinchard (proposition n° 59).

2- L'extension du pouvoir de transaction des administrations sous le contrôle du parquet avait déjà été envisagée par la commission Guinchard dans les domaines du droit pénal de l'urbanisme (proposition n° 57) et de la coordination des transports (proposition n° 58).

Au-delà de l'information donnée par le procureur de la République et le procureur général aux assemblées générales sur les conditions de mise en œuvre de la politique pénale dans leur ressort (articles 35 et 39-1 du code de procédure pénale, modifiés par la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013), il s'agit de compléter les dispositifs de concertation prévus par le code de l'organisation judiciaire par une dynamique interne d'analyse et d'explicitation. Elle doit permettre aux magistrats, qui interviennent parfois sur des champs de compétence limités ou sur des modes de poursuites spécifiques, de retrouver le sens général de leur action en leur donnant les repères nécessaires pour l'inscrire dans l'action pénale d'ensemble de la juridiction, rendue plus cohérente et plus intelligible pour le citoyen. Cette dynamique visant à la définition d'une politique jurisprudentielle cohérente, qui doit être l'un des objectifs majeurs d'un projet de juridiction, pourra être instaurée selon la méthodologie définie à la proposition n° 39.

Proposition n° 8. Généraliser, sans la rendre obligatoire, la tenue par le juge de l'application des peines de l'audience de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité afin de lier l'homologation de la peine et les modalités de son exécution, et d'alléger la prise en charge des dossiers par les services de l'application des peines (p. 53).

Proposition n° 9. Renommer « juge des libertés » le juge des libertés et de la détention et le reconnaître comme une juridiction à part entière (p. 54).

Proposition n° 10. Organiser la fonction de juge des libertés selon une logique de service (p. 55).

Le JLD doit être identifié et professionnalisé. La fonction ne doit donc pas être mutualisée au point de n'être exercée que de manière épisodique, en annexe d'une charge de travail habituelle. Mais ce juge ne doit pas non plus être trop isolé. Sa raison d'être, c'est le regard tiers et la distance avec lesquels il étudie les procédures. L'idéal est que les dossiers les plus complexes soient connus de deux ou trois juges pour assurer la continuité du contrôle juridictionnel.

Proposition n° 11. Reconnaître au juge des libertés une fonction de juge de l'enquête (p. 56).

Dans les affaires ne donnant pas lieu à ouverture d'information, il aura compétence, dans des cas et sous des conditions précisément et limitativement prévus par la loi, pour prononcer des mesures coercitives d'une durée limitée. Il interviendra à la demande du parquet pour délivrer, le cas échéant, des autorisations pendant la durée de ces enquêtes, ou une durée plus longue en l'absence de mesure restrictive de liberté, dans des conditions qui permettront de faire une plus large place au débat et à la contradiction, sans que celle-ci puisse naturellement être érigée en principe absolu. Le juge des libertés, lorsqu'il sera saisi, aura par ailleurs le pouvoir d'ordonner des investigations permettant de compléter le dossier personnalité de la personne poursuivie.

Proposition n° 12. Donner au service du juge des libertés un droit d'accès permanent aux dossiers d'information dans lesquels des personnes mises en examen font l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté (p. 56).

Proposition n° 13. Faire préparer par des assistants de justice, à la demande du juge d'instruction ou du juge des libertés, des synthèses, établies selon un modèle-type afin de garantir leur objectivité, qui seront officiellement versées au dossier (p. 57).

L'objectif recherché est de faciliter la prise de connaissance de dossiers très volumineux par des intervenants multiples (juge d'instruction, JLD, ministère public, avocat, chambre de l'instruction, juridiction

de jugement), sans induire une lecture partielle ou tronquée. Pour y parvenir, il est proposé d'établir un modèle-type, qui pourrait être défini dans le cadre d'un groupe de travail associant des juges d'instruction, des JLD, des parquetiers et des avocats. Une telle synthèse permettra de repérer, selon un double référencement par thème et par ordre chronologique, les principales côtes du dossier en précisant brièvement et objectivement leur contenu. Elle fera succinctement le point des thèses en présence

Proposition n° 14. Etendre la compétence territoriale des conciliateurs de justice au ressort du tribunal d'instance (p. 61).

Proposition n° 15. Créer un diplôme d'Etat de médiateur (p. 62).

Cette activité pourra être exercée sans obtention de ce diplôme, mais il contribuera à rendre l'offre de médiation plus claire et plus visible et il donnera des garanties de compétence et de formation, y compris en matière déontologique et juridique. Dès lors que le médiateur peut être appelé à constater un accord, il importe en effet qu'il puisse déterminer s'il n'est pas contraire à la loi et s'il est équitable, qu'il connaisse sa force probante et les démarches qui doivent être faites pour le rendre exécutoire si nécessaire.

Proposition n° 16. Promouvoir dans les universités une culture de la médiation et faire assurer par les facultés de droit, ainsi que par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) et les écoles d'avocats, un enseignement méthodologique approprié, le dispositif mis en œuvre devant être soumis à évaluation périodique (p. 63).

Proposition n° 17. Créer une plateforme de règlement en ligne des litiges répondant à l'objectif de favoriser, par le recours aux nouvelles technologies numériques, la résolution amiable des conflits (p. 65).

Il a été mis fin en décembre 2010, faute de financement public, au Forum des droits sur l'internet, plateforme de règlement en ligne des litiges, gratuite pour les justiciables, qui avait été créée en 2001 avec l'objectif essentiel de régler amiablement les litiges liés à internet. Cet abandon est regrettable car son efficacité était reconnue. L'Union européenne a adopté en 2013 une directive permettant aux consommateurs d'avoir accès à des procédures de règlement extrajudiciaire de leurs litiges avec des professionnels dans les contrats de vente ou de service, avec l'obligation pour les Etats membres d'assurer la promotion des entités chargées de la mise en œuvre de ces procédures et de veiller à ce qu'elles soient efficaces et équitables. Un règlement prévoit la création d'une plateforme européenne de règlement en ligne de ces litiges, chaque Etat membre devant aménager des points de contact chargés d'apporter une aide, avec création d'un formulaire de réclamation électronique visant à faciliter les demandes. Il existe donc une réelle opportunité de mettre en œuvre un ambitieux projet qui, au-delà même du champ d'application de la directive, répond à l'objectif de favoriser, par le recours aux technologies numériques, la résolution amiable des conflits.

Proposition n° 18. Généraliser, sans la rendre obligatoire, la double convocation en matière familiale afin de favoriser les démarches de médiation en fournissant aux juridictions des modèles de formulaire et de convention permettant d'asseoir sur des bases précises les partenariats nécessaires et en favorisant à ce stade la présence de l'avocat (p. 68).

Proposition n° 19. Faire du développement des modes négociés de règlement des litiges, et en tout premier lieu de la médiation familiale, un objectif de performance qualitative assigné aux chefs de juridiction et créer en ce domaine deux indicateurs spécifiques (p. 70) :

- a) un indicateur permettant d'identifier, parmi les procédures qui ne se terminent pas par une décision contentieuse mettant fin à l'instance, celles qui trouvent leur terme par un accord, qu'il procède d'une conciliation ou d'une médiation, en distinguant selon la nomenclature des affaires ;
- b) un indicateur permettant de connaître le pourcentage de divorces par consentement mutuel donnant lieu ultérieurement à des instances modificatives relatives à l'exercice de l'autorité parentale.
- Ce second indicateur est utile car il n'est pas rare que des divorces par consentement mutuel donnent lieu à de telles instances modificatives, parfois très conflictuelles. Si certaines s'expliquent par une remise en cause des équilibres trouvés lors de la séparation, par suite d'une évolution constatée dans le mode de vie des époux, d'autres traduisent la fragilité du consentement initial, parfois donné pour obtenir une décision rapide au moindre coût, sans que l'accord ne porte réellement sur toutes les conséquences de la séparation. La baisse du ratio traduira donc une amélioration de la qualité des accords fondant les divorces par consentement mutuel.

Proposition n° 20. Instaurer, dans tous les contentieux engagés devant le juge aux affaires familiales, sauf les divorces par consentement mutuel, un entretien initial confié au greffier juridictionnel (voir infra propositions n° 27 et 46 a) (p. 71).

L'objectif poursuivi est de permettre une écoute initiale, visant à appréhender dans toutes ses dimensions la réalité du conflit familial et à rechercher les possibilités de règlement négocié, ainsi qu'à définir avec les justiciables et leurs avocats les conditions de la mise en état du dossier, conformément à la compétence transférée en cette matière au greffier juridictionnel.

Il est proposé d'expérimenter ce dispositif dans quelques ressorts, afin d'évaluer tant son apport qualitatif que son incidence sur la charge de travail des greffes.

Proposition n° 21. Accorder, dans une proportion à déterminer, une augmentation du montant de l'aide juridictionnelle accordée en matière familiale aux avocats ou aux structures professionnelles d'avocats ayant consenti, sous le contrôle de leurs ordres, des engagements de disponibilité, de compétence et de formation aux procédures négociées (p. 72).

Cette possibilité de revalorisation du montant de l'indemnité d'aide juridictionnelle vise, d'une part, à prendre en compte le temps passé à la négociation d'accords mettant fin au litige et, d'autre part, à revaloriser en matière familiale les démarches qualitatives, ce que ne permet pas la réglementation actuelle.

Proposition n° 22. Favoriser la subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à l'assurance de protection juridique en impartissant aux assureurs l'obligation d'envoyer annuellement à leurs assurés la liste précise des garanties qu'ils ont souscrites (p. 75).

Proposition n° 23. Instaurer, à la charge des assureurs de protection juridique, un versement compensatoire correspondant à ce qu'ils doivent prendre en charge au titre des obligations qui leur sont imparties par le dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 (p. 76).

Le principe de subsidiarité prévu par cet article s'applique mal. Très peu nombreux sont les justiciables pouvant prétendre au bénéfice de l'aide juridictionnelle qui effectuent préalablement une déclaration de sinistre à leur assureur pour tenter d'obtenir une prise en charge du coût du procès par leur assurance de protection juridique et les bureaux d'aide juridictionnelle ne disposent pas des éléments d'information qui leur permettraient d'agir efficacement.

La proposition du groupe de travail consiste à déterminer chaque année, par sondage effectué sur un échantillon de justiciables bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, le nombre de cas où le principe de subsidiarité aurait dû s'appliquer, ce qui permettra de déterminer le montant d'une contribution mise à la charge des assureurs, correspondant à ce qu'ils doivent prendre en charge annuellement. Les sondages et le calcul seront effectués par un organisme comprenant des représentants des sociétés et des mutuelles d'assurance. L'amélioration progressive de la mise en œuvre du principe de subsidiarité, à la diligence des sociétés d'assurance, permettra d'obtenir la diminution progressive du versement compensatoire.

Proposition n° 24. Augmenter la taxe spéciale sur les conventions d'assurance qui est applicable aux contrats de protection juridique (p. 77).

Le constat peut être fait d'une sous-utilisation des primes collectées au titre des garanties défense-recours connexes à d'autres contrats d'assurance, ce qu'explique la généralisation des mécanismes conventionnels de règlement des litiges massivement adoptés par les assureurs.

Cette taxe, s'ajoutant au produit du versement compensatoire visant à rendre effectif le principe de subsidiarité, permettra de couvrir les dépenses supplémentaires d'aide juridictionnelle résultant des propositions du groupe de travail.

Proposition n° 25. Permettre en cours de procédure, le passage d'une procédure écrite à une procédure orale ou inversement, soit à la demande des parties, soit à l'initiative du juge mais avec l'accord des parties (p. 79).

Il s'agit d'introduire davantage de souplesse, pour mieux adapter la procédure à ce qui convient pour chaque affaire, en profitant des facilités d'échanges permises par les nouvelles technologies numériques.

Proposition n° 26. Créer un acte de procédure d'avocat, défini comme un acte d'administration de la preuve contradictoirement accompli par les avocats des parties, nécessairement consentantes. Il donnera force probante à leurs accords, tant sur la mesure elle-même que sur les diligences accomplies et sur la manière dont elles auront été conduites (p. 82).

L'objectif recherché est de donner aux parties et à leurs conseils la possibilité d'avoir un rôle plus actif dans le déroulement du procès civil. L'acte de procédure d'avocat est le support qui permet de donner force probante à l'accord intervenu et aux diligences accomplies. Il permet aux parties de collaborer personnellement à l'administration de la preuve selon un procédé beaucoup plus souple que les mesures d'instruction effectuées par le juge ou par un technicien. D'appréciables économies de temps et d'argent peuvent ainsi être réalisées par l'évitement de procédures plus formalistes et l'on peut en attendre une contribution à la diffusion de la culture des procédures négociées.

L'acte de procédure d'avocat pourra aussi être accompli avant toute action en justice, notamment lors d'une procédure participative, pour aider à la recherche d'une solution amiable. Les parties pourront alors décider, soit dans leur convention, soit à l'occasion de chaque acte, qu'en cas d'exercice ultérieur d'une action en justice, leur acte d'avocat pourra être produit en justice. Il conservera en cette hypothèse sa force probante.

Les actes de procédure d'avocat sont de quatre sortes :

a) les actes de constatation

Ils permettent de procéder contradictoirement à des constatations matérielles sur les lieux intéressant le litige, le cas échéant en s'adjoignant le concours d'un technicien dont l'avis sera mentionné à l'acte d'avocat. A cet acte pourra être jointe, si nécessaire, une brève note technique rédigée par le technicien.

b) les actes de certification

Il s'agit de la certification de la valeur probante de pièces détenues par les parties ou par les tiers.

c) les actes d'enquête

Ils doivent permettre l'audition des parties, de témoins (nécessairement consentants mais tenus de prêter serment) ou de sachants.

d) les actes de désignation

Plus formalistes, ils permettent la désignation de sachants et ils portent donc sur l'instauration amiable d'une mesure d'instruction, telle que définie par les dispositions actuelles du code de procédure civile. Ils permettent aussi la désignation d'un médiateur judiciaire.

Proposition n° 27. Instaurer dans des procédures civiles, tant écrites qu'orales, sélectionnées par nature d'affaires et qui ne relèvent pas du contentieux familial, un entretien initial confié au greffier juridictionnel (voir proposition n° 46 a) (p. 83).

Il s'agit d'améliorer l'écoute qui est une condition essentielle de la qualité du débat judiciaire. L'entretien doit permettre d'explicitier le litige, d'en préciser les enjeux, d'explorer les possibilités de résolution négociée et de prévoir une mise en état adaptée, selon les pouvoirs transférés au greffier juridictionnel. Une sélection préalable des dossiers s'impose pour que cet entretien soit seulement fixé dans les affaires où il peut être utile.

Proposition n° 28. Reconnaître l'obligation de loyauté des parties comme l'un des principes directeurs de la procédure civile et ajouter à cet effet un second alinéa à l'article 15 du code de procédure civile (p. 83).

Proposition n° 29. Permettre au notaire œuvrant en matière de liquidation-partage d'établir un état liquidatif au vu des seuls éléments d'appréciation communiqués par les parties qui auront comparu devant lui. Après notification par acte extrajudiciaire aux non comparants, avec délai imparti pour présenter leurs contestations, le notaire transmettra son projet au juge devant lequel la situation active et passive ainsi déterminée ne pourra plus être remise en cause, sauf motif légitime dûment justifié (p. 84).

La mesure proposée vise à faire échec à la stratégie procédurale de certaines parties qui font délibérément le choix de ne pas se présenter devant le notaire désigné, contraignant celui-ci à dresser un procès-verbal de difficulté, qui peut être un véritable constat de carence s'il ne dispose pas d'éléments suffisants pour connaître la situation active et passive et pour déterminer précisément les questions en conflit. Le juge auquel cette procédure est transmise doit procéder à une instruction complète de l'affaire et il n'a souvent d'autre choix que de désigner un expert, ce qui a d'inévitables répercussions sur la durée et le coût du procès. L'obligation pour les parties de collaborer loyalement au bon déroulement de la procédure justifie que soient prises des dispositions visant à prévenir les manœuvres dilatoires.

Proposition n° 30. Permettre aux notaires d'avoir accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) pour les besoins des opérations de compte, liquidation et partage dont ils sont chargés (p. 85).

Proposition n° 31. Redonner à l'appel civil sa fonction première portant sur la critique de la décision de première instance mais assortir ce principe de dispositions permettant d'assouplir sa mise en œuvre (p. 86).

Proposition n° 32. Autoriser les parties, en cas d'évolution du litige pendant l'instance d'appel, à saisir une formation des recours, formation collégiale unique dans chaque cour d'appel, qui statuera sur les mises en cause, les moyens et documents nouveaux, ainsi que sur les prétentions nouvelles qui pourraient être justifiées par l'évolution alléguée (p. 87).

La prise en considération d'une éventuelle évolution du litige pendant la durée de l'appel est nécessaire pour que la décision rendue au second degré de juridiction puisse mettre fin au litige.

Proposition n° 33. Limiter la portée de l'appel interjeté par un défendeur non comparant en première instance, mais cité à personne, à une critique des chefs du jugement qui lui portent préjudice, toute demande de production de pièces et toute prétention nouvelle devant être soumise à approbation préalable de la formation des recours qui vérifiera notamment qu'il justifie d'un motif légitime au regard de l'obligation pour les parties de collaborer loyalement au bon déroulement de la procédure (p. 87).

Proposition n° 34. Instaurer au profit du défendeur non comparant mais non cité à personne un droit de former opposition au jugement, suspensif des effets de l'appel éventuellement formé par d'autres parties (p. 88).

Le défendeur non comparant en première instance mais qui n'a pas été cité à personne ne peut se voir opposer qu'il a sciemment pris le risque de ne pas comparaître et il doit donc pouvoir présenter sans restriction ses prétentions, moyens et arguments.

Proposition n° 35. Afin de limiter le nombre des actes introductifs d'instance non délivrés à personne, instaurer une différence très significative de rémunération au profit des actes remis à leur destinataire et étudier, en concertation avec les huissiers de justice, une adaptation des modes de délivrance des actes aux possibilités offertes par les nouvelles technologies de la communication (p. 88).

Proposition n° 36. Subordonner l'invocation de nouveaux fondements juridiques en appel à une autorisation de la formation des recours (p. 90).

Proposition n° 37. Permettre à la formation des recours de prononcer, après débat contradictoire, l'irrecevabilité des appels paraissant manifestement infondés (p. 90).

Proposition n° 38. Etendre le champ de la représentation obligatoire par avocat en première instance pour les affaires jugées en premier ressort, en fonction de la technicité juridique du litige (p. 90).

ORGANISER LE TRAVAIL DU MAGISTRAT EN FAVORISANT COHERENCE, LISIBILITE ET TRAVAIL EN EQUIPE

Proposition n° 39. Généraliser des référentiels, pour les contentieux de masse et les litiges confrontant de manière réitérée le juge à des situations semblables, en matière civile, ainsi que pour les dommages-intérêts alloués en matière pénale. Ils devront être largement diffusés pour qu'ils soient accessibles au public (p. 95).

Il ne s'agit en aucune manière de réduire la liberté de décision du juge mais de faire une présentation ordonnée et périodiquement actualisée de la jurisprudence constatée. La connaissance de ce qui est usuellement jugé dans des situations semblables constitue une aide précieuse à la décision. Ces référentiels ne sauraient avoir d'effet normatif et les parties au litige restent naturellement libres, lorsqu'elles s'y réfèrent, d'exposer en quoi leur application leur semble devoir être approuvée ou au contraire écartée par le juge dans leur affaire. La diffusion au-delà du monde judiciaire vise à donner aux citoyens les repères nécessaires pour s'engager en connaissance de cause dans des démarches amiables de résolution des litiges.

Proposition n° 40. Généraliser les espaces partagés sur les serveurs informatiques permettant à tous ceux qui concourent à un même service d'avoir un accès ordonné et rationalisé aux documents qui constituent la mémoire collective.

Instaurer dans chaque service des réunions de concertation régulières de manière à favoriser le dialogue, l'harmonisation de la jurisprudence et une dynamique permettant la résolution collective des problèmes rencontrés (p. 96).

L'objectif recherché par cette proposition et par les trois qui suivent est le dépassement d'une conception artisanale et individualiste du travail du magistrat. S'il doit évidemment continuer de se livrer personnellement à une étude intellectuelle des cas qui lui sont soumis afin de rechercher une solution appropriée, il agit toutefois dans un contexte en forte évolution, de plus en plus complexe à maîtriser, ce qui doit conduire, sans brider sa liberté de décision, à privilégier le travail en équipe et l'accès possible à une réflexion collective pour répondre aux exigences actuelles de réactivité, d'adaptabilité et de sécurité juridique.

Proposition n° 41. Elargir la concertation au niveau des pôles (ou tribunaux spécialisés) afin de favoriser, dans le respect de l'indépendance juridictionnelle, la cohérence de l'action de tous ceux qui œuvrent dans un même domaine d'activité. Instaurer à cet effet des réunions périodiques préparées par des rapporteurs et devant donner lieu à communication à l'assemblée générale afin de favoriser l'émergence des politiques de juridiction (p. 97).

Proposition n° 42. Faire des politiques de juridiction ainsi définies la matière d'une communication organisée à l'occasion des audiences solennelles. (p. 98)

Proposition n° 43. Améliorer les supports qui permettent le dialogue et l'information des juges (listes de discussion, documentation et veilles juridiques) (p. 100).

- a) Rendre accessible aux magistrats sur un ordinateur personnel les bases documentaires intranet de la Cour de cassation et de l'ENM
- b) Enregistrer les sessions de formation continue de l'ENM pour les rendre accessibles à tous les magistrats intéressés
- c) Instaurer à l'échelon national un partenariat avec l'université pour constituer un groupe spécialisé d'assistants de justice chargés d'établir une veille juridique par fonction et en assurer la diffusion mensuellement auprès de toutes les juridictions

Proposition n° 44. Recruter des juges en service extraordinaire au sein des facultés de droit et leur permettre, tout en poursuivant leurs activités universitaires, de compléter les formations collégiales de jugement, sans y être majoritaires, pour enrichir la collégialité dans les affaires complexes (p. 101).

REPARTIR LES ROLES AU SEIN DE L'EQUIPE JURIDICTIONNELLE ET CREER UN GREFFIER JURIDICTIONNEL

Proposition n° 45. Créer une fonction de greffier judiciaire, confiée aux greffiers des services judiciaires qui devront à cet effet suivre un stage de pré-affectation dans le cadre de leur scolarité initiale et recevoir en cours de carrière une formation continue appropriée, qui pourra leur permettre d'acquérir des qualifications spécifiques (p. 102).

Il est proposé que tous les agents composant le corps actuel des greffiers puissent accéder aux responsabilités de greffier judiciaire. L'option consistant à réserver cette fonction à des agents préalablement sélectionnés au sein des greffes n'est pas apparue réaliste. Outre qu'elle imposerait la scission du corps des greffiers en deux corps distincts et rendrait très complexe la gestion des emplois, elle poserait de très difficiles problèmes de mise en œuvre, car le nombre nécessairement réduit de greffiers appelés à exercer les responsabilités nouvelles ne permettrait pas d'assurer l'exécution des missions de manière homogène dans toutes les juridictions et imposerait, sauf dans les plus importantes d'entre elles, que le greffier judiciaire intervienne dans plusieurs services différents, ce qui l'empêcherait d'acquérir un degré de spécialisation compatible avec le niveau de compétence recherché et nuirait à l'objectif poursuivi d'une promotion de la culture du travail en équipe.

Proposition n° 46. Enrichir certaines des missions actuelles du greffe et les confier au greffier judiciaire (p. 104).

a) Pour la mise en état des affaires civiles, il s'agira d'une compétence propre, incluant la délivrance des injonctions de conclure et des ordonnances de clôture (avec recours possible devant le juge dans ce dernier cas).

Le greffier judiciaire pourra relever d'office les irrecevabilités manifestes et en aviser les parties en les invitant à régulariser dans toute la mesure du possible. A défaut, il rendra une ordonnance d'irrecevabilité.

Il pourra aussi soulever d'office l'incompétence territoriale, sauf dans les litiges entre commerçants. Il indiquera alors aux parties la juridiction qui lui paraît compétente et le dossier sera transmis d'office à celle-ci au terme d'un délai déterminé, sauf contestation qui sera tranchée par le juge. Si les parties déclarent s'accorder sur la compétence de la juridiction initialement saisie, un procès-verbal du greffier judiciaire le constatera et elles ne pourront plus par la suite soulever l'incompétence territoriale.

Le greffier judiciaire pourra ordonner des mesures d'instruction avec l'accord des parties.

Dans les litiges familiaux, hors consentement mutuel, il aura pour mission de procéder à un entretien préalable des parties assistées de leurs conseils. Une expérimentation sera mise en œuvre avant généralisation pour évaluer l'utilité de cette proposition et la charge de travail qu'elle induit. Le greffier judiciaire pourra procéder à un même entretien dans les autres affaires civiles, après sélection des dossiers pour ne l'organiser que dans les cas où il apparaîtra utile, notamment pour vérifier si une tentative d'accord négocié est possible et pour adapter la mise en état aux besoins du litige.

b) En matière pénale, le greffier judiciaire pourra, sur les directives spécifiques ou permanentes du procureur de la République, suivre les enquêtes et entretenir à cet effet un dialogue approprié avec les enquêteurs. Il pourra donc signer des soit-transmis, faire effectuer des enquêtes et recherches complémentaires sur la personnalité des prévenus, ainsi que sur l'identification et l'audition des victimes avant l'audience.

Il pourra aussi, notamment dans le cadre d'un bureau de l'exécution des peines (BEX), notifier leurs obligations aux personnes condamnées et leur délivrer les informations requises pour la régularité de la procédure (en lieu et place du président d'audience).

- c) Dans le domaine de l'aide à la décision du magistrat, le greffier juridictionnel pourra assister au délibéré, l'aide à la rédaction d'une décision étant évidemment facilité par la connaissance précise des motifs qui ont guidé les choix des juges.

Afin qu'il soit statutairement et fonctionnellement assuré du cadre précis dans lequel il agit lorsqu'il intervient dans une fonction d'assistance du magistrat, l'organisation des services devra être structurée et cette structuration, qui devra préciser les attributions et les limites du rôle de chacun, devra résulter d'écrits validés par le magistrat et par le greffier en chef responsables du service. Ces écrits seront accessibles à tous les membres de l'équipe.

Proposition n° 47. Donner au greffier juridictionnel une compétence générale propre pour l'homologation en matière gracieuse (p. 106).

Proposition n° 48. Donner au greffier juridictionnel une compétence propre en matière gracieuse dans les domaines suivants (p. 106) :

- a) les déclarations d'absence (articles 1066 et suivants du code de procédure civile) ;
- b) la reconstitution d'actes détruits (articles 1430 et suivants du code de procédure civile) ;
- c) les envois en possession en matière successorale (articles 1007 et 1008 du code civil) ;
- d) la désignation du curateur d'une succession vacante (article 809-1 du code civil) ;
- e) les demandes visant à rendre exécutoire la décision non frappée de recours du bâtonnier en matière de contestation d'honoraires (article 178 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991) ;
- f) les requêtes douanières aux fins de confiscation en nature des objets saisis sur des inconnus ou sur des individus qui n'ont pas fait l'objet de poursuites en raison du peu d'importance de la fraude (article 375 du code des douanes) ;
- g) l'inventaire et l'enlèvement de mobilier d'un logement après décès du locataire (articles 1304 à 1306, 1324 à 1326 du code de procédure civile).

Proposition n° 49. Donner au greffier juridictionnel une compétence propre pour le prononcé du divorce par consentement mutuel (p. 108).

Ce transfert de compétence a une portée générale et il n'est pas distingué en fonction de la présence d'enfants ou de la consistance du patrimoine. Un recours devant le juge sera possible en cas de refus d'homologation.

Proposition n° 50. Transférer au greffier juridictionnel les compétences suivantes (p. 109) :

A. Compétences propres

- a) les demandes de rectification d'erreurs matérielles non contestées
- b) le recueil du consentement en matière de procréation médicalement assistée
- c) la vérification des comptes de tutelles

Ce transfert de compétence est prévu sans préjudice de l'assistance et de la faculté de délégation envisagées à la proposition n° 4c

- d) l'homologation, en matière de surendettement, des mesures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire qui ne sont pas contestées (articles L330-1, L331-7-3, L332-5 du code de la consommation) et des plans de redressement non contestés (article 330-1 du code de la consommation)

B. Compétence déléguée : les injonctions de payer

La compétence concerne la phase procédurale initiale aboutissant à une décision rendue sur simple requête. Par exception aux autres transferts de compétence examinés au titre de cette proposition, il s'agit d'une compétence déléguée par le juge et non d'une compétence propre et elle ne pourra pas s'appliquer dans le domaine du crédit à la consommation

Proposition n° 51. Prévoir un recours possible devant le juge à l'encontre de toutes décisions de nature juridictionnelle prises par le greffier (p. 110).

Proposition n° 52. Transférer au greffier juridictionnel les actuelles compétences propres du greffier en chef dans le domaine para-juridictionnel, sauf la vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle dont il est au contraire proposé que le greffier en chef assure la présidence, actuellement confiée au président du tribunal de grande instance (p. 111).

Proposition n° 53. Donner une compétence propre au greffier en chef pour la taxation des mémoires de frais de justice (p. 111).

Proposition n° 54. Faire bénéficier le greffier juridictionnel d'une promotion statutaire en rapport avec l'importance des nouvelles responsabilités transférées (p. 114).

Il n'appartient pas au groupe de travail de fixer sous forme de proposition le contenu précis d'une réforme statutaire, qui doit nécessairement être le fruit d'une concertation interministérielle et d'une négociation avec les organisations syndicales. Sa lettre de mission lui demandant toutefois d'envisager les évolutions nécessaires pour l'accomplissement des tâches désignées, les pistes possibles d'une revalorisation statutaire ont été étudiées et figurent au rapport, étant toutefois précisé que les modes de recrutement, de rémunération, de gestion et d'organisation des carrières ainsi que des parcours professionnels de la fonction publique pourraient être modifiés au vu du rapport remis au Premier ministre par M. Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'Etat.

Proposition n° 55. Maintenir l'autorité hiérarchique du greffier en chef sur le greffier juridictionnel (p. 114).

La participation du greffier à une équipe juridictionnelle impose que l'autorité hiérarchique s'exerce dans un cadre de service structuré et concerté, validé par les responsables de la juridiction.

Il est proposé par ailleurs que l'évaluation du greffier juridictionnel comporte une annexe (du type de l'annexe 3 utilisée pour l'évaluation des magistrats), renseignée par le magistrat responsable de l'équipe juridictionnelle où est affecté le greffier, afin que le directeur de greffe puisse mesurer précisément l'importance et la qualité du travail effectué.

Proposition n° 56. Permettre aux greffiers en chef qui occupent les postes les plus difficiles d'accéder à un grade fonctionnel situé au-dessus des emplois fonctionnels hors hiérarchie actuels, afin d'inciter les agents à prendre des responsabilités accrues (p. 115).

Proposition n° 57. Favoriser la promotion à la catégorie B des agents de catégorie C et notamment ceux qui font déjà fonction de greffier (p. 116).

Cette promotion est possible par voie d'examen professionnel dans le corps des greffiers et elle est possible au choix dans le corps des secrétaires administratifs, bien qu'elle soit contingentée.

Un élargissement, consenti à titre dérogatoire pour une période limitée, permettrait d'accroître le nombre des secrétaires administratifs, actuellement trop peu nombreux, ce qui contraint les greffiers à accomplir de nombreuses tâches administratives.

Une réforme du statut des greffiers permettrait d'envisager l'instauration d'un accès au choix à ce corps pour les adjoints administratifs.

Une telle promotion au choix est actuellement impossible du fait du classement indiciaire intermédiaire (CII) du corps des greffiers, qui est situé au dessus du niveau des corps communs de catégorie B.

Proposition n° 58. Passer des conventions avec les facultés de droit pour permettre aux assistants de justice, dans le cadre de leurs enseignements universitaires, de s'appuyer sur les ressources documentaires de l'université et sur les compétences du corps professoral pour rédiger des notes dans les dossiers posant des questions juridiques spécifiques (p. 118).

Ces notes seront versées au dossier afin de respecter le principe de la contradiction.

Proposition n° 59. Permettre aux juridictions d'interroger les responsables régionaux et départementaux des administrations de leur ressort sur des questions techniques relevant de leur compétence (p. 118).

L'objectif recherché est de pallier l'impossibilité de généraliser la collaboration des assistants spécialisés qui apportent leur concours dans les juridictions inter-régionales spécialisées. La faculté d'interroger les administrations compétentes pourra donner des éclaircissements utiles de manière ponctuelle. La question devra être précisément formulée et les parties en être avisées. La réponse donnée sera versée au dossier.

Proposition n° 60. Donner un cadre réglementaire précis aux conditions de nomination, aux compétences et aux modalités de contrôle des délégués du procureur et développer la formation dispensée par l'ENM (p. 119).

L'UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES NUMERIQUES ET LEUR INCIDENCE SUR LA JUSTICE DU FUTUR

Proposition n° 61. Modifier l'article L111-12 du code de l'organisation judiciaire afin de permettre aux avocats, notamment dans les affaires relevant de la représentation obligatoire, de plaider par visioconférence en matière civile sans avoir l'obligation de se trouver dans une salle d'audience ouverte au public (p. 122).

Proposition n° 62. Donner aux justiciables la possibilité d'accéder par internet au suivi des procédures qui les concernent avec des identifiants personnalisés (p. 123).

Proposition n° 63. Permettre aux justiciables de saisir la juridiction par voie électronique de toutes les instances qu'ils peuvent introduire par voie de requête ou de déclaration au greffe (p. 123).

Des formulaires devront à cet effet être mis en ligne par le ministère de la justice et une assistance technique apportée dans les maisons de justice et du droit.

Proposition n° 64. Etudier la création d' « audiences » virtuelles dans les contentieux de masse ayant un faible enjeu financier (p. 124).

L'audience impose la réunion des parties au même moment en un lieu déterminé. Cette contrainte décourage certains de s'adresser à la justice lorsque le litige ne comporte que de faibles enjeux financiers. Parfois même, la rencontre des parties est quasi-impossible, du fait de l'éloignement de certains centres de décision auxquels se heurtent des consommateurs mécontents d'un achat ou d'une prestation de service. Il faut pourtant une confrontation des points de vue et donc un débat contradictoire pour espérer dégager une solution adaptée.

Dans ces affaires, qui restent souvent actuellement sans solution, pourraient être organisées des « audiences » «virtuelles». Le débat s'organiserait en recueillant successivement les demandes, les moyens et arguments, ainsi que les pièces justificatives produites par les parties, communiquées bien entendu à la partie adverse, sans imposer un déplacement au palais de justice. Une fois le dossier en état, le juge annoncerait la date du traitement de l'affaire et la date du jugement.

Ce mode de traitement ne pouvant convenir qu'à des litiges ayant un faible enjeu financier, il pourrait être réservé aux affaires jugées en dernier ressort. Il pourrait prendre appui sur la plateforme de règlement en ligne qu'il est par ailleurs proposé de créer (proposition n° 17).

Proposition n° 65. Permettre aux parties qui le souhaitent de recevoir avis et notifications procéduraux par voie électronique (p. 124).

Proposition n° 66. Instaurer une gestion électronique des audiences permettant aux avocats de suivre leur déroulement et au greffier d'adresser aux parties et à leurs conseils des messages de type SMS pour les aviser de la prochaine évocation de leur affaire (p. 125).

Proposition n° 67. Créer au sein du ministère de la justice (ou à l'échelon interministériel avec participation du ministère de la justice) un centre de veille et de recherche sur les technologies de l'avenir afin de faire des choix éclairés en matière d'investissement (p. 126).

Les évolutions actuellement envisagées sont essentiellement celles que laissent prévoir les nouvelles technologies numériques déjà connues et expérimentées (visioconférence, communication électronique, dématérialisation). Mais les progrès scientifiques et technologiques sont tels qu'il faut aussi s'interroger sur l'état des découvertes et sur les voies actuellement explorées par les organismes de recherche, qui déboucheront dans les décennies à venir sur des technologies nouvelles en matière de communication et d'information. Il faut en effet s'assurer dans toute la mesure du possible que les lourds investissements qui sont actuellement programmés, notamment en matière immobilière et informatique, seront cohérents avec les besoins du futur. Le centre de veille et de recherche qu'il est proposé de créer pourrait trouver sa place dans l'observatoire national pour la justice que le groupe de travail sur la juridiction du XXI^{ème} siècle propose de créer.

Avant-propos

La mission confiée au groupe de travail est particulièrement étendue. Son intitulé même - « le juge du XXI^{ème} siècle » - traduit l'ambition d'une démarche qui associe plusieurs groupes en vue de dégager les axes d'une réforme qui devra permettre à notre justice de s'adapter aux besoins du monde moderne.

En dépit du report du délai initialement prévu pour la clôture de nos travaux, il nous est apparu d'emblée qu'une analyse exhaustive d'un champ aussi vaste était hors de notre portée. Certes, la création, au mois de juin 2013, d'une commission consacrée au ministère public¹ nous a dispensés d'engager sur ce sujet une réflexion globale et nous nous sommes seulement interrogés sur les rôles respectifs du siège et du parquet dans la prise de décision pénale. En dépit de cette limitation de l'objet de notre étude, nous avons dû, par souci d'efficacité et de pragmatisme, faire porter nos efforts sur les thèmes qui nous semblaient pouvoir donner lieu à des propositions utiles.

Pour autant, nous ne pouvions nous limiter à un catalogue de propositions sans idée directrice. Il fallait au contraire donner une dynamique et un sens général à cette réflexion. Le rapport « La prudence et l'autorité » déposé par l'IHEJ² au mois de mai 2013 a été à cet égard une précieuse source d'inspiration. A la lumière de ce rapport, une idée-force s'est rapidement dégagée et a fait l'unanimité au sein du groupe de travail : le juge du XXI^{ème} siècle ne peut plus être un juge isolé. L'individualisme n'est pas le corollaire de l'indépendance et l'exercice artisanal de la fonction de juger ne peut répondre aux exigences de sécurité juridique, de réactivité et d'adaptabilité qu'impose le monde moderne. C'est à une modélisation du travail en équipe qu'il faut aujourd'hui s'attacher. Le juge doit travailler en équipe, non seulement avec les fonctionnaires et les assistants qui l'entourent, mais aussi en développant un partenariat avec les auxiliaires de justice et avec tous ceux qui, en amont de l'intervention judiciaire, concourent au règlement négocié des litiges et participent avec lui à la pacification des rapports sociaux.

C'est en ayant cette idée maîtresse à l'esprit qu'il faut lire le présent rapport. Nous avons eu la conviction que c'est en nous engageant résolument dans cette voie que nous répondrions le mieux aux besoins et aux attentes des citoyens. Notre lettre de mission nous demandait de mettre ceux-ci au cœur de nos préoccupations. Cette demande a rejoint les convictions des membres du groupe de travail et nous nous sommes demandé en permanence comment améliorer la qualité et la cohérence de notre justice, sans rechercher prioritairement à en réduire le coût, même si nous ne pouvions rester indifférents aux conséquences de nos choix.

Au fil des réunions et de la réflexion collective, bien des positions ont évolué et les points de vue de chacun se sont souvent rapprochés, ce qui a permis d'obtenir un consensus suffisant pour que des propositions puissent être adoptées. Elles n'ont cependant pas toutes recueilli un assentiment unanime. Lorsque des positions divergentes ont été prises, elles sont mentionnées et leurs auteurs ont pu exposer en annexe leurs propres propositions.

Le signataire du rapport tient à rendre hommage à la participation très active des membres du groupe et à la qualité de leurs contributions, d'autant plus méritoire que le rythme des réunions a été soutenu et qu'ils ont dû concilier ces travaux avec l'accomplissement de leurs tâches habituelles. Des remerciements particulièrement chaleureux et sincères sont dus à la sous-direction des ressources humaines des greffes de la direction des services judiciaires. Chargée de l'organisation et du soutien, elle s'est acquittée de cette mission avec une efficacité et une disponibilité sans faille, en dépit de la durée de nos travaux. Que Mme Véronique Andriollo et ses collaborateurs soient assurés de toute notre estime et de notre gratitude pour leur aide précieuse.

1 - Commission pour la modernisation de l'action publique.

2 - Institut des hautes études sur la justice.

Au terme de notre étude, nous avons conscience que nos propositions sembleront à certains trop timides, alors que d'autres trouveront au contraire qu'elles vont trop loin dans la remise en cause des modes de fonctionnement actuels de l'institution judiciaire. Un tel débat est légitime et il est même indispensable. Nous souhaitons seulement que nos travaux, menés avec passion, ce qu'explique l'intérêt majeur du sujet traité, contribuent à la nécessaire réflexion sur la modernisation de notre justice. Rien ne serait pire pour elle que de refuser le changement et de croire qu'elle pourrait s'en préserver en ritualisant ses habitudes, sans interrogation véritable sur ce qu'elles apportent à la qualité de la justice rendue.

Introduction

La réflexion sur l'office du magistrat et sur ses périmètres d'intervention n'est pas une idée neuve. Elle apparaît au contraire comme la matière d'un débat sans cesse renouvelé, ce qui est d'ailleurs l'une des principales difficultés rencontrées par le groupe de travail.

La lettre de mission rappelle l'objectif d'une justice plus proche des citoyens, plus lisible, plus compréhensible et plus efficace.

Invités à analyser les pratiques actuelles et à les confronter aux demandes de justice, aux besoins et aux attentes, quel constat pouvons-nous faire ?

Le constat

Les résultats des rares enquêtes d'opinion confirment une incompréhension de nos concitoyens face au système judiciaire, qui n'est pas seulement due à la procédure à laquelle on reproche souvent son coût, sa durée et sa complexité. Elle tient aussi à la difficulté de s'expliquer devant le juge et aux décisions, que beaucoup trouvent inintelligibles et insuffisamment explicites.

On peut citer à cet égard l'enquête menée en 2001 auprès des usagers de la justice par l'Institut Louis Harris et la Mission de recherche droit et justice¹. Tout aussi révélatrice est l'enquête IPSOS sur la perception de la justice par les Français, réalisée en janvier 2012 à la demande des compagnies d'assurance sur un échantillon de 1 000 personnes. Elle révèle que 80% d'entre elles estiment ne pas connaître leurs droits, ont peur de la justice, qu'elles trouvent difficile à comprendre. 92% sont découragées avant d'entreprendre des démarches pour régler un différend. 86% pensent que l'accès à la justice n'est pas égal pour tous et 72% considèrent que la plupart des litiges peuvent se régler amiablement.

L'association UFC QUE CHOISIR a réalisé deux enquêtes auprès des usagers, sur l'accès à la justice et le fonctionnement de l'institution judiciaire². Le système leur semble coûteux et très complexe malgré les procédures simplifiées, dont ils ont au demeurant peu connaissance. Moins de la moitié se déclarent satisfaits de l'accueil téléphonique et seulement 60% de l'accueil physique. Ils ont le sentiment de ne pas être tenus informés du suivi de leur affaire. L'orientation donnée est difficilement compréhensible. Devant la juridiction répressive statuant sur intérêts civils, ce sont les délais d'attente et les renvois, souvent non expliqués, qui choquent. La motivation des jugements est parfois considérée comme laconique, ne répondant pas ou peu à l'argumentation proposée, notamment sur le montant des dommages-intérêts alloués aux victimes d'infractions. La grande hétérogénéité des décisions dans ce domaine laisse une impression d'arbitraire. La difficulté de recouvrer les sommes allouées est soulignée et les usagers comprennent difficilement que la charge de ce recouvrement n'incombe pas à l'autorité judiciaire.

Les justiciables attendent une réduction des coûts et des délais, un accès plus simple et égal pour tous, une meilleure écoute et des explications plus fournies, tant sur le déroulement de la procédure que sur le fond des décisions.

1- "Les attentes des usagers de la justice" par Jean-Paul JEAN, in "La qualité de la justice" ouvrage collectif dirigé par ML CAVROIS, H. DALLE et JP JEAN, la Documentation française 2002.

2- Enquête inédite, évoquée au n° 463 du magazine «Que choisir» du mois d'octobre 2008 et enquête de satisfaction du 20 février 2012.

Un constat général des maux dont souffre notre justice peut être présenté de manière synthétique. Des explications détaillées seraient en effet inutiles, tant ils sont dénoncés de manière répétée et concordante :

- 1- une perte de repères, qui est liée à un accroissement et à une diversification de la matière traitée, à un empilement de textes de qualité parfois médiocre et d'origines diverses, à un brouillage des frontières entre le juge et ses principaux partenaires, notamment le parquet pour la prise de décision pénale et les fonctionnaires de greffe pour le partage des tâches ;
- 2- une modernisation inspirée par des méthodes managériales pour tenter de suivre, à moindre coût, un rythme qui s'accélère sans cesse, sans se référer à des indicateurs permettant de mesurer véritablement la qualité, ce qui n'a en définitive satisfait ni les juges ni les justiciables ;
- 3- un épuisement du modèle visant à donner, avec des moyens limités, une réponse juridictionnelle exhaustive à une demande infinie de justice ;
- 4- une évolution de la société qui conduit les citoyens à ne plus se satisfaire d'une conception traditionnelle de la procédure tendant à les réduire au rôle contraint de justiciables d'un modèle uniformisé.

De nombreux rapports ont évoqué ces phénomènes. Ils en ont généralement déduit la nécessité de recentrer les missions des magistrats, ainsi que de créer autour d'eux des équipes, selon une nouvelle organisation du travail favorisant l'émergence de nouveaux métiers.

On peut citer, pour s'en tenir à ceux qui sont les plus proches du champ d'étude du groupe de travail :

- 1- le rapport Haenel et Arthuis (1994) ;
- 2- le rapport Grange-Nadal (1998) ;
- 3- le rapport de synthèse de l'IGSJ³, suite aux entretiens de Vendôme, dit rapport Collomp (2001) ;
- 4- le rapport d'information du Sénat de M. Christian Cointat (2002) ;
- 5- le rapport Guinchard (2008) ;
- 6- les rapports Magendie sur la qualité et la célérité de la justice (2008) ;
- 7- le rapport Darrois sur les professions du droit (2009).

Ces études ont débouché sur des réformes et des expérimentations :

- 1- développement de procédures visant à simplifier le traitement des affaires, tant en matière pénale : composition pénale, ordonnance pénale et comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) qu'en matière civile : simplification du divorce par consentement mutuel, rationalisation de la mise en état, généralisation de l'injonction de payer ;
- 2- développement de l'accès au droit et consécration par la loi des modes alternatifs de règlement des conflits ;
- 3- introduction de la procédure participative ;
- 4- création des juges de proximité, des délégués du procureur, des assistants de justice et des assistants spécialisés ;
- 5- expérimentation des greffiers assistants-rédacteurs auprès des magistrats (GARM) ;
- 6- participation de citoyens assesseurs au tribunal correctionnel.

Mais les tentatives visant à redonner à l'institution judiciaire des marges de manœuvre pour éviter l'asphyxie et pour mieux traiter ce que certains dénomment aujourd'hui le « cœur de métier » du juge n'ont pas permis d'atteindre cet objectif. La pression est au contraire ressentie comme croissante.

3- Inspection générale des services judiciaires.

C'est que la justice judiciaire a en France un champ de compétence particulièrement étendu. C'est ainsi que l'office tutélaire, pour reprendre la terminologie de l'IHEJ⁴, a dans notre pays une grande importance. En revanche, chez nos voisins, il échappe souvent au juge qui n'exerce en ce domaine qu'un rôle d'arbitre, sans devoir gérer lui-même les situations ni être directement chargé d'assurer la protection des plus faibles (Royaume-Uni, Allemagne).

Le juge des tutelles, le juge des enfants en matière d'assistance éducative, le juge du surendettement ainsi que le ministère public dans l'exercice des multiples missions de contrôle et de surveillance qui lui sont confiées, exercent pourtant en France un office de protection qui représente une charge très lourde mais essentielle à la cohésion de notre société et à la sauvegarde des droits des personnes les plus vulnérables. Ce n'est pas que les pays qui nous entourent et qui ne confient pas cette mission aux magistrats soient moins démocratiques que le nôtre, mais ils assurent cette protection d'une autre manière. Leur histoire et leur culture leur ont permis de trouver leurs propres équilibres qu'une simple volonté politique serait impuissante à obtenir si nous décidions de les imiter.

Mais il faut bien garder présent à l'esprit que l'on ne peut indéfiniment demander à notre justice d'être l'une de celles qui doit traiter le plus de choses, alors que les moyens qui lui sont consacrés sont largement inférieurs à ceux des autres pays développés. Cela résulte des études comparatives menées sous l'égide du Conseil de l'Europe⁵, amplement reprises dans le débat public. Ajoutons à ce constat qu'impose le droit comparé celui d'un accès rendu volontairement aussi large que possible, tant au premier degré de juridiction qu'en appel, et l'on mesure la tension qui s'exerce sur notre système judiciaire. Le prix à payer est lourd. La tentative de faire toujours plus avec des moyens insuffisants ne permet pas au juge de répondre, par son intervention, à toutes les attentes des parties à un conflit.

Le malaise des tribunaux tient pour une bonne part au profond sentiment d'injustice ressenti par les magistrats et les fonctionnaires, confrontés à une opinion critique sur ce mode de fonctionnement et sur les performances de leur institution alors que, ayant pour la plupart une haute conscience de l'importance de leur mission, ils ont le sentiment d'accomplir un effort sans précédent pour ne pas se laisser déborder par leurs tâches.

Il faut le dire avec force : notre justice judiciaire a largement atteint ses limites. En de telles circonstances, les perspectives du départ à la retraite, dans les quatre années qui viennent, de 1 400 magistrats, soit un chiffre sensiblement supérieur aux possibilités de recrutement pendant la même période, sont particulièrement inquiétantes.

Les fonctionnaires de justice, formés et compétents, sont prêts à compenser autant que possible la diminution du nombre des magistrats, moyennant une juste revalorisation statutaire. Cette réforme, qui doit être résolument mise en œuvre, ne suffira cependant pas à maintenir les équilibres pendant les prochaines années, ne serait-ce qu'en raison des délais nécessaires à sa réalisation.

Chacun doit avoir conscience de cette situation. Rien de ce qui est écrit dans ce rapport ne pourra avoir quelque utilité si on laisse l'état de nos juridictions se dégrader à un point qui rende illusoire toute réflexion sur l'amélioration des modes d'intervention du magistrat et sur l'efficacité de son organisation.

4- L'IHEJ, dans son rapport précité « La prudence et l'autorité », propose de distinguer 6 offices du juge contemporain: l'office processuel (mettre en forme les litiges et les trancher), l'office jurisprudentiel, l'office de vérité, l'office sanctionnateur, l'office libéral de garantie des libertés fondamentales et l'office tutélaire, qui vise à protéger les personnes.

5- *Systèmes judiciaires européens : efficacité et qualité, rapport réalisé à partir d'une enquête menée auprès de 47 pays par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)*, éd. du Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ, n° 18, septembre 2012.

Mais comme chaque fois que l'on est confronté à un problème majeur, l'inquiétude fait naître une espérance : que les corporatismes et les habitudes acquises cèdent le pas et que le cloisonnement et l'individualisme, qui règnent trop souvent en maître dans nos palais de justice, s'effacent au service de l'impérieuse nécessité de rechercher une meilleure efficacité collective.

C'est là un espoir qui a animé le groupe de travail tout au long de ses travaux.

La méthodologie

Le rapport de l'IHEJ met en évidence les limites de notre système de justice actuel et il trace des pistes en vue d'une amélioration. Le groupe de travail s'est largement inspiré des analyses de son rapport intitulé « La prudence et l'autorité ». Il partage notamment la conviction que c'est par un changement de culture et de mentalité, plutôt que par un empilement des textes, que l'on obtiendra des avancées significatives. C'est à cette condition que l'on pourra réconcilier les Français avec leur justice.

La démarche suivie a consisté à travailler, dans un premier temps, non pas sur des tâches juridictionnelles précises, mais sur des notions de référence propres aux divers offices du magistrat, telles que l'écoute, la protection, la poursuite, la décision. Il fallait analyser ce qui a changé et mieux cerner ce qui fonde la cohérence de l'intervention judiciaire. Cette réflexion a permis de s'interroger sur les attentes citoyennes et leurs évolutions.

Elles sont de deux ordres :

- Habités à des modes de communication qui simplifient l'accès au savoir et qui offrent des solutions rapides et ponctuelles aux multiples difficultés rencontrées dans leur vie quotidienne, les citoyens attendent de l'institution judiciaire qu'elle leur laisse davantage d'autonomie et qu'elle corresponde à leur mode de vie ; ils souhaitent pouvoir choisir eux-mêmes la façon de résoudre leurs différends, d'une manière variable selon les types de litiges ; ils n'adhèrent plus à une modélisation uniforme du procès, à un mode de traitement qui leur semble aboutir à des réponses standardisées, ne reposant pas sur une écoute préalable suffisante ;
- Sollicités en permanence pour évaluer la conformité à leurs attentes des prestations de services offertes tant par le secteur public que par les entreprises privées, ils ont une opinion négative sur une justice qui ne leur donne pas le sentiment de s'être organisée pour répondre à leurs préoccupations, qui tiennent aux délais, au coût, à la prévisibilité de la décision, ainsi qu'à une meilleure information et à une écoute plus attentive pour aider à comprendre un système complexe.

Pour répondre à ces attentes, le groupe de travail a défini deux principes d'action qui ont guidé sa réflexion : rendre le citoyen davantage acteur de son litige et organiser à son service le fonctionnement de la justice.

1. Rendre le citoyen davantage acteur de son litige :

A ce premier objectif, répondent les axes de réforme suivants :

- Développer « l'amont » du juge et les procédures de résolution amiable des litiges, notamment la médiation (propositions n° 15 à 18)
- Donner aux parties un rôle plus actif une fois l'action judiciaire engagée :
 - en permettant le passage, en cours d'instance, d'une procédure écrite à une procédure orale et inversement, pour faciliter la communication directe et le recours à des solutions négociées (proposition n° 25) ;
 - en créant un acte de procédure d'avocat permettant aux conseils des parties de diligenter, avec l'accord de celles-ci, des actes d'administration de la preuve ; l'acte de procédure d'avocat donnera force probante à leurs accords et permettra ainsi des gains de temps et d'argent en évitant le recours systématique aux mesures d'instruction ;

- Mieux utiliser les nouvelles technologies numériques
- en améliorant la communication directe avec les parties pour les besoins de leur procès (propositions n° 61, 62, 63 et 65) ;
- en organisant des audiences virtuelles dans les litiges dont l'enjeu financier est faible, en matière de fourniture de biens et de services (proposition n° 64) ;
- en donnant aux justiciables et à leurs avocats une information par voie électronique sur le suivi de leurs audiences afin de limiter les temps d'attente (propositions n° 66).

2. Organiser le fonctionnement de la justice au service du citoyen :

Pour atteindre ce second objectif, plusieurs voies de réforme possibles ont été explorées :

- Promouvoir le travail en équipe au sein de l'institution judiciaire :
 - en enrichissant le dialogue entre les magistrats et en assurant une meilleure concertation pour améliorer la sécurité juridique et permettre une communication sur les projets de juridiction (propositions n° 7, 41 à 44) ;
 - en créant un greffier juridictionnel doté de compétences propres, notamment celle de prononcer le divorce par consentement mutuel ; il viendra renforcer l'équipe juridictionnelle, au sein de services structurés et organisés de manière à améliorer l'efficacité collective (propositions n° 45 à 54) ;
- Adopter des référentiels et en assurer la diffusion publique

Reflétant la jurisprudence constatée des cours et tribunaux, dans les litiges où le juge est confronté de manière réitérée à des situations semblables en matière civile, ainsi que pour les dommages-intérêts en matière pénale, ces référentiels permettront aux citoyens de mieux prévoir ce qui peut être attendu d'une éventuelle action en justice ; ils les aideront à conclure des accords amiables équilibrés en leur donnant une connaissance concrète de leurs droits (proposition n° 39) ;
- Améliorer la qualité de la justice de première instance et rationaliser la procédure d'appel
 - en favorisant en première instance l'écoute du justiciable par l'organisation d'entretiens menés par le greffier juridictionnel, visant à prendre toute la mesure du conflit, à rechercher les possibilités d'un règlement négocié et à rendre la mise en état plus efficace (propositions n° 20, 27 et 46a) ;
 - en redonnant à l'appel civil sa fonction première portant sur la critique de la décision de première instance, mais en assortissant ce principe de dispositions permettant d'assouplir sa mise en oeuvre (propositions n°31 à 38).

Ces deux principes d'action sous-tendent le rapport et ils guident la logique qui l'inspire. Ils ne pouvaient toutefois en définir le plan, car ils ne permettent pas de traiter toutes les problématiques abordées par la lettre de mission. C'est donc en suivant au plus près celle-ci qu'a été adopté par le groupe de travail un plan qui rend compte des réflexions menées par ailleurs pour redéfinir le périmètre d'intervention du magistrat et pour valoriser son rôle. Sont ainsi faites d'autres propositions :

- Supprimer quelques compétences inutiles :
 - en retirant les magistrats de commissions et organismes administratifs divers (proposition n° 1) ;
 - en procédant à quelques déjudiciarisation d'ampleur limitée lorsqu'il n'en résulte aucune atteinte à l'accès au juge et à sa fonction de protection sociale (proposition n°3) ;
- Rationaliser le traitement des procédures :
 - en matière civile, en aménageant le surendettement et la tutelle des majeurs (proposition n° 4) ;
 - en matière pénale, en redonnant corps au principe de l'opportunité des poursuites (proposition n°5), en rationalisant le traitement de certaines infractions (proposition n° 6) et en améliorant certaines procédures (propositions n° 8 à 13).

1.1 UN PERIMETRE REDEFINI

Le rapport de la Commission Guinchard (2008) a bien montré les limites de la déjudiciarisation comme mode de désengorgement des cours et tribunaux. Un tel procédé ne se conçoit que si l'affaire peut être traitée avec une efficacité accrue, dans des conditions respectueuses de l'égalité des citoyens devant la loi en matière civile, des droits de la défense et des intérêts des victimes en matière pénale, du droit d'accès à la justice et au juge en toutes matières, selon les principes définis par le droit européen. Le droit d'accès au juge est en effet fermement garanti par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. La Cour de justice de l'Union européenne adopte la même position lorsqu'elle impose qu'un préliminaire de médiation obligatoire n'entrave pas l'accès à la justice, qu'il ait un coût faible pour le justiciable et qu'il soit suffisamment encadré pour ne pas retarder l'accès au droit¹.

La déjudiciarisation ne doit pas davantage remettre en cause l'effectivité de l'office tutélaire du juge : il lui revient de contrôler que l'équilibre des droits des parties est bien assuré, respectant ainsi la volonté du législateur lorsque celui-ci a édicté des normes d'ordre public, qu'il s'agisse de droit de la famille (autorité parentale) ou de droit des contrats (lois de protection du consommateur et du locataire par exemple).

En outre, l'IHEJ nous invite, à juste titre, à ne pas rechercher d'éphémères solutions dans un désengagement de l'institution judiciaire, tentative qui serait d'ailleurs vraisemblablement peu efficace puisque d'autres attributions viendraient se substituer aux tâches délaissées.

L'objectif de rationaliser l'intervention de la justice oblige toutefois à s'interroger sur certaines compétences du magistrat qui ne relèvent pas de son office, même dans la conception particulièrement large qu'il revêt dans notre pays.

1.1.1 DELIMITER L'INTERVENTION DU MAGISTRAT

1.1.1.1 Adapter les missions non juridictionnelles

La participation de magistrats du siège et du parquet à des commissions administratives et instances consultatives diverses doit être revue. Leur liste, reproduite en annexe, est longue. Sa réduction est réclamée de longue date².

Le groupe de travail considère en premier lieu que devrait être adoptée au bénéfice de l'institution judiciaire une disposition analogue à celle qui figure à l'article L222-2 alinéa 3 du code de justice administrative qui permet, à défaut de disposition spécifique contraire, de désigner un magistrat honoraire pour participer à une commission administrative³.

Mais le principe même de cette participation doit être réexaminé.

1- Arrêt CJUE du 18 mars 2010 *Alassani et autres* c/Italie : "L'article 34 de la directive «service universel» doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle les litiges en matière de services de communications électroniques entre utilisateurs finals et fournisseurs desdits services, relevant des droits conférés par cette directive, doivent faire l'objet d'une tentative de conciliation extrajudiciaire obligatoire comme condition de recevabilité des recours juridictionnels.

— Les principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que le principe de protection juridictionnelle effective ne s'opposent pas non plus à une réglementation nationale qui impose, pour de tels litiges, la mise en œuvre préalable d'une procédure de conciliation extrajudiciaire lorsque cette procédure n'aboutit pas à une décision contraignante pour les parties, n'entraîne pas de retard substantiel pour l'introduction d'un recours juridictionnel, suspend la prescription des droits concernés et ne génère pas de frais, ou des frais peu importants, pour les parties, pour autant toutefois que la voie électronique ne constitue pas l'unique moyen d'accès à ladite procédure de conciliation et que des mesures provisoires sont possibles dans les cas exceptionnels où l'urgence de la situation l'impose

2- Notamment rapport Cointat (rapport d'information du Sénat n° 345, session extraordinaire de 2004 - 2002, pages 63 et 64).

3- « Dans tous les cas où la participation d'un magistrat de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel à une commission est prévue, la désignation peut porter sur un magistrat honoraire ».

Il est apparu nécessaire de se prononcer au cas par cas, en fonction de critères de nature à justifier le maintien de la participation de magistrats de l'ordre judiciaire.

Ces critères sont les suivants :

- la protection des droits fondamentaux et des personnes vulnérables ;
- une compétence juridictionnelle ou para-juridictionnelle ;
- un contrôle des professions du droit ;
- une haute technicité juridique ;
- une relation forte avec l'environnement du magistrat.

Il est ainsi proposé de retirer les magistrats de l'ordre judiciaire des 31 commissions suivantes⁴:

PROPOSITION N° 1 : Permettre, sauf disposition spécifique contraire, de désigner un magistrat honoraire pour toute participation à une commission administrative et retirer les magistrats de l'ordre judiciaire des commissions et instances suivantes :

- 1) chambre de discipline du conseil régional de l'ordre des vétérinaires (art. L242-5 du code rural) ;
- 2) chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires (art. L242-8 du code rural) ;
- 3) conseil de discipline communal (art. R414-15 du code des communes) ;
- 4) conseil de discipline intercommunal (art. R414-15 du code des communes) ;
- 5) commission nationale de discipline des associations de gestion et de comptabilité (art. 49 bis de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 modifiée et art. 5-19° de l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004) ;
- 6) commission administrative chargée de dresser la liste électorale pour chaque bureau de vote pour les élections des députés, conseillers généraux et municipaux, ainsi que pour les élections des députés européens et du Président de la République (art. L17 et R16 du code électoral, art. 2-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, loi n° 62-1962 du 6 novembre 1962) ;
- 7) commission administrative chargée de dresser la liste générale des électeurs de la commune (art. L17 et R16 du code électoral) ;
- 8) commission électorale d'établissement et de révision des listes de centres de vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République (art. 5 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976, modifiée par loi organique n° 77-820 du 21 juillet 1977, décret n° 76-950 du 14 octobre 1976 modifié par le décret n° 88-198 du 29 février 1988) ;
- 9) commission de propagande pour l'élection des conseillers municipaux, des conseillers généraux et des députés (art. L241, L166 et L212, et art. R31 à R33 du code électoral) ;
- 10) commission de propagande pour l'élection des conseillers régionaux (art. L354, R31, R32 du code électoral) ;
- 11) commission de propagande pour l'élection des sénateurs (art. R157 et R158 du code électoral) ;
- 12) commission de propagande pour l'élection des conseillers de l'assemblée de Corse (art. L376 et R194 du code électoral) ;
- 13) commission de propagande pour l'élection des députés, conseillers municipaux, conseillers généraux et sénateurs à Mayotte (art. R287 du code électoral) ;
- 14) bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs (art. 163 du code électoral) ;
- 15) bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France (art. 21 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959, modifiée par loi n° 83-390 du 18 mai 1983) ;

⁴ Pour les commissions n° 19 et 23, la proposition ne porte pas sur un retrait mais sur une participation plus limitée des magistrats.

- 16) bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs de Mayotte (art. R287 du code électoral) ;
- 17) commission d'inscription sur la liste pour les élections aux conseils de prud'hommes (art. L1441-13 et D1441-40 du code du travail) ;
- 18) commission d'établissement de la liste électorale pour l'élection des juges d'un nouveau tribunal de commerce (art. L723-3, R723-1 à R723-4 du code de commerce) ;
- 19) commission d'organisation des élections des juges des tribunaux de commerce (art. L723-13 et art. R723-8 du code de commerce) : la proposition ne porte pas sur un retrait total des magistrats de l'ordre judiciaire mais sur la limitation de la participation à un seul magistrat, président ;
- 20) commission des archives de la justice (arrêté du 1er février 2000) ;
- 21) commission nationale d'orientation de l'expertise comptable et du commissariat aux comptes (décret n° 85-666 du 6 juillet 1985) ;
- 22) commission nationale relative à la compétence des délégués à la tutelle aux prestations sociales (art. 7 et 9 de l'arrêté du 30 juillet 1976) ;
- 23) conseil supérieur de l'adoption (art. L148-1 du code de l'action sociale et des familles, décret n° 2002-473 du 8 avril 2002) : la proposition ne porte pas sur un retrait total mais sur la limitation de la participation à un seul magistrat ;
- 24) commission centrale des impôts directs (art. 1652 du code général des impôts) ;
- 25) commission départementale d'attribution des aides aux commerçants âgés (art. 106 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981, art. 9 du décret n° 82-307 du 2 avril 1982) ;
- 26) commission relative aux droits des artistes interprètes (art. L212-9 et R212-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle) ;
- 27) commission relative aux droits en matière de publicité (art. L132-31, L132-32 et R132-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle) ;
- 28) commission de contrôle et de surveillance des publications destinées à la jeunesse (art. 3 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949, art. 3 du décret n° 66-172 du 25 mars 1966, décret n° 50-143 du 1er février 1950 pris pour l'exécution de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949, arrêtés du 15 octobre 1971) ;
- 29) comité de pilotage du contrat de ville (circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 et circulaire du garde des sceaux du 26 octobre 1999) ;
- 30) commission consultative des jeux en Polynésie française (art. 3 du décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997) ;
- 31) conseil d'administration de l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre (art. D.475 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, issu du décret n° 51-471 du 24 avril 1951).

Adapter les missions non juridictionnelles, c'est aussi s'interroger sur des tâches qui sont actuellement accomplies par l'institution judiciaire mais qui pourraient être accomplies par d'autres ou qui ne présentent plus de réelle utilité.

C'est ainsi que la surveillance des épreuves des concours d'accès à la magistrature et aux corps de greffier en chef et de greffier est pour l'essentiel assurée par des magistrats et des fonctionnaires des cours et tribunaux qui consacrent plusieurs journées par an à cette activité qui pourrait être aisément confiée à des prestataires de service spécialisés.

Par ailleurs, les articles 1057 à 1061 du code de procédure civile font toujours obligation aux greffes des tribunaux de grande instance de classer et de conserver l'ensemble des extraits des demandes, actes et jugements qui constituent le répertoire civil. L'obligation d'inscrire ces extraits quotidiennement sur un registre est très inégalement respectée, compte tenu de la surcharge actuelle des services.

Les conditions de stockage des documents sont parfois mauvaises, faute de place disponible. Les progrès de la numérisation rendent cette obligation inutile. Le droit d'accès instauré par l'article 1061 du code de procédure civile au profit de tout intéressé peut également être assuré par la consultation d'un serveur informatique⁵.

PROPOSITION N° 2 : Décharger les magistrats et fonctionnaires de la surveillance des épreuves des concours et décharger les greffes des tribunaux de grande instance de la tenue du répertoire civil.

1.1.1.2 Examiner les déjudiciarisation possibles

A. Le bilan du rapport Guinchard

La Commission Guinchard a exploré de manière approfondie la déjudiciarisation des "interventions dénuées de plus-value". Elle a en outre proposé, d'une part, des allègements procéduraux, et, d'autre part, un retardement du recours au juge à la seule phase contentieuse de certaines procédures.

A.1. Les déjudiciarisation mises en œuvre à la suite du rapport Guinchard

Suite au dépôt du rapport ont été mises en œuvre les déjudiciarisation suivantes :

- les caisses d'allocation familiales peuvent constater elles-mêmes l'impécuniosité ou l'absence de domicile connu du parent débiteur d'une pension alimentaire, constatation nécessaire pour verser l'allocation de soutien familial. L'autre parent n'est donc plus tenu d'intenter une action judiciaire (décret n° 2011-1840 du 7 décembre 2011) ;
- les notaires délivrent désormais des actes de notoriété pour suppléer le défaut d'acte de naissance lors du mariage (article 13 de la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 modifiant l'article 71 du code civil), ils recueillent le consentement à l'adoption (article 28 de la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010), ils peuvent enregistrer les PACS (article 12 de la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 et décret n° 2012-966 du 20 août 2012), cette dernière compétence étant concurrente avec celle du greffier en chef du tribunal d'instance ;
- les huissiers apposent les scellés après décès (loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 et décret n° 2011-1043 du 1er septembre 2011) ;
- les préfets reçoivent les dossiers de déclaration d'acquisition de la nationalité française par mariage (article 2 du décret n° 2010-527 du 20 mai 2010) ;
- les greffiers en chef des tribunaux d'instance peuvent se faire assister d'un huissier de justice pour vérifier les comptes de tutelles (décret n° 2011-1470 du 8 novembre 2011).

Le juge n'intervient plus en première intention pour :

- l'inscription sur les listes électorales après clôture de celles-ci (loi n° 2009-526 du 12 mai 2009) ;
- la procédure de surendettement : le juge tranche les contestations, homologue les mesures recommandées par la commission et dirige les opérations de liquidation (loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 et décret n° 2010-1304 du 29 octobre 2010).

⁵- La CGT est réservée sur cette proposition.

A.2. Les propositions du rapport Guinchard non suivies d'effet

Certaines déjudiciarisation proposées par la Commission Guinchard n'ont à l'inverse pas été mises en œuvre :

- le transfert aux officiers de l'état civil des enregistrements et dissolutions des PACS, qui apparaît comme une conséquence logique de la nécessité de les transcrire en marge des actes de l'état civil ; l'Association des maires de France s'y est opposée pour éviter toute confusion avec le mariage et, certainement, pour éviter un transfert de charges insuffisamment compensé de l'Etat vers les collectivités territoriales ;
- Le transfert aux collectivités territoriales de l'établissement des procurations de vote : ce transfert de charges a suscité l'opposition du ministère de l'intérieur et de l'Association des maires de France ;
- la suppression de la compétence judiciaire pour le recueil du consentement et la délivrance d'information aux couples en matière de procréation médicalement assistée : cette proposition a été retirée par la commission des lois de l'Assemblée nationale parce que l'intervention judiciaire est appréciée des particuliers et que cette compétence forme un ensemble cohérent avec les procédures applicables au recueil du consentement en matière de dons d'organes et d'accueil de l'embryon ;
- la possibilité pour les greffiers en chef de se faire assister des agents du Trésor public et de déléguer leur compétence aux juges de proximité en matière de vérification des comptes de tutelles ;
- le transfert de compétence à l'officier de l'état civil pour recevoir un changement de prénom : cette proposition s'est heurtée à l'opposition de l'Association des maires de France.

A. 3. Les déjudiciarisation non retenues par la commission Guinchard

- le contentieux des injonctions de payer, par souci de protection du consommateur et pour éviter une augmentation des recours ; le juge, qui est appelé à statuer sur les oppositions, est en effet par nature plus exigeant sur la preuve et le contrôle du respect des dispositions d'ordre public relatives au crédit à la consommation. Toutefois, leur traitement peut être délégué au juge de proximité par le juge d'instance en vertu de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, dont les effets ont été reportés au 1er janvier 2015 par la loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 ;
- le divorce par consentement mutuel : la commission a principalement étudié son transfert, soit au notaire, sans lui donner de pouvoir juridictionnel mais avec possibilité de demander l'annulation de la convention devant le juge, soit au greffier juridictionnel. Elle a repoussé ces suggestions. La première lui a semblé porter atteinte à la mission traditionnelle du juge de garantir la protection des époux et des enfants et comporter un risque de déstabilisation du nouvel équilibre de la procédure de divorce issue de la loi du 26 mai 2004. Il ne lui est pas apparu que la seconde hypothèse, celle du transfert au greffier juridictionnel, ait un intérêt pour le justiciable. Il a en outre été relevé que l'économie de charge de travail à attendre d'un tel transfert était peu significative. Par ailleurs, la commission a estimé qu'il ne lui appartenait pas, mais qu'il relevait de la seule représentation nationale, de débattre de la question de société que pose, selon ses détracteurs, la déjudiciarisation du divorce. Il est en effet soutenu qu'elle porte atteinte à la double nature du mariage, qui est tout à la fois une institution et un contrat, la première s'effaçant, par l'effet de la réforme, au profit de la seconde.

B. Les déjudiciarisation proposées

B.1. Les propositions non suivies d'effet de la commission Guinchard

Pour l'essentiel, les propositions non retenues de la commission Guinchard doivent être mises en œuvre, sous la seule condition qu'elles portent sur des actes ne relevant pas à titre principal du droit et de la justice et que ces actes puissent être accomplis sans supplément de coût et avec une compétence au moins égale par les administrations et collectivités territoriales compétentes. La raison majeure qui fait obstacle à ces déjudiciarisation est l'opposition que suscitent les transferts de charges correspondants. Il est certes normal que chacun s'interroge sur l'adéquation des moyens dont il dispose aux missions qu'il doit accomplir. Mais il est moins légitime que la répartition des compétences entre les services publics soit dictée par des logiques de performance appréciées à l'horizon limité d'un programme budgétaire. La bonne gouvernance de la LOLF⁶ impose que soient rendus par la représentation nationale (pour les compétences législatives) ou par le gouvernement (pour les compétences réglementaires) les arbitrages appropriés pour assurer la cohérence des politiques publiques. Les professionnels de justice ont vu plus que tous autres leur champ de compétence et leurs obligations procédurales s'accroître sous l'effet de lois nouvelles, ainsi que des exigences de la Constitution et du droit européen, sans que cet accroissement de leurs tâches ne soit subordonné à l'obtention de moyens nouveaux. Il leur serait difficile d'admettre qu'un tel préalable soit retenu pour les autres administrations et organismes publics, alors qu'il ne joue pas au bénéfice de l'institution judiciaire.

Devraient ainsi être déjudiciarisés :

- **les enregistrements et dissolutions des PACS**, transférés aux officiers de l'état civil : le PACS a des effets juridiques moindres que le mariage et personne ne conteste que celui-ci soit prononcé par les maires ou leurs adjoints. Outre l'objection évoquée ci-dessus de la charge de travail, il a aussi été relevé, pour s'opposer à ce transfert, qu'il fallait éviter une confusion avec le mariage. L'argument ne peut emporter la conviction, alors que la portée symbolique du PACS a été nécessairement atténuée par l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe. Quant à la dissolution, tout risque de confusion est écarté si elle est l'œuvre de l'officier de l'état civil puisque la dissolution du mariage est de la compétence de l'institution judiciaire.

- **l'établissement des procurations de vote** : tâche purement administrative dont l'exécution n'est pas améliorée par l'intervention judiciaire. Le groupe de travail propose une déjudiciarisation au profit de l'autorité administrative (préfet et, sous son autorité, commissariats de police et gendarmeries), plutôt qu'aux collectivités territoriales, afin de prévenir les effets d'une distanciation insuffisante qui pourrait provoquer des tensions dans les petites communes⁷.

- **les changements de prénom** : le groupe de travail est favorable à une déjudiciarisation au profit des officiers de l'état civil. Conscient de la nécessité de maintenir un contrôle dans l'intérêt de l'enfant, il estime qu'une telle protection sera suffisamment assurée par l'obligation faite à l'officier d'état civil d'aviser le procureur de la République de tout refus d'homologation, ainsi que de toute difficulté suscitée par une requête⁸.

6- Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

7- La CGT est opposée à cette déjudiciarisation ; elle estime que cette compétence peut être exercée par le greffier.

8- L'USM et la CFDT sont toutefois d'un avis contraire et s'opposent à cette mesure lorsque sont en cause des enfants mineurs.

B.2. Les autres déjudiciarisation proposées

B.2.1. Le contentieux de l'aide sociale

L'obligation alimentaire est une aide matérielle due à une personne qui n'est pas en mesure d'assurer sa subsistance. Cette aide est assurée par sa famille proche (ascendants, descendants, alliés). Son montant varie en fonction des ressources de celui qui la verse et des besoins de celui qui la reçoit. La difficulté actuelle est celle d'une double compétence contentieuse, administrative pour l'appréciation de la prise en charge qui incombe au conseil général et judiciaire (juge aux affaires familiales) pour la répartition entre les obligés alimentaires de la part qu'ils doivent assumer.

Il faut en premier lieu constater que l'établissement et la diffusion de barèmes limiteraient le contentieux en donnant à chaque partie intéressée des repères de nature à favoriser des accords en amont sur les contributions respectives des obligés et du conseil général.

Les décisions de celui-ci sont susceptibles de recours devant la commission départementale d'aide sociale (CDAS) prévue par les articles L134-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, juridiction administrative spécialisée, présidée par le président du tribunal de grande instance. Elle est compétente pour connaître en première instance des recours en matière, notamment, d'aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Ces décisions peuvent être contestées devant la commission centrale d'aide sociale.

Le groupe de travail considère qu'il est d'une bonne administration de la justice d'unifier le contentieux. Il préconise cette unification au profit de la CDAS. Elle peut en effet se prononcer, tant sur la prise en charge du conseil général - ce que le juge judiciaire ne peut pas faire - que sur la part contributive de chaque obligé alimentaire. Le président du tribunal de grande instance ou son délégué peut apporter les éclairages nécessaires sur la jurisprudence de sa juridiction en matière de contribution alimentaire. Il est vrai que la composition des CDAS a été critiquée. Elle a dû être modifiée au vu d'une décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011 du Conseil constitutionnel qui a jugé qu'elle ne respectait pas les exigences d'indépendance et d'impartialité du procès équitable. Il n'y a pas lieu ici d'examiner cette difficulté, mais toutes précautions devront être prises pour respecter l'exigence constitutionnelle du procès équitable⁹.

B.2.2. Les warrants agricoles

La compétence des tribunaux d'instance en matière de warrants agricoles n'est pas pertinente. La tenue des registres de ces sûretés spécifiques et la réponse aux demandes des divers créanciers ne relèvent pas des missions de l'institution judiciaire. Il est plus judicieux que cette compétence soit confiée à l'administration compétente pour la tenue des registres relatifs aux sûretés immobilières.

B.2.3. Les demandes de rectification des actes de l'état civil et des décisions déclaratives ou supplétives de l'état civil (article 99 du code civil)

Plutôt qu'une déjudiciarisation, c'est une déjuridictionnalisation qui est ici proposée. Le procureur de la République pourra ainsi prendre la décision et donner les instructions adéquates à l'officier de l'état civil, un recours étant possible devant le juge.

⁹ - La CGT est réservée sur cette proposition eu égard à l'insuffisance de garantie d'impartialité de la CDAS.

Le SM préconise l'intervention préalable d'une commission administrative ad hoc, avec recours juridictionnel possible

PROPOSITION N° 3 : Déjudiciariser certaines interventions judiciaires en matière civile :

- a) l'enregistrement et de la dissolution du PACS au profit des officiers de l'état civil¹⁰;
- b) l'établissement des procurations de vote au profit de l'autorité administrative (préfet et, sous son autorité, commissariats de police et gendarmeries) ;
- c) le contentieux de l'aide sociale, confié en son entier aux commissions départementales d'aide sociale (dont la composition sera au besoin modifiée pour tenir compte des exigences constitutionnelles d'indépendance et d'impartialité) ;
- d) les warrants agricoles au profit de l'administration compétente pour la tenue des registres et la gestion des sûretés immobilières ;
- e) les demandes de rectification des actes de l'état civil et des décisions déclaratives ou supplétives de l'état civil. Il pourra être statué par le procureur de la République qui donnera les instructions adéquates à l'officier de l'état civil, un recours étant possible devant le juge.

C. Les déjudiciarisation écartées

La déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel. La critique par la commission Guinchard du transfert à un organe non juridictionnel conserve toute sa pertinence, de même que celle d'un transfert de compétence au profit d'un notaire doté de pouvoirs juridictionnels. Sans que cette proposition puisse s'analyser en une déjudiciarisation, le groupe de travail propose de donner compétence en ce domaine au greffier juridictionnel, ce qui sera examiné dans la seconde partie du présent rapport¹¹.

Le recueil du consentement et la délivrance d'information aux couples en matière de procréation médicalement assistée. Cette proposition du rapport Guinchard n'a pas été reprise. L'intervention judiciaire est appréciée en ce domaine, comme l'a relevé la commission des lois de l'Assemblée nationale. Le président du Conseil supérieur du notariat a d'ailleurs confirmé que ses confrères étaient très peu saisis en ce domaine. Cela tient à ce que la procédure judiciaire est peu formaliste, qu'elle est rapide et totalement gratuite, ce qui ne saurait être le cas si la compétence est transférée à des officiers publics et ministériels. La portée symbolique du recueil de ce consentement et la nature particulière de l'assistance à la procréation ont convaincu le groupe de travail qu'il n'était pas opportun en ce domaine d'opter pour une déjudiciarisation. Il est en revanche apparu que la mission pouvait être confiée au greffier juridictionnel (voir infra).

La vérification des comptes de tutelles n'est pas étrangère aux missions de l'institution judiciaire puisqu'elle relève de l'office tutélaire qu'exerce le juge au profit des personnes fragilisées. Le problème en ce domaine n'est donc pas celui d'une déjudiciarisation. Il tient à la difficulté pour les greffiers en chef d'exercer cette mission à raison de la technicité particulière que requiert le contrôle, qui suppose de réelles compétences en matière de gestion et parfois des connaissances précises en matière économique, boursière, comptable et fiscale. Les greffiers en chef ne sont pas formés à ces techniques. Il est souvent rappelé à juste titre qu'ils devraient bénéficier d'une assistance appropriée pour s'acquitter au mieux de cette tâche. Au vu d'un rapport d'enquête établi en 1998 par les inspections générales des finances, des affaires sociales et des services judiciaires, une expérimentation a été menée dans les cours d'appel d'Angers et de Bourges. Elle a permis de mettre à disposition de ces deux cours des agents des Finances publiques pour apporter une aide à la gestion de certains dossiers, sélectionnés en fonction de l'importance du patrimoine, de la nécessité de reconstituer des comptes inexploitable ou d'analyser de manière plus approfondie ceux présentant de graves irrégularités. En dépit du bilan très positif de cette expérimentation, elle n'a pas eu de suite, compte tenu de la charge de travail qu'aurait imposé sa généralisation aux agents des Finances publiques.

10- Proposition n° 39 du rapport Guinchard.

11- Voir également dans cette seconde partie les positions respectives de l'USM et de la CGT.

Le groupe de travail estime nécessaire, pour améliorer la qualité du service rendu, de donner suite à la proposition du rapport Guinchard visant à permettre aux greffiers en chef d'être assistés des agents des Finances publiques dans les dossiers les plus complexes, sans préjudice de la possibilité de confier la gestion, dans des cas plus simples, aux huissiers de justice, comme prévu par le décret n° 2011-1470 du 8 novembre 2011^{12/13}.

Les injonctions de payer posent un problème difficile, qu'avait bien relevé la Commission Guinchard. S'il n'existe pas de litige à proprement parler dans la phase procédurale initiale, avant notification au débiteur, il est toutefois nécessaire de procéder à un examen attentif des dossiers transmis par les créanciers, afin d'éviter une multiplication des oppositions qui engorgerait plus sûrement les juridictions que ne les soulagerait une recherche de simplification procédurale. Il faut aussi tenir compte de ce que les injonctions de payer sont d'usage courant dans des domaines techniquement complexes, tel le droit de la consommation, qui imposent au juge de vérifier si la créance n'est pas éteinte par forclusion et parfois de rectifier le calcul du montant de la créance. Certains intérêts et frais peuvent en effet être abusivement réclamés. Il est vrai que l'injonction de payer est une procédure qui se caractérise par l'organisation d'un « contradictoire différé », selon l'heureuse formule du professeur Perrot. Le débiteur peut donc faire opposition, au vu de l'ordonnance qui lui est notifiée, s'il conteste le principe ou le montant de sa dette. Mais il est généralement peu averti des subtilités du crédit à la consommation et il négligera donc souvent d'exercer son droit de contestation, par méconnaissance de ses droits. Les juges d'instance sont très attachés à la qualité de leur contrôle au stade initial de la procédure, qui leur paraît relever de l'office de protection qu'ils doivent exercer dans l'intérêt des parties à un contrat d'adhésion et qui a été reconnu par la loi. Les huissiers de justice étant mandatés par les créanciers, leur impartialité objective n'est pas apparue au groupe de travail suffisamment assurée pour que cette procédure puisse leur être confiée, en dépit de leur qualité d'officiers ministériels. Le principe d'une déjudiciarisation a donc été écarté. La compétence reconnue aux juges de proximité n'a pas été remise en cause et un consensus s'est dégagé pour que le juge puisse déléguer en ce domaine sa compétence au greffier juridictionnel, hors domaine du crédit à la consommation¹⁴.

L'hypothèse d'une déjudiciarisation plus importante de la procédure d'assistance éducative a été évoquée par le groupe de travail. Elle a toutefois été écartée, le dispositif actuel instauré par la loi du 5 mars 2007 résultant d'un large consensus établi au vu du rapport de deux commissions parlementaires ayant associé des élus, des représentants de l'institution judiciaire et des associations familiales et de protection de l'enfance.

12- Selon la proposition n° 50 d) du rapport, cette assistance devrait être apportée au greffier juridictionnel substituant le greffier en chef pour exercer cette attribution.

13- La CGT souhaite l'abrogation du texte qui permet le recours à l'assistance d'un huissier de justice.

14- L'USM est cependant opposée à ce transfert en toutes matières relevant de l'ordre public. Le SM est opposé à tout transfert de compétence en matière d'injonctions de payer. La CGT est également opposée à ce transfert.

1.1.2 VALORISER L'INTERVENTION DU MAGISTRAT

1.1.2.1 Valoriser l'intervention en matière civile

A. Le surendettement

Le groupe de travail a étudié la proposition de l'Association nationale des juges d'instance de poursuivre le mouvement engagé dans les suites de la commission Guinchard par la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 et le décret n° 2010-1304 du 29 octobre 2010. L'objectif est de ne laisser au juge que la protection des intérêts fondamentaux de la personne surendettée et de rationaliser les recours contentieux. Cette préoccupation a toutefois été satisfaite par le législateur puisque l'article 68 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013, modifiant l'article L. 331-3 du code de la consommation, prévoit la suppression des recours relatifs à l'orientation.

Lorsque le juge tranche une contestation, il doit actuellement calculer lui-même les échéanciers du plan qu'il établit ou qu'il modifie dans sa décision, ce qui ne relève pas de la mission d'un juge, d'autant qu'il n'est pas doté des outils bureautiques dont disposent les spécialistes pour procéder à ces opérations complexes. Comme le juge aux affaires familiales qui, en matière de liquidation du régime matrimonial, tranche les conflits et laisse au notaire le soin d'effectuer les calculs, le juge du surendettement, après avoir fixé les principes, doit pouvoir renvoyer à cet effet le dossier au secrétariat de la commission de surendettement. Le partage des attributions entre le juge et la commission de surendettement, sujet à évolution constante depuis la loi du 31 décembre 1989, qui a créé la procédure de surendettement des particuliers, provoque actuellement une surcharge des juges et des greffes, sans réel intérêt pour les créanciers comme pour les personnes surendettées¹⁵.

Un autre travail inutile pour le greffe du tribunal d'instance et pour le secrétariat de la commission de surendettement tient à la multiplication des tâches de saisie qu'impose l'absence de compatibilité entre les systèmes informatiques dont sont dotés les deux services. Cette situation est régulièrement dénoncée depuis une vingtaine d'années et la nécessité d'y porter remède devrait être reconnue comme prioritaire.

L'expérience montre par ailleurs que les débiteurs ont souvent besoin d'être accompagnés pour une gestion correcte de leur situation. Certains s'exposent notamment, sous la pression de leurs créanciers les plus insistants, à des décisions d'irrecevabilité pour paiement d'une dette en dehors du cadre de la procédure, prohibé par l'article L331-3-1 du code de la consommation. Ce risque sera encouru pendant une durée accrue à compter du 1er janvier 2014 du fait de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 qui, modifiant l'article précité, étend d'un an à deux ans le délai de suspension et d'interdiction des mesures d'exécution forcée qui emportent l'interdiction pour le débiteur, sauf autorisation du juge, de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité et de payer, en tout ou en partie, une créance autre qu'alimentaire. Les commissions de surendettement s'efforcent autant que possible de dispenser les informations et les conseils nécessaires, ce qui accroît leur charge de travail. Comme l'a proposé, lors de son audition, l'Association nationale des conciliateurs de justice, ceux-ci pourraient être sollicités, en qualité de délégués de la commission de surendettement et à l'initiative de celle-ci, afin de veiller au bon déroulement de la procédure en favorisant la coopération des parties au respect des mesures prises. Il est apparu nécessaire que le débiteur ne puisse lui-même faire appel à un conciliateur de justice afin de ne pas porter atteinte à l'impartialité qui s'impose dans l'exercice des fonctions de conciliateur¹⁶.

15- La CGT exprime ses réserves sur cette proposition ; elle s'interroge en effet sur les recours qui pourraient être exercés sur les nouvelles mesures recommandées et sur la charge de travail des greffes.

16- La CGT est réservée sur cette proposition et estime que cette mission devrait être confiée à la commission de surendettement, dont les effectifs devraient être renforcés en conséquence.

B. Les tutelles

Là encore, une même logique doit prévaloir : sans renoncer à l'office de protection du juge des tutelles, mais au contraire en cherchant à le fortifier et à lui donner tout son sens, il faut ramener son intervention à ce qui est strictement nécessaire afin de faciliter la vie des familles tout en améliorant l'efficacité du contrôle quand il est justifié.

L'Association nationale des juges d'instance, dans une intervention remarquablement argumentée, a fait également en ce domaine des propositions que le groupe de travail estime pour l'essentiel justifiées après les avoir étudiées.

S'agissant en premier lieu de la protection administrative, les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) devraient être élargies aux pensions de retraite et d'invalidité, ainsi qu'aux salaires. Comme cela se produit pour l'enfance en danger, un accompagnement, notamment en matière comptable, pourrait être proposé en amont de toute intervention judiciaire par le conseil général pour les personnes rencontrant des difficultés de gestion et désireuses d'être aidées. Le dispositif mis en œuvre devrait permettre de répondre aux situations d'urgence. Les familles qui exercent des mesures de protection doivent en effet être accompagnées si l'on veut que la tutelle familiale puisse se développer. De même, devrait être encouragé le mandat de protection future, actuellement peu utilisé. La possibilité devrait être donnée aux parents de gérer directement l'allocation adulte handicapé perçue par leur enfant devenu majeur lorsqu'ils l'accueillent à leur domicile. Cela épargnerait à certaines familles une procédure judiciaire douloureuse et inutile¹⁷.

Dans l'exercice des mesures judiciaires, le juge doit conserver, outre la décision de protection, l'audition de la personne à protéger, essentielle pour lui permettre de fonder son jugement. Lorsqu'une personne âgée n'est plus en état de manifester sa volonté, sa famille, même lorsqu'elle est attentive et unie, doit recourir à justice si aucune procuration n'a été préalablement établie pour permettre la gestion de ses biens. Après inventaire du patrimoine, une habilitation judiciaire générale ou spéciale des enfants devra pouvoir être accordée par le juge des tutelles, lorsqu'aucun d'entre eux ne s'y oppose, qu'il n'existe pas de conjoint ou que celui-ci a donné son accord. Un recours ponctuel au juge restera toutefois nécessaire, soit en cas de conflit entre les descendants, soit pour prendre une décision touchant aux intérêts essentiels de la personne protégée¹⁸, selon les mêmes modalités que celles qui régissent le mandat de protection future notarié. Dans cette seconde hypothèse, le juge statuera après avoir entendu la personne protégée et recueilli l'avis de ses descendants. Cette mesure permettra de réduire sensiblement le nombre des mesures en cours sans porter atteinte à l'efficacité du système de protection.

Celui-ci connaîtra ainsi trois modalités différentes :

- 1- le mandat de protection future lorsque la personne a elle-même organisé sa protection ;
- 2- l'habilitation judiciaire lorsque la personne protégée n'a pas prévu cette organisation mais qu'elle bénéficie d'un entourage familial diligent et uni ;
- 3- les mesures de protection stricto sensu, nécessaires dans les autres cas.

17- La CGT n'est pas favorable à cette proposition qui lui paraît traduire un désengagement de l'institution judiciaire.

18- Sont visées les mesures visées à l'article 490 alinéa 2 du code civil pour les actes de disposition à titre gratuit, ainsi que celles des articles 459 et 459-2 pour les actes à caractère personnel (intégrité corporelle, choix du lieu de résidence et des relations avec les tiers)

Par ailleurs, il existe des situations manifestement insusceptibles d'amélioration en l'état actuel de la science. C'est notamment le cas pour les personnes très âgées qui présentent une maladie dégénérative ou chronique, pour les jeunes adultes atteints d'infirmité motrice cérébrale et pour d'autres autres affections invalidantes et incurables. En pareil cas, la durée maximale de la mesure de protection initiale devrait être sensiblement augmentée. Elle pourrait être portée à 20 ans au lieu de 5 actuellement¹⁹.

L'ouverture d'une mesure, sa révision ou la disposition du logement de la personne protégée sont des décisions qui ne peuvent être prises qu'au vu du certificat établi par un médecin habilité, inscrit sur une liste dressée par le procureur de la République. Or, le nombre des médecins figurant sur ces listes est notoirement insuffisant. La question se pose donc de savoir s'il est possible que les certificats médicaux soient délivrés par le médecin traitant de la personne à protéger. Le groupe de travail n'a pas retenu cette proposition pour l'ouverture de la mesure de protection qui exige l'intervention d'un praticien très averti des régimes de protection des incapables majeurs. En revanche, pour une révision ou pour la disposition du logement, un certificat du médecin traitant est apparu suffisant, à condition toutefois qu'il soit rédigé selon un modèle préétabli pour s'assurer qu'y figurent toutes les informations utiles²⁰.

S'agissant de la gestion des comptes, le juge sera déchargé de l'obligation d'approuver le budget prévisionnel de la tutelle familiale, qui lui sera simplement transmis pour information, ce qui lui permettra de n'intervenir qu'en cas de difficulté. Les transferts de fonds pourront être réalisés sans autorisation préalable. Les ordonnances conformes aux requêtes et ne limitant pas l'exercice de droits spécifiquement protégés seront notifiées par lettre simple, par souci d'alléger un formalisme qui est inutile, dès lors que l'absence de toute contestation rend pour le moins théorique l'exercice d'une voie de recours.

PROPOSITION N° 4 : Rationaliser, sans le déjudiciariser, le traitement de certaines procédures civiles :

a) En matière de surendettement²¹

Décharger le juge de l'obligation de calculer lui-même les échéanciers du plan qu'il établit ou qu'il modifie et lui permettre de renvoyer à cet effet le dossier à la commission de surendettement pour qu'elle puisse recommander de nouvelles mesures.

Autoriser cette commission à déléguer un conciliateur de justice pour aider au bon déroulement de la procédure en favorisant la coopération des parties au respect des mesures prises.

b) En matière de tutelles majeurs

Elargir les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) aux pensions de retraite et d'invalidité, ainsi qu'aux salaires.

Faire assurer par les conseils généraux, en amont de toute intervention judiciaire, un accompagnement suffisant pour les personnes qui éprouvent des difficultés de gestion et qui souhaitent être aidées, en prévoyant un dispositif d'urgence, afin de favoriser le développement de la tutelle familiale.

Développer le mandat de protection future et la possibilité pour les parents de gérer directement l'allocation adulte handicapé perçue par leur enfant devenu majeur lorsqu'ils l'accueillent à leur domicile.

19-L'USM et le SM préconisent une extension de durée limitée à 10 ans.

20- L'USM et la CGT considèrent que le respect des droits de la personne protégée et le parallélisme des formes conduisent à maintenir l'exigence du certificat d'un médecin inscrit sur la liste des médecins agréés.

21- La rationalisation de la procédure de surendettement a été envisagée par la proposition n° 33 du rapport Guinchard.

Prévoir la possibilité d'une habilitation générale ou spéciale de l'un ou plusieurs des enfants d'une personne devenue hors d'état de manifester sa volonté, après inventaire du patrimoine et en l'absence d'opposition du conjoint et des enfants, lorsqu'aucune procuration n'a été établie en temps utile pour permettre la gestion des biens. Un recours ponctuel au juge restera toutefois nécessaire en cas de conflit entre les descendants ou de décision touchant aux intérêts essentiels de la personne protégée (actes de disposition à titre gratuit et actes à caractère personnel). Les modalités seront celles qui régissent le mandat de protection future.

Dans les cas où il apparaît que la situation de la personne protégée est manifestement insusceptible d'amélioration en l'état actuel des données de la science médicale, porter à 20 ans la durée initiale de la mesure de protection. Maintenir l'exigence d'un certificat médical établi par un médecin agréé pour l'ouverture d'une mesure de protection mais autoriser la révision de cette mesure ou la disposition du logement de la personne protégée au vu d'un certificat médical circonstancié du médecin traitant, rédigé selon un modèle préétabli pour s'assurer qu'y figurent toutes les informations utiles.

Décharger le juge de l'obligation d'approuver le budget prévisionnel de la tutelle familiale qui lui sera seulement transmis pour information.

Autoriser la notification par lettre simple des ordonnances conformes aux requêtes et qui ne limitent pas l'exercice de droits spécifiquement protégés.

c) En matière de tutelles majeurs et mineurs

Autoriser le greffier en chef (ou le greffier juridictionnel) à se faire assister des agents des Finances publiques pour la vérification des comptes de tutelles dans les dossiers les plus complexes.

1.1.2.2 Valoriser l'intervention en matière pénale

Le parquet subit au premier chef la tendance de notre société à la pénalisation des comportements et son intolérance à toute transgression.

Le premier phénomène a pour conséquence une extension continue du nombre des infractions, chaque loi qui édicte une interdiction l'assortissant inévitablement d'une sanction pénale. Beaucoup de ces infractions ne donnent jamais lieu ou ne donnent qu'exceptionnellement lieu à poursuites et il est même devenu très difficile d'en établir une liste exhaustive.

Le second phénomène se traduit par l'exigence d'une systématisation de la réponse pénale. Le pouvoir d'opportunité des poursuites est d'ailleurs aujourd'hui strictement encadré par la loi aux articles 40-1 à 40-3 du code de procédure pénale, dans leur rédaction issue de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

A cela s'ajoute l'extension du champ d'action du parquet à de nouvelles missions. Il est en effet appelé à jouer un rôle majeur dans les politiques de prévention de la délinquance et dans de nombreuses autres politiques publiques, en matière d'égalité des droits et des chances, de régulation économique, d'éducation et de santé notamment. Il est donc un acteur très présent au sein des dispositifs partenariaux instaurés pour la mise en œuvre de ces politiques.

Ses missions traditionnelles hors le champ pénal, notamment en matière commerciale, ont en outre pris une importance accrue et il est tenu de suivre de près les procédures collectives. Des affaires récentes ont montré qu'il pouvait être appelé à intervenir dans des débats complexes portant sur la restructuration de secteurs industriels ou commerciaux.

Ces évolutions ne sont évidemment pas sans conséquence.

L'accumulation des tâches a pour inconvénient majeur d'entraîner un état de saturation, voire d'asphyxie, qui est une menace pour la qualité des interventions et qui nuit à la disponibilité qu'il faut dégager pour le traitement des procédures les plus lourdes et les plus complexes. Cette disponibilité n'est obtenue que par une nécessaire affirmation de priorités qui aggrave encore la difficulté d'assurer l'ensemble des missions.

Que peut-on faire face à ces évolutions qui menacent l'efficacité et la cohérence du système judiciaire ?

C'est à la commission sur la modernisation du ministère public présidée par le Procureur général honoraire Jean-Louis Nadal qu'il appartient au premier chef de fournir des éléments de réponse.

Le groupe de travail a toutefois considéré que l'action pénale constitue un ensemble et que, s'il existe à l'évidence un champ d'intervention et de compétence propre aux magistrats du parquet, les difficultés rappelées ci-dessus ont des répercussions sur les magistrats du siège et sur les services de greffe. La machine judiciaire, avec le recours massif aux procédures alternatives aux poursuites et à ce qu'il est convenu d'appeler la troisième voie, accélère sans cesse son rythme et diversifie ses modes de traitement, au risque d'une perte de repères de certains acteurs. L'extension apparemment sans limite du champ pénal ampute les forces disponibles pour le traitement de la matière civile, qui est pourtant essentielle à la pacification des rapports sociaux et au respect d'un Etat de droit.

Il nous est donc apparu nécessaire de réfléchir aux procédés permettant de limiter l'intervention judiciaire pénale et de nous interroger sur d'autres modalités de traitement de certaines infractions.

Le premier moyen qui paraît s'imposer est de redonner corps au principe d'opportunité des poursuites et de renoncer à une systématisation de la réponse pénale qui n'est pas une manière efficace de lutter contre la délinquance. La conférence de consensus sur la prévention de la récidive a procédé en ce domaine à des analyses qu'il serait inutile de revenir.

Il s'agit à l'évidence d'un choix politique, qui n'incombe pas à l'autorité judiciaire, mais celle-ci est sans doute la mieux placée pour mesurer les contraintes que fait inutilement peser sur son fonctionnement l'exigence d'une systématisation de la réponse pénale. Celle-ci est d'ailleurs parfois réduite à des mesures purement symboliques, sans portée réelle, tel le rappel à la loi lorsqu'il n'est pas mis en œuvre dans des conditions susceptibles d'avoir une action dissuasive ou pédagogique sur l'auteur de l'infraction²².

La reconnaissance d'un réel pouvoir d'opportunité imposerait que les critères d'appréciation du ministère public soient connus, afin que ne puissent être mises en doute l'objectivité de ses choix et la manière dont est assuré le respect du principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

22- Le SM et la CGT sont opposés à ce que le parquet dispose d'un pouvoir d'opportunité des poursuites.

PROPOSITION N° 5 : Redonner corps au principe de l'opportunité des poursuites et renoncer à la systématisation de la réponse pénale pour permettre aux magistrats du ministère public de mieux adapter celle-ci aux situations locales.

Il faut veiller à ce que les lois nouvelles n'assortissent pas systématiquement les interdictions qu'elles édictent d'une sanction pénale. Celle-ci doit être réservée aux atteintes les plus graves et à celles qui ne peuvent faire l'objet d'une autre sanction, administrative ou civile.

Lorsque la voie pénale s'impose, toutes les modalités de sanction doivent être envisagées.

C'est ainsi qu'une infraction peut être sanctionnée par une amende forfaitaire, mise en recouvrement sans intervention de l'autorité judiciaire, sauf recours du contrevenant en cas de contestation.

Une telle procédure, applicable en matière contraventionnelle, peut être utilisée dans de nombreux domaines. Certains sont souvent évoqués, comme les infractions routières les moins graves ou l'usage de stupéfiants. Il s'agit là de débats de société qui ne relèvent pas de la compétence d'un groupe de travail, mais il faut s'interroger sans parti pris au cas par cas sur l'efficacité de la répression actuellement mise en œuvre et sur l'adéquation entre les moyens mobilisés et le résultat obtenu.

Pour des infractions plus graves, pour lesquelles une forfaitisation n'est pas une réponse adaptée, on peut accroître sensiblement les possibilités de transaction offertes aux administrations. Sans envisager de leur conférer un pouvoir propre, comme les Douanes ou l'administration fiscale, le modèle qui peut servir de référence est celui offert par la direction générale de la protection des populations et celui récemment instauré en matière d'environnement²³. Les propositions de transaction de l'Administration, lorsqu'elles sont acceptées par le contrevenant, sont soumises à l'homologation du procureur de la République. Un tel système, efficace et aisé à mettre en œuvre, est largement utilisé en matière de consommation puisque 60 % des infractions relevées par la direction générale de la protection des populations ont été traitées de cette manière en 2011.

Il faut toutefois être attentif à la possibilité pour le justiciable de connaître ses droits et de faire valoir ses observations. Il apparaît nécessaire que le contrevenant puisse, s'il le souhaite, se faire assister d'un conseil avant d'accepter une transaction. La transmission pour homologation au procureur de la République doit permettre à celui-ci de vérifier les conditions dans lesquelles la transaction est intervenue²⁴.

PROPOSITION N° 6 : Rationaliser le traitement de certaines infractions pénales

a) étendre le champ des amendes forfaitaires²⁵

b) accroître les possibilités de transaction des administrations soumises à l'homologation du procureur de la République en donnant aux contrevenants la possibilité de se faire assister d'un conseil²⁶.

23- Voir article L173-12 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 11 janvier 2012.

24- Le SM considère toutefois que l'homologation d'une transaction pénale doit rester de la compétence d'un juge. Il estime en outre que l'autorité judiciaire devrait être informée de toutes les transactions, ce qui n'est pas le cas actuellement en matière fiscale et douanière.

25- Déjà proposé par le rapport Guinchard (proposition n° 59)

26- L'extension du pouvoir de transaction des administrations sous le contrôle du parquet avait déjà été envisagé par le rapport Guinchard dans les domaines du droit pénal de l'urbanisme (proposition n° 57) et de la coordination des transports (proposition n° 58)

1.2 UN SENS RETROUVE

Ce que suggère la réflexion menée par l'IHEJ, c'est de privilégier des modes de traitement différenciés, en amont de l'intervention judiciaire, mais aussi une fois l'instance engagée, en permettant alors au citoyen devenu justiciable de faire des choix adaptés qui n'excluent pas la recherche de solutions négociées si celles-ci n'ont pu être mises en œuvre avant le procès. Le modèle du « tout juridictionnel », déjà largement abandonné par les parquets, est-il encore efficace ? Répond-il aux attentes des citoyens, qui souhaitent aujourd'hui être moins justiciables passifs d'un système qui les dépasse et davantage acteurs et négociateurs lorsqu'ils sont pris dans un conflit ? Le rapport de synthèse des entretiens de Vendôme²⁷ insistait déjà sur ces attentes nouvelles et sur la manière d'y répondre.

1.2.1 CLARIFIER LES ROLES AU SEIN DE LA JUSTICE PENALE

1.2.1.1 Retrouver une vision globale de l'action pénale

Il nous a été fait observer à plusieurs reprises que l'intitulé même de la mission "le juge du XXIème siècle" excluait le ministère public. Cette remarque n'est pas exacte puisque la lettre de mission fait porter la réflexion sur le magistrat et non pas seulement sur le juge et qu'il est expressément demandé au groupe de travail de conduire une étude sur l'office et le périmètre d'intervention du magistrat du ministère public. L'initiative a toutefois été prise depuis lors de créer un autre groupe de travail dédié au parquet²⁷.

Nous avons donc décidé qu'il ne nous appartenait pas de mener une étude spécifique sur le ministère public, mais qu'il nous revenait de réfléchir aux rôles respectifs du parquet et du siège dans la conduite de l'action pénale et de voir comment chacun, dans l'exercice de ses prérogatives propres, peut contribuer à une amélioration de l'efficacité collective.

Organisé et hiérarchisé, le parquet est beaucoup mieux armé que le siège pour se fixer des objectifs et pour s'adapter à de nouvelles contraintes. Il en a d'ailleurs fait la démonstration au cours des vingt dernières années en répondant à l'obligation nouvelle d'une réponse pénale quasi-exhaustive à tous les actes de délinquance. Les taux de réponse actuels, supérieurs à 90%, nous rendent plus proches d'un système de légalité que d'opportunité des poursuites.

Cela a été obtenu par le développement prétorien de la 3ème voie et donc par une diversification sans précédent des modes de poursuites qui, jointe à la généralisation des procédures rapides, a très profondément modifié l'organisation et les méthodes de travail des tribunaux en matière pénale.

Les conséquences sont bien connues. Le parquet tend à devenir un « décideur de peine » autonome pour environ 40 % de la réponse pénale, par l'effet des mesures alternatives aux poursuites. Selon la réponse pénale qu'il choisit, il peut en outre être conduit à proposer des peines (composition pénale, ordonnance pénale, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité).

Il n'existe aucune raison de penser que le ministère public perde la dynamique que lui vaut son organisation propre. Le juge est-il dès lors voué à être cantonné pour l'essentiel à un rôle d'homologation, son office de plein contentieux - pour reprendre la terminologie proposée par l'IHEJ - n'ayant plus vocation à s'exercer que dans de rares hypothèses ?

27- Entretiens de Vendôme, rapport de synthèse présenté au Garde des Sceaux par M. Jean-Paul Collomp, inspecteur général des services judiciaires (2001).

28 - Commission pour la modernisation de l'action publique.

C'est une question très profonde que de fixer les limites du rôle de chacun dans la prise de décision judiciaire pénale. Qu'est-ce qui peut relever du parquet ? Qu'est-ce qui doit relever du siège ?

Si l'on recherche un critère, une réponse paraît évidente au regard des règles du procès équitable : la fonction d'enquête et de poursuite du parquet exclut toute fonction de jugement. Cette dernière doit donc être exercée par un magistrat du siège.

Mais la diversification des modes de poursuite brouille cette distinction. Claire dans la conception classique du jugement pénal où il incombe au juge de se prononcer aussi bien sur la culpabilité que sur la peine, elle devient plus difficile à cerner lorsqu'une personne reconnaît sa culpabilité et qu'un accord est obtenu par le parquet sur la sanction pénale. Le juge n'est en cette hypothèse saisi qu'aux fins d'homologation de la proposition de sanction acceptée qui résulte de ce processus négocié.

Il n'apparaît ni réaliste ni souhaitable de préconiser le retour à une conception traditionnelle de la fonction de juger. La procédure d'audience pénale a été profondément modifiée depuis une trentaine d'années. Elle s'est progressivement éloignée de notre modèle inquisitorial pour se rapprocher du modèle accusatoire en donnant une place accrue au principe de la contradiction. On ne peut que se féliciter des progrès des droits des personnes poursuivies et des victimes et personne ne saurait envisager sérieusement de revenir sur ces acquis. Mais tous les acteurs de justice observent que cette transformation augmente très sensiblement le temps nécessaire au jugement des affaires. C'est d'ailleurs un constat que font tous les pays qui ont une conception accusatoire du procès. Il est admis que la généralisation des transactions préalables entre le ministère public et les personnes mises en cause, comme la procédure du « plea bargaining » anglo-saxonne, est nécessaire pour éviter l'asphyxie du système pénal. Cela suffit à justifier la diversification des modes de poursuites. Elle continuera à s'imposer, même si l'on renonce à la recherche d'une réponse pénale systématique, comme l'a proposé la conférence de consensus sur la prévention de la récidive et comme le préconise le groupe de travail (proposition n° 5).

Ce qui crée le malaise actuel des juges n'est pas tant le rôle nouveau joué par leurs collègues du parquet que la perte du sens de leur propre rôle.

La césure du procès pénal, permettant de distinguer le débat sur la culpabilité de celui sur la détermination et l'individualisation de la peine, est une première réponse pour favoriser la cohérence et la qualité de l'action pénale.

La très intéressante étude menée sur l'action pénale de 5 tribunaux de grande instance de l'Ouest par une équipe pluridisciplinaire d'enseignants-chercheurs de l'université de Nantes²⁹ a bien montré ce désarroi de juges qui ont perdu la vision globale de l'action pénale au sein de leur juridiction et qui ont souvent du mal à trouver les repères nécessaires à l'efficacité de leur intervention lorsqu'elle est limitée à un mode de poursuite spécialisé.

Le professeur Jean Danet, lors de son audition, rendant compte de cette étude, a insisté sur la notion de schéma d'orientation des poursuites, déjà analysée par la conférence de consensus. Ce schéma est développé par le procureur de la République comme une conséquence de la mise en concurrence par le législateur de plusieurs modes de poursuite possibles pour une même infraction.

29- «La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits» Presse Universitaire de Rennes Collection l'univers des normes - octobre 2013.

Désireux d'optimiser l'efficacité de son action, le procureur fait des choix d'orientation, qui donnent lieu à des directives, parfois permanentes, données aux OPJ et qui gouvernent le mode de saisine du juge. Ces choix sont au moins implicitement négociés avec le siège puisque la fonction d'homologation confiée au juge dans les procédures qui échappent à l'audience classique suppose une entente préalable. Le procureur n'a en effet aucun intérêt à ce que ses propositions soient trop fréquemment rejetées.

La difficulté est que ce schéma d'orientation des poursuites n'est pas toujours formalisé. Il n'a aucune existence juridique, il est fonction des circonstances locales et il peut varier d'un tribunal à l'autre en dépit du rôle d'harmonisation des parquets généraux, alors qu'il est au cœur de l'action publique. Il est parfois inconnu des juges eux-mêmes hors le strict champ de leur compétence, ce qui ne leur permet pas de s'inscrire dans une action perçue globalement comme cohérente. En somme, on pourrait dire qu'une partie de l'intelligibilité de la justice pénale est passée de la jurisprudence du tribunal correctionnel au schéma d'orientation des poursuites du procureur.

Ce qui importe, ce n'est pas tant de savoir si le juge a la maîtrise totale de la décision pénale et si le ministère public doit être cantonné à la direction des enquêtes et à la décision de poursuivre que de redonner un sens général à l'action menée et de la rendre compréhensible aux yeux de tous les acteurs en permettant au juge d'exercer de manière satisfaisante le contrôle qui lui incombe pour garantir les principes du procès équitable.

Cet objectif a bien été perçu par le législateur. Les articles 4 et 5 de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013, modifiant les articles 35 et 39-1 du code de procédure pénale, font désormais obligation aux procureurs de la République et aux procureurs généraux d'informer l'assemblée des magistrats du siège et du parquet de leur juridiction des conditions de mise en œuvre, dans leur ressort, de la politique pénale et des instructions générales adressées à cette fin par le ministre de la justice.

Cette information est importante car elle permet aux magistrats du siège d'avoir une vision globale et cohérente de la politique pénale du parquet. Elle sera plus profitable encore si elle est dispensée en amont, au stade des commissions restreintes où s'effectue l'important travail de préparation et de discussion qui est indispensable pour nourrir la réflexion des assemblées générales.

Mais, bien que cette communication institutionnelle soit à l'évidence nécessaire, elle ne permet pas à chaque intervenant de disposer de toutes les informations requises pour assurer la cohérence de ce que le rapport de l'IHEJ dénomme « la jurisprudence concrète », c'est-à-dire la réponse apportée en pratique aux questions que pose le traitement des affaires (exemple : quelles pièces justificatives et quels renseignements sur la personnalité du prévenu paraissent-ils nécessaires pour chaque type de décision ?).

Il ne s'agit certes pas d'obliger le procureur de la République à négocier sa politique pénale ni le juge à renoncer si peu que ce soit à son indépendance juridictionnelle. Chacun doit rester maître de ses choix. Mais, outre qu'une analyse en commun des difficultés rencontrées est de nature à éviter qu'elles ne soient résolues de manière trop hétérogène, incompréhensible pour les citoyens, elle permet à chaque magistrat, qu'il soit du siège ou du parquet, de retrouver le sens général de son action, ainsi resituée dans le contexte plus général de la recherche d'une efficacité collective.

Cet objectif ne peut être atteint sans un travail d'analyse et d'explicitation qui est nécessaire à l'obtention d'une politique jurisprudentielle cohérente et qui doit être l'un des objectifs majeurs d'un projet de juridiction. La méthodologie à mettre en œuvre pour y parvenir est celle définie à la deuxième partie du présent rapport.

Cette dynamique interne apparaît ainsi comme le complément nécessaire des mécanismes de concertation prévus par le code de l'organisation judiciaire. Elle est de nature à les revitaliser, en donnant à ceux qui participent aux assemblées générales une connaissance préalable suffisante des questions débattues³⁰.

PROPOSITION N° 7 : Redonner aux magistrats du siège et du parquet une vision globale et cohérente de l'action pénale de la juridiction par l'instauration d'une dynamique interne d'analyse et de concertation propre à la définition d'une véritable politique de juridiction.

La recherche d'une vision globale et cohérente de l'action pénale a conduit le groupe de travail à s'intéresser à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) dont l'audience d'homologation est critiquée. Il est même envisagé de lui retirer sa spécificité pour en faire une audience de type classique, redonnant au juge une plénitude de juridiction. Il lui est en effet reproché de ne permettre aucun débat contradictoire véritable, dès lors que le parquet, partie poursuivante, n'est pas présent. C'est ce que souligne le professeur Jean Danet, au terme de l'étude précitée de l'université de Nantes. Il a dit au groupe de travail sa conviction que l'office du juge ne retrouvera du sens que si le parquet est présent à l'homologation et si l'hypothèse d'une demande d'explication du juge à toutes les parties n'est pas ruinée par l'absence de l'accusation. Selon lui, le juge ne peut garantir efficacement les droits et les libertés s'il ne peut demander à la partie poursuivante une explication sur la procédure, la qualification, l'adéquation de la peine, comme la Constitution lui impartit le devoir de le faire.

Certains ajoutent à ces critiques que cette audience n'offre qu'une garantie formelle, les refus d'homologation étant rarissimes.

Faut-il en déduire que le parquet doit être présent pour l'homologation ?

Cette question a suscité un débat au sein du groupe de travail. Mais suivre cette voie, c'est en réalité renoncer à la procédure de CRPC elle-même qui permet précisément une négociation de la peine en amont de l'audience et donc hors la présence du juge. On voit mal en effet quel serait l'intérêt pour la personne poursuivie de rechercher un accord avec la partie poursuivante sur le montant de la peine, si cet accord peut être remis en cause et s'il n'offre pas en contrepartie la possibilité d'éviter l'audience correctionnelle de plein contentieux.

Le groupe de travail n'a pas souhaité remettre en cause cette procédure³¹, estimant qu'elle introduit une appréciable souplesse dans nos modes de poursuite, sans nuire ni à l'efficacité de la répression ni aux droits de la défense, la personne poursuivie devant obligatoirement être assistée d'un avocat dès la phase de l'acceptation de la peine proposée par le procureur de la République. N'a donc pas été retenue la proposition d'imposer la présence du parquet à l'audience d'homologation. Reste qu'il serait utile d'enrichir l'objet de l'audience, au-delà de la vérification de la réalité du consentement et de la simple homologation de la peine proposée.

30- L'USM est favorable à un échange entre les magistrats du siège et du parquet, sous réserve qu'il s'exerce au sein des commissions restreintes et assemblées générales et non au sein d'autres organismes créés à cet effet.

31- A l'exception du SM et de la CGT qui sont opposés au principe même de cette procédure.

Il est suggéré à cet effet qu'elle soit tenue par le JAP, qui peut lier le prononcé de la peine homologuée et sa mise à exécution, incluant les aménagements nécessaires. Sans que cette attribution de compétence ne soit rendue obligatoire, sa généralisation permettrait de dynamiser le processus pénal et d'alléger la prise en charge administrative initiale des dossiers par les services de l'application des peines³².

PROPOSITION N° 8 : Généraliser, sans la rendre obligatoire, la tenue par le juge de l'application des peines de l'audience de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité afin de lier l'homologation de la peine et les modalités de son exécution, et d'alléger la prise en charge des dossiers par les services de l'application des peines.

1.2.1.2 Affirmer la fonction de juge des libertés

Cette fonction, au cœur de l'office libéral selon la classification proposée par l'IHEJ, a la remarquable particularité de s'être très vite affranchie des limites qui lui étaient fixées par la loi du 15 juin 2000 qui l'a créée, bien qu'elle soit la plus récente des fonctions judiciaires du siècle.

Le juge des libertés et de la détention (le JLD) n'est plus seulement en effet celui qui statue sur la détention, à la demande d'un juge d'instruction, ou qui exerce les pouvoirs anciennement dévolus au juge délégué par le président du tribunal en matière de comparution immédiate, lorsque le tribunal ne peut être réuni le jour même. Au gré de réformes successives, le JLD est rapidement imposé comme le juge de droit commun lorsqu'il s'agit d'autoriser des mesures privatives ou restrictives de liberté. Il tend aussi à s'affirmer comme un juge pénal de l'urgence.

Cette fonction est ainsi devenue centrale dans notre procédure pénale, sans que son statut et ses moyens n'aient été revus pour lui donner la cohérence et l'efficacité dont elle doit bénéficier.

A. Une reconnaissance à parfaire

Nommé par l'ordonnance annuelle du président du tribunal de grande instance qui répartit les magistrats du siège entre les diverses formations du tribunal, le JLD est le plus souvent insuffisamment « professionnalisé ». La fonction est considérée comme très peu attrayante. Il n'est donc pas rare que, par suite d'une négociation interne, elle soit mutualisée entre plusieurs magistrats du 1^{er} grade. Elle est volontiers confiée à un nouvel arrivant qui reçoit la promesse d'en être déchargé au terme d'un délai déterminé (généralement un ou deux ans).

Le manque d'attractivité de la fonction a des raisons profondes. Au-delà des contraintes fortes de disponibilité et d'imprévisibilité d'emploi du temps qui pèsent sur le JLD, ce juge fait le constat qu'il n'intervient le plus souvent qu'en marge des affaires, pour délivrer une autorisation ou pour statuer sur une mesure privative ou restrictive de liberté, sans avoir la conduite de l'enquête ni la faculté d'intervenir dans la fonction de jugement. C'est en somme un juge dont la seule force est de pouvoir dire non car il n'a pas une vision globale de la procédure. Il prend de manière ponctuelle de nombreuses décisions dont les conséquences sont lourdes pour des personnes qui sont le plus souvent dans une situation de grande détresse (notamment économique et sociale pour les étrangers en situation irrégulière, psychique pour les personnes hospitalisées sous contrainte). L'impossibilité d'agir pour tenter de faire évoluer cette situation, comme peuvent le faire les juges des enfants et les juges d'instruction qui s'inscrivent dans la durée, est pour beaucoup de magistrats peu valorisante et difficile à vivre, en dépit de l'importance majeure des responsabilités du JLD qui consacre l'avènement d'un habeas corpus à la française.

32- L'USM exprime son opposition à cette mesure en raison notamment de la charge de travail des JAP (cf. note annexe de l'organisation syndicale).

Les inconvénients de cette désaffectation sont majeurs. Un rythme de rotation excessif offre à certains acteurs du procès pénal (parquet, instruction, voire services enquêteurs) la possibilité de choisir leur juge en jouant sur le moment de la saisine de manière à privilégier l'un ou à éviter l'autre. Il ne permet pas au JLD d'acquérir une connaissance suffisante des procédures les plus volumineuses et les plus complexes, puisque d'une saisine à l'autre, ce sont des magistrats différents qui peuvent être appelés à statuer sur un même dossier. Il faut donc s'interroger sur la précarité du statut de ce juge.

Une première proposition consiste, comme le suggère le professeur Cadiet, à regrouper ses compétences pour en faire une juridiction du premier degré à part entière, trouvant sa place au livre II du code de l'organisation judiciaire. Il pourrait y être dénommé juge des libertés, ce qui évoque mieux le fondement de son office.

PROPOSITION N° 9 : Renommer « juge des libertés » le juge des libertés et de la détention et le reconnaître comme une juridiction à part entière.

Cette réforme symbolique n'épuise évidemment pas le sujet.

La question se pose inévitablement d'une nomination par décret pour donner aux titulaires de la fonction une meilleure assise statutaire et une reconnaissance institutionnelle.

Le groupe de travail est toutefois partagé sur cette question, ce qui ne lui permet pas de proposer une modification statutaire. La nomination par décret est une évidente garantie d'indépendance et de reconnaissance pour le titulaire de la fonction, ce qui est déterminant pour certains. Mais elle est aussi un facteur important de rigidité. Dans les juridictions où la charge de travail n'excède pas un équivalent temps plein de magistrat, ce qui est le cas le plus fréquent, le titulaire nommé par décret devrait exercer seul l'ensemble des attributions du JLD, alors qu'il est davantage propice à l'instauration d'une logique de service et moins difficile à supporter pour les intéressés de n'exercer ces attributions qu'à temps partiel, en assurant par ailleurs d'autres charges de service. Le JLD statue seul dans les affaires pénales les plus importantes et les plus sensibles. Magistrat du 1^{er} grade, il tire l'essentiel de sa légitimité de son expérience antérieure, qui doit notamment lui permettre de faire la synthèse de volumineux dossiers et d'appréhender au mieux les enjeux des autorisations qui lui sont demandées. Même s'il a été relevé au début de la présente rubrique que sa désignation par le président du tribunal s'accompagne le plus souvent d'une négociation avec un nouvel arrivant, elle n'intervient qu'avec des personnes pouvant répondre aux exigences du poste. Plus rigide, le processus de nomination par décret ne donne aucune possibilité d'adaptation et il n'offre pas la garantie d'une meilleure sélection initiale des candidatures, dès lors que le profil des candidats et leur expérience spécifique ne sont pas en l'état un critère déterminant de choix pour l'autorité de nomination.

Le point d'équilibre recherché est subtil. La fonction de JLD ne doit pas être mutualisée au point de n'être exercée que de manière épisodique en annexe d'une charge de travail habituelle. Le JLD doit être identifié et professionnalisé. Sa compétence et son autorité en dépendent.

Mais il ne doit pas non plus être trop isolé. La raison d'être de ce juge, c'est le regard tiers et la distance avec lesquels il étudie les procédures. N'étant pas responsable d'une enquête, comme le parquet ou le juge d'instruction, il peut appréhender avec plus de recul les situations qui lui sont soumises et les examiner spécifiquement au regard de la justification des mesures privatives ou restrictives de liberté qui

lui sont demandées. Les réflexions qui ont suivi l'affaire d'Outreau ont bien montré que l'acuité de ce regard s'émousse lorsqu'un même juge est confronté à des demandes répétitives, ce qui est souvent le cas lorsque la personne poursuivie est détenue. La tendance naturelle est alors de reproduire les raisonnements précédents sans les remettre en cause, sauf survenance d'un fait nouveau majeur de nature à les fragiliser. L'idéal est que les procédures les plus complexes soient connues de deux ou trois juges, sans pour autant envisager une collégialité, impossible à mettre en œuvre.

C'est donc dans une logique de service, propice à de fructueux échanges, que réside la solution, ce qui correspond d'ailleurs à un mode d'organisation du travail du magistrat qui sera préconisé d'une manière plus générale à la seconde partie du présent rapport. Une telle organisation n'est possible que dans les grandes juridictions. Le regroupement des fonctions de l'instruction dans des pôles offre sans doute une opportunité à cet égard³³.

PROPOSITION N° 10 : Organiser la fonction de juge des libertés selon une logique de service.

Il est certain par ailleurs que la fonction serait plus équilibrée et qu'elle serait plus attractive si le JLD pouvait agir avec davantage de continuité, s'il était reconnu comme un véritable juge de l'enquête, comme nous l'a suggéré le responsable parisien de ce service. Cela n'en ferait pas un concurrent du juge d'instruction, qui doit conserver toutes ses prérogatives lorsqu'il est saisi. Mais on sait que fort peu d'affaires donnent actuellement lieu à ouverture d'information. C'est pour les autres procédures que la question se pose, sans qu'il soit davantage question de faire du JLD un rival du parquet auquel il chercherait à disputer la responsabilité des enquêtes. Mais on constate que des affaires sont directement soumises à la formation correctionnelle de jugement, notamment selon la procédure de comparution immédiate, alors que certaines eussent gagné à être davantage travaillées, tant pour la qualité et l'efficacité de l'enquête, parfois un peu trop vite interrompue, que pour recueillir des éléments d'appréciation suffisants sur la personnalité du prévenu. C'est en effet une difficulté constante pour le juge pénal de l'urgence que de disposer de renseignements très sommaires sur la personne déférée.

Reconnaître au JLD une fonction de juge de l'enquête reviendra à lui donner compétence, dans des cas et sous des conditions précisément et limitativement prévus par la loi, pour prononcer des mesures coercitives d'une durée limitée. Il pourra aussi être saisi par le parquet pour délivrer des autorisations utiles à la poursuite des investigations (la géolocalisation des téléphones mobiles d'une personne mise en cause afin de contrôler en temps réel ses déplacements pourrait relever de ces autorisations). Cette fonction de juge de l'enquête permettra de ne recourir à la comparution immédiate ou à l'ouverture d'une information judiciaire que lorsque cela sera réellement nécessaire. Dans les autres procédures, l'intervention d'un juge avant saisine de la juridiction de jugement permettra de faire évoluer la conduite des enquêtes, en donnant davantage de temps au parquet pour recueillir l'ensemble des éléments d'appréciation utiles. Elle permettra aussi de donner une plus large place au débat et à la contradiction, qui ne pourra toutefois être érigée en principe absolu (que vaudrait une autorisation d'écoute téléphonique accordée à l'issue d'un débat contradictoire ?)³⁴.

33- L'USM et le SM considèrent que le JLD doit être nommé par décret, ce qui n'empêche pas une logique de service.

34- L'USM et la CGT sont opposées à une extension des fonctions de juge de l'enquête. Elles considèrent qu'il convient de faire évoluer le statut du parquet afin qu'il puisse lui-même jouer ce rôle.

PROPOSITION N° 11 : Reconnaître au juge des libertés une fonction de juge de l'enquête.

B. Des moyens à renforcer

Lorsqu'il est saisi par un juge d'instruction, il reçoit communication de dossiers qui peuvent être particulièrement volumineux et complexes. Il n'a manifestement pas le temps nécessaire pour en prendre connaissance de manière approfondie dans le bref délai qui lui est imparti pour statuer.

Même si son expérience et la spécificité de son regard permettent au JLD d'avoir une lecture synthétique et sélective des dossiers, force est de constater que, si des procédures pouvant comporter plusieurs dizaines de tomes lui sont communiquées sans qu'il ait eu la possibilité d'en prendre connaissance auparavant, il ne sera guère en mesure, en 24 ou 48 heures, pris au surplus par d'autres obligations de service, de jouer pleinement le rôle qui lui est dévolu pour l'équilibre de notre procédure pénale. Il risque donc de n'offrir dans ces hypothèses qu'une garantie formelle.

Il est indispensable de donner au service du JLD un droit d'accès permanent aux dossiers d'information où des personnes mises en examen font l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté. Le JLD est tenu au secret de l'information et il ne peut être soutenu qu'il en résulterait un risque accru de divulgation du contenu des dossiers. Cette mesure ne porte pas davantage atteinte à la continuité d'action du juge d'instruction. L'accès au dossier prend en effet aujourd'hui la forme d'une ouverture de droit qui permet d'en consulter une copie numérisée, ce qui est sans incidence sur le bon fonctionnement des cabinets d'instruction. Le JLD pourra ainsi anticiper la prise de connaissance des procédures les plus importantes et les plus complexes, ce qui lui permettra d'avoir des méthodes de travail mieux adaptées et une efficacité nettement améliorée³⁵. Un réel suivi n'est bien sûr concevable que si le service du JLD est organisé selon la logique de service qui fait l'objet de la proposition n° 10.

PROPOSITION N° 12 : Donner au service du juge des libertés un droit d'accès permanent aux dossiers d'information dans lesquels des personnes mises en examen font l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté.

On peut aussi songer à doter le JLD d'assistants (on pense notamment aux assistants de justice) ayant pour mission de préparer une synthèse du dossier pour lui permettre d'en prendre plus rapidement connaissance. Ce travail d'assistance ne se conçoit que si le dossier est à disposition, ce qui impose le droit de communication permanent qui vient d'être évoqué. Bien entendu, il faut éviter qu'une telle synthèse, fruit de la subjectivité de son auteur, n'induisse abusivement une lecture tronquée ou partielle du dossier. Elle devra donc être établie selon un modèle-type, qui pourra être défini par un groupe de travail associant des juges d'instruction, des JLD, des parquetiers et des avocats. Elle permettra de repérer, selon un double référencement par thème et par ordre chronologique, les principales côtes du dossier en précisant brièvement et objectivement leur contenu. Elle fera succinctement le point des thèses en présence. Un tel document de synthèse ne sera pas seulement utile au JLD. Il le sera également pour le service de l'instruction en cas de gestion du cabinet d'un magistrat empêché ou en cas de changement de juge. Il sera également précieux pour le parquet, pour la défense, pour la chambre de l'instruction le cas échéant et ultérieurement pour la juridiction de jugement. Il convient donc que ce document de synthèse, actualisé périodiquement à la demande du JLD ou du juge d'instruction, soit officiellement versé au dossier d'instruction^{36/37}.

35- L'USM et la CGT estiment inutile de donner au JLD un droit d'accès permanent aux dossiers d'instruction. Elles craignent que cela n'ouvre la porte à une intervention spontanée dans le déroulement des procédures. Il leur paraît suffisant d'augmenter le délai de communication lorsqu'il est appelé à statuer.

36- La CFDT et la CGT estiment que ce travail doit être effectué par un greffier et non par un assistant de justice.

37- Le SM est réservé sur l'idée de confier un travail d'analyse des dossiers d'instruction à des assistants de justice.

PROPOSITION N° 13 : Faire préparer par des assistants de justice, à la demande du juge d'instruction ou du juge des libertés, des synthèses, établies selon un modèle-type afin de garantir leur objectivité, qui seront officiellement versées au dossier.

1.2.2 ENRICHIR L'INTERVENTION JUDICIAIRE EN MATIERE CIVILE

1.2.2.1. Renforcer « l'amont du juge »

Le champ de la présente rubrique est limité à la matière civile. Les procédures négociées de règlement des litiges n'y sont pas de même nature qu'en matière pénale et le président Badinter l'a bien rappelé lorsqu'il a été entendu par le groupe de travail. Quand le justiciable est face à l'action publique et que lui est proposée une peine moins sévère que celles généralement prononcées, en contrepartie d'une procédure simplifiée justifiée par son acceptation, on reste dans une justice administrée. Il s'agit moins de permettre au citoyen d'être acteur du litige qui le concerne, même si ces procédures favorisent une justice apaisée, que d'offrir au procureur de la République des moyens d'action réputés moins consommateurs d'énergie pour l'institution judiciaire, dans le but d'amplifier à moyens constants sa réponse pénale aux actes de délinquance.

Les procédures négociées en matière pénale sont donc à examiner distinctement, sauf cas particulier de la médiation réparatrice qui met en présence auteur et victime d'une infraction pénale. Elles relèvent de l'étude sur l'office du ministère public et sur les limites des pouvoirs qui peuvent lui être reconnus dans les processus de décision, tant sur la culpabilité que sur la peine.

En matière civile, on voit bien l'enjeu d'un amont du juge. Il n'est pas une dérivation ou un mode dégradé de l'intervention judiciaire. Il est la recherche, simple, souple et rapide, d'une résolution de différends qui ne peuvent tous être traités selon un modèle juridictionnel unique, souvent peu compréhensible et peu adapté au problème posé. Cette recherche initiale n'est évidemment acceptable que si elle respecte l'égalité des citoyens devant la loi en donnant à chacun la possibilité d'être pleinement informé, conseillé et assisté par son propre avocat.

En ce qu'il s'agit d'une « offre plurielle de justice » (selon l'expression du professeur Cadiet) ou d'une « juridiversité » (selon une formule de Mme Gaboriau), elle est appelée à prendre des formes diverses : conciliation, commissions administratives associant des représentants d'usagers, plates-formes de règlement en ligne, médiation, procédure participative ou collaborative.

Elle peut résoudre nombre de litiges, si l'on considère les succès qu'obtiennent les solutions négociées, qui aboutissent dans plus de 80% des cas.

A. Des procédures négociées reconnues

A.1 Les avantages des procédures négociées

L'IHEJ a insisté avec force sur l'idée qu'un traitement juridictionnel trop uniforme, qui conduit à une standardisation du procès, ne peut pas satisfaire les attentes plurielles de nos concitoyens. L'institution perd son crédit à traiter directement trop de choses. Ses acteurs, faute de temps, ne peuvent consacrer un temps suffisant à l'écoute.

Cette écoute est pourtant au centre des attentes de justice. Si l'on excepte les procès dans lesquels sont en cause des plaideurs institutionnels ou qui portent sur l'interprétation de la règle de droit, l'écoute est, pour celui qui ne connaît pas les modes de fonctionnement des juridictions, un préalable nécessaire à l'instauration d'une relation de confiance. Plus les demandes de justice sont diverses, plus ceux qui les formulent sont eux-mêmes divers, par leurs origines, leur culture, leur capacité de comprendre les procédures, plus apparaît la nécessité d'une approche personnalisée pour que soit pleinement atteinte la fonction de pacification sociale de l'acte de juger.

Cette écoute est en premier lieu celle du conseil, le plus souvent un avocat. Son rôle est ensuite de porter la parole qu'il a recueillie jusqu'au prétoire pour en informer le juge, en la synthétisant et en veillant à la traduire en prétentions juridiquement pertinentes et susceptibles d'emporter la conviction du tribunal. Mais il n'a lui-même qu'un temps limité à consacrer à l'écoute, malheureusement devenue aujourd'hui un luxe au regard des contraintes actuelles d'efficacité et de rentabilité.

Les processus de négociation développent fortement l'écoute, ils s'appliquent à établir ou à rétablir les conditions d'un dialogue. De l'écoute, on peut passer à l'échange et à la négociation. Même si celle-ci n'aboutit pas, la saisine ultérieure du juge sur des bases préalablement clarifiées et explicitées est de nature à favoriser la rapidité et la compréhension de l'intervention judiciaire.

Le rapport au temps s'est modifié et nous attendons des réponses immédiates à des questions pratiques. Une démarche négociée présente l'avantage de la souplesse et donne l'espoir d'une solution rapide. Elle offre à celui qui s'engage dans cette démarche la possibilité d'être réellement l'acteur de la résolution de son litige.

Les avantages des procédures négociées sont largement reconnus. De nombreux rapports et articles les ont mis en évidence. Le rapport Coulon³⁸ lui consacrait déjà en 1997 d'amples développements. Le rapport de synthèse des entretiens de Vendôme notait qu'il existe au sein de l'institution judiciaire un consensus très fort sur la pertinence des divers modes alternatifs de règlement des conflits.

Introduisant les travaux de sa commission « Célérité et qualité de la justice. La médiation : une autre voie » (2008), le premier président Magendie estimait que « *le temps n'est plus à discourir sur les mérites de la médiation ni à en expliquer la technique. C'est désormais vers l'action concrète que nous devons tendre nos efforts afin que la médiation judiciaire devienne un mode habituel de règlement des conflits* ».

Ce consensus n'existe pas seulement au sein de l'institution judiciaire. Le législateur y est également très favorable et, dans les suites des travaux de la commission Guinchard, dont le rapport insiste lui aussi sur l'importance d'une démarche volontariste visant à promouvoir les procédures négociées, le dispositif légal et réglementaire a été complété, donnant à ces procédures une solide reconnaissance dans notre droit positif.

Cet intérêt pour la résolution amiable des litiges, parfois appelée « justice douce », n'est d'ailleurs pas propre à la France. De nombreux pays utilisent largement conciliation, procédure collaborative et médiation. Celle-ci est d'usage très courant notamment au Canada, aux États-Unis et aux Pays-Bas. Elle est même devenue un préalable obligatoire à une action judiciaire pour certains litiges en Allemagne et en Italie, mais cette contrainte a été abandonnée, en dernier lieu en Italie en 2012 par suite d'une censure de la Cour constitutionnelle.

38- *Réflexions et propositions sur la procédure civile*, rapport au garde des Sceaux de M. Jean-Marie Coulon, président du tribunal de grande instance de Paris (1997).

A.2 La reconnaissance légale des procédures négociées

La directive européenne 2008/52 /CE du 21 mai 2008 portant sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale a été transposée dans notre pays par une ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011. Il a été décidé de ne pas limiter la transposition aux médiations transfrontalières mais de l'étendre également aux médiations internes (sauf contrat de travail et droit administratif régalien). Ce texte offre ainsi un cadre général à la médiation, en donne une définition et rappelle qu'elle est régie par un principe de confidentialité. Il instaure la possibilité pour les parties de faire rendre exécutoires les accords issus de la médiation par une homologation du juge, même en cas de médiation extrajudiciaire.

Le décret n° 2012-66 du 20 janvier 2012 ajoute au code de procédure civile un livre V relatif à « la résolution amiable des différends ». Il précise les règles applicables en matière de médiation et de conciliation conventionnelles, ainsi que de procédure participative. Il constitue le pendant des titres VI et VI bis du livre 1er respectivement consacrés à la conciliation et à la médiation judiciaires³⁹.

B. Des procédures à encourager

En dépit de leurs avantages reconnus et du consensus dont ils bénéficient, les modes négociés de règlement des litiges civils restent sous-utilisés, malgré l'adoption de dispositifs légaux et réglementaires visant à les favoriser.

Le rapport Magendie sur la médiation relevait que la tâche est immense, la médiation étant loin d'avoir eu le succès escompté par ses promoteurs.

Il a été souvent observé à juste titre que leur développement suppose l'avènement d'une culture de la négociation et du consensus qui peine à s'implanter en France.

Malgré de nombreux travaux et colloques, de multiples expériences et des évaluations qui montrent invariablement un pourcentage de succès très élevé et un taux de satisfaction des acteurs qui n'est pas moindre, la médiation judiciaire représente toujours un peu moins du tiers du nombre total des médiations. La pratique de la double convocation, utilisée tant pour favoriser la conciliation que la médiation, est une mesure efficace, après un tri des dossiers dans lesquels une négociation paraît possible. Cette pratique aide à diffuser la culture des procédures négociées. Mais il faut toujours compter trois actions d'information pour une médiation réellement engagée et consentie par les parties à un litige et l'on ne perçoit pas actuellement d'augmentation significative du nombre des conciliations et médiations judiciaires.

Les statistiques fournies par le SADJAV⁴⁰ montrent même une tendance à la baisse du nombre des médiations judiciaires familiales (4 861 en 2010, 4 023 en 2011).

39- Voir en annexe l'état actuel de la réglementation applicable aux procédures civiles négociées.

40- Service de l'accès au droit, à la justice et de l'aide aux victimes du ministère de la justice.

La commission Guinchard notait déjà qu'une montée en puissance ne pourrait résulter que d'une démarche volontariste. C'est ce qui l'a conduite à proposer des mécanismes incitatifs mais aussi à s'interroger sur un développement normatif de la médiation familiale, que pourrait justifier la responsabilité parentale et le dialogue qu'elle impose dans l'intérêt supérieur de l'enfant. S'inspirant du système québécois, la commission Guinchard a relevé que la médiation ne remplira pleinement sa fonction de nouveau mode de la régulation sociale qu'en se détachant de la régulation judiciaire et ne pourra se développer sans une aide financière de l'Etat. Elle a préconisé l'instauration en ce domaine d'un véritable plan d'action associant les différents partenaires de la médiation familiale. La gratuité de ce dispositif devrait permettre, selon la commission, de la rendre obligatoire, à peine d'irrecevabilité relevée par le juge et non régularisable en cours d'instance, pour toute action récurrente tendant à modifier les conditions d'exercice de l'autorité parentale déjà fixées par une précédente décision de justice, sauf justification par le demandeur d'un motif légitime interdisant d'y recourir.

Une expérimentation portant sur une médiation familiale obligatoire ainsi circonscrite est entreprise à Bordeaux et à Arras. Elle est en cours depuis trop peu de temps pour qu'il soit possible d'en tirer des enseignements.

Deux réflexions ont été conduites par le groupe de travail. La première porte sur une meilleure coordination des procédures négociées, la seconde sur l'étude des mécanismes qui peuvent plus spécifiquement inciter à la généralisation de la médiation, notamment en matière familiale.

B.1 Mieux coordonner les procédures négociées

Le besoin de coordination se pose de manière très différente pour la conciliation et pour la médiation.

B.1.1 La conciliation

La conciliation apparaît comme un dispositif très structuré. Les conciliateurs de justice sont nommés par ordonnance du premier président de la cour d'appel. Ils ont un ressort de compétence territoriale déterminé (le canton) et ils dépendent du tribunal d'instance et de la juridiction de proximité correspondants. On pourrait en déduire que leur lien avec l'institution judiciaire est bien assuré et qu'il n'existe donc pas de difficulté pour coordonner, au sein d'une offre plurielle de justice, leur activité avec celle des juridictions d'instance et de proximité.

Si la situation est très différente d'un ressort à l'autre, les conciliateurs se plaignent toutefois de n'être pas suffisamment reconnu par les juridictions en dépit d'une activité soutenue et d'une efficacité démontrée (113 000 dossiers traités par an avec un taux de conciliation de 56%). Les rencontres sont peu fréquentes, ils ne sont que rarement conviés à des réunions de travail ou de concertation au sein des tribunaux d'instance et ils ont le sentiment que l'institution judiciaire ne sait pas tirer le meilleur profit de leur compétence et de leur dévouement, ce que traduit un taux de conciliation déléguée très faible, d'environ 10% pour 90% de conciliations extrajudiciaires.

C'est donc leur implantation territoriale et leur reconnaissance par les collectivités locales qui assurent pour l'essentiel leur succès, bien plus que leur rattachement à l'institution judiciaire et leur dénomination de conciliateurs de justice.

Leurs représentants souhaitent un élargissement de leur compétence territoriale, pour leur permettre d'intervenir dans un canton voisin qui ne comporte pas de conciliateur, mais aussi pour qu'ils puissent de manière plus souple faire appel pour un litige déterminé à d'autres conciliateurs, particulièrement qualifiés dans le domaine considéré à raison de leur origine professionnelle.

Même si la pratique existe déjà de nommer des conciliateurs sur plusieurs cantons, étendre leur ressort de compétence au niveau du tribunal d'instance permettra de répondre à ces demandes qui apparaissent fondées. Cela aidera aussi à renforcer leur relation avec les tribunaux d'instance qui les relient à l'institution judiciaire. Ce renforcement doit être envisagé en fonction des besoins propres de chaque juridiction et mis en œuvre selon des modalités qui pourraient relever des modes de gestion concertée que le groupe de travail sur les juridictions du XXI^{ème} siècle a reçu mission d'étudier⁴¹.

L'extension de compétence proposée ne doit pas cependant remettre en cause l'affectation principale des conciliateurs de justice à un canton déterminé, utile pour la qualité d'un maillage territorial dont ils tirent une part importante de leur légitimité et de leur reconnaissance. C'est dans ce canton de rattachement qu'ils continueront d'effectuer leurs permanences, sauf extension possible en fonction des besoins locaux, s'ils y consentent⁴².

PROPOSITION N° 14 : Etendre la compétence territoriale des conciliateurs de justice au ressort du tribunal d'instance.

B.1.2 La médiation

La question d'une nécessaire coordination se pose ici de manière très différente. L'activité de médiateur n'est pas réglementée. Elle est l'œuvre de praticiens libéraux, exerçant à titre individuel ou regroupés au sein de personnes morales. Il n'y a pas de labellisation, sauf en matière familiale où il existe un diplôme d'Etat.

La difficulté en ce domaine est celle de l'hétérogénéité de l'offre de médiation, voire de sa définition même puisque l'on sait que cette dénomination recouvre des pratiques très différentes.

Les représentants des consommateurs ont souligné la méfiance que suscitait à leurs yeux l'instauration de médiations lorsqu'elles sont exercées par des personnes que rémunère le vendeur, le prestataire de service ou l'entreprise publique mis en cause, sauf très rare exception comme le médiateur de l'énergie dont l'indépendance est réellement assurée.

N'intéresse notre analyse que la médiation correspondant strictement à la définition qu'en donne l'ordonnance du 16 novembre 2011 qui a transposé la directive européenne 2008/52 /CE du 21 mai 2008 : « la médiation s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige ». La désignation de « médiateurs » par les grandes entreprises est d'une nature différente. Elle répond pour elles au souci de préserver leur image et à l'objectif d'éviter des contentieux en assurant un traitement des réclamations de leurs clients qui peut déboucher sur des concessions ou

41- Certains membres du groupe de travail estiment souhaitable une extension de compétence plus large.

42- L'UNSA-SJ, la CGT, la CFDT et SGDF-FO estiment toutefois que le renforcement souhaité du lien entre tribunaux d'instance et conciliateurs de justice ne doit pas conduire à accroître le rôle de ceux-ci en matière de conciliation judiciaire déléguée. Ces organisations considèrent en effet que cette compétence doit être reconnue aux greffiers.

ce qu'il est convenu d'appeler des « gestes commerciaux ». Ces initiatives sont utiles et elles manifestent souvent une réelle préoccupation de trouver une solution satisfaisante pour le consommateur, mais elles ne peuvent à proprement parler être qualifiées de médiation. Celle-ci suppose que deux parties ayant un différend recherchent un accord avec l'aide d'un tiers indépendant et impartial, ce qui exclut qu'il soit le représentant de l'une d'elles.

Mais même ainsi circonscrit, le domaine de la médiation reste peu homogène. Sa diversité ne tient pas seulement aux pratiques qu'elle recouvre, mais aussi à ses acteurs.

Ils sont en premier lieu très inégalement répartis sur le territoire et l'on ne peut donc pas parler d'une offre générale de médiation.

Le défaut de certification rend en outre difficile le contrôle de la formation, de la compétence et de l'indépendance des médiateurs, ce que certains tentent de pallier par des chartes ou des codes de déontologie.

Est donc proposée la création d'un diplôme d'Etat, à l'image de celui qui existe déjà en matière familiale. Il donnera à ceux qui s'engagent dans une médiation des garanties de compétence et de formation, y compris en matière déontologique. Il contribuera ainsi à rendre l'offre de médiation plus claire et plus visible. L'égalité des conditions d'accès aux formations permettant d'obtenir ce diplôme devra être contrôlée.

Il ne s'agit pas pour autant de tout réglementer ni d'imposer ce diplôme pour toute activité de médiation. Le groupe de travail ne s'est intéressé qu'à la résolution des différends qui peuvent être portés en justice. Le médiateur pouvant être appelé à constater un accord, il importe, même s'il n'est pas un juriste, qu'il ait des connaissances juridiques suffisantes pour déterminer s'il n'est pas contraire à la loi et s'il est équitable, ainsi que pour connaître sa force probante et les démarches qui doivent être faites pour le rendre exécutoire si nécessaire.

PROPOSITION N° 15 : Créer un diplôme d'Etat de médiateur.

Cette formation juridique pourra être dispensée par les universités. Les facultés de droit pourront aussi aider les futurs magistrats et avocats à acquérir une culture de la médiation. Notamment, elles pourront leur apprendre comment favoriser une médiation et comment l'accompagner. L'ENM et les écoles d'avocats devraient par ailleurs, lors de la formation initiale, accorder une plus grande place aux modes de règlement négocié des litiges.

Dès lors que les mesures préconisées visent à favoriser la diffusion d'une culture, il y a lieu d'évaluer le dispositif afin de vérifier s'il répond aux attentes et d'apporter des modifications si tel n'est pas le cas. Cette évaluation pourra être confiée aux universités avec lesquelles un partenariat devra être envisagé.

PROPOSITION N° 16 : Promouvoir dans les universités une culture de la médiation et faire assurer par les facultés de droit, ainsi que par l'ENM et les écoles d'avocats, un enseignement méthodologique approprié, le dispositif mis en œuvre devant être soumis à évaluation périodique.

Il faut également s'interroger sur la place qu'occupent dans ce dispositif les professions réglementées et notamment les avocats. La qualité d'avocat médiateur tend à devenir une spécialité reconnue. Le groupe de travail est favorable à cette évolution, qui est un puissant levier de diffusion d'une culture des solutions négociées. Le barreau a nécessairement un rôle central à jouer en ce domaine puisque c'est le plus souvent à l'avocat que s'adressent les personnes qui ne savent pas comment résoudre un différend. Il est toutefois important de distinguer l'avocat qui accompagne une partie (son client) lors d'une médiation de celui qui exerce l'activité de médiateur, tenu de respecter strictement un devoir d'impartialité et de neutralité envers l'ensemble des parties. Il faut donc instaurer deux types de formation bien distincts : celle d'accompagnant à la médiation et celle de médiateur. Médiation et procédure participative doivent aussi, et pour les mêmes raisons, être soigneusement distinguées.

Il est très encourageant que le barreau de Paris ait fait de la médiation le sujet majeur de son action pour l'année 2013. Sa bâtonnière, entendue par le groupe de travail, s'est engagée résolument dans cette voie et une école de la médiation a été créée. Au terme de 130 heures de formation, elle délivre un certificat pour les avocats qui veulent acquérir la compétence nécessaire pour accompagner efficacement leurs clients dans les démarches de médiation. L'école professionnelle d'avocats consacre 15 heures au minimum à ce sujet. La médiation devant être abordée de manière différente selon les domaines d'activité, le barreau est attentif à l'existence de médiateurs spécialisés.

On peut attendre de ces initiatives et de ce dynamisme un effet d'entraînement de nature à donner de l'essor à la pratique de la résolution négociée des litiges. Ils encouragent et amplifient le développement du processus collaboratif, notamment en matière familiale, auquel un millier d'avocats environ ont déjà été formés. Ce processus représente la forme la plus achevée de recherche d'une résolution amiable d'un conflit puisque, mettant en œuvre la pratique de la négociation raisonnée, qui se distingue de la négociation de position, il suppose la renonciation à saisir le juge pendant toute sa durée et que, en cas d'échec, à vrai dire très rare, les avocats s'interdisent d'assister et de représenter leur client lors d'une action en justice.

Mais ce processus suppose des parties qui puissent faire abstraction des griefs accumulés pendant leur vie passée, aptes à s'écouter mutuellement et désireuses de se tourner résolument vers la recherche de solutions durables pour l'avenir. S'il y a lieu d'encourager cette pratique, qui illustre mieux que toute autre les avantages que l'on peut attendre de la diffusion de cette nouvelle culture, le constat actuel reste qu'elle peine à s'imposer dans le monde judiciaire, ce qui rend nécessaire l'étude des moyens de la promouvoir.

B.2 Inciter à recourir à la médiation

C'est la médiation qui réclame attention en ce domaine.

L'offre de conciliation, gratuite, bien répartie sur le territoire, sous réserve d'une dynamisation nécessaire dans certains ressorts de cours d'appel, bien repérée par les acteurs de l'action politique et sociale des communes, permet en effet une écoute qui est précieuse pour apaiser les conflits et elle obtient des

résultats satisfaisants. Une meilleure coordination avec l'institution judiciaire paraît être la principale voie du progrès à rechercher, outre une nécessaire amélioration des conditions matérielles dans lesquelles travaillent parfois les conciliateurs. Elle traite certes des problèmes dont beaucoup ne donneraient pas lieu à une action en justice, mais elle est en cela un facteur important de paix sociale. En ce qu'elle peut éviter que ne s'enveniment des différends qui paraissent bénins, elle a aussi un rôle de prévention dont on aurait tort de sous-estimer l'importance. Elle doit être encouragée et dynamisée. Elle concourt pleinement à l'accès au droit par l'action conjuguée de ses bénévoles. Mais elle a un domaine d'intervention circonscrit aux petits litiges de la vie courante, essentiellement en matière de consommation, de rapports locatifs et de voisinage, outre l'aide importante qui peut être apportée aux particuliers pour l'utilisation efficace des plateformes de règlement en ligne des litiges qui tendent à se développer. Il n'apparaît pas réaliste de chercher à généraliser la conciliation pour promouvoir une offre plurielle de justice.

C'est donc la médiation qui doit concentrer l'essentiel de notre étude, si nous voulons réellement éviter un traitement juridictionnel exhaustif des conflits.

Sur cette question essentielle, deux options sont possibles :

- poursuivre la recherche du développement d'une culture de la médiation en assurant la promotion de cette procédure négociée ;
- adopter une politique plus volontariste, au moyen de mécanismes plus incitatifs ou plus directifs, allant jusqu'à rendre obligatoire un préalable de négociation.

La démarche retenue peut varier selon la nature du litige. Hors séparations conjugales et parentales, la première branche de l'alternative paraît la seule solution possible. Aucun principe ne permet de faire de la recherche d'un accord le préalable d'un procès. Lorsque l'instance est engagée, le recours accru à la médiation est avant tout une affaire de « réflexe » du juge. Notamment en référé, à la mise en état, dans les conflits de voisinage, dans certains litiges commerciaux, il faut être attentif à la possibilité d'une solution négociée lorsqu'elle est conforme à l'intérêt des parties. Cet intérêt doit être apprécié en considérant la finalité longue de la justice et non la perspective d'un simple succès ponctuel au vu des prétentions exposées. Lorsque l'on a affaire à des personnes appelées à conserver des relations ou qui devront continuer d'avoir des intérêts liés, le gain d'un premier procès risque en effet d'être rapidement remis en cause par le perdant qui sera tenté d'engager une autre action pour rechercher un avantage de nature à compenser sa perte.

Le développement recherché d'une culture de la négociation conduit à déplorer que, faute de financements publics, il ait été mis fin en décembre 2010 au Forum des droits sur l'internet, plateforme de règlement en ligne des litiges, gratuite pour les justiciables, qui avait été créée en 2001 avec l'objectif essentiel de régler amiablement les différends liés à l'internet. Cet arrêt est regrettable car l'efficacité de la plateforme était reconnue, près de 6 800 cas ayant été traités avec un taux de règlement amiable de 88%. Elle avait conclu, le 7 avril 2009, avec la cour d'appel de Paris, un protocole d'accord en vue de développer la médiation en ligne au sein de plusieurs juridictions de première instance pour régler les litiges nés de l'usage de l'internet. Le dispositif mis en œuvre a consisté à délivrer une information aux justiciables sur le forum avant toute saisine de la juridiction et à organiser un mécanisme de double convocation. Le premier président de la cour d'appel a tiré un bilan positif de cette expérience au terme d'une année de fonctionnement où 66 affaires ont été traitées avec un taux de règlement amiable de 85%.

Si ce dispositif de règlement en ligne n'a été utilisé que pour un type de contentieux strictement délimité, il constitue une excellente expérience qui devrait être reprise et étendue à d'autres domaines. Il faut souligner à cet égard que la généralisation des technologies numériques suscite nécessairement, pour des groupes soucieux de rationaliser le traitement des litiges et de prévenir les aléas et le coût de procédures contentieuses en matière de consommation, la volonté d'organiser des dispositifs de médiation en ligne, qui sont inévitablement appelés à se développer. Si l'autorité publique ne prend pas en temps utile les dispositions nécessaires pour l'organiser, elle sera mise en œuvre par des opérateurs ayant une moindre préoccupation du respect des droits et de la recherche d'équilibre entre les parties au conflit.

L'autorité publique ne peut d'ailleurs se désintéresser plus longtemps de cette question. L'Union européenne vient en effet d'adopter une directive⁴³ permettant aux consommateurs d'avoir accès à des procédures de règlement extrajudiciaire de leurs litiges avec des professionnels dans les contrats de vente ou de service. Elle oblige les Etats à assurer la promotion des entités chargées de la mise en œuvre de ces procédures et à veiller à ce qu'elles soient efficaces et équitables.

Par ailleurs, un règlement⁴⁴ prévoit la mise en place d'une plateforme européenne de règlement en ligne des litiges visés par la directive, gérée par la commission européenne et qui constitue un guichet unique pour les consommateurs et les professionnels. Doivent être créés dans chaque Etat des points de contact chargés d'apporter une aide à la résolution des litiges dont la plateforme est saisie, avec création d'un formulaire de réclamation électronique visant à faciliter les demandes.

L'occasion est ainsi donnée de mettre en œuvre un ambitieux projet qui, au-delà même du champ d'application de la directive européenne, répond à l'objectif de favoriser par le recours aux nouvelles technologies numériques la résolution amiable de conflits. Du fait de leurs faibles enjeux financiers pour les particuliers, ils ne donnent généralement pas lieu à une action judiciaire mais ils n'en doivent pas moins trouver une solution pour assurer un fonctionnement équitable du marché de distribution de biens et de services⁴⁵.

PROPOSITION N° 17 : Créer une plateforme de règlement en ligne des litiges répondant à l'objectif de favoriser, par le recours aux nouvelles technologies numériques, la résolution amiable des conflits.

Le litige familial pose des questions d'une autre nature. Il ne concerne pas seulement les intérêts particuliers des deux parties au procès. La séparation conjugale a des incidences fortes sur les politiques publiques (aide sociale, logement). Des principes supérieurs de protection sont en jeu lorsque le couple qui se sépare a eu des enfants. La fin de la vie commune ne met pas un terme à l'exercice conjoint d'une responsabilité d'importance majeure qui est l'autorité parentale. Parvenir à un exercice apaisé de celle-ci est unanimement considéré comme favorable à l'intérêt de l'enfant, ce qui pourrait justifier que soit imposé le recours à des procédures favorisant la restauration du dialogue entre les parents. S'ajoutent à ces motifs généraux des raisons plus spécifiquement judiciaires. Ce type de litige représente plus de la moitié du contentieux civil traité par les tribunaux de grande instance. Il est de ceux qui suscitent le plus fort besoin d'une écoute attentive et il s'agit d'un contentieux répétitif, dans lequel il n'est pas rare que

43- Directive du Parlement européen et du Conseil 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extra-judiciaire des litiges de consommation.

44- Règlement européen du Parlement et du Conseil n° 524/2013 du 21 mai 2013 relatif au règlement en ligne des litiges de consommation.

45- Le SM estime qu'il est nécessaire que cette mission de service public soit exercée sous forme d'une régie directe.

le juge soit saisi de questions d'importance secondaire, dont la résolution est sans effet durable sur le véritable problème qui tient à l'impossibilité pour les parties d'avoir un dialogue suffisant pour exercer de manière non conflictuelle leurs responsabilités communes, essentiellement l'autorité parentale. Il est donc légitime en cette matière d'assigner à l'intervention judiciaire l'objectif d'un apaisement durable des relations plutôt que l'accumulation de jugements ponctuels qui ne permettent pas de traiter la réalité du conflit.

La réflexion sur ce point est étroitement liée à la question que pose le financement de toute politique plus ambitieuse, question qui sera examinée plus avant.

Il doit simplement être rappelé ici que le coût de la médiation familiale est largement pris en charge par les organismes signataires d'un protocole national qui se sont engagés financièrement⁴⁶.

Les professionnels de la médiation que nous avons entendus ne conçoivent pas qu'elle soit rendue obligatoire. Elle n'est pas à proprement parler un processus de règlement des litiges mais un procédé qui met les parties à un différend en présence d'un tiers pour les aider à restaurer un dialogue. Ce n'est que de manière induite qu'elles peuvent ainsi trouver elles-mêmes la manière d'exercer leurs responsabilités communes et de régler leurs litiges d'une manière apaisée.

Un tel processus n'est possible qu'entre des personnes de bonne foi, désireuses de s'engager dans la recherche d'une solution négociée ou acceptant à tout le moins d'y participer. Les médiateurs ont la légitime préoccupation de préserver cette approche, nécessairement neutre et non directive. Ils redoutent d'être instrumentalisés par une justice qui ferait pression sur les justiciables pour qu'ils s'engagent dans une médiation forcée. L'augmentation du nombre des réunions d'information sur la médiation, sous l'impulsion des services judiciaires des affaires familiales, inciterait des justiciables à venir les rencontrer avec pour unique préoccupation de ne pas indisposer leur juge. Le développement de ces entretiens, qui ne s'accompagne pas pour l'instant d'une augmentation du nombre des médiations judiciaires, aurait déjà pour effet de déséquilibrer l'activité de certains services.

Par ailleurs, même si le coût de la médiation familiale est largement pris en charge par des fonds publics, elle n'est pas gratuite, ce qui permet difficilement de l'imposer de manière indifférenciée. Certes, le coût résiduel de 2 € par séance et par personne pour un justiciable bénéficiant de l'AJ totale est essentiellement symbolique, selon une exigence commune à tous les praticiens qui œuvrent dans ce secteur d'activité et qui vise à assurer la motivation et la responsabilisation de l'intéressé. Mais ce coût minimum augmente avec les ressources du justiciable et peut atteindre 131 euros, soit 262 euros par séance. On sait que ceux qui ne bénéficient que d'une AJ partielle, ainsi que ceux dont les revenus dépassent de peu les plafonds permettant d'y prétendre, ont de vraies difficultés à financer le coût d'un procès. Toute charge supplémentaire peut s'avérer pour eux difficilement supportable. Enfin, il ne faut pas limiter l'appréciation du coût au seul financement de l'intervention du médiateur. Il faut aussi prendre en considération la rémunération de l'avocat dont le justiciable doit pouvoir s'assurer le concours pour s'engager dans un processus négocié en pleine connaissance de ses droits. Il doit pouvoir s'appuyer sur lui si l'on veut assurer la nécessaire égalité des parties et la recherche de solutions équilibrées, qui ne soient pas la simple consécration d'une position dominante. Certes, il n'est pas nécessaire d'assurer une présence

46- Le partenariat instauré entre le ministère de la justice, le ministère en charge de la famille, la Caisse nationale d'allocations familiales et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, a pour objectif de développer et de structurer l'offre de médiation familiale sur l'ensemble des territoires. Il est essentiellement envisagé comme l'un des éléments contribuant au dispositif de soutien à la parentalité, qui a été structuré par le décret n° 2010-1308 du 2 novembre 2010. Le financement public des services de médiation familiale était en 2011 de 19 186 025 euros. La CNAF assurait la majeure partie de ce financement public (78,12 %), le ministère de la justice n'intervenant que pour une part réduite (4,95 %).

constante de l'avocat pendant toute la durée d'une médiation familiale, sauf si son client en a besoin pour être rassuré. Au stade initial d'un travail relationnel visant à la restauration d'un dialogue, sa présence peut être allégée. Son assistance est en revanche très utile au stade de la négociation d'un accord et elle l'est d'autant plus si le succès de la médiation permet d'entrevoir un accord global, portant non seulement sur les modalités de la vie séparée et sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, mais aussi sur la liquidation des intérêts patrimoniaux. En effet, les parties n'ont pas nécessairement une claire conscience en ce domaine de leurs droits et de la portée des décisions qu'elles peuvent être tentées de prendre. La présence de l'avocat peut être moins constante, même si son rôle d'assistance doit se poursuivre, lorsque, après règlement de la vie séparée, une nouvelle négociation s'avère nécessaire pour renouer les fils du dialogue et modifier sur des points de détail des mesures précédemment adoptées⁴⁷.

Tout ce qui précède n'incite pas à imposer de manière autoritaire une tentative de médiation comme mode de règlement du litige familial, sauf à adopter une politique ambitieuse de financement qui viserait à l'instauration d'une véritable couverture juridique universelle, sur le modèle de la couverture maladie universelle, permettant une réelle prise en charge de la tentative préalable de règlement négocié, incluant le coût d'intervention d'un avocat.

S'engager dans cette voie imposerait toutefois de créer un service public de la médiation familiale, dont la lourdeur pourrait être malaisément conciliable avec l'objectif recherché et les attentes des usagers qui vont dans le sens d'une souplesse accrue et d'un passage aussi aisé que possible d'une phase négociée à une phase contentieuse.

Il ne faut pas non plus mésestimer les risques de contournement que pourrait susciter l'instauration d'un préliminaire obligatoire de négociation. Les précédents observés devant le tribunal d'instance et le conseil de prud'hommes, ainsi que l'échec de ces procédures en Allemagne et en Italie, donnent matière à quelque scepticisme.

Toutes ces raisons ont incité le groupe de travail à écarter une tentative de médiation obligatoire avant saisine du juge en matière de conflit familial. L'exemple contraire du Québec pourrait induire la tentation inverse, mais la différence de culture entre les deux pays rend la comparaison hasardeuse. Il est d'ailleurs significatif de constater qu'au Québec la généralisation de la médiation n'est pas la conséquence d'une réforme voulue par la représentation nationale ou par l'administration mais d'une initiative prise par des mouvements visant à défendre les droits des femmes.

La reconnaissance depuis plusieurs années des avantages des solutions négociées n'ayant pas suffi à provoquer l'essor souhaité de la médiation familiale, il y a lieu de rechercher des formes d'incitation pour atteindre cet objectif, sans pour autant la rendre obligatoire.

a) Le rapport Guinchard a préconisé (propositions 51 et 52) l'instauration d'une double convocation en matière familiale, comme cela se pratique déjà pour la conciliation, ainsi qu'une tentative de médiation obligatoire préalable aux actions visant à modifier une décision de justice statuant en matière d'autorité parentale. Cela a donné lieu à une expérimentation mise en œuvre aux TGI de Bordeaux et d'Arras.

47- La CGT considère qu'il n'y a pas lieu de favoriser la présence de l'avocat dans la procédure de la médiation judiciaire.

Les avantages d'ores et déjà avérés de la double convocation, soulignés par tous ceux qui l'ont expérimentée, conduisent à proposer qu'elle soit généralisée, sans attendre l'issue de cette expérimentation. Il ne s'agit pas de la rendre obligatoire, puisque l'expérience montre qu'elle n'est efficace que lorsqu'elle est pratiquée après une sélection des affaires pour s'assurer de son utilité. La démarche consiste à faciliter son utilisation par la mise au point de modèles de formulaires et de conventions à l'échelon local pour promouvoir les partenariats nécessaires. Le barreau de Paris a par ailleurs utilement fait observer au groupe de travail que l'avocat ne devait pas se sentir exclu du processus d'information sur la médiation, si on veut qu'il l'accompagne et que son client ne se montre pas réticent à l'idée de s'engager dans cette voie, privé du repère et de la confiance que peut lui donner l'assistance de son conseil.

PROPOSITION N° 18 : Généraliser, sans la rendre obligatoire, la double convocation en matière familiale afin de favoriser les démarches de médiation en fournissant aux juridictions des modèles de formulaire et de convention permettant d'asseoir sur des bases précises les partenariats nécessaires et en favorisant à ce stade la présence de l'avocat.

L'expérimentation mise en œuvre à Bordeaux et à Arras a débuté trop tardivement pour qu'il soit possible d'en tirer les enseignements à la date de la remise du présent rapport.

Elle ne contredit pas la position prise par le groupe de travail d'écarter l'obligation d'une médiation préalable en matière familiale. Limitée aux hypothèses, malheureusement fréquentes, où les parties se présentent plusieurs fois devant le juge pour régler des questions récurrentes relatives aux modalités de l'autorité parentale, l'expérimentation vise à remédier spécifiquement à une difficulté déjà évoquée, qui est bien connue des juges aux affaires familiales. Ils sont parfois appelés à trancher des questions correspondant aux préoccupations immédiates de parties qui se heurtent à une situation de blocage dont elles essaient de sortir en recourant à la facilité qui consiste à saisir le juge, sans donner à celui-ci les moyens d'appréhender le conflit dans toutes ses dimensions. Chaque difficulté ponctuelle peut donner lieu à un nouveau procès, selon un processus sans fin qui ne satisfait personne.

On voit bien où se situe le problème : mettre véritablement fin au litige suppose de restaurer une capacité de communication et de collaboration suffisante. Or, la décision judiciaire ne peut permettre à elle seule d'atteindre cet objectif. Il résulte des dispositions combinées des articles 372, 373-2 et 373-2-1 du code civil que les parents exercent en commun l'autorité parentale. Leur séparation est sans incidence sur ce point. Le juge peut certes en confier l'exercice à l'un des deux parents seul, si l'intérêt de l'enfant le commande, mais seules des carences affectives ou éducatives peuvent justifier cette exception à la règle générale d'un exercice commun. Il ne peut être exclu sur la seule constatation d'un conflit parental. La décision judiciaire donne ainsi un cadre juridique approprié, très généralement l'autorité parentale conjointe, mais l'exercice harmonieux de celle-ci suppose réunies d'autres conditions qui ne relèvent pas du droit. Elles tiennent à la psychologie des personnes, à leur vécu commun, aux circonstances de la séparation, au nouvel équilibre de vie retrouvé ou non par chacun. Le temps joue aussi un rôle essentiel : lorsque le conflit est dans une phase aigüe, il est vain de rechercher une négociation.

L'apaisement du conflit familial ne peut donc qu'être le résultat d'une prise de conscience des parties et d'une action associant plusieurs partenaires. C'est cet objectif spécifique que vise l'obligation d'une information sur la médiation avant toute introduction d'une requête modificative. Le groupe de travail cherche à redonner au juge les moyens de résoudre durablement le litige et d'éviter une banalisation de son intervention qui en affaiblit les effets et la rend peu lisible pour nos concitoyens. Il ne peut donc qu'approuver l'expérimentation entreprise. Il restera à vérifier, lorsqu'elle prendra fin, si l'objectif recherché a bien été atteint.

On peut toutefois se demander si les résultats obtenus à Arras seront significatifs de ce qui peut être espéré d'une généralisation. Cette juridiction n'a pas en effet été choisie au hasard. Elle a développé depuis 2008 une politique très volontariste en ce domaine sous l'impulsion de son président d'alors, M. Daniel Coquel, qui avait été membre de la Commission Guinchard. Il a rencontré l'adhésion du barreau local, profité d'initiatives performantes en matière sociale du conseil général du Pas de Calais et bénéficié du dynamisme d'un service de médiation géré par l'UDAF du département. Les résultats obtenus sont remarquables puisque, sur les 1 100 à 1 200 requêtes par an présentées à Arras au titre du contentieux hors et après divorce, la moitié des requêtes ont été orientées vers une médiation familiale et le juge a homologué en moyenne annuelle 250 à 260 accords. Le processus retenu est le suivant : sur sélection par le juge des dossiers susceptibles de donner lieu à médiation, les parties sont tenues de se prêter à une tentative de médiation familiale préalable qui donne lieu à une convocation au Palais de justice. Le choix du lieu est significatif car il met en évidence un contrôle du juge. Le magistrat intervient pour homologuer l'accord trouvé par les parties ou pour trancher le litige subsistant.

On ne saurait mieux démontrer le bénéfice qui peut être tiré de l'avènement d'une culture locale propice au développement des procédures négociées.

Les avocats d'Arras ont bien compris que ce mode de résolution des litiges ne peut s'analyser en une déjudiciarisation qui aurait pour effet de les exclure ou de marginaliser leur rôle mais qu'au contraire, en ce qu'il échappe à toute standardisation et s'analyse en un processus évolutif, il les rend encore plus nécessaires pour assurer la défense des intérêts bien compris de leurs clients et leur prodiguer des conseils avisés.

Dit autrement, cela revient à faire prévaloir la finalité longue de la justice sur les enjeux à court terme et à faire coïncider autant qu'il est possible le différend soumis à la justice avec la réalité du conflit familial. Il reste à vérifier si une obligation, lorsqu'elle est édictée sans que cette culture préexiste, peut la favoriser ou si, au contraire, elle est de nature à susciter des rejets et des stratégies d'évitement qui peuvent aller à l'encontre du but recherché.

b) Encore faut-il souligner qu'il ne suffit pas d'être convaincu des avantages **des modes de résolution négociés des conflits** pour que ceux-ci se développent. Cela suppose un partenariat, au sein du tribunal, entre les magistrats et le greffe pour une action d'ensemble cohérente, avec le barreau, ainsi qu'avec les services de médiation familiale et leurs financeurs, au premier rang desquels les caisses d'allocations familiales. Une telle action prend inévitablement du temps. Beaucoup de magistrats sont actuellement trop préoccupés de ne pas perdre pied face à l'afflux des demandes pour s'engager dans de telles initiatives. Le groupe de travail a en outre constaté que, pour beaucoup de juges aux affaires familiales, le temps pris par la recherche en cours de procédure d'une solution négociée pose un problème pour la mesure de leur performance en ce qu'il allonge la durée de l'instance mesurée par l'indicateur de la durée des affaires terminées.

Si l'institution veut réellement favoriser le développement des modes négociés de règlement des litiges et de la médiation familiale en particulier, cet objectif doit faire explicitement partie des missions dévolues aux chefs de juridiction et aux chefs de service, afin que le temps qui lui est consacré ne puisse apparaître comme indûment distrait des tâches juridictionnelles. Les résultats obtenus doivent en outre être mesurés. Il serait opportun à cet égard de créer deux indicateurs nouveaux⁴⁸:

- un indicateur permettant d'identifier, parmi les procédures qui ne se terminent pas par une décision contentieuse mettant fin à l'instance, celles qui trouvent leur terme par un accord, qu'il procède d'une conciliation ou d'une médiation, en distinguant selon la nomenclature des affaires ;
- un ratio permettant de connaître le pourcentage de divorces par consentement mutuel donnant lieu ultérieurement à des instances modificatives relatives à l'exercice de l'autorité parentale.

Ce second indicateur est utile car tous les juges aux affaires familiales constatent que de nombreux divorces par consentement mutuel donnent lieu à de telles instances modificatives, parfois très conflictuelles. Si l'on comprend bien que les modes de vie des parents évoluent et que peuvent ainsi être remis en cause des équilibres trouvés lors de la séparation, notamment lorsque l'un d'entre eux déménage et s'éloigne sensiblement du lieu de vie habituel des enfants, il est souvent constaté que le retour devant le juge traduit la fragilité du consentement initial, parfois donné pour obtenir une décision rapide au moindre coût, mais sans accord véritable sur toutes les conséquences de la séparation. La baisse du ratio traduira donc une amélioration de la qualité des accords fondant les divorces par consentement mutuel.

Il conviendra que ces deux indicateurs puissent être renseignés par l'application informatique wincit-gj afin qu'ils soient rendus disponibles sur simple interrogation de la banque de données.

PROPOSITION N° 19 : Faire du développement des modes négociés de règlement des litiges, et en tout premier lieu de la médiation familiale, un objectif de performance qualitative assigné aux chefs de juridiction et créer en ce domaine deux indicateurs spécifiques :

- a) Un indicateur permettant d'identifier, parmi les procédures qui ne se terminent pas par une décision contentieuse mettant fin à l'instance, celles qui trouvent leur terme par un accord, qu'il procède d'une conciliation ou d'une médiation, en distinguant selon la nomenclature des affaires.
- b) un indicateur permettant de connaître le pourcentage de divorces par consentement mutuel donnant lieu ultérieurement à des instances modificatives relatives à l'exercice de l'autorité parentale.
- c) L'enjeu de faire coïncider autant que possible le différend soumis à la justice avec la réalité du conflit familial est apparu au groupe de travail d'une telle importance qu'il a estimé nécessaire de faire porter un effort particulier sur l'écoute initiale. Il a été dit en effet dès l'introduction du présent rapport que l'écoute est une notion de référence pour l'office du juge. Elle est nécessaire à une approche qualitative en ce qu'elle écarte le risque d'une standardisation excessive du procès. Elle peut aider les parties à prendre conscience de la finalité longue de la décision à intervenir et les inciter à s'engager dans la recherche d'une solution négociée. Elle peut leur donner à cet effet toutes informations utiles sur la jurisprudence habituelle intéressant leur situation, au vu des référentiels disponibles, qui seront examinés à la seconde partie du présent rapport.

48- L'USM est d'accord sur le principe mais émet des réserves sur la pertinence des indicateurs proposés.

Confié au greffier juridictionnel, cet entretien initial d'écoute et d'orientation doit être envisagé dans tous les litiges relatifs à la séparation (divorce hors consentement mutuel, différends survenant lors de la rupture des couples non mariés), ainsi que dans les contentieux postérieurs à cette séparation. L'entretien sera l'occasion pour le greffe de mettre au point avec les justiciables et leurs avocats la mise en état du dossier, conformément à la compétence de principe dévolue en cette matière au greffier, comme exposé à la seconde partie du rapport. Le greffier pourra, après avoir entendu les parties et avec leur accord, ordonner une mesure d'instruction. Les justiciables seront convoqués par lettre simple à ce rendez-vous qui devra être organisé à bref délai pour ne pas différer significativement la date de la comparution devant le juge. Une convocation à cet effet sera remise par le greffier.

Un large consensus s'est dégagé sur cette proposition.

L'USM et le SM font valoir toutefois qu'elle se heurte à un sérieux problème de moyens, compte tenu du nombre très important de procédures familiales contentieuses. L'USM ajoute qu'elle ne peut y être favorable, compte tenu du déplacement supplémentaire qu'elle impose au justiciable et de l'obligation pour celui-ci de rémunérer son avocat pour la prestation correspondante. Les fonctionnaires sont en revanche très favorables à cette mesure. La surcharge de travail ne leur semble pas évidente, si l'on considère le temps considérable qu'ils consacrent actuellement à renseigner les justiciables dans ce type de procédure. Il leur semble plus rationnel et plus profitable que cette disponibilité soit consacrée à un entretien contradictoire, pouvant porter sur toutes les questions intéressant l'organisation du procès et la gestion du litige. Il n'imposera pas nécessairement aux parties un déplacement supplémentaire, du moins dans les affaires les plus conflictuelles. Le juge doit en effet souvent diligenter, à l'issue d'une première audience, une mesure d'instruction (enquête sociale ou expertise) que le greffier pourra ordonner, avec l'accord des parties, à l'issue de son entretien.

Le groupe de travail préconise d'expérimenter ce dispositif dans quelques ressorts, afin d'évaluer tant son apport qualitatif que son incidence sur la charge de travail des greffes⁴⁹.

PROPOSITION N° 20 : Instaurer, dans tous les contentieux engagés devant le juge aux affaires familiales, sauf les divorces par consentement mutuel, un entretien initial confié au greffier juridictionnel (voir infra propositions n° 27 et 46 a).

d) Toujours dans le but de favoriser le développement de la médiation familiale, le groupe de travail s'est interrogé sur la manière dont elle est prise en charge par l'aide juridictionnelle.

Indépendamment même de l'insuffisance de la rémunération procurée aux avocats, maintes fois soulignée, le mécanisme d'attribution de l'AJ ne prévoit qu'un traitement à l'acte. Il ne comporte ni valorisation qualitative ni incitation à s'engager dans des procédures négociées, qui prennent pourtant plus de temps à l'avocat que le traitement contentieux d'un litige selon une modélisation préétablie.

49- La CGT n'est pas favorable à cette proposition, étant opposé à la proposition de créer la fonction de greffier juridictionnel.

Doit être encouragée, en matière familiale, l'adoption de protocoles-type entre juridictions et barreaux, ayant pour fondement juridique l'article 29, alinéas 2 et 4, de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991. Ils permettront à des avocats ou des structures d'exercice professionnel d'avocats, volontaires pour exercer dans ce secteur d'activité, de consentir, sous contrôle de leurs ordres, des engagements de disponibilité, de compétence et de formation aux procédures négociées en matière familiale, en contrepartie d'une revalorisation de l'indemnité qui leur sera servie au titre de l'AJ. Cette incitation qualitative, sur la stricte base du volontariat, est de nature à augmenter le nombre des avocats acceptant de se former aux techniques de la négociation et de structurer leur activité pour mettre en œuvre ces techniques. Elle s'inspire des protocoles dits « art. 91 » qui existent déjà pour l'organisation de la défense pénale. Le récent rapport de septembre 2013 de l'Inspection générale des services judiciaires, effectuant pour la modernisation de l'action publique une évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle, évoque d'ailleurs, au nombre des pistes qui doivent être examinées, celle d'une extension de ces protocoles de défense pénale aux affaires civiles sensibles, en les améliorant.

PROPOSITION N° 21 : Accorder, dans une proportion à déterminer, une augmentation du montant de l'aide juridictionnelle accordée en matière familiale aux avocats ou aux structures professionnelles d'avocats ayant consenti, sous le contrôle de leurs ordres, des engagements de disponibilité, de compétence et de formation aux procédures négociées.

C. Un développement à financer

Ce qui est dit à la rubrique précédente est de nature à accroître les dépenses d'aide juridictionnelle au titre du contentieux familial, alors qu'elle est fortement critiquée comme n'assurant pas une rétribution convenable des avocats. Cette insuffisance était déjà mise en évidence dans un rapport déposé par le sénateur du Luart en 2007⁵⁰.

Il est en outre constant que le coût d'un procès peut être dissuasif pour ceux qui ne bénéficient que d'une prise en charge limitée au titre d'une AJ partielle ou qui ont des revenus trop élevés pour prétendre à une aide, sans avoir pour autant des moyens financiers suffisants.

La situation actuelle des finances publiques ne permet pas toutefois d'envisager de manière réaliste, à système constant, un relèvement des critères d'attribution de l'aide juridictionnelle ou un abondement significatif du budget de celle-ci.

D'autres études sont en cours pour envisager en ce domaine des réformes et le groupe de travail n'a pas considéré qu'il relevait de sa mission de mener une réflexion globale sur ce sujet. Il a toutefois considéré qu'il lui revenait de s'interroger sur la manière dont pourrait être assuré le financement de ses propositions portant plus spécifiquement sur un « amont du procès » et sur le rôle accru qu'il cherche à faire jouer aux parties et à leurs conseils dans le déroulement des procédures judiciaires.

De telles évolutions imposent la reconnaissance financière de ces diligences nouvelles et elles posent la question de leur financement, dans le contexte défavorable qui vient d'être évoqué.

50- Rapport d'information du Sénat n° 23 du 9 octobre 2007 "l'aide juridictionnelle: réformer un système à bout de souffle".

Pour résoudre cette difficulté, il faut, soit trouver des modalités de prise en charge ne faisant pas appel au budget de l'aide juridictionnelle, soit dégager des ressources nouvelles.

La première option a donné lieu à des études sur une amélioration du dispositif de l'assurance de protection juridique (APJ), alors que la recherche de ressources nouvelles s'est essentiellement intéressée à la définition d'une taxe.

C.1 L'assurance de protection juridique (APJ)

Conçue pour aider les assurés à résoudre les petits tracas de la vie courante, elle a connu une forte expansion. Son chiffre d'affaires était en 2010 de 921 millions d'euros (dont 71% de contrats souscrits par des particuliers), à comparer aux 378 millions d'euros du budget de l'aide juridictionnelle pour l'année 2013. L'APJ concourt de manière non négligeable à la résolution amiable des litiges. 70% des dépenses concernent en effet le règlement amiable des différends et 30% le financement d'un traitement judiciaire. Pour la promouvoir, les assureurs ont développé la communication d'informations, le règlement amiable et rapide des litiges, ainsi que la prise en charge des frais en cas de contentieux judiciaire. C'est par une sorte d'effet collatéral que cette politique a permis une forme d'accès au droit pour les assurés et l'évitement d'une judiciarisation de tous les litiges. Les assureurs sont d'autant plus incités à privilégier le règlement amiable des conflits que son coût moyen (720 € pour le groupement des entreprises mutuelles d'assurance et 750 € pour la fédération française des sociétés d'assurance) est très inférieur à celui d'un traitement judiciaire du litige (respectivement 2 642 € et 2 700 €).

L'APJ intervient pour l'essentiel dans les domaines suivants :

- 1- le droit de la consommation (37%)
- 2- les litiges en matière de logement, y compris les conflits de voisinage (29%)
- 3- les relations avec les employeurs (23%)
- 4- les litiges avec les organismes sociaux, la copropriété et le droit de la famille

Elle intervient peu en revanche dans les domaines qui sont essentiellement ceux de l'AJ : le contentieux pénal (43%) et le contentieux familial (25%). Les raisons avancées sont l'impossibilité de couvrir par l'assurance la commission d'activités criminelles ou délictuelles, l'absence d'aléa comme le coût élevé d'une telle garantie en matière familiale.

Si l'exclusion de la matière pénale n'est guère contestable, hormis la garantie pour les parents de la responsabilité civile encourue pour les crimes et délits commis par leurs enfants mineurs, l'argument de l'absence d'aléa en matière familiale n'apparaît pas déterminant. Les contrats les plus performants proposent déjà la prise des litiges familiaux, y compris le risque du divorce. La difficulté de l'aléa est résolue par l'exigence d'une antériorité suffisante du contrat d'assurance par rapport à la demande de prise en charge. Ce délai est le plus souvent de deux ans.

Reste le problème du coût de l'assurance du divorce et, plus largement, des conséquences d'une rupture des liens familiaux. Le montant annuel des cotisations des contrats d'APJ qui couvrent ce risque est supérieur à 200 €. Le rapport Darrois⁵¹ a estimé qu'une amélioration de la mutualisation du risque, grâce à une plus large diffusion au titre des contrats de responsabilité civile familiale, permettrait de limiter le surcoût annuel correspondant à cette nouvelle garantie à environ 20 € ou 25 €. Les assureurs évoquent plutôt un surcoût d'environ 80 €. M. Bernard Cerveau, président d'honneur de l'association internationale de l'assurance de protection juridique, entendu par le groupe de travail, estime que la prime correspondant à l'APJ ne dépasserait pas 40 € à 50 € par an pour une couverture des litiges relevant du divorce et du droit social.

51- Rapport sur les professions du droit, mars 2009.

Le ministère de la justice a conduit en 2010 une réflexion dans le but de diminuer les dépenses de l'aide juridictionnelle en faisant jouer sa subsidiarité par rapport à l'APJ, prévue par l'article 2 dernier alinéa de la loi du 10 juillet 1991 dans les termes suivants: "l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection".

Au terme de cette étude, il a été décidé d'écarter le principe d'une obligation d'assurance, qui avait suscité de sérieuses réserves. Il a été relevé que la plupart des assurances obligatoires sont justifiées par un risque que fait peser l'assuré sur la collectivité et dont il doit répondre. Il est plus difficile de soutenir que la défense de l'intérêt général justifie de rendre obligatoire l'APJ qui couvre un risque supporté par l'assuré (frais d'un litige) et non par un tiers, même s'il existe déjà quelques rares exceptions, telles que les garanties catastrophes naturelles dans les contrats d'assurance de biens et l'assurance dommage-ouvrage pour le particulier maître de l'ouvrage. Par ailleurs, il est apparu que le coût risquait de dissuader le public visé, et ce d'autant plus si l'on voulait cibler celui qui serait, du fait de ses revenus modestes, bénéficiaire de l'AJ.

Toutefois, le rapport Darrois suggérait que toute assurance obligatoire couvrant les conséquences d'une action en responsabilité soit complétée par une garantie protection juridique prenant en charge non seulement les frais de procès relatifs au risque principal assuré mais aussi une assistance dans le cadre d'un règlement amiable du litige.

M. Bernard Cerveau va plus loin lorsqu'il propose d'intégrer comme extension obligatoire de garantie des contrats multirisques habitation, que détiennent plus de 90% des ménages, une assurance de protection juridique incluant la couverture des litiges relevant du divorce et du droit social. Serait ainsi assurée une large diffusion de la protection juridique.

Il reste que les bénéficiaires de l'AJ totale n'ont pas toujours les moyens de souscrire une assurance multirisques habitation. Les objections précédemment rappelées sur l'obligation de s'assurer contre un risque qui ne concerne que l'assuré et non les tiers conservent toute leur force. Ceux que leurs choix ou leurs itinéraires de vie mettent à l'abri de tout risque de litige familial ne manqueraient pas de faire valoir que l'assurance contre un tel risque n'a pour eux aucune raison d'être et que l'obligation qui leur serait ainsi faite s'analyserait en une contrainte exercée dans le seul but de mutualiser le risque social des séparations conjugales.

Le groupe de travail a donc décidé d'écarter l'option d'une APJ obligatoire, qu'elle résulte d'un produit d'assurance spécifique ou de l'inclusion de cette garantie nouvelle dans des contrats d'assurance déjà obligatoires ou très largement diffusés.

Reste le constat que le principe de subsidiarité de l'AJ s'applique mal. Très peu nombreux sont les justiciables, pouvant prétendre au bénéfice de l'aide juridictionnelle, qui effectuent préalablement une déclaration de sinistre à leur assureur pour tenter d'obtenir une prise en charge du coût du procès. Les bureaux d'aide juridictionnelle ne disposent pas des éléments d'information qui leur permettraient d'agir efficacement.

Pour répondre à la préoccupation du ministère en ce domaine, des pourparlers ont été menés avec les assureurs et ceux-ci ont fait des propositions le 22 septembre 2010. Outre une campagne de communication pour inciter à la souscription de contrats d'APJ et l'enrichissement des domaines couverts par cette assurance (dont restaient toutefois exclus les litiges relatifs au divorce et à ses conséquences, ceux relevant du droit de la construction et les conflits collectifs du travail), les représentants de la fédération

française des compagnies d'assurance et du groupement des entreprises mutuelles d'assurance ont offert de mieux informer les bureaux d'aide juridictionnelle sur l'existence des contrats d'APJ des demandeurs d'aide juridictionnelle.

Ils ont justement relevé l'excessive complexité de mise en œuvre du principe de subsidiarité qui passe par l'obligation de déclarer la détention d'un contrat de protection juridique lors du dépôt d'une demande d'AJ, avec production de tout document justificatif et utilisation d'un formulaire de déclaration de sinistre, renseigné par le demandeur et par son assureur.

Pour améliorer ce système, ils ont proposé en premier lieu de définir plus précisément les domaines intéressant l'aide juridictionnelle qui peuvent être couverts par des contrats d'assurance, afin que le formulaire de déclaration de sinistre ne soit plus distribué indistinctement mais seulement dans les cas où cela peut s'avérer utile (enfant mineur dont la responsabilité civile ou pénale peut être recherchée à raison de dommages causés à un tiers, personne majeure dont la responsabilité civile est recherchée pour le même motif). Dans ces hypothèses, les assureurs ont suggéré qu'avant même d'ouvrir un dossier d'AJ le bureau d'aide juridictionnelle renvoie le justiciable à son assureur, demande lui étant faite de ne pas revenir en cas de prise en charge totale et de ne revenir qu'ultérieurement en cas de prise en charge partielle. Des réunions spécifiques ont permis de mettre au point un nouveau formulaire. Ces propositions n'ont cependant pas eu de suite, faute d'approbation du ministère.

Le groupe de travail n'estime pas que ces propositions donnent une réponse satisfaisante au problème posé. Elles font en premier lieu abstraction de la situation d'urgence à laquelle peut être confronté le justiciable demandeur d'AJ, qui n'a, par hypothèse, que de faibles ressources et qui peut être dans une situation économique et sociale précaire. Elles ont en outre pour effet de le renvoyer, sans même enregistrer la demande qu'il adresse à un service public, à un approfondissement de sa relation contractuelle avec son assureur, alors même qu'il ignore le plus souvent l'étendue des garanties dont il bénéficie et qu'il n'a pas les moyens d'exiger que lui soit délivré, dans un délai utile, un document attestant du refus de prise en charge.

Pour obtenir la mise en œuvre effective du principe de subsidiarité, le groupe de travail propose en premier lieu que les assureurs soient tenus d'envoyer annuellement à leurs assurés, au moment du renouvellement de leurs contrats, la liste précise des garanties qu'ils ont souscrites⁵². Cette liste pourrait être produite en cas de demande d'AJ.

PROPOSITION N° 22 : Favoriser la subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à l'assurance de protection juridique en impartissant aux assureurs l'obligation d'envoyer annuellement à leurs assurés la liste précise des garanties qu'ils ont souscrites.

Il est également proposé que soit déterminé chaque année, par sondage effectué sur un échantillon de justiciables bénéficiaires de l'AJ, le nombre de cas où le principe de subsidiarité aurait dû s'appliquer, ce qui permettra de déterminer le montant d'une contribution qui sera mise annuellement à la charge des assureurs, correspondant à ce qu'ils sont tenus de prendre en charge au titre de l'obligation qui leur est impartie par l'article 2 dernier alinéa de la loi du 10 juillet 1991. Les sondages et le calcul seront effectués par un organisme comprenant des représentants des sociétés et des mutuelles d'assurance. L'amélioration progressive de la mise en œuvre du principe de subsidiarité, à la diligence de celles-ci, permettra d'obtenir la diminution progressive du versement compensatoire⁵³.

52- La CGT est opposée à une subsidiarité de l'AJ par rapport à une offre d'assurance privée.

53- L'USM a précisé qu'elle ne souhaitait pas se prononcer sur cette proposition.

PROPOSITION N° 23 : Instaurer, à la charge des assureurs de protection juridique, un versement compensatoire correspondant à ce qu'ils doivent prendre en charge au titre des obligations qui leur sont imparties par l'article 2, dernier alinéa, de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

C2. La recherche de ressources nouvelles

L'IHEJ ne peut qu'être approuvé lorsqu'il souligne dans son rapport la responsabilité des collectivités territoriales, directement concernées par les politiques d'accès au droit, par l'implantation des maisons de justice et des points d'accès au droit et qui ont un intérêt direct à une pacification des rapports sociaux sur leur ressort. Elles doivent agir en faveur d'une homogénéisation et d'une meilleure visibilité de l'offre de règlement concerté des litiges. Elles ont un rôle central à jouer dans la coordination des dispositifs et leur articulation avec une politique d'accès au droit cohérente. Elles sont des acteurs essentiels de tout partenariat et elles doivent donc être reconnues comme des ressources pour le développement des procédures négociées. Celles-ci ne peuvent s'envisager qu'inscrites dans un territoire, de manière cohérente avec les mécanismes de régulation sociale qui y sont développés, comme nous l'a rappelé Mme Simone Gaboriau lors de son audition par le groupe de travail.

S'agissant des ressources financières permettant d'accroître le budget de l'aide juridictionnelle, la commission Darrois, s'inspirant des propositions du Conseil national des barreaux, a proposé la création d'un fonds, alimenté par une taxe dont le produit serait affecté, et qui serait due par toutes les professions qui exercent une activité juridique, à titre principal ou accessoire, sauf correctifs visant à ménager ceux qui ont les plus faibles revenus professionnels. Elle a proposé la création d'un fonds car elle a estimé que les ressources collectées ne devaient pas abonder le budget de l'AJ. Elle a en effet considéré que l'intervention de celle-ci dans le règlement amiable des litiges, rendue possible par l'article 10 alinéa 2 de la loi du 10 juillet 1991 modifié par la loi du 18 décembre 1998 (et modifié en dernier lieu par la loi du 22 décembre 2010), constituait une anomalie.

La création d'un fonds pose toutefois des difficultés : une partie des sommes collectées doit servir à assurer son fonctionnement, ce qui diminue d'autant l'efficacité de la taxe. Se pose ensuite le problème de sa gouvernance. Il est proposé qu'elle soit assurée par les conseils départementaux d'accès au droit. Une telle gestion ne pourrait être mise en œuvre sans un partenariat complexe, qu'il peut être difficile d'obtenir dans certains ressorts et qui serait en tout état de cause très consommateur d'énergie pour tous les acteurs.

Le groupe de travail estime préférable que le produit de la taxe, qu'elle soit ou non affectée, abonde le budget de l'aide juridictionnelle dont la gestion est assurée par des organisations de service qui sont déjà opérationnelles.

La proposition retenue par ailleurs de faire assurer chaque fois que nécessaire une écoute initiale des parties à un litige par le greffier, même si elle ne répond pas uniquement à un besoin d'information et d'orientation puisqu'elle vise aussi à faciliter l'écoute et à personnaliser la mise en état de la procédure, n'en conduit pas moins le groupe de travail à estimer qu'il est inutile de retenir la suggestion du Conseil national des barreaux et du rapport Darrois d'instaurer une consultation juridique préalable à la demande d'AJ. Il n'est d'ailleurs pas démontré qu'une telle consultation, menée par l'avocat, apporte une réelle plus-value par rapport aux informations qu'il donne déjà en tout état de cause à son client lors du premier rendez-vous.

Reste à s'interroger sur l'assiette de la taxe. Le groupe de travail ne rejette pas les propositions de faire contribuer tous les professionnels du droit, appelés à participer de manière équitable à l'accès au droit des plus démunis et d'augmenter de manière modérée la taxation des actes soumis à enregistrement ou à publication. Il s'agit toutefois d'un système complexe à mettre en œuvre. Le choix des actes et des professionnels concernés, la nature et la mesure de la contribution, posent inévitablement des problèmes délicats d'arbitrage. Le groupe a considéré qu'il n'avait pas légitimité pour intervenir dans ce débat. Il retient en revanche la proposition du rapport Darrois qui, analysant ces participations, a retenu à la charge des assureurs une augmentation de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance applicable aux contrats de protection juridique, qui est actuellement de 9%.

La marge bénéficiaire de la branche APJ est supérieure à la marge moyenne dégagée par les assureurs. Si l'on ne peut exclure qu'un souci d'optimisation fiscale explique pour partie ces bons résultats, car cette branche est beaucoup moins taxée que d'autres, cette situation provient aussi d'une sous-utilisation des primes collectées pour les garanties de type défense-recours connexes à d'autres contrats d'assurance. Les mécanismes conventionnels de règlement des litiges qui ont à juste titre été massivement adoptés par les assureurs rendent en effet souvent ces garanties inutiles.

Le groupe de travail préconise donc une taxe sur le chiffre d'affaires de l'assurance de protection juridique qui, s'ajoutant au produit du versement compensatoire visant à rendre effectif le principe de subsidiarité de l'AJ, permettra de couvrir les dépenses supplémentaires résultant de ses propositions⁵⁴.

PROPOSITION N° 24 : Augmenter la taxe spéciale sur les conventions d'assurance qui est applicable aux contrats de protection juridique.

1.2.2.2 Rationaliser le procès civil

Deux pistes de réflexion se sont dessinées au cours des travaux du groupe :

- 1- La proposition de généraliser autant que possible, au titre d'une offre plurielle de justice, les tentatives de résolution amiable des conflits en amont de l'intervention judiciaire, a nécessairement une incidence sur la procédure lorsqu'une instance est engagée, après échec d'une négociation. Le travail accompli par les parties et leurs conseils, avant de saisir le juge, doit être mis à profit pour faciliter la mise en état du procès. Incitées à se montrer actives dans la recherche des moyens permettant de résoudre leur différend, les parties ne peuvent être réduites à un rôle passif et la procédure doit leur offrir la possibilité de jouer un rôle accru.
- 2- L'institution judiciaire française est l'une des plus faciles d'accès, mais le juge y est beaucoup moins actif et beaucoup moins présent au contact des parties que ses homologues allemand et britannique par exemple. Cela incite à réfléchir à un nouvel équilibre fondé sur l'efficacité de son intervention et sur l'utilité d'envisager son rôle à certaines phases de la procédure comme celui d'un garant et non d'un intervenant de premier niveau.

54- L'USM a précisé qu'elle ne souhaitait pas se prononcer sur cette proposition.

A. Un premier degré de juridiction à valoriser

A.1 Articuler procédure écrite et orale

Il est communément admis que la procédure écrite avec représentation obligatoire par avocat est bien adaptée à la mise en état et aux échanges d'écritures qu'impose la conception classique du procès qui oppose deux parties sur l'interprétation de la règle de droit. En revanche, lorsque l'appréhension est plus globale et plus humaine, lorsqu'il existe des possibilités de solution négociée, totale ou partielle, la souplesse de la procédure orale offre des avantages puisqu'il est dans sa nature même de favoriser le dialogue. Les défauts qu'on lui prêtait, tenant essentiellement à une plus grande difficulté d'assurer le principe de la contradiction à raison d'un défaut de réglementation des échanges d'écritures et de pièces de procédure, ont été en partie corrigés par le décret n° 2010-1165 du 1er octobre 2010, notamment son article 5 qui, suite aux propositions de la Commission Guinchard, a ajouté au code de procédure civile les articles 446-1 à 446-4.

Il est ainsi tentant de choisir entre ces deux types de procédures, non en fonction de la juridiction ou du juge saisi, mais au cas par cas, selon ce qui paraît le mieux convenir pour chaque affaire. Serait ainsi abandonnée une conception statique du procès au profit d'une conception dynamique, qui suppose une coopération permanente entre le juge et les parties, pouvant reposer, si nécessaire, sur des conventions, entendues comme un outil de gestion du litige. La contractualisation de la mise en état par l'adoption de calendriers de procédure, lorsqu'ils sont définis après une véritable concertation, ainsi que les conventions passées entre les juridictions et les barreaux pour la mise en œuvre de la communication électronique, donnent un premier aperçu de cette administration concertée. Cette tendance actuelle à la « déformalisation » de la procédure est favorisée par les nouvelles technologies qui se caractérisent par l'instantanéité d'échanges entre tous les acteurs et par une remise en cause de la distinction entre l'écrit et l'oral⁵⁵. Elles induisent des modes de communication entièrement nouveaux, qui mettent fin à l'unité de temps et de lieu sur laquelle était fondée la conception classique du procès.

La procédure, si elle doit rester un cadre qui définit la manière de mettre une affaire en état en assurant la loyauté du procès et le respect du principe de la contradiction, ne doit pas être un carcan qui fige le débat et freine l'utilisation par les parties des technologies numériques. Elle doit aussi faciliter le recours, par les parties et leurs conseils, aux procédures négociées et notamment à la procédure participative, qui doivent pouvoir être entreprises ou poursuivies, même après l'introduction d'une action en justice.

Le choix entre procédure écrite et procédure orale ne peut cependant être indéterminé lorsque le procès s'engage, ne serait-ce que pour assurer la régularité de l'acte introductif d'instance. La préoccupation de mettre fin à la rigidité actuelle des choix procéduraux ne peut donc se traduire que par la généralisation de passerelles permettant de passer d'un système à l'autre, soit à la demande des parties, la procédure participative paraissant notamment mieux s'accommoder d'une procédure orale, soit à l'initiative du juge, qui doit toutefois obtenir l'accord des parties sur ce point.

Se pose ainsi la question d'une orientation fine des procédures, relevant plus d'une conception « sur mesure » du procès que d'un « prêt-à-porter judiciaire ».

55- Voir notamment Soraya AMRANI-MEKKI - L'impact des nouvelles technologies sur l'écrit et l'oral en procédure civile in *La parole, l'écrit et l'image en justice : quelle procédure au XXIe siècle ?*, Presses universitaires de Limoges.

Cette question du choix entre procédure écrite et orale doit être distinguée de la représentation obligatoire ou non des parties par avocat. Cette question, qui intéresse au premier chef le groupe de travail sur la juridiction du XXI^{ème} siècle, doit aussi être examinée en cohérence avec ce qui sera dit plus loin sur la conception de l'appel.

PROPOSITION N° 25 : Permettre, en cours de procédure, le passage d'une procédure écrite à une procédure orale ou inversement, soit à la demande des parties, soit à l'initiative du juge mais avec l'accord des parties⁵⁶.

A.2 Promouvoir la procédure participative par la création de l'acte de procédure d'avocat

La procédure participative confère aux avocats un rôle dynamique dans la recherche d'un règlement amiable du litige, en respectant le principe de la contradiction. Ce rôle actif doit pouvoir se poursuivre, une fois l'action judiciaire engagée.

L'idée d'un rééquilibrage de l'instruction du procès civil par la recherche d'une participation accrue des parties n'est au demeurant pas une idée nouvelle. Dans son rapport précité sur la procédure civile, le premier président Coulon faisait déjà il y a quinze ans une réflexion qui est toujours d'actualité : « La pression des flux a privé la procédure ordinaire devant le tribunal de grande instance de son efficacité, laquelle résidait dans sa souplesse et la variété des circuits de traitement des affaires qu'elle offrait.la réforme de l'instruction civile ne doit plus passer par un renforcement des pouvoirs du magistrat et plus particulièrement du juge de la mise en état. La solution doit en effet être recherchée ailleurs, dans une conception rénovée de l'accusatoire, qui imposerait à chacune des parties de participer loyalement et efficacement à la procédure afin de transcender la distinction entre l'accusatoire et l'inquisitoire. Le juge dispose d'ores et déjà des pouvoirs nécessaires pour mener à bien l'instruction des affaires dont il est saisi. Une nouvelle logique devrait conduire à associer désormais plus étroitement les plaideurs au processus d'instruction ».

Le groupe de travail estime utile de prolonger la dynamique participative en cours d'instance. Il faut pour cela qu'existe un support juridique permettant de matérialiser les diligences accomplies. C'est l'acte de procédure d'avocat.

A.2.1 La définition de l'acte de procédure d'avocat et les conditions de sa mise en œuvre⁵⁷

L'acte de procédure d'avocat se définit comme un acte d'administration de la preuve contradictoirement accompli par les avocats des parties à un procès civil, toutes consentantes. Cet acte donne force probante à leurs accords, tant sur la mesure elle-même que sur la manière dont les diligences ont été accomplies.

Sa mise en œuvre suppose que les parties soient de bonne foi. Il faut aussi qu'elles aient la volonté commune de trouver une issue rapide à leur litige, alors que, bien souvent, au moins l'un des plaideurs n'a pas sur ce point les mêmes préoccupations que ses adversaires. On touche là, à vrai dire, les limites de toute procédure fondée sur la négociation. Pour les avocats, une telle démarche prend plus de temps qu'un traitement contentieux classiquement limité à des échanges d'écritures. Cela confirme la nécessité déjà évoquée de revaloriser l'indemnisation allouée au titre de l'AJ lorsque le procès débouche sur un accord, moins pour constituer une incitation que pour éviter un handicap qui pourrait être dissuasif.

56- L'USM est opposée à cette proposition. Elle y voit une source de complication et fait valoir que les parties peuvent solliciter un retrait du rôle si elles souhaitent recourir aux procédures négociées.

La CGT n'est pas favorable à cette procédure, compte tenu de son attachement à l'oralité de la procédure.

57- La CGT est opposée à l'acte de procédure d'avocat qui tend, selon elle, à privatiser la justice et à la rendre inégalitaire.

Ces conditions limiteront inévitablement le champ d'application de l'acte de procédure d'avocat. Le consentement sera difficile à obtenir dans les procès comportant un nombre important de parties. Les plaideurs institutionnels, assureurs et banques, seront en outre naturellement enclins à la méfiance, car ils craindront que le déroulement du procès ne soit moins soumis à leur contrôle qu'il ne l'est avec les mesures d'instruction actuellement prévues par le code de procédure civile pour l'administration de la preuve. Il sera à cet égard primordial pour l'avocat chargé de la défense de leurs intérêts de gagner leur confiance. Il serait aidé dans cette entreprise par la création d'une nouvelle spécialité ou, à tout le moins, d'un module spécifique rattaché à une spécialisation en procédure civile.

La procédure participative se matérialisant en cours d'instance par des actes de procédure d'avocat ne peut donc pas être envisagée comme une norme générale du procès civil. Elle devrait toutefois prouver son efficacité et s'avérer attrayante dans nombre de litiges, tant ses avantages sont indéniables : les parties collaborent personnellement à l'administration de la preuve selon un procédé qui est beaucoup plus souple que les mesures d'instruction effectuées par le juge ou par un technicien. D'appréciables économies de temps et d'argent peuvent ainsi être réalisées par l'évitement de procédures plus formalistes et l'on peut en attendre une contribution à la diffusion de la culture des procédures négociées.

L'acte de procédure d'avocat pourra aussi être accompli avec l'accord des parties avant toute action en justice, notamment lors d'une procédure participative, pour aider à la recherche d'une résolution amiable. Les parties pourront en effet décider dans leur convention ou à l'occasion de chaque acte qu'il pourra être produit en justice, si une action s'avère nécessaire. Les actes garderont en cette hypothèse leur force probante.

Lorsque les parties décideront d'user de cette faculté en cours d'instance, elles devront naturellement en aviser le tribunal, qui aménagera le cas échéant le calendrier de la mise en état. Un refus pourra être opposé par ordonnance, mais il pourra seulement être motivé par la crainte d'une manœuvre dilatoire ou d'un abus de position dominante.

A.2.2 Classification des actes de procédure d'avocat

Quatre types d'actes de procédure d'avocat peuvent être envisagés :

- 1- les actes de constatation,
- 2- les actes de certification,
- 3- les actes d'enquête,
- 4- les actes de désignation.

A.2.2.1 Les actes de constatation

Les actes de « transport sur les lieux »

C'est le pouvoir donné aux parties et à leurs conseils de procéder contradictoirement à des constatations matérielles sur les lieux. Ces constatations devront donner lieu à un procès-verbal cosigné.

Les constatations matérielles d'avocats en présence d'un sachant

Comme dans le cas précédent, il s'agit d'effectuer des constatations, mais en présence d'un sachant que les avocats auront sollicité à cette fin, dans le but d'obtenir des éclaircissements techniques lorsqu'ils s'avèrent utiles. Un procès verbal préalable devra matérialiser l'accord intervenu sur le nom du sachant et sur les modalités de sa rémunération.

Les déclarations du sachant seront actées au procès verbal de constatation, sans qu'il y ait lieu au dépôt d'un rapport. Toutefois, si la complexité du cas le justifie, les avocats pourront procéder à l'audition du sachant par acte séparé, selon les modalités définies pour les actes d'audition (cf infra). Le sachant pourra être invité à déposer une brève note technique explicative (il faut exclure le formalisme et la lourdeur du rapport d'expertise) qui tirera sa valeur probante pour le litige considéré de son annexion à l'acte de procédure d'avocat.

A.2.2.2. Les actes de certification

Certification de pièces détenues par les parties

Afin de prévenir des contestations de pièces, elles pourront être certifiées par acte d'avocat. En cas de difficulté relative à leur provenance ou à leur valeur, cet acte définira la force probante qui pourra leur être reconnue pour les besoins du litige.

Cette certification dispensera de toute production en justice des pièces en original, sauf demande expresse contraire du juge, ce qui évitera les risques de détérioration ou de perte, ainsi que les difficultés pouvant résulter de leur format ou de leur fragilité.

Certification de pièces détenues par des tiers

Le déplacement chez un tiers consentant permettra d'éviter les difficultés et les délais nécessaires à la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 138 du code de procédure civile, relative à l'obtention d'une pièce détenue par un tiers.

A.2.2.3 Les actes d'enquête

L'audition des parties

Le juge peut ordonner la comparution personnelle des parties. Il use rarement de cette faculté, faute de temps sans doute, mais aussi à cause d'une certaine lourdeur procédurale. Après débat sur l'opportunité de la comparution, il faut compter le délai de convocation et un nouveau délai est ensuite nécessaire pour permettre aux parties de conclure. Elles pourront elles-mêmes décider d'enregistrer leur déposition par simple acte d'avocat pour éclairer des points utiles à la solution du litige et aider à mieux appréhender les causes réelles du conflit. Elles intégreront naturellement de leur propre initiative dans leurs conclusions les enseignements qu'elles estimeront devoir retirer de l'audition.

Celle-ci donnera lieu à l'établissement d'un procès verbal qui acquerra force probante du fait de sa signature par les avocats, en sus des parties entendues.

Les auditions de témoins par avocats⁵⁸

Les avocats des parties pourront entendre ensemble des témoins, à la condition que ceux-ci l'acceptent. Préalablement, ils acteront la liste des personnes à entendre, les points sur lesquels portera l'audition, ainsi que ses modalités précises (convocation, délai, lieu...).

Les témoins prêteront serment et encourront les peines du faux témoignage. Leur audition aura ainsi une force probante supérieure à celle des attestations.

58- L'USM se montre réservée sur l'audition de témoins par acte de procédure d'avocat et opposée à une prestation de serment devant avocat.

Seuls les avocats pourront poser des questions aux témoins. Les parties présentes ne pourront le faire que par leur intermédiaire. Tout incident dans la mise en œuvre devra mettre un terme à l'audition, laquelle ne pourra en tout état de cause avoir lieu ni se poursuivre sans l'accord de tous les participants.

La consultation de techniciens par avocats

De tels actes permettront d'entendre des techniciens par procès-verbal, sans autre formalisme. Ils diffèrent des actes de constatation exposés plus haut en ce qu'ils ne seront pas établis à l'occasion d'un transport sur les lieux. L'objet est de permettre aux avocats de poser, en présence des parties, des questions visant à obtenir de manière aussi simple que possible et sans recourir à une mesure d'instruction des éclaircissements utiles sur les données techniques du litige.

A.2.2.4 Les actes de désignation

La désignation de sachant

Il s'agit d'une mesure d'instruction plus formaliste, telle que régie par les dispositions actuelles du code de procédure civile. Cette désignation amiable par acte de procédure d'avocat aura la même valeur qu'une désignation judiciaire.

L'acte devra préciser :

- 1- le choix du sachant ;
- 2- la nature de la mission (constatation, consultation, expertise) ;
- 3- son étendue, susceptible d'évoluer dans le temps chaque fois que, par acte de procédure d'avocat, les parties entendront la modifier dans le sens d'une extension, d'un allègement ou d'une transformation ;
- 4- ses modalités, notamment le délai ;
- 5- la charge et les modalités de la rémunération du sachant.

La désignation d'un médiateur judiciaire

En cours de procédure, les parties pourront, sans attendre la décision du juge, désigner d'un commun accord un médiateur judiciaire par acte de procédure d'avocat. Cette désignation aura les mêmes effets qu'une désignation judiciaire.

PROPOSITION N° 26 : Créer un acte de procédure d'avocat, défini comme un acte d'administration de la preuve contradictoirement accompli par les avocats des parties, nécessairement consentantes. Il donnera force probante à leurs accords, tant sur la mesure elle-même que sur les diligences accomplies et sur la manière dont elles auront été conduites.

Les actes de procédure d'avocat sont de quatre sortes :

a) les actes de constatation

Ils permettent de procéder contradictoirement à des constatations matérielles sur les lieux intéressant le litige, le cas échéant en s'adjoignant le concours d'un technicien dont l'avis sera mentionné à l'acte d'avocat ; à cet acte pourra être jointe, si nécessaire, une brève note technique rédigée par le technicien

b) les actes de certification

Il s'agit de la certification de la valeur probante de pièces détenues par les parties ou par les tiers

c) les actes d'enquête

Ils doivent permettre l'audition des parties, de témoins (nécessairement consentants mais tenus de prêter serment) ou de sachants

d) les actes de désignation

Plus formalistes, ils permettent la désignation de sachants et ils portent donc sur l'instauration amiable d'une mesure d'instruction, telle que définie par les dispositions actuelles du code de procédure civile. Ils permettent aussi la désignation d'un médiateur judiciaire

A3. Améliorer l'écoute

Le principe d'une écoute améliorée a été déjà exposé en matière familiale où il est proposé de la rendre systématique à raison des spécificités de ce type de conflit et de l'importance toute particulière qui s'attache dans ce domaine au développement des procédures négociées (proposition n° 20).

Dans les autres procès civils, un entretien initial avec le greffier judiciaire pourra avoir lieu, non pas de manière systématique, mais après un tri initial des affaires, tant dans les procédures écrites que dans les procédures orales. Inutile dans les litiges qui opposent des plaideurs institutionnels ou qui portent sur l'interprétation de la règle de droit, cet entretien pourra en revanche, dans nombre de cas, servir à expliciter les termes du débat, à en préciser les enjeux, à s'enquérir des mises en cause éventuellement nécessaires et il permettra d'arrêter un calendrier de mise en état adapté.

Le greffier aura compétence pour recueillir une adhésion à la médiation. Il pourra aussi, avec l'accord des parties, ordonner une mesure d'instruction.

PROPOSITION N° 27 : Instaurer dans des procédures civiles, tant écrites qu'orales, sélectionnées par nature d'affaires et qui ne relèvent pas du contentieux familial, un entretien initial confié au greffier judiciaire (voir proposition n° 46 a)⁵⁹.

B. Des parties à responsabiliser

L'octroi de responsabilités accrues aux parties a pour contrepartie le devoir pour celles-ci de collaborer loyalement au bon déroulement de la procédure. Ce principe de loyauté est un principe général du procès et, s'il ne suffit pas de l'affirmer pour qu'il soit en toutes circonstances respecté, sa violation doit être fermement sanctionnée afin de limiter autant que possible les conséquences dommageables des manœuvres dilatoires et des dissimulations de preuves.

Le groupe de travail propose qu'il soit expressément reconnu comme l'un des principes directeurs du code de procédure civile. Plus précisément, il pourrait faire l'objet d'un second alinéa, ajouté à l'article 15.

PROPOSITION N° 28 : Reconnaître l'obligation de loyauté des parties comme l'un des principes directeurs de la procédure civile et ajouter à cet effet un second alinéa à l'article 15 du code de procédure civile.

De manière plus spécifique, l'institution judiciaire éprouve souvent des difficultés à mener à bien les opérations de liquidation-partage des successions et des communautés conjugales lorsque la situation est conflictuelle et que les parties n'ont pas un même intérêt à trouver une issue rapide. Il n'est pas rare que l'une d'elles ne se présente pas délibérément devant le notaire désigné ; celui-ci dresse alors un

59- L'USM et la CGT émettent à cet égard les mêmes objections que celles formulées sur la proposition n° 20.

procès-verbal de difficulté, qui peut être un véritable constat de carence s'il ne dispose pas d'éléments suffisants pour connaître la situation active et passive et pour déterminer précisément les questions en litige. Le juge auquel cette procédure est transmise doit procéder à une instruction complète de l'affaire et notamment désigner le plus souvent un expert, ce qui a d'inévitables répercussions sur la durée et le coût de la procédure.

La loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 a cherché à remédier à cette situation et l'article 841-1 du code civil dispose désormais que: *"si le notaire commis pour établir l'état liquidatif se heurte à l'inertie d'un indivisaire, il peut le mettre en demeure, par acte extrajudiciaire, de se faire représenter. Faute pour l'indivisaire d'avoir constitué mandataire dans les trois mois de la mise en demeure, le notaire peut demander au juge de désigner toute personne qualifiée qui représentera le défaillant jusqu'à la réalisation complète des opérations"*. Mais ce représentant, s'il est qualifié, n'a pas nécessairement les éléments d'information dont le notaire a besoin pour mener à bien sa mission. Il faut donc qu'une sanction soit prévue en cas d'inertie délibérée pour contraindre le défaillant à collaborer ou à assumer les conséquences de sa carence. La sanction n'est actuellement édictée par l'article 1360 du code civil qu'à l'encontre du demandeur au partage dont l'assignation doit à peine d'irrecevabilité contenir un descriptif sommaire du patrimoine à partager et préciser ses intentions quant à la répartition des biens, ainsi que les diligences entreprises en vue de parvenir à un partage amiable. Mais on comprend bien que ce n'est pas celui qui prend l'initiative du partage qui risque de faire obstacle au bon déroulement de l'action en justice qu'il engage.

Il est proposé que le notaire établisse un projet d'état liquidatif au vu des seuls éléments d'appréciation qui lui auront été communiqués par les parties comparantes et qu'il le notifie par acte extrajudiciaire aux non-comparants (ainsi qu'à leurs mandataires désignés par le juge selon la procédure définie par les articles 841-1 du code civil et 1367 du code de procédure civile) en leur impartissant un délai pour présenter leurs contestations ou apporter des éléments d'appréciation utiles. Passé ce délai, le notaire pourra passer outre et transmettre au juge un procès-verbal de difficulté contenant son projet d'état liquidatif. La situation active et passive ainsi déterminée ne pourra plus être remise en cause, sauf justification par les parties devant le juge d'un motif légitime, tenant notamment à l'obtention tardive des éléments justificatifs nécessaires au soutien de leur thèse.

PROPOSITION N° 29 : Permettre au notaire œuvrant en matière de liquidation-partage d'établir un état liquidatif au vu des seuls éléments d'appréciation communiqués par les parties qui auront comparu devant lui ; après notification par acte extrajudiciaire aux non comparants, avec délai imparti pour présenter leurs contestations, le notaire transmettra son projet au juge devant lequel la situation active et passive ainsi déterminée ne pourra plus être remise en cause, sauf motif légitime dûment justifié.

Si cette proposition doit permettre d'éviter les stratégies visant à bloquer ou à retarder les opérations de liquidation-partage, elle ne permet pas de s'opposer utilement à la dissimulation de biens indivis par l'un des indivisaires. Afin de pouvoir procéder en ce domaine à d'utiles vérifications, les notaires devront avoir accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA), sans même qu'il soit nécessaire de recourir au juge selon la procédure prévue par l'article 1365, alinéa 2 du code de procédure civile. Le groupe de travail a conscience que cette proposition ne règle pas la question importante que posent les avoirs dissimulés à l'étranger. Une réflexion devrait être engagée en ce domaine pour donner à la justice l'accès aux informations permettant d'assurer la loyauté des procès.

PROPOSITION N° 30 : Permettre aux notaires d'avoir accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) pour les besoins des opérations de compte, liquidation et partage dont ils sont chargés⁶⁰.

C. Une procédure d'appel à recentrer

Le rapport de l'IHEJ préconise une restriction de la portée de l'appel en matière civile pour le limiter à une voie de réformation de la décision de première instance, ce qui correspond à notre tradition juridique, progressivement assouplie par l'évolution jurisprudentielle, avant d'être abandonnée par le nouveau code de procédure civile qui a introduit aux articles 561 à 568 une logique nouvelle, faisant de l'appel une voie d'achèvement du litige dans un but de célérité et d'efficacité de la justice.

Si une limitation de l'accès direct au juge ne serait ni acceptée ni souhaitable, tant cette limitation heurterait notre tradition juridique et porterait atteinte à l'office de protection du juge, en revanche un accès sans limite aux voies de recours nuit à la qualité de la procédure suivie devant les juridictions du premier degré, parfois conçues comme une simple étape, certes importante, mais pas déterminante, la stratégie et l'argumentation pouvant être approfondies en appel. La première instance est celle où l'échange des moyens et arguments permet à chacun d'affiner ses prétentions et de définir sa position. Il est plus difficile d'admettre que la « matière du procès » continue à se construire au second degré de juridiction, au risque de retarder indument la résolution du litige.

Il est par ailleurs constant qu'une voie d'appel fondée principalement sur la critique de la décision de première instance n'est pas contraire aux exigences du droit européen et nombre de pays développés ont un système beaucoup plus restrictif que le nôtre, même lorsque les moyens de leur justice sont plus importants. C'est ainsi qu'en Allemagne, l'appel civil est conçu comme une vérification de la décision rendue en première instance et non comme un nouveau jugement de la même cause. La déclaration d'appel doit y être motivée par l'allégation d'une violation de la règle de droit ou d'une mauvaise interprétation des éléments de fait du dossier. Aux Etats-Unis, l'appel ne donne pas lieu à un réexamen complet des faits mais uniquement à un contrôle en droit du jugement de première instance. En Italie et au Royaume-Uni, il existe un filtrage des appels.

On peut par ailleurs douter qu'une conception extensive de l'appel continue de servir l'objectif d'une amélioration de la célérité et de l'efficacité de la justice, compte tenu de l'évolution récente de la situation des cours d'appel. Après une forte dégradation pendant les vingt années qui ont suivi l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure civile, la situation s'est nettement améliorée, grâce à l'augmentation du nombre de magistrats, au point que les affaires étaient souvent traitées plus rapidement qu'en première instance, du moins pour les affaires contentieuses au fond, dans les procédures relevant de la représentation obligatoire. Cette évolution favorable s'est toutefois inversée depuis quelques années. Le nombre des magistrats ayant cessé de croître, les postes non pourvus augmentent et la situation des tribunaux de grande instance est suffisamment préoccupante pour qu'il soit estimé prioritaire de les renforcer au détriment des cours. On assiste ainsi au paradoxe de juridictions du second degré mises en mesure d'accélérer leurs procédures avec la réforme dite Magendie II, mais fixant à des dates plus lointaines leurs affaires. Cette situation ne peut que susciter l'incompréhension et la frustration des justiciables et de leurs conseils, sommés d'agir plus rapidement par une institution qui ne parvient pas à suivre le rythme qu'elle leur impose. Cette évolution va à l'encontre de la qualité et de l'efficacité de la justice.

⁶⁰ Le SM est opposé à cette proposition. La consultation d'un tel fichier lui paraît devoir être soumise à l'autorisation d'un juge. L'USM y est favorable, mais dans des conditions réglementaires strictement déterminées.

Recentrer l'appel sur la critique de la décision de première instance permettrait incontestablement de mieux circonscrire le débat au second degré et de juger dans un délai plus raisonnable.

Mais la conception de l'appel est une question importante, qui ne saurait être seulement posée en termes d'efficacité. Elle a des répercussions sur tout notre droit processuel, de la première instance à la cassation et le choix se pose en termes de cohérence de l'organisation judiciaire. Il nous est donc apparu essentiel de vérifier si la préconisation d'un appel limité à une voie de réformation présente des inconvénients majeurs qui commanderaient d'y renoncer.

PROPOSITION N° 31 : Redonner à l'appel civil sa fonction première portant sur la critique de la décision de première instance mais assortir ce principe de dispositions permettant d'assouplir sa mise en œuvre⁶¹.

C.1 Répondre aux objections d'un recentrage de l'appel

a) La plupart des rapports (notamment le rapport Coulon et les rapports Magendie précités) ont écarté une conception plus restrictive de l'appel, au motif essentiel que l'institution judiciaire ne parvient pas à traiter les affaires dans un délai suffisamment bref pour qu'il puisse être mis un terme définitif au litige, sujet à évolution depuis la décision rendue par les premiers juges. Fixer la décision judiciaire en fonction d'une situation ne correspondant plus à la réalité du moment serait cause de procès futurs de nature à encombrer paradoxalement les juridictions. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il a pu être considéré il y a quarante ans, lors de l'adoption du nouveau code de procédure civile, que la conception extensive d'un appel voie d'achèvement favorisait la célérité et l'efficacité de la justice.

Il est certain que la décision d'appel doit mettre un terme au litige et elle doit donc être rendue en tenant compte des évolutions qui ont pu se produire depuis la décision de première instance. Mais cela n'est pas incompatible avec un appel fondé sur la critique de la décision de première instance. Il suffit d'apporter à ce principe les assouplissements nécessaires en cas d'évolution du litige (faits nouveaux, découverte de documents ou révélation de la rétention d'une pièce par une partie ou par un tiers). En cette hypothèse, il faut que les parties puissent saisir le juge pour lui demander d'admettre mises en cause, moyens nouveaux et nouvelles pièces justificatives, voire prétentions nouvelles. L'autorisation doit alors être accordée dans la limite de ce que justifie l'évolution constatée.

C'est d'ailleurs ce qu'avait imaginé le rapport Magendie I qui qualifiait cette position de médiane. Ce rapport envisageait que le conseiller de la mise en état soit compétent pour statuer sur une telle demande. Cela pose toutefois une délicate question procédurale. Une telle décision peut en effet difficilement être considérée comme un acte d'administration judiciaire. Si, comme le pense le groupe de travail, on doit lui reconnaître une nature juridictionnelle, peut-on admettre qu'elle ne puisse faire l'objet d'aucun recours ? On peut bien sûr envisager qu'elle puisse être déférée à la formation collégiale de

⁶¹ - Plusieurs organisations professionnelles ne sont pas favorables à cette proposition :

- le Conseil national des barreaux (CNB) est nettement défavorable à toute proposition ayant pour effet de limiter la portée de l'appel ;
- l'USM considère que cette proposition aboutit à une complexité accrue de la procédure d'appel et limite la portée du droit d'appel, ce qu'elle juge contraire à l'intérêt des justiciables ;
- le SM estime que cette proposition constitue une restriction du droit d'appel et entend faire valoir que la vulnérabilité et l'état d'impréparation de certains justiciables sont tels que seule la lecture du jugement leur fait prendre conscience des conséquences de l'action en justice et du péril de leurs droits, ce qui ne leur permet de mettre en œuvre que tardivement une stratégie de défense adaptée.

la cour dont dépend le conseiller de la mise en état. Mais on voit la lourdeur de cette procédure. Elle présente en outre l'inconvénient majeur de faire se prononcer la formation qui devrait normalement juger ultérieurement l'affaire, mais qui pourrait dans nombre de cas être alors contrainte de se déporter pour éviter que ne soit mise en cause son impartialité objective. Outre les difficultés de composition que l'on pourrait rencontrer dans les plus petites juridictions d'appel, il serait paradoxal, alors que l'on cherche par ailleurs à améliorer la sécurité juridique, que la procédure mise en œuvre empêche les magistrats de juger des dossiers relevant des contentieux qui leur sont familiers pour les confier à d'autres moins avertis de la matière considérée.

Il paraît dès lors préférable de confier l'examen des demandes fondées sur l'allégation d'une évolution du litige à une formation collégiale des recours, formation spécifique, identique pour toute la cour d'appel, qui statuera naturellement après avoir entendu les parties en leurs observations. S'agissant d'une formation collégiale, le problème d'un déféré à l'encontre de ses décisions ne se pose pas. S'agissant d'une formation unique et spécifique, le problème de l'impartialité objective des formations de jugement ne se posera pas davantage. L'obligation de se déporter ne concernera, le cas échéant, que ceux qui auront siégé dans la nouvelle formation, composée de magistrats pris dans les diverses chambres et cela n'imposera donc pas le transfert des dossiers d'une chambre à l'autre. L'avantage d'une formation unique est en outre de garantir une jurisprudence harmonisée au sein de la cour sur la question sensible des critères d'admission de l'évolution du litige⁶².

PROPOSITION N° 32 : Autoriser les parties, en cas d'évolution du litige pendant l'instance d'appel, à saisir une formation des recours, formation collégiale unique dans chaque cour d'appel, qui statuera sur les mises en cause, les moyens et documents nouveaux, ainsi que sur les prétentions nouvelles qui pourraient être justifiées par l'évolution alléguée.

b) Se pose également la question des recours formés à l'encontre des jugements réputés contradictoires, rendus sans débat véritable au vu des seules écritures du demandeur. Si le défendeur non comparant en première instance a été cité à personne, on peut considérer qu'il a pris sciemment ses risques en ne se présentant pas devant le premier juge. Il devra dès lors être seulement autorisé en appel à conclure pour critiquer les chefs du jugement qui lui portent préjudice. Toutes demandes de production de pièces (précisément énumérées) et toutes prétentions nouvelles (demandes reconventionnelles) devront être soumises à approbation préalable de la formation des recours, qui vérifiera notamment que l'appelant justifie d'un motif légitime, afin qu'il puisse être contrôlé que sa non comparution en première instance n'est pas imputable à un comportement procédural déloyal.

PROPOSITION N° 33 : Limiter la portée de l'appel interjeté par un défendeur non comparant en première instance, mais cité à personne, à une critique des chefs du jugement qui lui portent préjudice, toute demande de production de pièces et toute prétention nouvelle devant être soumise à approbation préalable de la formation des recours qui vérifiera notamment qu'il justifie d'un motif légitime au regard de l'obligation pour les parties de collaborer loyalement au bon déroulement de la procédure.

Si le défendeur défaillant en première instance n'a pas été cité à personne, il doit naturellement être mis en mesure de faire valoir sans restriction ses prétentions, moyens et arguments. C'est par voie d'opposition au jugement formée devant le premier juge qu'un tel recours doit être envisagé. Il devra suspendre les effets de l'appel éventuellement interjeté par l'une ou plusieurs des autres parties au litige.

⁶²- L'USM et le SM expriment leur opposition à la création d'une formation des recours, qui, selon elles, crée un litige dans le litige et aboutira à un allongement de la procédure. En conséquence, elles sont opposées aux propositions n° 32, 33, 36 et 37.

PROPOSITION N° 34 : Instaurer au profit du défendeur non comparant mais non cité à personne un droit de former opposition au jugement, suspensif des effets de l'appel éventuellement formé par d'autres parties.

Afin de limiter le nombre des oppositions, il est nécessaire de réduire autant que possible le nombre des actes introductifs d'instance non signifiés à personne, ce qui répond au demeurant, d'une manière plus générale, aux impératifs d'une justice de qualité. L'article 654 du code de procédure civile édicte déjà l'obligation pour les huissiers de justice de délivrer leurs actes à personne. Les articles 655 et suivants n'autorisent d'autres modalités de remise qu'à titre subsidiaire, lorsqu'une telle délivrance s'avère impossible. Il serait utile qu'une concertation menée par le ministère de la justice avec les huissiers de justice étudie à cet égard les évolutions souhaitables. Au nombre de celles-ci, on peut citer une différence très significative de rémunération des actes, selon qu'ils sont ou non remis à personne, ainsi qu'une adaptation aux nouvelles technologies de la communication. Celles-ci permettront dans nombre de cas d'aviser par voie électronique le destinataire qu'un acte doit lui être délivré. Ainsi prévenu, il pourra prendre ses dispositions pour se rendre à l'étude à sa convenance ou, à défaut, se rendre disponible au moment qui lui sera fixé pour recevoir l'acte.

PROPOSITION N° 35 : Afin de limiter le nombre des actes introductifs d'instance non délivrés à personne, instaurer une différence très significative de rémunération au profit des actes remis à leur destinataire et étudier, en concertation avec les huissiers de justice, une adaptation des modes de délivrance des actes aux possibilités offertes par les nouvelles technologies de la communication.

c) Pour rejeter une conception trop restrictive de l'appel, le premier président Magendie ajoutait que l'appel voie d'achèvement permet de tenir compte, non seulement d'une évolution du litige, mais aussi d'un éventuel changement de stratégie et de conseil par les parties, le premier jugement ayant pour effet de décanter la matière du procès et de faire apparaître clairement les vraies difficultés.

L'argument a une réelle portée. Nul doute que le jugement soit en quelque sorte un révélateur et qu'il ramène nombre de parties à un principe de réalité. Mais là n'est pas son objet. Le jugement est une décision de justice qui statue conformément au droit sur un litige défini par les prétentions, moyens et éléments de preuve fournis au juge. Il appartient à ceux qui le saisissent d'apprécier clairement dès la première instance l'objet du litige, la stratégie à mettre en œuvre et les éléments de preuve qu'ils entendent produire. Si l'on comprend bien que le demandeur ne peut en avoir une pleine connaissance lorsqu'il engage son action, car il doit attendre pour cela de connaître les prétentions, l'argumentation et les éléments de preuve de ses adversaires, les échanges contradictoires au premier degré de juridiction doivent lui fournir tous éléments d'appréciation utiles pour définir une position éclairée, qu'il doit présenter dans ses écritures récapitulatives avant que ne soit rendue l'ordonnance de clôture ou que le juge ne décide de retenir l'affaire dans les procédures orales. Il n'est logiquement plus temps de le faire au stade de l'appel qui vise à l'annulation ou à la réformation de la décision de première instance.

On voit bien toutefois qu'une telle réforme procédurale accroît la responsabilité qui pèse sur les plaideurs, poursuivant ainsi un mouvement amorcé avec le décret du 28 décembre 1998. Il oblige à peine de nullité celui qui délivre une assignation à préciser l'objet de sa demande avec un exposé de ses moyens en fait et en droit et il prévoit que les conclusions doivent formuler expressément les prétentions des parties, ainsi que les moyens en fait et en droit sur lesquels chacune de ces prétentions est fondée.

Ce mouvement s'est également traduit par la jurisprudence issue de l'arrêt *Cesareo*, rendu le 7 juillet 2006 par l'assemblée plénière de la Cour de cassation (Ass. Plén. 7 juillet 2006, Bull. 2006, n° pourvoi 04-10.672) qui fait obligation au demandeur de présenter dès l'instance relative à la première demande l'ensemble des moyens qu'il estime de nature à fonder celle-ci, sous peine de se heurter à l'autorité de chose jugée si, après avoir été débouté, il entreprend une nouvelle action sur un fondement différent. Cette jurisprudence ne peut qu'être approuvée, car on imagine mal que des efforts de rationalisation aient pour conséquence de multiplier les procédures et d'exposer un défendeur à devoir subir à plusieurs reprises l'épreuve du procès pour une même affaire.

Mais c'est évidemment une autre contrainte que de faire jouer la règle dès le premier degré de juridiction, sans qu'il soit possible d'ajuster la stratégie procédurale au stade de l'appel.

Il n'est pas aisé de concilier la tradition libérale de la justice (le procès est la chose des parties), son efficacité et la fonction protectrice quelle doit assurer. La question ainsi posée est celle du point d'équilibre entre le rôle des parties et l'office du juge, qui est au cœur des principes directeurs sur lesquels est fondée notre procédure civile.

Cette question suscite un débat toujours renouvelé, qui se cristallise essentiellement sur la mesure des obligations qui résultent pour le juge de son office, selon la définition qui en est donnée par l'article 12 du code de procédure civile. L'arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 21 décembre 2007 (Ass. Plén. 21 décembre 2007, Bull. 2007 n° pourvoi 06-11.343) en donne l'interprétation suivante : « *Si, parmi les principes directeurs du procès, l'article 12 du nouveau code de procédure civile oblige le juge à donner ou à restituer leur exacte qualification aux faits et actes litigieux invoqués par les parties au soutien de leurs prétentions, il ne lui fait pas obligation, sauf règles particulières, de changer la dénomination ou le fondement juridique de leurs demandes* ». Une responsabilisation accrue des plaideurs, tenus de qualifier exactement leurs prétentions dès la première instance, doit-elle corrélativement, par souci de maintenir l'équilibre du procès, obliger le juge à restituer leur exacte qualification aux faits et actes litigieux, du moins aux faits expressément invoqués au soutien des prétentions et non aux faits dits adventices, selon une distinction fréquemment proposée par la doctrine ? Mais si le juge est tenu d'une telle obligation, celle qui pèse sur les parties ne risque-t-elle pas d'être réduite à néant ? Quelle serait la sanction de l'obligation de requalifier et quelle serait son incidence sur la multiplication des voies de recours ? Une décision définitive établissant le caractère erroné du fondement juridique invoqué par les parties, non redressé par le juge, permettrait-elle de rechercher la responsabilité du service public de la justice ? On imagine les abus que pourrait provoquer la recherche généralisée d'une mutualisation des effets dommageables de la perte des procès.

Affirmer sans nuances le principe d'un appel voie de réformation poserait donc de graves difficultés. Pour les éviter, il faut l'assortir d'une nécessaire souplesse. Le groupe de travail propose donc de donner aux parties la possibilité de s'adresser au juge.

Si, au vu du jugement rendu en première instance, elles entendent se prévaloir en appel d'un nouveau fondement juridique, elles pourront s'adresser à la formation des recours de la cour d'appel, qui pourra ainsi contrôler, toujours avec la préoccupation de faire prévaloir le principe de loyauté comme principe majeur de la procédure civile, si cette demande doit être considérée comme légitime, notamment au vu des enseignements tirés du jugement frappé d'appel.

PROPOSITION N° 36 : Subordonner l'invocation de nouveaux fondements juridiques en appel à une autorisation de la formation des recours.

Cette même formation pourra aussi soulever d'office l'irrecevabilité des appels paraissant manifestement infondés, ce qui lui permettra d'assurer un filtrage minimum des affaires qu'il n'est pas de l'intérêt des plaideurs de laisser perdurer sans chance réelle de succès.

PROPOSITION N° 37 : Permettre à la formation des recours de prononcer, après débat contradictoire, l'irrecevabilité des appels paraissant manifestement infondés.

Dans les deux cas, il sera statué par arrêt motivé, après débat contradictoire. Les décisions relatives au changement de fondement juridique ne pourront pas faire l'objet d'un recours devant la Cour de cassation, dès lors qu'elles ne mettent pas fin à l'instance.

d) La responsabilisation accrue de plaideurs tenus d'arrêter définitivement leur stratégie procédurale dès la première instance impose de reconsidérer le champ de leur représentation par avocat devant toutes les juridictions du premier degré, car un justiciable non assisté par un professionnel averti ne peut assumer une telle obligation dans nombre de litiges. Cette représentation ne saurait pour autant être rendue obligatoire en toutes matières sans distinction car cela remettrait en question la conception actuelle de l'accès au juge. Dans les petits procès, son coût pourrait dépasser l'enjeu financier qu'il représente. Pour les avocats eux-mêmes, une telle obligation poserait de difficiles questions puisqu'ils seraient ainsi tenus d'assurer une représentation dans des affaires où ils ne pourraient pas facturer des honoraires correspondant à la réalité de leur travail, qui n'est pas nécessairement proportionnel aux intérêts financiers en jeu. Une conception plus restrictive de l'appel ne doit donc pas conduire à imposer une représentation obligatoire en toutes matières au premier degré mais elle justifie qu'elle soit étendue, lorsque cela est justifié par la technicité juridique du litige.

PROPOSITION N° 38 : Etendre le champ de la représentation obligatoire par avocat en première instance pour les affaires jugées en premier ressort, en fonction de la technicité juridique du litige⁶³.

La volonté de recentrer le débat en appel est cohérente avec les propositions qui visent à redonner toute sa place au premier degré et à en améliorer la qualité en privilégiant l'écoute, en assurant une mise en état moins standardisée et en donnant aux parties la possibilité de jouer un rôle plus actif dans le déroulement de la procédure.

C.2 Conserver le principe de l'effet suspensif de l'appel

La même préoccupation de valoriser le premier degré de juridiction et de responsabiliser pleinement ses acteurs a conduit d'éminents et nombreux auteurs à proposer l'exécution provisoire de droit des décisions de première instance.

63- L'USM, le SM, l'UNSA-SJ et la CGT sont opposés à une extension du champ de la représentation obligatoire.

Il s'agit, là encore, d'une question abondamment débattue.

Les partisans de l'exécution provisoire disent qu'elle irait dans le sens de l'histoire, car elle est déjà de droit pour de nombreuses décisions de première instance, notamment les ordonnances de référé et celles du juge aux affaires familiales. Mais ces décisions ne statuent pas de manière définitive sur un litige puisqu'elles interviennent toujours sous réserve de faits nouveaux permettant de modifier ce qui a été jugé. Le parallèle avec les juridictions administratives n'est pas davantage déterminant puisque, comme l'a souligné le professeur Perrot, la situation n'est pas la même. Dans l'immense majorité des cas, le juge administratif du premier degré statue sur la légalité d'un acte d'ores et déjà exécutoire ; il intervient en d'autres termes comme un organe de recours. Au contraire, dans le contentieux privé, c'est le juge du premier degré qui, dans un climat conflictuel, délivre lui-même le titre exécutoire et c'est la juridiction d'appel qui devient alors l'organe de recours.

L'exécution provisoire de droit aurait l'avantage d'être la véritable réponse aux recours dilatoires. Il s'agit sans doute d'une réponse efficace, mais le premier rapport Magendie convenait que cette véritable révolution culturelle, qu'il appelait de ses vœux, constituait un pari sur l'avenir et il concluait que l'aventure valait d'être tentée. Il citait la conférence des premiers présidents qui l'avait elle-même préconisée en 1995, en précisant toutefois que si : « personne ne peut mesurer de façon précise toutes les conséquences de l'exécution de droit des décisions de première instance, les avantages semblent l'emporter sur les inconvénients ».

Le groupe de travail a estimé qu'il était excessif de préconiser à la fois une limitation de l'objet de l'appel et une exécution de plein droit des décisions de première instance.

Dès lors que l'objectif est le même, valoriser le premier degré, responsabiliser ses acteurs et rationaliser le traitement des litiges civils, il semble plus cohérent d'agir sur l'objet de l'appel en mettant la décision attaquée au cœur de l'instance suivie au second degré que d'admettre une exécution provisoire de plein droit. Celle-ci ne peut en effet aboutir à l'effet recherché que de manière indirecte.

Elle laisse en outre de côté la difficulté que suscite l'obligation d'exécuter une décision peu conforme au droit ou affectée d'irrégularités graves. Pour que puissent à cet égard être apportés les tempéraments nécessaires, il faudrait assouplir les conditions imposées par l'article 524 du code de procédure civile pour l'arrêt de l'exécution provisoire par le premier président.

Cet arrêt est actuellement possible lorsque l'exécution provisoire était interdite par la loi, ce qui s'impose à l'évidence, mais le régime applicable diffère ensuite selon qu'elle a été ordonnée par le juge ou qu'elle est applicable de droit en vertu de la loi. Dans le premier cas, l'exécution provisoire peut être arrêtée lorsqu'elle risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives. Dans le second cas, outre cette même condition, il faut qu'il y ait eu violation manifeste du contradictoire ou de l'article 12 et cette seconde condition soit être cumulée avec la première. L'arrêt de l'exécution provisoire de plein droit est donc soumis à un régime très strict, qui permet d'autant plus difficilement d'obtenir gain de cause qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation⁶⁴ qu'une erreur, même grave, commise dans l'application ou l'interprétation de la règle de droit, ou un défaut de motivation, ne constituent pas une violation manifeste de l'article 12 du code de procédure civile au sens de l'article 524 du même code. A cela s'ajoute la limitation des pouvoirs d'aménagement lorsque l'exécution provisoire est de droit.

64- N° 0644548, Soc. 18 décembre 2007: « L'erreur commise par un juge dans l'application ou l'interprétation d'une règle de droit ne constitue pas une violation manifeste de l'article 12 du nouveau code de procédure civile au sens de l'article 524 du même code.

2.1 UN COLLECTIF RECONQUIS

Du rapport de l'IHEJ, auquel font écho les personnes entendues par notre groupe de travail, mais aussi des contributions recueillies lors de récents colloques, résulte une même constatation : l'office jurisprudentiel du juge a connu une très rapide et profonde mutation au cours des trente dernières années. Alors que, dans notre tradition juridique, qui diffère sur ce point de la culture anglo-saxonne, on ne veut reconnaître au juge qu'une simple fonction d'application et d'interprétation de la loi, la toute puissance de cette dernière n'est plus aujourd'hui un postulat crédible. Elle est souvent dictée par les circonstances, elle relève parfois d'un mode de gouvernement visant à répondre à une émotion collective ou à une préoccupation immédiate. Elle n'est donc pas toujours un texte de fond qui pose des principes donnant un sens et fixant un cadre cohérent à notre système juridique. La loi est elle-même mise en concurrence (contrôle de constitutionnalité, CJUE, CEDH). On assiste à l'émergence d'un droit principiel qui transcende le droit positif national et doit être directement appliqué par les juges. Plus encore, le professeur Cadet a rappelé que la réalité va aujourd'hui plus vite que le droit. Le juge est ainsi confronté à des situations qui n'ont pas été pensées par la loi, notamment dans les domaines de l'environnement, de la bioéthique, des nouvelles technologies, de la propriété intellectuelle ou des déplacements transfrontières de populations. Les questions qui lui sont soumises sont également posées dans d'autres pays qui ont des systèmes juridiques, des organisations et des moyens différents. Chacun agit donc sous le regard des autres, ce qui instaure une sorte de dialogue des juges qui contribue à la réflexion commune. Ce regard permet aussi à la communauté internationale des juristes de porter une appréciation sur la qualité, la rapidité, la fiabilité et l'intelligibilité des décisions prises et donc sur la crédibilité de l'offre de justice dans chaque pays. Les grands groupes internationaux peuvent ainsi être conduits à arrêter des stratégies visant à choisir ou à éviter un pays déterminé pour faire juger des questions de principe ou des dossiers ayant des conséquences économiques considérables.

Situé au confluent de ces interactions, le juge doit affronter cette complexité sans pouvoir justifier l'autorité de sa décision par une transcendance, perdue depuis longtemps, ni même par la toute puissance de la loi, ce qui est plus nouveau. Il est ainsi nécessairement exposé à une contestation accrue de sa légitimité.

Le juge a aussi été confronté à une augmentation massive du nombre d'affaires à traiter. Les causes en ont été maintes fois analysées. Il est frappant que, pour des raisons différentes, ce phénomène touche aussi bien le domaine pénal que le domaine civil, avec pour celui-ci une transformation sensible du contentieux, devenu largement un contentieux de masse. Le risque est celui d'une standardisation et d'une parcellisation des modes de traitement, pouvant altérer le sens et la portée de l'intervention du juge, sous l'effet notamment d'une rationalisation excessive inspirée par des méthodes managériales.

Les réponses qu'appellent ces évolutions sont de plusieurs ordres :

- 1- la sécurité juridique;
- 2- la capacité à assurer la cohérence de l'intervention judiciaire et à la rendre compréhensible;
- 3- la qualité de la délibération collective et une mise des formations de jugement à la hauteur du défi de la complexité que posent les affaires les plus difficiles.

Ces trois axes ont un point commun qui les transcende et qui est le maître-mot de la dynamique recherchée : le passage d'une conception individualiste de l'acte de juger à la reconnaissance de l'importance d'un collectif des juges.

Il peut seul rendre les décisions plus homogènes et prévisibles sans qu'il soit porté atteinte à l'indépendance ; Il peut seul contribuer à redonner un sens général aux politiques menées au sein des juridictions, condition préalable et nécessaire à toute tentative de communication ; Il offre enfin un cadre permettant d'envisager l'enrichissement de la collégialité au-delà de l'actuelle formation de jugement.

Cette culture du travail en équipe et de la délibération collective est encore trop peu développée au sein de la magistrature, surtout celle du siège. La formation initiale lui accorde peu de place et la prise de décision juridictionnelle est essentiellement enseignée comme un processus individuel.

Cette conception encore largement artisanale n'est pas à la mesure des défis que doit affronter le juge du XXI^{ème} siècle, qui ont été excellemment mis en lumière par le rapport de l'IHEJ.

Les mentalités évoluent sur ce point et l'on peut penser que la démarche consistant à favoriser une approche collective des fonctions juridictionnelles peut aujourd'hui être assez largement admise par l'institution judiciaire. Il est apparu significatif au groupe de travail qu'elle ait été très fermement mise en avant par l'association française des magistrats instructeurs, représentante d'une fonction longtemps considérée comme étant l'une de celles qui se prêtent le plus difficilement au travail en équipe.

2.1.1 CONFORTER LA SECURITE JURIDIQUE

2.1.1.1 Mieux faire connaître la jurisprudence

L'IHEJ insiste sur la jurisprudence concrète. Au-delà de la conception traditionnelle de la jurisprudence (quelle est l'interprétation retenue de la règle de droit ?), il s'agit de savoir concrètement, dans une situation donnée, à quelle décision s'attendre si la justice est saisie (quelle pension alimentaire compte tenu de la situation respective des conjoints qui se séparent, quel montant de dommages-intérêts pour un préjudice donné, quel mode de poursuite pour une infraction déterminée, quelle durée de suspension du permis de conduire, quel aménagement de la peine, etc.).

Le jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive a notamment préconisé l'instauration d'une peine de probation sur la base du constat du caractère illisible des peines, pour l'auteur de l'infraction comme pour les victimes, en raison de la diversité des sanctions.

L'étude précitée de l'université de Nantes sur l'administration de la justice pénale et les nouveaux traitements des délits rejoint le constat sans concession qui nous a été présenté par UFC-Que-Choisir sur l'hétérogénéité des décisions. La diversification des modes de traitement selon des procédures standardisées spécialise les intervenants sans leur donner la possibilité d'acquérir une vision d'ensemble. Elle induit une perte de cohérence et de repères, non seulement pour le public, pour les justiciables et leurs conseils, mais aussi pour les juges eux-mêmes.

Ce constat incite à se doter d'outils de référence pour que la décision judiciaire soit plus prévisible pour le citoyen. Cette question suscite un débat qui a donné lieu à des prises de position opposées et souvent passionnées⁶⁵.

65 - Voir notamment le colloque « le droit mis en barèmes » CERCRID, Université Jean Monnet, Saint-Etienne, 7-8 novembre 2012.

Pour certains, toute instauration de normes ou de références serait contraire à l'art. de juger, caractérisé par l'habileté, la justesse dont doit faire preuve le juge pour comprendre la singularité irréductible de chaque cas. Tout barème, quelle qu'en soit la nature, induirait un risque majeur d'atteinte portée à la réparation intégrale du préjudice et à son appréciation in concreto. Un même dommage ne cause pas un préjudice identique à toutes les victimes et la réparation est toujours éminemment subjective.

En sens opposé, de nombreux praticiens et observateurs font valoir la perte de crédibilité que suscite l'incohérence des décisions observées, à l'heure où la messagerie électronique permet aux utilisateurs des listes de discussion d'effectuer des comparaisons pour les contentieux les plus usuels (pensions alimentaires, réparation du dommage corporel, infractions routières). C'est ce qui a incité le rapport Guinchard à préconiser l'adoption de référentiels. Il n'y a aucune incompatibilité entre réparation intégrale et usage de listes, nomenclatures et barèmes. Au contraire, ceux-ci sont des outils pour permettre une prise en compte des dommages subis. Il faut distinguer à cet égard, selon la proposition de Mme Evelyne Serverin, directrice de recherche au CNRS, les barèmes observés et les barèmes construits. Les premiers sont purement indicatifs et ne font que transcrire la jurisprudence des juges ; les seconds sont des constructions à visée plus normative, sous l'égide notamment des assureurs, qui visent à prévenir une trop forte dispersion des décisions rendues.

Est seulement ici envisagée la notion de barème observé, dénommé référentiel, pour le distinguer du barème construit. La notion de référentiel correspond à la conception défendue par M. Benoît Mornet, magistrat spécialiste de ces questions, et au document qui vient d'être produit au printemps 2013 par un groupe de travail sur la liquidation du dommage corporel auquel il participait et qui a associé divers magistrats sous l'égide la cour d'appel de Paris. Le référentiel repose sur l'idée qu'en matière de contentieux de masse ou de litiges confrontant de manière réitérée le juge à des situations semblables, celui-ci élabore, de manière implicite ou explicite, une norme qui lui permet d'ordonner sa jurisprudence. Il s'agit donc avant tout, de manière très pragmatique, d'établir un outil méthodologique d'aide à la décision. Le référentiel doit concilier l'indépendance du juge et la confiance que le justiciable doit avoir en lui, incompatible avec la crainte de l'aléatoire. Cet outil est d'autant plus utile pour le juge qui n'est pas un spécialiste de la matière considérée et qui ne l'aborde que de manière occasionnelle, tel un juge des enfants devant se prononcer sur des questions complexes de liquidation du préjudice corporel et qui n'a pas la connaissance que peut avoir en ce domaine une chambre spécialisée de cour d'appel.

Le référentiel ainsi considéré n'est que le reflet de la jurisprudence constatée et il ne bride donc en aucune manière la liberté d'appréciation du juge.

Beaucoup font observer que, si les juges ne font pas ce travail eux-mêmes, d'autres s'en chargeront. C'est ainsi que les assureurs souhaitent, en matière de liquidation de dommage corporel, la constitution d'une base de données qui puisse servir de référence, afin d'améliorer ainsi la gestion prévisionnelle des risques qu'ils doivent indemniser. Mais ils génèrent par voie de transaction 95% du nombre des indemnisations, qui représentent 55% du montant des indemnités allouées. Les décisions de justice ne représentent que 5% du nombre des indemnisations mais 45% du montant des indemnités allouées. Ce sont certes les affaires les plus graves qui viennent en justice, mais ces chiffres montrent bien l'importance de l'enjeu que représente la maîtrise de l'élaboration et de la mise à jour d'un référentiel.

Les parties doivent avoir connaissance du référentiel, non pour limiter leurs prétentions, mais comme base de leur argumentation. Elles pourront ainsi exposer en quoi, dans le cas particulier qui est soumis au juge, celui-ci devrait, selon leur appréciation, s'en écarter ou au contraire s'y conformer. Le référentiel est évolutif et il doit être réactualisé de manière périodique.

Le groupe de travail propose l'élaboration de référentiels qui soient le reflet de la jurisprudence constatée, tant en matière civile que pour les dommages-intérêts alloués en matière pénale. Cette tâche devrait être facilitée par la base jurica, qui contient toutes les décisions rendues par les cours d'appel. Une large diffusion de ces référentiels devra être assurée. Elle est en effet de nature à favoriser le règlement négocié des litiges puisqu'elle permet au justiciable d'apprécier en meilleure connaissance de cause la valeur des propositions transactionnelles qui lui sont faites.

PROPOSITION N° 39 : Généraliser, pour les contentieux de masse et les litiges confrontant de manière réitérée le juge à des situations semblables en matière civile, ainsi que pour les dommages-intérêts alloués en matière pénale, des référentiels qui devront être largement diffusés pour qu'ils soient accessibles au public⁶⁶

2.1.1.2 Partager pour une plus grande cohérence

Les référentiels ne suffisent pas à assurer la sécurité juridique des décisions de justice.

Il a été maintes fois constaté que les juges ont une conception trop individualiste qui les incite à ne pas suffisamment s'ouvrir aux autres des difficultés qu'ils rencontrent. La très forte prédominance du juge unique, qui est quasiment devenu la règle en première instance et qui se développe dans les cours d'appel sous la pression du nombre d'affaires à juger, accentue cette tendance.

Certes, dans beaucoup de juridictions, les juges, conscients du problème de crédibilité que pose une concertation insuffisante, veillent à s'informer de ce que font leurs collègues. L'enjeu est tel qu'il apparaît toutefois très souhaitable que ces échanges soient davantage formalisés. Que l'on songe aux juges aux affaires familiales, aux juges des enfants, aux juges d'instance, aux juges de l'exécution, aux juges uniques correctionnels et aux juges de l'application des peines, il est essentiel que soit institutionnalisée une communication qui est seule de nature à rendre la jurisprudence cohérente au sein d'un même service. Il n'est pas question de soumettre le juge à la dictature d'un collectif qui briderait sa liberté de juger ; Il s'agit d'être conscient de ce que le justiciable ne peut avoir confiance en un système judiciaire montrant d'incompréhensibles divergences selon que la décision est rendue par un juge ou par un autre. Celui qui est saisi du dossier reste évidemment entièrement maître de sa décision, mais il faut à tout le moins qu'il ait une pleine conscience de sa conformité ou au contraire de sa non-conformité à ce que jugent ses collègues dans des cas au moins en apparence semblables.

Seul l'examen concret des cas soumis à la juridiction peut donner matière à une discussion fructueuse. La collégialité n'est pas la seule réponse possible. Le plus souvent, elle n'est recherchée que dans les affaires qui posent un problème juridique. C'est sur cette question que porte le délibéré et la jurisprudence concrète évoquée par l'IHEJ est renvoyée à la diligence du magistrat rédacteur. Une relecture commune, d'ailleurs facilitée par l'informatique, et la vigilance du président appelé à signer la décision, deviennent alors les seuls moyens de veiller à la cohérence de la jurisprudence.

Il semble utile en premier lieu de préconiser la généralisation d'espaces partagés sur les serveurs informatiques. Rangés selon une arborescence appropriée et ouverts à tous ceux qui concourent à un même service, ils contiennent les documents utiles à la conservation d'une mémoire collective: trames de décisions utilisées dans les contentieux répétitifs, éléments de doctrine et de jurisprudence retenus par les

⁶⁶ Proposition déjà faite, de manière toutefois moins générale et systématique, par le rapport Guinchard (proposition n° 31).

juges lors de leurs recherches, décisions et rapports utiles à la compréhension de la jurisprudence de la chambre dans ses principaux domaines de compétence.... Cette mémoire est très utile pour un nouvel arrivant et les discussions que doivent susciter les documents sélectionnés sont de nature à favoriser la réflexion commune. C'est un évident facteur d'harmonisation des décisions puisque chaque magistrat dispose ainsi d'un outil qui lui permet d'accéder de manière rationnelle et ordonnée à la jurisprudence concrète, sans avoir à compter sur la disponibilité et la bonne volonté de ses collègues.

En second lieu, il est nécessaire que soient organisées des réunions régulières de tous les magistrats concourant à un même service afin qu'ils puissent discuter des cas qu'ils ont à traiter, même lorsqu'il s'agit d'affaires relevant de la compétence d'un juge unique. De telles réunions, où pourraient être abordées des questions de procédure, de fond du droit ou de mesure (choix de la peine, montant des dommages-intérêts et des pensions alimentaires, indemnités allouées sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile, etc.) permettent d'entretenir un dialogue permanent et de construire ainsi de manière non figée mais évolutive, une dynamique propice au travail en équipe. La participation du greffier juridictionnel à ces réunions est très souhaitable. Des comptes-rendus succincts devront être établis, sans référence nominative à une décision, de manière à faciliter la conservation de cette mémoire collective et à fournir une base pour d'éventuels échanges : information des autres magistrats et fonctionnaires, élaboration d'une politique de juridiction, concertation avec les partenaires de l'institution judiciaire.

Si l'on admet que chaque réunion pourrait avoir une durée approximative de 1h30 ou 2h et qu'elle éviterait des pertes de temps inutiles pour le magistrat ou le fonctionnaire nouvellement affecté au service, il n'apparaît pas que ce mode de communication soit incompatible avec la charge de travail des juridictions⁶⁷.

PROPOSITION N° 40 : Généraliser les espaces partagés sur les serveurs informatiques permettant à tous ceux qui concourent à un même service d'avoir un accès ordonné et rationalisé aux documents qui constituent la mémoire collective.

Instaurer dans chaque service des réunions de concertation régulières de manière à favoriser le dialogue, l'harmonisation de la jurisprudence et une dynamique permettant la résolution collective des problèmes rencontrés.

2.1.2 FEDERER LA JURIDICTION AUTOUR D'UN PROJET

2.1.2.1 S'entendre sur une politique de juridiction

La concertation au sein de chaque service qui vient d'être préconisée ne suffit pas à garantir une jurisprudence cohérente et compréhensible pour les justiciables, comme pour les citoyens. Il faut, pour y parvenir, que soient associés à une réflexion commune tous ceux qui concourent à un même processus. Cela conduit à élargir les échanges au niveau des pôles, ou des tribunaux spécialisés selon le mode d'organisation préconisé par le groupe de travail sur la juridiction du XXI^{ème} siècle. Les juges interviennent bien souvent à un stade de la procédure qui ne leur permet pas d'avoir une vision d'ensemble (l'instruction, le jugement ou l'exécution par exemple). En outre, beaucoup de litiges soumis à un juge dans les limites de sa compétence spécialisée posent des questions globales et transversales qui imposent, pour leur donner une réponse cohérente, d'associer tous ceux qui ont à connaître de la même problématique (l'enfance, le logement, la consommation, la famille, la peine).

⁶⁷- La structuration en services n'est pas une idée neuve. Elle constituait en 2006 la proposition n° 7 du rapport Vallemont sur le renouveau du dialogue social dans les juridictions. Ce qui est dit à la présente rubrique n'est que la déclinaison, sous l'angle de la politique juridictionnelle, d'un mode d'organisation accordant une plus juste place à l'organisation collective du travail.

Il est essentiel qu'au sein des juridictions soit instaurée une concertation suffisante pour assurer la cohérence d'ensemble de l'action. Des réunions régulières doivent être institutionnalisées au sein de chaque pôle, selon une fréquence qui pourrait être trimestrielle. Des comptes-rendus seront rédigés. Un rapporteur général sera désigné chaque année, chargé d'une synthèse qui pourra donner lieu à communication au sein de l'assemblée générale. Chaque réunion permettra un échange sur la situation de la juridiction et sur les difficultés rencontrées. Un thème plus précis sera également discuté sur le rapport établi par un rapporteur spécial.

Les bonnes pratiques que permettra de détecter ou de développer cette concertation pourront être recensées et mises à disposition de tous sous l'égide de l'ENM.

L'ENM et l'ENG pourront par ailleurs créer en commun des programmes de formation pour aider magistrats et fonctionnaires de justice à appréhender ces techniques, qui n'ont bien entendu vocation qu'à favoriser l'émergence d'une culture du travail en équipe et non à constituer les instruments d'une nouvelle politique gestionnaire.

PROPOSITION N° 41 : Elargir la concertation au niveau des pôles (ou tribunaux spécialisés) afin de favoriser, dans le respect de l'indépendance juridictionnelle, la cohérence de l'action de tous ceux qui œuvrent dans un même domaine d'activité. Instaurer à cet effet des réunions périodiques préparées par des rapporteurs et devant donner lieu à communication à l'assemblée générale afin de favoriser l'émergence des politiques de juridiction.

2.1.2.2 Faire connaître la politique de juridiction

Il ne suffit pas que l'action des juridictions soit cohérente.

Encore faut-il que cette cohérence soit perceptible hors l'institution judiciaire. Le parquet, organisé collectivement, est apte à définir des objectifs communs et peut rendre son action plus compréhensible, ce qui pourrait d'ailleurs expliquer qu'il ait recueilli une meilleure appréciation lors d'un sondage d'opinion commandé à l'IFOP par le Conseil supérieur de la magistrature⁶⁸. Le siège a en revanche plus de difficulté à expliquer son action.

Le professeur Jean Danet l'a exprimé en des termes particulièrement forts dans sa communication sur l'office du juge pénal en matière délictuelle. Il écrit que les élus et les policiers ont le sentiment que la justice travaille comme une taupe, chaque décision faisant figure d'un petit cône signalant son activité quasi souterraine et myope quand ils ont sous les yeux une activité délinquante continue qui leur semble devoir être pensée dans son ensemble.

Une communication améliorée s'impose.

Les propositions précédentes visent à la constitution d'une jurisprudence concrète plus prévisible et cohérente, à une coordination des acteurs, ainsi qu'à une formalisation accrue du schéma d'orientation des poursuites pénales, soumis à une concertation interne suffisante. Est ainsi proposée dans ses grandes lignes la méthode nécessaire à la définition d'une véritable politique de juridiction. La crédibilité de

⁶⁸ Les résultats de ce sondage figurent au rapport annuel 2008 du CSM.

l'institution sera renforcée si elle est capable de faire d'une communication sur ce thème la matière des audiences solennelles de début d'année. Elles pourront donner lieu à des communications brièvement faites par les rapporteurs de pôles, les chefs de juridiction exposant par ailleurs les priorités retenues en fonction des moyens disponibles.

PROPOSITION N° 42 : Faire des politiques de juridiction ainsi définies la matière d'une communication organisée à l'occasion des audiences solennelles.

2.1.3 RENFORCER LA REFLEXION COLLECTIVE

2.1.3.1 Améliorer le dialogue des juges

Nous avons envisagé l'avènement d'un collectif des juges successivement au sein d'un service, puis d'un pôle de compétence, puis de la juridiction tout entière. A l'heure de la mondialisation, alors que les questions soumises au juge deviennent plus complexes et les réponses juridiques plus incertaines, la juridiction ne peut pas être l'horizon indépassable du dialogue des juges.

Dans l'annexe du rapport de l'IHEJ intitulé « la gestion des connaissances au sein de la magistrature », M. Mehdi El Harrak a développé de manière convaincante ce qui est abordé de manière plus succincte dans le corps du rapport sous la dénomination de « knowledge management ».

M. Mehdi El Harrak y expose que, pour la circulation et l'archivage des connaissances, les organisations ayant un cycle de travail court et mouvant – telle la justice – trouvent beaucoup d'avantage à développer une approche basée sur le travail collaboratif, sur la localisation des experts et des «sachants». Il porte un regard très positif sur les échanges entre les magistrats, au moyen des listes de discussion qui permettent la mise en commun de réflexions de haut niveau. Elles ont pris une ampleur telle que, d'un avis unanime, les magistrats ne peuvent plus s'en passer.

M. El Harrak considère toutefois que la circulation simultanée des connaissances et de l'information au sein de ces communautés arrive à saturation. Le nombre de messages quotidiennement échangés rend le système inintelligible, parfois inefficace. L'échange par courriels groupés ne permet aucun classement, qu'il soit par importance ou par thème et les différentes questions posées sont mélangées aux réponses. L'archivage des connaissances est inexistant. L'outil informatique actuel ne permet plus un traitement serein et fluide de l'information.

Il formule diverses propositions pour améliorer ce système :

- 1- assurer la visibilité par chaque magistrat de l'ensemble des communautés formées par les listes de discussion, même s'il n'en fait pas partie ;
- 2- améliorer la circulation de l'information par une localisation plus précise : l'appel à une expertise particulière se ferait donc à travers un domaine du droit déterminé, et non plus par l'envoi d'un mail à tous les adhérents, Au sein des communautés, la subdivision en sous-communautés choisies par les magistrats rendrait les échanges d'ordre technique plus fluides et ciblés ;

- 3- constituer une bibliothèque numérique, laissée à la disposition et à la discrétion des magistrats ; La circulation des meilleures pratiques serait ainsi encouragée. Cet outil permettrait un retour d'expérience pour tirer les enseignements de la gestion des dossiers complexes et inédits.

M. El Harrak estime qu'un outil informatique unique avec les fonctionnalités décrites nécessiterait la présence d'administrateurs à plein temps, qui travailleraient en collaboration avec les administrateurs actuels des listes de discussion, dont la fonction doit impérativement être conservée.

Cette question est apparue importante au groupe de travail car le dialogue des juges, la mise en commun des savoirs et des expériences, la constitution de bases documentaires fiables, permettent une concertation qui améliore la sécurité juridique et qui relève d'une réelle démarche qualitative.

Il a été constaté que les craintes exprimées sur la pérennité des listes ne sont plus d'actualité. Leur hébergement par la nouvelle université de Metz-Nancy est accepté. L'hébergeur souhaitait avoir un interlocuteur identifié et stable. Une association Thémis Home a donc été créée pour répondre à cette préoccupation.

L'association doit recruter un informaticien en vue de créer un outil de tri qualitatif et quantitatif.

Ont donc ainsi déjà été réalisées certaines des préconisations de M. El Harrak.

Le refus de toute institutionnalisation de ces listes a toutefois conduit à ne pas suivre le schéma qu'il propose pour en assurer le développement. M. François Staechelé, magistrat et spécialiste reconnu des technologies numériques, administrateur de plusieurs listes et fondateur de l'association Thémis Home, a fait plusieurs propositions pour améliorer le système actuel :

- rendre accessible aux magistrats sur n'importe quel ordinateur (et donc à leur domicile) les bases documentaires intranet de la Cour de cassation et de l'ENM;
- mettre en place une base de téléchargement permettant de rendre accessible à tous les magistrats l'enregistrement des sessions de formation continue de l'ENM, qui ne profitent actuellement qu'à un petit nombre;
- instaurer une veille juridique ciblée par fonction;
- instaurer des liens avec l'université pour constituer en commun des veilles juridiques qui pourraient être diffusées à toutes les juridictions, notamment par le biais de comptes Twitter.

Le groupe de travail adhère à ces propositions. Il suggère de lier les deux dernières et d'envisager à cet effet la constitution d'un groupe spécialisé d'assistants de justice. Selon un partenariat à développer avec l'université, ces assistants pourront établir cette veille juridique par fonction et la rendre accessible à toutes les juridictions. Cette équipe aura une taille suffisante pour assurer une qualité de prestation constante en dépit du renouvellement de ses membres. Cette professionnalisation donnera les bases documentaires qui permettront à chacun de vérifier la conformité aux textes et à la jurisprudence des pratiques préconisées sur les listes de discussion.

PROPOSITION N° 43 : Améliorer les supports qui permettent le dialogue et l'information des juges (listes de discussion, documentation et veilles juridiques) :

- a) rendre accessible aux magistrats sur un ordinateur personnel les bases documentaires intranet de la Cour de cassation et de l'ENM ;
- b) enregistrer les sessions de formation continue de l'ENM pour les rendre accessibles à tous les magistrats intéressés ;
- c) instaurer à l'échelon national un partenariat avec l'université pour constituer un groupe spécialisé d'assistants de justice chargés d'établir une veille juridique par fonction et de la diffuser mensuellement à toutes les juridictions.

2.1.3.2 Enrichir la collégialité

La collégialité traditionnelle n'est pas une réponse suffisante au défi de la complexité. Elle associe le plus souvent des personnes ayant un même profil de formation, d'expérience et de compétence. Elle ne permet donc pas d'associer des juges ayant des spécialités différentes ou des savoirs complémentaires pour couvrir l'ensemble des difficultés suscitées par un litige déterminé.

Si des pôles interrégionaux ont été constitués pour le traitement des contentieux réputés les plus difficiles et s'ils ont permis de créer de véritables équipes de spécialistes, épaulées efficacement par des assistants, cela ne répond qu'imparfaitement au problème posé. Ce dispositif ne joue en effet que pour les litiges relevant des pôles interrégionaux. Il ne va pas de soi, sous réserve des réflexions du groupe de travail sur la juridiction du XXI^{ème} siècle, qu'il y ait lieu de les généraliser.

Mérite donc d'être retenue la proposition de l'IHEJ et du rapport Guinchard (proposition n° 23) de recruter des juges en service extraordinaire au sein des facultés de droit, par une opération symétrique de celle qui permet à des magistrats d'enseigner en qualité de professeurs ou de maîtres de conférence associés. Ces juges en service extraordinaire poursuivront leurs activités universitaires, mais, une fois recrutés, ils pourront compléter des formations collégiales de jugement, sans jamais y devenir majoritaires, sur décision prise par le chef de juridiction après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège, pour répondre aux besoins d'une collégialité de jugement dans une affaire complexe.

Il semble plus difficile en revanche d'ouvrir ce recrutement à des avocats, comme le propose l'IHEJ. Celui-ci a certes raison de considérer que les grands cabinets d'affaires, qui sont précisément ceux qui posent à nos juridictions le défi de la complexité, ont toutes les compétences requises pour apporter un précieux concours, d'autant que leur connaissance des spécificités judiciaires faciliterait leur intégration à une formation de jugement. Il est d'ailleurs traditionnel qu'un avocat puisse compléter un tribunal lorsque la composition d'une collégialité est impossible.

Mais il s'agit ici de cabinets fortement spécialisés, disposant d'une grande notoriété dans leur domaine de compétence. S'il va sans dire qu'ils ne pourraient siéger dans des affaires mettant en cause directement l'un de leurs clients ou adversaires, peut-on imaginer pour autant qu'ils n'aient aucun intérêt à infléchir la jurisprudence dans un sens ou dans l'autre ? Ils ont nécessairement une clientèle spécialisée et ils ont pour mission de favoriser ses intérêts, affaire après affaire. Leur impartialité objective, nécessaire à l'exercice de la fonction de jugement, pourrait être mise en cause.

PROPOSITION N° 44 : Recruter des juges en service extraordinaire au sein des facultés de droit et leur permettre, tout en poursuivant leurs activités universitaires, de compléter les formations collégiales de jugement, sans y être majoritaires, pour enrichir la collégialité dans les affaires complexes⁶⁹.

2.2 UNE EQUIPE AUTOUR DU MAGISTRAT

Les corps des greffes sont récents. La loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales et supprimant la vénalité des charges est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1967.

Les premiers statuts particuliers des secrétaires-greffiers en chef (catégorie A) et des secrétaires-greffiers (catégorie B type) ont été fixés par le décret n° 67-472 du 20 juin 1967 pour les fonctionnaires des cours et tribunaux et par le décret n° 79-1071 du 12 décembre 1979 pour ceux des conseils de prud'hommes. La fusion entre ces deux catégories a été opérée par le décret n° 92-413 du 30 avril 1992 pour les greffiers en chef et par le décret n° 92-414 du 30 avril 1992 pour les greffiers. Deux corps uniques ont ainsi été créés : les corps des greffiers en chef et des greffiers des services judiciaires.

Ces deux statuts ont connu de nombreuses modifications. Le 1^{er} décembre 2000, un protocole d'accord a été signé avec quatre organisations syndicales de fonctionnaires des services judiciaires (USAJ-CFDT-CGT-FO). Un groupe de travail portant sur les questions statutaires relatives aux trois catégories de fonctionnaires des services judiciaires a été constitué. Ses travaux ont conduit à l'adoption des textes qui régissent actuellement les corps particuliers des greffiers en chef et greffiers des services judiciaires.

Les greffiers en chef des services judiciaires sont régis par le décret n° 92-413 du 30 avril 1992 modifié, les articles R123-3 et suivants du code de l'organisation judiciaire et les articles R1423-36 et suivants du code du travail.

Les greffiers sont régis par le décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 modifié portant statut particulier des greffiers des services judiciaires. Ils bénéficient d'une grille indiciaire spécifique relevant du classement indiciaire intermédiaire (CII). Le statut de 2003 a constitué une avancée significative. Les greffiers sont désormais reconnus comme les techniciens de la procédure et les assistants des magistrats. Parallèlement, pour affirmer cette spécificité, un corps de secrétaires administratifs a été créé au sein des services judiciaires, en mai 2008. Il a vocation à exercer les tâches administratives des greffes relevant de la catégorie B de la fonction publique, ainsi distinguées des fonctions juridictionnelles, qui relèvent de la compétence des greffiers.

Les missions actuelles et les statuts des fonctionnaires de justice sont détaillés en annexe, y compris leurs missions de nature non juridictionnelle, parfois exercées hors les palais de justice et notamment dans les maisons de justice et du droit (MDJ).

L'objectif recherché est de clarifier d'une part le rôle et les responsabilités des magistrats et d'autre part celui des diverses catégories de fonctionnaires de justice, ainsi que des assistants et auxiliaires qui les entourent, sans que cela n'induisse un cloisonnement qui rendrait incertaine l'efficacité collective et qui remettrait en cause la promotion recherchée du travail en équipe.

⁶⁹- L'USM et le SM sont favorables au recrutement à plein temps de professeurs associés pendant une durée déterminée, afin d'assurer une présence pérenne au sein des juridictions et de favoriser ainsi des compositions stables et préétablies.

Le SM considère en outre que les professeurs associés devraient faire une déclaration préalable de l'ensemble de leurs activités, afin que ne puisse être mise en doute leur impartialité objective. La notion d'affaires complexes lui paraît aléatoire.

La CGT exprime son opposition, étant attachée à une justice composée de magistrats professionnels.

Les réflexions et les propositions qui composent la première partie du présent rapport imposent que l'assistance du magistrat soit renforcée et que certaines de ses compétences actuelles soient transférées à d'autres acteurs, pour redonner à son intervention la lisibilité et l'autorité nécessaires et pour mieux répondre aux attentes des justiciables, notamment en améliorant l'écoute et en adaptant davantage la procédure aux particularités de chaque litige. Cette réflexion conduit à proposer la reconnaissance d'un greffier juridictionnel, apte à assumer ces transferts de tâches.

2.2.1 CREER UNE NOUVELLE FONCTION : LE GREFFIER JURIDICTIONNEL

La dénomination de « greffier juridictionnel » est apparue au groupe de travail mieux convenir que celle de « maître de procédure » suggérée par l'IHEJ, dès lors que les transferts de compétence proposés ne se limitent pas au domaine procédural.

Que peut-on envisager de transférer et à quels acteurs ?

Cette dernière question est d'importance. Les transferts de compétences doivent être effectués au profit d'agents ayant une qualification et une compétence suffisante et ayant reçu une formation adaptée. Les corps des greffiers en chef et des greffiers sont composés d'agents titulaires recrutés à un niveau universitaire qui s'est nettement élevé depuis une vingtaine d'années. Ils bénéficient d'une formation, aussi bien initiale que continue, dispensée par l'ENG qui dispose d'un savoir-faire et d'une expérience reconnus. C'est donc à eux qu'il faut pour l'essentiel transférer des compétences, d'autant que leur appartenance à une fonction publique de carrière donne l'assurance que les efforts de qualification nécessaires profiteront à des agents dont la situation est suffisamment stable pour bâtir des organisations de service pérennes.

Il ne faut en déduire pour autant que les fonctionnaires de greffe doivent être les seuls avec les magistrats à intervenir dans le domaine juridictionnel et qu'ils pourraient notamment exercer les attributions actuellement dévolues aux juges de proximité.

Outre la légitimité propre acquise par ces derniers, qui ont largement fait la preuve de leur apport au bon fonctionnement de l'institution judiciaire, chacun mesure l'importance des besoins à satisfaire. Le nombre des fonctionnaires de justice est actuellement très insuffisant pour faire face à leurs tâches⁷⁰. Ils ne pourront pas accroître leur champ de compétence au-delà de ce qu'un effort résolu de recrutement leur permettra de leur confier.

C'est donc essentiellement au bénéfice des fonctionnaires de justice qu'il faut envisager de transférer des compétences, mais sans remettre en cause le rôle des autres intervenants⁷¹.

PROPOSITION N° 45 : Créer une fonction de greffier juridictionnel, confiée aux greffiers des services judiciaires qui devront à cet effet suivre un stage de pré-affectation dans le cadre de leur scolarité initiale et recevoir en cours de carrière une formation continue appropriée, qui pourra leur permettre d'acquérir des qualifications spécifiques.

70- Un écart de 6 % a été constaté en 2012 entre les effectifs réels de fonctionnaires dans les juridictions, mesurés en équivalents temps plein emplois (18 090) et l'estimation des besoins calculés par le logiciel Outilgref.

71- La CGT est opposée à cette création de greffier juridictionnel ; elle considère en effet que, si des transferts et délégations de compétences sont possibles, ils ne doivent pas porter sur des attributions juridictionnelles.

2.2.1.1 Définir un socle de compétences

A. Des compétences actuelles à renforcer

Il faut partir des compétences actuelles en cherchant à les valoriser de manière cohérente avant d'en envisager de nouvelles. Elles portent en matière juridictionnelle sur la technique procédurale, l'assistance du magistrat, la certification et l'authentification. Le rôle des agents du greffe peut être accru dans ces deux premiers domaines de compétence.

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

Il aura une compétence générale pour tout ce qui relève de **la mise en état des affaires civiles**⁷², sauf incidents relevant de la matière contentieuse. A titre indicatif, au sein des juridictions administratives, l'instruction est entièrement conduite par le greffe et tous les échanges passent par lui. Il fixe les délais, sous le contrôle du juge, et peut faire des mises en demeure. Le greffier juridictionnel pourra ainsi délivrer des injonctions de conclure, demander que soient fournies des explications ou de nouvelles pièces si nécessaire.

Il pourra relever d'office les **irrecevabilités manifestes** et en aviser les parties en les invitant à régulariser dans la mesure du possible. A défaut d'une telle régularisation dans le délai imparti, il rendra une ordonnance constatant l'irrecevabilité qui pourra faire l'objet d'un recours devant le juge⁷³.

Sauf dans les litiges entre commerçants, le greffier juridictionnel pourra en outre soulever d'office **l'incompétence territoriale** et en aviser les parties en leur indiquant quelle juridiction lui paraît compétente. Il leur précisera qu'au terme d'un délai déterminé le dossier sera transmis d'office à la juridiction ainsi désignée, sauf contestation qui sera alors tranchée par le juge. Si les parties déclarent s'accorder sur la compétence de la juridiction initialement saisie, un procès-verbal du greffier juridictionnel leur en donnera acte et ces mêmes parties ne pourront plus par la suite soulever l'incompétence territoriale⁷⁴.

Cette possibilité de relever d'office le plus tôt possible les incompétences et irrégularités constatées en cherchant à leur donner une solution rapide après avoir essayé de les régulariser est de nature à prévenir les manœuvres dilatoires et à favoriser l'efficacité du procès. La procédure proposée en cas d'incompétence territoriale devrait limiter le recours au contredit, qui alourdit le contentieux.

Le greffier juridictionnel pourra, avec l'accord des parties, **ordonner des mesures d'instruction**. Il pourra notamment prendre cette décision à l'issue de l'entretien initial évoqué à la première partie du rapport⁷⁵. Il sera également compétent pour **rendre les ordonnances de clôture**⁷⁶ mais ses décisions pourront en ce domaine donner lieu à recours devant le magistrat, saisi par simple requête.

En matière pénale, le greffier juridictionnel, agissant sous les directives spécifiques ou permanentes du procureur de la République, pourra suivre les enquêtes et se voir reconnaître à cet effet une possibilité accrue de dialogue direct avec les enquêteurs. Il pourra également signer des soit-transmis, faire effectuer des enquêtes et des recherches sur la personnalité des prévenus, ainsi que sur l'identification

72- Le SM et la CGT sont opposés à un transfert de compétence des actes de nature juridictionnelle en matière de mise en état.

73- L'USM est opposée à ce que le greffier juridictionnel puisse constater lui-même l'irrecevabilité.

74- L'USM est opposée à cette proposition, qui donne davantage de compétence au greffier qu'au magistrat lui-même.

75- L'USM rappelle son opposition à cet entretien.

76- L'USM est opposée au transfert de compétence pour la délivrance des ordonnances de clôture.

et l'audition des victimes avant l'audience. Une fois la décision de poursuite prise par le magistrat du parquet, le greffier juridictionnel pourra signer les actes subséquents, tels qu'une réquisition d'extraction. Le rôle d'assistance du greffier correctionnel sera accru par l'attribution d'une compétence nouvelle qui lui permettra de notifier leurs obligations aux personnes condamnées et de leur délivrer les informations requises pour la régularité de la procédure. Ce formalisme alourdit actuellement la charge du président de l'audience correctionnelle. Son utilité est limitée, car le contexte émotionnel qui accompagne le prononcé de la condamnation diminue fortement la capacité d'écoute du condamné. Ces notifications et explications pourront être dispensées par les fonctionnaires du bureau de l'exécution (BEX), qui sont souvent en pratique déjà tenus de réitérer des informations et avertissements donnés à l'audience.

L'assistance du magistrat doit être développée, notamment dans le domaine de l'**aide à la décision**. S'il est vrai que la technique rédactionnelle suppose un apprentissage dont la complexité ne doit pas être sous-estimée, cette assistance n'en est pas moins fondamentale, compte tenu de l'importance de la rédaction dans le travail juridictionnel. Cet apprentissage est au demeurant facilité, dans les contentieux de masse, par le développement d'une modélisation de la décision, qui ne nuit pas à la qualité et à la personnalisation de la motivation, mais qui l'inscrit dans un cadre formalisé, propre à éviter des erreurs ou des oublis, tel l'outil d'aide à la rédaction pour les magistrats (OARM) a été mis à disposition des juridictions au printemps 2013. L'application Cassiopée permet également de bien structurer les jugements correctionnels et son maniement est essentiellement appréhendé par les fonctionnaires du greffe. Même si le magistrat reste seul responsable du jugement qu'il signe en matière contentieuse, celui qui l'aide à formaliser la décision n'en doit pas moins connaître très précisément le raisonnement qui conduit à la solution adoptée. Il est dès lors souhaitable que le greffier juridictionnel puisse, non pas participer, mais assister au délibéré⁷⁷.

Comment expliquer qu'un fonctionnaire va prêter assistance à la rédaction d'un jugement s'il est exclu du lieu où la décision est mûrie et arrêtée par les magistrats ? On peut répondre que le greffier collaborera le plus souvent à la rédaction de décisions prises à juge unique, mais il pourra aussi donner son assistance lors d'audiences collégiales, tant en matière civile que pénale. Il ne faut pas en outre sous-estimer la portée symbolique de cette mesure, qui consacre la notion d'équipe constituée autour du magistrat. L'isolement actuel des juges pour tout ce qui relève de leur prise de décision ne favorise pas la reconnaissance de la complémentarité des rôles, condition nécessaire à l'émergence d'une équipe.

PROPOSITION N° 46 : Enrichir certaines des missions actuelles du greffe et les confier au greffier juridictionnel.

a) Pour la mise en état des affaires civiles, il s'agira d'une compétence propre, incluant la délivrance des injonctions de conclure et des ordonnances de clôture (avec recours possible devant le juge dans ce dernier cas).

Le greffier juridictionnel pourra relever d'office les irrecevabilités manifestes et en aviser les parties en les invitant à régulariser dans toute la mesure du possible. A défaut, il rendra une ordonnance d'irrecevabilité.

⁷⁷ L'USM, attachée au secret du délibéré, est opposée à ce que le greffier y assiste.

Le SM est réservé sur cette proposition, le dispositif lui paraissant devoir être précisé.

La CGT y est opposée car elle est d'une manière plus générale opposée à toute mission d'assistance du magistrat.

Il pourra aussi soulever d'office l'incompétence territoriale, sauf dans les litiges entre commerçants. Il indiquera alors aux parties la juridiction qui lui paraît compétente et le dossier sera transmis d'office à celle-ci au terme d'un délai déterminé, sauf contestation qui sera tranchée par le juge. Si les parties déclarent s'accorder sur la compétence de la juridiction initialement saisie, un procès-verbal du greffier juridictionnel le constatera et elles ne pourront plus par la suite soulever l'incompétence territoriale.

Le greffier juridictionnel pourra ordonner des mesures d'instruction avec l'accord des parties.

Dans les litiges familiaux, hors consentement mutuel, il aura pour mission de procéder à un entretien préalable des parties assistées de leurs conseils. Une expérimentation sera mise en œuvre avant généralisation pour évaluer l'utilité de cette proposition et la charge de travail qu'elle induit. Le greffier juridictionnel pourra procéder à un même entretien dans les autres affaires civiles, après sélection des dossiers pour ne l'organiser que dans les cas où il apparaîtra utile, notamment pour vérifier si une tentative d'accord négocié est possible et pour adapter la mise en état aux besoins du litige.

b) En matière pénale, le greffier juridictionnel pourra, sur les directives spécifiques ou permanentes du procureur de la République, suivre les enquêtes et entretenir à cet effet un dialogue approprié avec les enquêteurs. Il pourra donc signer des soit-transmis, faire effectuer des enquêtes et recherches complémentaires sur la personnalité des prévenus, ainsi que sur l'identification et l'audition des victimes avant l'audience.

Il pourra aussi, notamment dans le cadre d'un bureau de l'exécution des peines (BEX), notifier leurs obligations aux personnes condamnées et leur délivrer les informations requises pour la régularité de la procédure (en lieu et place du président d'audience).

c) Dans le domaine de l'aide à la décision du magistrat, le greffier juridictionnel pourra assister au délibéré, l'aide à la rédaction d'une décision étant évidemment facilitée par la connaissance précise des raisons qui ont guidé les choix des juges.

Afin qu'il soit statutairement et fonctionnellement assuré du cadre précis dans lequel il agit lorsqu'il intervient dans une fonction d'assistance du magistrat, l'organisation des services devra être structurée. Cette structuration précisant les attributions et les limites du rôle de chacun devra résulter d'écrits validés par le magistrat et par le greffier en chef responsables du service. Ces écrits seront accessibles à tous les membres de l'équipe.

Au-delà du développement des compétences du greffier dans ses missions traditionnelles d'assistance et de gestion procédurale, il faut aussi envisager des compétences nouvelles.

B. Des compétences nouvelles à transférer

B1. Les compétences transférables

B1.1 L'homologation des décisions en matière gracieuse

Il est proposé de donner au greffier juridictionnel une compétence générale pour les homologations en matière gracieuse⁷⁸.

78- Cette proposition n'est pas approuvée par l'USM, dès lors qu'il s'agit d'une compétence propre du greffier juridictionnel et non d'une compétence déléguée par le magistrat (voir infra). La CGT est opposée à ce transfert.

Un débat a eu lieu sur l'homologation des demandes de changement de régime matrimonial. Il a en définitive été considéré que cette compétence pouvait être transférée au greffier judiciaire dès lors qu'il est justifié, après consultation préalable des enfants, qu'aucun d'entre eux ne s'y oppose.

PROPOSITION N° 47 : Donner au greffier judiciaire une compétence générale propre pour l'homologation en matière gracieuse.

La question devait être envisagée d'une compétence plus large en matière gracieuse.

Il est apparu nécessaire à cet égard de procéder à un examen au cas par cas. Les critères d'appréciation ont été la difficulté du contrôle de la légalité externe de la demande, notamment au regard de l'ordre public, ainsi que la préservation des intérêts des tiers. Ont ainsi été retenus les transferts de compétences suivants⁷⁹, à droit constant, et donc sans remettre en cause la représentation obligatoire des requérants lorsqu'elle est actuellement nécessaire :

- a) les déclarations d'absence (articles 1066 et suivants du code de procédure civile) ;
- b) la reconstitution d'actes détruits (articles 1430 et suivants du code de procédure civile) ;
- c) les envois en possession en matière successorale (articles 1007 et 1008 du code civil)⁸⁰ ;
- d) la désignation du curateur d'une succession vacante (article 809-1 du code civil) ;
- e) l'ordonnance rendant exécutoire la décision non frappée de recours du bâtonnier en matière de contestation d'honoraires d'avocats (article 178 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991) ;
- f) les requêtes douanières aux fins de confiscation en nature des objets saisis sur des inconnus ou sur des individus, qui n'ont pas fait l'objet de poursuites en raison du peu d'importance de la fraude (article 375 du code des Douanes) ;
- g) l'inventaire et l'enlèvement de mobilier d'un logement après décès du locataire (articles 1304 à 1306, 1324 à 1326 du code de procédure civile).

PROPOSITION N° 48 : Donner au greffier judiciaire une compétence propre en matière gracieuse dans les domaines suivants :

- a) les déclarations d'absence (articles 1066 et suivants du code de procédure civile) ;
- b) la reconstitution d'actes détruits (articles 1430 et suivants du code de procédure civile) ;
- c) les envois en possession en matière successorale (articles 1007 et 1008 du code civil) ;
- d) la désignation du curateur d'une succession vacante (article 809-1 du code civil) ;

⁷⁹- La CGT est défavorable à cette proposition.

⁸⁰- L'USM n'approuve pas le transfert de cette compétence qui implique un examen de la régularité du testament.

e) les demandes visant à rendre exécutoire la décision non frappée de recours du bâtonnier en matière de contestation d'honoraires (article 178 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991) ;

f) les requêtes douanières aux fins de confiscation en nature des objets saisis sur des inconnus ou sur des individus qui n'ont pas fait l'objet de poursuites en raison du peu d'importance de la fraude (article 375 du code des douanes) ;

g) l'inventaire et l'enlèvement de mobilier d'un logement après décès du locataire (articles 1304 à 1306, 1324 à 1326 du code de procédure civile).

B1.2 Le divorce par consentement mutuel

Il a été retenu de transférer au greffier judiciaire le divorce par consentement mutuel, sans qu'il y ait lieu de distinguer en fonction de la présence d'enfants ou de la consistance du patrimoine. Cette proposition a suscité d'importantes discussions au sein du groupe de travail mais elle a recueilli un large consensus⁸¹.

Lors des débats, il a été objecté que la fonction d'homologation ne se limitait pas à une vérification de l'accord formel des deux époux sur la convention portant règlement des effets de leur divorce. Il faut s'assurer que l'accord obtenu est équilibré, qu'il préserve les intérêts de chacun et n'est pas la conséquence de l'abus d'une position dominante. Il faut aussi vérifier que le choix de la procédure du divorce par consentement mutuel est réfléchi et qu'il traduit une véritable volonté de rechercher une solution amiable aux conséquences personnelles, parentales et patrimoniales du divorce.

Il a en effet déjà été exposé que beaucoup d'instances modificatives montrent l'émergence de situations très conflictuelles, bien que les époux aient fait le choix initial de divorcer par consentement mutuel. Il doit en être déduit que ce choix d'une procédure non contentieuse répond dans nombre de cas à la préoccupation de trouver un compromis acceptable à court terme, moins onéreux et plus rapide, sans qu'aient été réellement recherchées des solutions aux problèmes de fond posés par la séparation (liquidation de la communauté, modalités d'exercice de l'autorité parentale au-delà des solutions provisoires suivant immédiatement la séparation).

Toutes ces remarques sur l'importance de la fonction d'homologation sont fondées. Elles font écho à la notion d'actions nécessaires, selon la terminologie de Mme Evelyne Serverin⁸², directeur de recherche au CNRS. Ces actions sont exigées par la loi pour l'obtention d'un acte dont la portée va au-delà des seuls intérêts des parties, ce qui est bien évidemment le cas pour le divorce, à plus forte raison lorsque sont en cause des enfants mineurs, ce qui justifie pleinement la compétence judiciaire.

Mais le greffier judiciaire présente les garanties nécessaires pour remplir cet office. Placé au cœur de l'équipe judiciaire qu'il est préconisé de mettre en œuvre et donc pleinement avisé des enjeux personnels, familiaux et patrimoniaux d'une séparation, il pourra contrôler efficacement les conventions

81- Toutefois l'USM et la CGT n'approuvent pas cette décision.

L'USM considère qu'il appartient au juge de vérifier la réalité des consentements et l'équilibre des conventions matrimoniales.

La CGT est favorable à un transfert, mais au profit de l'officier d'état civil.

Le SM estime que cette dernière solution est préférable, même s'il n'est pas défavorable à un transfert au greffier judiciaire.

82- Mme Serverin propose de classer les actions en justice de manière à déterminer pour chacune d'elles le seuil d'intervention de l'institution judiciaire. Elle distingue ainsi les actions nécessaires, exigées par la loi pour l'obtention d'un titre et dont la portée va au-delà des seuls intérêts des parties (droit de la famille, procédures collectives, voies d'exécution, homologations), qui doivent absolument demeurer de la compétence judiciaire, les actions récurrentes (prestations alimentaires) pour lesquelles on peut envisager un allègement des contraintes procédurales et les actions contingentes, qui portent sur des droits disponibles (contrats, responsabilité, droit des biens), sur lesquelles les parties doivent pouvoir transiger, sauf lorsque des mesures autoritaires sont en jeu, telles qu'une expulsion.

qui lui seront soumises. Son intervention ne présente aucun des inconvénients d'une déjudiciarisation dont le rapport Guinchard a bien mis en lumière les dangers.

Le groupe de travail envisage par ailleurs de confier au greffier une fonction générale d'écoute en matière familiale pour mieux cerner les attentes et les besoins des justiciables et ce rôle est cohérent avec l'exercice de responsabilités accrues en matière d'homologation.

Les principes du service public et notamment la gratuité ne sont naturellement pas remis en cause par cette proposition et les avocats ne voient contester aucune de leurs prérogatives. Un recours devant le juge sera possible en cas de refus d'homologation. Le transfert de compétence envisagé en ce domaine sera bien entendu sans incidence sur le respect des engagements internationaux de la France en matière de protection des droits de l'enfant, notamment celui d'être entendu en cours de procédure.

PROPOSITION N° 49 : Donner au greffier judiciaire une compétence propre pour le prononcé du divorce par consentement mutuel.

B1.3 Les autres transferts de compétences

Sur les autres compétences non contentieuses pouvant être transférées au greffier judiciaire, le groupe de travail a retenu les domaines suivants⁸³:

1- les demandes de rectification d'erreurs matérielles non contestées⁸⁴ ;

2- les injonctions de payer, dans leur phase initiale aboutissant à une décision sur simple requête, mais seulement sur délégation du juge et hors domaine du crédit à la consommation; la proposition de ne transférer en ce domaine qu'une compétence déléguée et non une compétence propre s'explique par la volonté de laisser au juge la possibilité d'exercer un contrôle sur le travail fait en amont, sa connaissance des recours contentieux lui donnant une expérience irremplaçable pour éviter les décisions de nature à multiplier les oppositions; l'exclusion du crédit à la consommation est justifiée par la spécificité de la matière, techniquement difficile et qui s'applique à des consommateurs souvent peu informés de leurs droits, ne percevant pas nécessairement l'utilité de former opposition à une ordonnance qui aurait omis de relever un cas de forclusion de la créance ou qui aurait admis des intérêts ou des frais indus⁸⁵ ;

3- le recueil de consentement en matière de procréation médicalement assistée ;

4- la vérification des comptes de tutelles ;

5- l'homologation en matière de surendettement des mesures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire qui ne sont pas contestées (articles L330-1, L331-7-3, L332-5 du code de la consommation) et des plans de redressement non contestés (article 330-1 du code de la consommation) ;

Mais encore faut-il s'entendre sur la nature des compétences transférées. Doit-il s'agir de compétences propres ou de compétences déléguées ?

83- La CGT est opposée aux transferts envisagés dans la proposition.

84- L'USM s'oppose à cette proposition car elle considère qu'il appartient à l'autorité qui a rendue la décision de la rectifier.

85- Le SM est opposé à tout transfert de compétence en matière d'injonction de payer, même ainsi limité. L'USM considère que ce transfert ne peut intervenir dans les matières régies par des textes d'ordre public.

B2 Transferts plutôt que délégations

Les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires des services judiciaires souhaitent le transfert de compétences propres définies par la loi, exercées au bénéfice d'une indépendance fonctionnelle. Elles en attendent une visibilité permettant une meilleure reconnaissance de leur rôle et l'attribution de responsabilités auxquelles elles aspirent. Elles craignent que des compétences déléguées ne leur soient transférées que de manière contingente au gré des demandes de leur hiérarchie ou des souhaits des magistrats.

Elles ne veulent pas que les tâches transférées soient les plus ingrates ou qu'elles leur soient seulement confiées si l'effectif du greffe de leur juridiction est suffisant pour absorber ce surcroît de travail. L'appréciation de cette condition étant éminemment subjective et l'état actuel des juridictions étant pour le moins difficile, le transfert pourrait devenir hypothétique.

Les magistrats qui composent le groupe de travail partagent dans l'ensemble le même avis (hors le cas particulier des injonctions de payer, voir supra), dès lors que les transferts de compétences sont circonscrits à la matière gracieuse. Ce domaine étant bien délimité, il n'existe pas de risque de cloisonnement ni d'instauration de compétences concurrentes qui irait à l'encontre de l'efficacité collective. Un transfert de compétences propres est au contraire favorable à l'instauration d'un véritable travail en équipe qui suppose une responsabilisation suffisante de chacun des acteurs.

PROPOSITION N° 50 : Transférer au greffier juridictionnel les compétences suivantes :

A. Compétences propres

- a) les demandes de rectification d'erreurs matérielles non contestées
- b) le recueil du consentement en matière de procréation médicalement assistée
- c) la vérification des comptes de tutelles

Ce transfert de compétence est prévu sans préjudice de l'assistance et de la faculté de délégation envisagées à la proposition n° 4c

- d) l'homologation, en matière de surendettement, des mesures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire qui ne sont pas contestées (articles L330-1, L331-7-3, L332-5 du code de la consommation) et des plans de redressement non contestés (article 330-1 du code de la consommation)

B. Compétence déléguée : les injonctions de payer

La compétence concerne la phase procédurale initiale aboutissant à une décision rendue sur simple requête. Par exception aux autres transferts de compétence examinés au titre de cette proposition, il s'agit d'une compétence déléguée par le juge et non d'une compétence propre et elle ne pourra pas s'appliquer dans le domaine du crédit à la consommation.

Un recours sera toujours possible devant le juge à l'encontre des décisions de nature juridictionnelle prises par le greffier. Ce droit de recours est de nature à favoriser l'homogénéité de la jurisprudence. Compte tenu de l'indépendance dont bénéficie le juge, il donne également une garantie au regard des exigences de la Cour européenne des droits de l'homme garantissant les règles du procès équitable.

Il reste toutefois à déterminer si les compétences propres transférées au greffier juridictionnel imposent de modifier son statut pour accroître son indépendance fonctionnelle, compte tenu des particularités de la matière gracieuse. Celle-ci se caractérise en effet par une absence de contestation qui relativise la garantie offerte par un droit de recours et par la nature particulière du contrôle qu'elle impose, tant sur la légalité de la mesure demandée, que sur la protection des droits des requérants et des tiers⁸⁶.

PROPOSITION N° 51 : Prévoir un recours possible devant le juge à l'encontre de toutes décisions de nature juridictionnelle prises par le greffier.

B3 Les compétences propres des greffiers en chef

La répartition des rôles entre greffiers et greffiers en chef est un autre enjeu majeur du transfert de compétences.

A qui doit-on confier ces fonctions juridictionnelles : greffier en chef ou greffier ?

L'identité professionnelle des greffiers en chef, à l'inverse de celle des greffiers, ne repose pas essentiellement sur des compétences juridictionnelles. Son statut de 2003 invite le greffier à s'identifier à un technicien de la procédure. Il travaille dans chaque service en liaison étroite avec les magistrats et il participe donc au premier chef à l'équipe juridictionnelle, alors que le greffier en chef est avant tout un organisateur et un administrateur qui intervient dans le contexte particulier de la dyarchie et qui exerce par ailleurs des fonctions para-juridictionnelles. Plus qu'un technicien de la procédure, il est un spécialiste de l'organisation de la procédure.

Le groupe de travail a donc logiquement envisagé les transferts de compétences au bénéfice du greffier des services judiciaires, devenant greffier juridictionnel.

Toutefois, les greffiers en chef exercent des compétences juridictionnelles propres : délivrance des certificats de nationalité, vérification des comptes de tutelles, déclarations conjointes de l'autorité parentale, établissement des procurations de vote (dont la déjudiciarisation est préconisée : proposition n° 3b), vérification des dépens tarifés des huissiers, contrôle de la procédure de saisie des rémunérations. Ils assurent également la vice-présidence des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ).

Le groupe de travail considère que ces compétences propres du greffier en chef doivent être transférées au greffier juridictionnel⁸⁷. Une exception doit être faite pour la vice-présidence des BAJ. Il est au contraire proposé de renforcer la compétence du greffier en chef en ce domaine en lui confiant la présidence du BAJ, qu'il exerce d'ailleurs déjà souvent en pratique, même si elle est en principe dévolue au président du tribunal. Cette attribution relève moins en effet de la technique juridique et procédurale que de l'organisation de l'activité juridictionnelle et elle entre donc pleinement dans le champ des compétences qui doivent être reconnues au greffier en chef.

86- L'USM et le SM considèrent que tout transfert de compétences juridictionnelles doit s'accompagner de garanties statutaires d'indépendance.

87- La CGT est toutefois opposée à tout transfert des compétences propres du greffier en chef afin d'éviter que ne soit portée atteinte à la spécificité du corps.

PROPOSITION N° 52 : Transférer au greffier juridictionnel les actuelles compétences propres du greffier en chef dans le domaine para-juridictionnel, sauf la vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle dont il est au contraire proposé que le greffier en chef assure la présidence, actuellement confiée au président du tribunal de grande instance.

Le greffier en chef pourra en outre, pour les mêmes raisons, se voir attribuer une compétence propre pour la taxation des mémoires de frais de justice⁸⁸.

PROPOSITION N° 53 : Donner une compétence propre au greffier en chef pour la taxation des mémoires de frais de justice.

2.2.1.2 Revaloriser en conséquence les statuts

A. Les greffiers

Le groupe de travail, afin de promouvoir l'équipe juridictionnelle, de rationaliser la répartition des rôles et de mieux répondre aux attentes des justiciables, fait des propositions qui ont pour effet d'enrichir de manière importante les fonctions et les responsabilités propres du greffier juridictionnel. Il est conscient qu'une telle réforme ne peut intervenir sans une revalorisation statutaire⁸⁹.

Il faut en premier lieu déterminer comment accéder aux nouvelles responsabilités de greffier juridictionnel.

Deux voies sont possibles pour y parvenir.

La première consiste à réserver la fonction à des greffiers sélectionnés et formés pour exercer ces nouvelles responsabilités. Cette sélection serait opérée par examen professionnel ou inscription sur une liste d'aptitude et elle bénéficierait à des agents ayant une expérience suffisante et des mérites reconnus, éventuellement déjà au premier grade. Il est cependant apparu au groupe de travail que cette option n'est pas réaliste. Elle impose la scission du corps des greffiers en deux corps distincts, l'un correspondant au corps actuel et l'autre au statut revalorisé du nouveau greffier juridictionnel. Cela serait à l'évidence difficilement acceptable pour les greffiers. Le directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a en outre confirmé, lorsqu'il a été entendu par le groupe de travail, que l'objectif poursuivi était la réduction du nombre des corps de la fonction publique et non leur augmentation par scission des corps existants. Se poseraient par ailleurs d'insolubles problèmes de mise en œuvre puisque le faible nombre de greffiers juridictionnels (que l'on peut estimer en cette hypothèse à 10 % environ du nombre de greffiers, soit 900 agents) ne permettrait pas d'assurer l'exécution des missions de manière homogène dans toutes les juridictions.

Affectés en petit nombre, ils ne pourraient être présents dans chaque service concerné par les nouvelles missions transférées. Il faut en déduire que certaines d'entre elles ne seraient pas exercées ou qu'un même agent devrait, sauf dans les plus grandes juridictions, intervenir dans plusieurs domaines différents (par exemple, le civil général et les affaires familiales, ou l'audience correctionnelle et la permanence pénale). Cette dispersion ne lui permettrait pas d'acquérir la spécialisation nécessaire à l'acquisition du niveau de compétence recherché. Elle ferait obstacle au sentiment d'appartenance à un service déterminé, condition pourtant essentielle pour l'instauration d'une culture du travail en équipe.

88- La CGT est défavorable à cette proposition, considérant qu'il s'agit d'une compétence du juge.

89- Le SM considère qu'avant d'envisager toute réforme, il convient de connaître les moyens pouvant être dégagés pour la réaliser, afin que puisse être vérifiée l'adéquation des moyens aux nouvelles missions.

Enfin, la création d'un corps aussi restreint de fonctionnaires rendrait très difficile la gestion des emplois. Les mutations seraient difficiles à obtenir pour les fonctionnaires et leur remplacement plus difficile encore à assurer.

C'est donc la seconde voie possible qui est proposée par le groupe de travail. Tous les agents composant le corps actuel des greffiers doivent pouvoir accéder aux responsabilités de greffier judiciaire. Cela suppose naturellement une mise en œuvre échelonnée, liée à l'exécution d'un ambitieux plan de formation. Certains contentieux complexes ou sensibles relevant des compétences propres pourront justifier le suivi de modules spécifiques, validés par une certification attestant le suivi de la formation. Cette certification pourra être soit administrative (attestation de stage ou de formation), soit universitaire. Ainsi, au sein du corps des greffiers, il existera un socle commun de compétences et la possibilité sera en outre offerte de passer des certifications ou des habilitations dans tel ou tel domaine plus technique ou spécifique. Le développement de formations communes ENM-ENG, déjà entrepris, faciliterait grandement l'acquisition d'une culture commune et il doit être encouragé.

Les agents issus des concours externe et interne devront suivre, durant leur scolarité initiale à l'ENG, une formation spécifique et qualifiante qui leur permettra, dès leur prise de fonction, de disposer des compétences nécessaires pour exercer au mieux leurs responsabilités.

Le succès de cette importante réforme suppose en outre qu'il soit tenu compte de l'expérience des greffiers assistants renforcés du magistrat (GARM). L'expérimentation des GARM est issue de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 qui recommandait une assistance renforcée des magistrats, également préconisée par de nombreux rapports administratifs (rapport Caron en 1979, rapport le Vert en 1990, rapport Haenel Arthuis en 1994, rapport de la commission sur l'évolution des métiers de greffe en 1998). Elle a été décidée par circulaire du 14 mai 2003, à la suite des conclusions d'un groupe de travail. 14 juridictions pilotes ont débuté l'expérimentation à compter du 30 septembre 2003 : les cours d'appel de Bordeaux et de Rouen, ainsi que les tribunaux de grande instance d'Arras, de Bordeaux, de Bayonne, de Bergerac, de Castres, de Grasse, de Lyon, de Périgueux, de Rouen et de Valence, auxquels ont été ajoutés ensuite ceux d'Angoulême et de Libourne. Cette expérimentation n'a pas eu de suite.

La première leçon qui doit en être tirée est qu'il faut renforcer dans une proportion suffisante le corps des greffiers. Ce renforcement devrait être d'une importance au moins égale à l'évaluation du nombre d'agents en équivalents temps plein correspondant aux tâches transférées, condition nécessaire pour qu'elles puissent être accomplies dans de bonnes conditions. A défaut, les difficultés rencontrées par les directeurs de greffes pour assurer la continuité du service seraient telles que le greffier judiciaire devrait, comme le GARM avant lui, distraire le temps nécessaire à l'exercice de ses nouvelles responsabilités pour se consacrer à l'accomplissement des tâches courantes et urgentes du greffe.

Un rapport de l'IGSJ a tiré en 2004 un bilan instructif de l'expérience des GARM en matière pénale, mais ce bilan vaut aussi pour la matière civile. Il a pertinemment relevé qu'une généralisation réussie de l'expérimentation supposait la réunion de plusieurs conditions :

- la compétence et la motivation des GARM
- l'implication de l'encadrement
- l'engagement des magistrats et leur volonté de former une équipe
- une mise en œuvre précisément préparée et concertée
- une communication suffisante

2- Promouvoir le travail en équipe

- une définition de fiches de postes et de notes méthodologiques précises, régulièrement mises à jour
- une formation adaptée
- des outils d'évaluation
- des locaux convenables.

Cette méthodologie doit être respectée. Il faut en effet que le greffier juridictionnel soit statutairement et fonctionnellement assuré du cadre précis dans lequel il agit. Lorsqu'il intervient dans une fonction d'assistance du magistrat, cette structuration le protège car les magistrats ne sont pas toujours désireux de bénéficier d'une telle assistance, disponibles pour la rendre efficace, pédagogues et aptes au travail en équipe.

La structuration des services doit résulter d'écrits validés et accessibles à tous les membres de l'équipe⁹⁰.

Il reste à définir ce que pourrait être la revalorisation statutaire du corps des greffiers ainsi enrichi de nouvelles missions et replacé dans la perspective d'une participation à l'équipe juridictionnelle.

S'il n'appartient pas au groupe de travail d'entrer dans les négociations qui sont le préalable de toute décision en ce domaine, il lui est cependant apparu utile de préciser les termes du débat.

Le directeur général de l'administration et de la fonction publique a précisé que le corps des greffiers était le plus important numériquement des 10 corps de catégorie B de la fonction publique qui n'ont pas intégré le nouvel espace statutaire (NES). Il a ajouté que sa direction était prête à proposer des dérogations aux dispositions du NES pour faciliter cette intégration. Un point sensible étant le niveau de recrutement, niveau baccalauréat pour le 1er grade du NES et niveau bac+2 pour le recrutement des greffiers qui bénéficient du classement indiciaire intermédiaire (dit CII), le DGAFP a indiqué que les concours de recrutement externe pourraient ne pas être organisés au 1er grade mais au 2ème grade du NES, de niveau bac + 2. Les greffiers éviteraient ainsi toute déqualification. Le rattachement au NES permettrait à nouveau aux agents de catégorie C d'être promus au choix et d'accéder à la catégorie B de la fonction publique par intégration dans le corps des greffiers, ce qui n'est pas prévu actuellement du fait du classement indiciaire des greffiers en CII. Il a cependant été objecté par toutes les organisations syndicales que cela créait le risque de voir se développer un « métier à deux vitesses ». Les agents de catégorie C ainsi promus seraient en effet intégrés au 1er grade et ils auraient donc une rémunération moindre que celle des greffiers du 2ème grade, en dépit de sujétions de service et de responsabilités équivalentes.

Le DGAFP a par ailleurs confirmé que des avancées statutaires pourraient être proposées si des missions nouvelles étaient confiées aux greffiers, différentes de celles prévues par le décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 modifié. L'accès à la catégorie A, revendiqué par plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires, deviendrait ainsi possible pour les greffiers exerçant des responsabilités nouvelles significatives, mais il n'a pas dissimulé qu'un tel changement de catégorie pour l'ensemble du corps des greffiers risquait de se heurter à une forte opposition des services du budget. Une évolution statutaire au sein de la catégorie B pourrait se traduire par la création éventuelle d'un grade d'avancement interne offrant de nouvelles perspectives indiciaires. Il ne permettrait cependant pas de déboucher sur la catégorie A car la réglementation statutaire actuelle de la fonction publique ne permet pas de changer de catégorie en accédant à un grade d'avancement. Les perspectives d'évolution possibles doivent cependant être précisées.

⁹⁰ On peut envisager à cet égard de s'inspirer de la méthodologie mise en œuvre au sein du parquet civil du tribunal de grande instance de Nantes. La compétence nationale de ce service lui donne une grande importance et les questions qu'il traite sont techniques et complexes. La manière dont il a été structuré n'en permet pas moins aux fonctionnaires qui en sont responsables d'exercer leurs attributions avec une forte autonomie.

Une mission a été confiée à M. Bernard Pêcheur, président de section du Conseil d'Etat, aux fins de permettre d'identifier les enjeux majeurs auxquels sera confrontée la fonction publique au cours des prochaines années et de proposer des évolutions des modes de recrutement, de rémunération, de gestion et d'organisation des carrières, ainsi que des parcours professionnels. Le rapport final a été remis au Premier ministre en octobre 2013. Il peut ouvrir la voie à de nouvelles possibilités d'évolution statutaire.

PROPOSITION N° 54 : Faire bénéficier le greffier judiciaire d'une promotion statutaire en rapport avec l'importance des nouvelles responsabilités transférées.

B. Les greffiers en chef

L'attribution de responsabilités renforcées aux greffiers dans le domaine judiciaire pose la question de leur encadrement par les greffiers en chef. Pour ces derniers, il faut également s'interroger sur leur identité professionnelle et sur la position qui doit leur être réservée au sein de l'institution judiciaire.

Ni les nouvelles responsabilités des greffiers judiciaires, ni leur incorporation dans l'équipe constituée autour des magistrats, ne doivent avoir pour effet de perturber leur relation hiérarchique avec l'encadrement des greffes et de nuire à une bonne organisation de la juridiction.

Celle-ci doit être commandée par une logique de service et d'efficacité collective qui impose que soient définies par écrit et de manière concertée entre les chefs de juridiction et les directeurs de greffe les modalités d'organisation de chaque unité judiciaire. Cela donne l'assurance que le service a été réorganisé de façon rationnelle et qu'ont été préalablement validés, sous la responsabilité du magistrat chef de service, les notes méthodologiques, trames et référentiels (selon les cas) nécessaires pour assurer un ensemble cohérent et donner les repères nécessaires au greffier judiciaire. Sur les bases ainsi définies, les greffiers en chef pourront continuer d'exercer leur rôle d'encadrement et d'évaluation.

Il serait toutefois utile que l'évaluation des greffiers laisse une place significative à l'appréciation du ou des magistrats référents, selon le modèle des annexes 3 qui accompagnent l'évaluation des magistrats, afin de permettre aux directeurs de greffe de mesurer précisément l'importance et la qualité du travail effectué par leurs agents au sein de l'équipe judiciaire⁹¹.

PROPOSITION N° 55 : Maintenir l'autorité hiérarchique du greffier en chef sur le greffier judiciaire.

Si l'on admet que l'identité professionnelle du greffier en chef est d'être un organisateur et un administrateur, se pose la question du degré d'autonomie dont il doit bénéficier dans l'exercice de ses responsabilités de gestion. Les organisations professionnelles représentatives de ce corps demandent une autonomie accrue pour les directeurs de greffe. Elles souhaitent qu'ils ne soient plus soumis à un contrôle a priori des chefs de juridiction mais à un contrôle a posteriori de la bonne exécution des politiques de juridiction déterminées par ceux-ci. Cet exercice de responsabilités propres, tant dans les domaines de la gestion administrative et budgétaire que de l'organisation des greffes et de la gestion des ressources humaines des fonctionnaires justifierait, selon elles, que les greffiers en chef soient reconnus comme un corps de catégorie A+ de la fonction publique.

L'étude de cette répartition des compétences entre les responsables de la juridiction relève du groupe de travail sur la juridiction du XXI^e siècle, chargé de réfléchir à la gouvernance des tribunaux. Il est certain que la reconnaissance d'une fonction d'encadrement supérieur supposerait que de nouvelles responsabilités soient confiées aux greffiers en chef.

91- L'USM considère que le juge doit donner un avis sur l'affectation dans son service du greffier judiciaire.

Mais il faut souligner le risque de contradiction qui peut apparaître entre la recherche d'une autonomie accrue de chacun des acteurs et le souhait exprimé par ailleurs d'instaurer une gouvernance collégiale, particulièrement adaptée au monde judiciaire. C'est un monde pluriel, composé d'acteurs divers. Tous ont leur légitimité et leur spécificité (magistrats du siège, magistrats du parquet, fonctionnaires, auxiliaires de justice) et tous peuvent revendiquer, selon les cas, une indépendance ou une autonomie d'action.

Sur les perspectives de revalorisation statutaire des greffiers en chef en l'état actuel de leurs compétences et de leurs responsabilités, le directeur général de l'administration et de la fonction publique a exposé au groupe de travail que le corps interministériel à gestion ministérielle des attachés (CIGeM) a été créé pour faciliter la mobilité des fonctionnaires de catégorie A. Il s'agit d'un corps unique permettant aux agents de changer de ministère sur simple affectation et non plus sur détachement. La contrepartie de la création du CIGeM est l'accès à l'échelle lettre A, rendu possible par le GRAF (grade à accès fonctionnel). Il permet à celui qui occupe un emploi fonctionnel d'atteindre un grade supérieur et d'en conserver le bénéfice pour la suite de sa carrière, même s'il quitte cet emploi fonctionnel.

Le directeur général de l'administration de la fonction publique a précisé que le corps des greffiers en chef pourrait bénéficier d'un GRAF. Il dispose en effet déjà d'emplois fonctionnels lui permettant d'accéder à l'échelle-lettre A. Les emplois fonctionnels représentent de 10 à 12% des emplois de greffiers en chef hors hiérarchie.

Il est nécessaire de rendre plus attractifs les emplois de directeurs des greffes des juridictions les plus importantes. Ces postes imposent les sujétions les plus lourdes et ils ne sont pas suffisamment demandés, alors qu'ils sont d'une importance fondamentale pour le bon fonctionnement de l'institution judiciaire. La DGAFP propose la création d'un « GRAF du GRAF », soit un grade fonctionnel au-dessus des « emplois fonctionnels » hors hiérarchie existant déjà, ce qui permettrait un débouché à l'échelle lettre B pour environ 10% des agents bénéficiant déjà du GRAF, soit une quinzaine de postes. Ce grade fonctionnel supérieur est actuellement prévu pour le corps des administrateurs civils et il reste acquis à ceux qui en bénéficient, quels que soient ensuite leur évolution de carrière et leurs changements de postes. Toutefois, un tel dispositif suppose la création d'un statut d'emploi et donc l'ouverture à d'autres corps de la fonction publique, ce qui suscite chez certains la crainte d'une perte de la spécificité des greffiers en chef. Cette crainte doit cependant être relativisée. D'une part, l'ouverture n'est pas nécessairement totale et elle peut ne porter que sur un pourcentage limité de postes. D'autre part, les directeurs de greffe des plus importantes juridictions de premier degré et d'appel occupent les fonctions dont la spécificité judiciaire est la plus forte, ce qui les rend particulièrement complexes à appréhender pour un administrateur non formé aux procédures juridictionnelles.

PROPOSITION N° 56 : Permettre aux greffiers en chef qui occupent les postes les plus difficiles d'accéder à un grade fonctionnel situé au-dessus des emplois fonctionnels hors hiérarchie actuels, afin d'inciter les agents à prendre des responsabilités accrues.

C. Les corps communs

L'instauration du greffier juridictionnel suppose un ambitieux plan de recrutement qui ne pourra être assuré par le seul recrutement externe. Il faut donc offrir une possibilité de promotion interne aux adjoints administratifs, qui accomplissent au demeurant souvent des missions relevant de la catégorie supérieure

et qui contribuent de manière importante à l'accomplissement du travail juridictionnel. Au nombre de 1 800 selon les estimations de la direction des services judiciaires pour l'année 2012, les « faisant fonction » pourraient venir renforcer le corps des greffiers.

Au-delà de l'examen professionnel actuellement prévu par le statut des greffiers, il pourrait être envisagé de rétablir la promotion au choix que le passage en 2003 du corps des greffiers en classement indiciaire intermédiaire (CII) a supprimé. L'intégration du corps des greffiers dans le NES, dans les conditions suggérées par le DGAFP, rétablirait cette possibilité de promotion. Elle ne pourrait certes s'opérer qu'au 1^{er} grade, soit à un niveau inférieur à celui des greffiers directement recrutés au 2^{ème} grade, ce que refusent les organisations syndicales. Il s'agirait néanmoins d'une promotion dans la catégorie B de la fonction publique.

D'autres possibilités existent cependant. La réforme du statut des greffiers pourrait inclure l'étude de nouvelles conditions d'accès au choix dans ce corps pour les adjoints administratifs.

Il faut en outre envisager un élargissement des possibilités actuelles d'accès au choix dans le corps commun des secrétaires administratifs. Cet accès est actuellement limité par un pourcentage statutaire maximum. Un dispositif dérogatoire d'une durée de trois à cinq ans permettrait d'augmenter le taux de promotion dans la catégorie B des adjoints administratifs pour atteindre l'objectif de 1 000 recrutements qui correspond aux besoins des services judiciaires.

PROPOSITION N° 57 : Favoriser la promotion à la catégorie B des agents de catégorie C et notamment de ceux qui font déjà fonction de greffier.

Les secrétaires administratifs ont intégré le NES en 2012 et ils ont aujourd'hui une grille indiciaire rénovée. Leur nombre doit augmenter dans les services judiciaires pour qu'ils puissent accomplir de manière effective toutes les missions qui relèvent de leur compétence. Les greffiers sont parfois affectés à titre principal à l'accomplissement de tâches administratives qui pourraient être traitées par des secrétaires administratifs et il faut remédier à cette situation si l'on veut que les greffes soient en mesure de faire face à leurs nouvelles responsabilités juridictionnelles.

Pour les adjoints techniques, la direction des services judiciaires est favorable à la création d'un B technique commun aux différentes directions du ministère de la justice. Une enquête est actuellement menée afin d'analyser les évolutions statutaires possibles des corps de personnels techniques.

Certaines organisations syndicales souhaitent par ailleurs que la filière technique soit complétée par la création d'un corps de direction et d'encadrement technique de catégorie A. Une telle évolution aurait certes un coût, mais il faudrait analyser en contrepartie les économies qui pourraient être réalisées sur les marchés de maintenance multi-technique qui ont une incidence importante sur les budgets de fonctionnement des juridictions. Ces perspectives intéressent le personnel technique ne sont toutefois citées que pour mémoire car elles ne sont pas en lien direct avec l'objet du présent rapport qui traite du magistrat et de son assistance.

2.2.2 ASSOCIER D'AUTRES COMPETENCES

La professionnalisation des greffiers en chef et greffiers des services judiciaires conduit à leur confier les missions qui requièrent pérennité et coordination, qui doivent s'inscrire dans un cadre administratif d'ensemble structuré.

Le rôle des autres acteurs ne doit pas pour autant être minimisé. S'ils exercent à temps partiel, comme les juges de proximité, s'ils ont un rôle d'auxiliaire et une durée d'exercice limitée, comme les assistants de justice, s'ils n'interviennent que pour apporter une expertise technique, comme les assistants spécialisés ou s'ils n'agissent que dans un domaine précis sur instructions d'un magistrat, comme les délégués du procureur, ils n'en offrent pas moins un apport indispensable au bon fonctionnement de l'institution judiciaire.

Les magistrats professionnels et les fonctionnaires de justice, qui ont souvent le plus grand mal à remplir leur mission, ne sauraient se passer de leur précieux concours. Les besoins sont tels qu'un effort important de recrutement et de formation, maintenu avec constance pendant plusieurs années, suffira difficilement à pallier l'augmentation du nombre des départs à la retraite de magistrats et à permettre l'instauration du greffier juridictionnel. Il serait illusoire d'imaginer qu'il rende inutile l'apport des autres acteurs de la justice.

C'est ainsi que les recherches juridiques sont par excellence le domaine des assistants de justice. Formés à cet exercice par l'université, ils sont efficaces dans cet exercice dès leur entrée en fonction. Cependant, il faut tenir compte de l'évolution des compétences et des techniques de recherche. De plus en plus, le magistrat peut effectuer lui-même une recherche juridique de son poste de travail. Au stade d'un délibéré, il souhaite souvent faire cette recherche lui-même, car elle est intimement liée à sa prise de décision. Il est intéressant de détecter beaucoup plus en amont, avant la clôture de la mise en état, les dossiers qui posent de réels problèmes juridiques, afin qu'un ou des assistants de justice puissent faire une recherche approfondie et rédiger une note précise, en exposant la problématique et en joignant les documents utiles. Cela permet à la formation de jugement d'en disposer dès le stade de la préparation du rapport d'audience et d'être mieux éclairée lors du délibéré.

Lorsqu'un litige pose une question juridique relevant d'une spécialité particulière, il serait très utile de passer des conventions avec l'université, afin de pouvoir s'appuyer sur les ressources documentaires de celle-ci et sur les compétences de son corps professoral. Les assistants de justice, généralement étudiants de troisième cycle, constituent un lien privilégié avec l'université et ils devraient donc jouer un rôle important dans la mise en œuvre de ce partenariat. Aux termes de ces conventions, les questions déterminées par les juridictions, exposées sous forme d'une problématique anonymisée, pourraient donner lieu à un travail pédagogique universitaire et donner lieu à des notes documentées qui devraient bien entendu être versées au dossier et portées à la connaissance des parties et de leurs conseils afin de respecter le principe de la contradiction. Un même travail d'étude peut être envisagé en matière pénale⁹².

Le lien des assistants de justice avec l'université est précieux pour l'institution judiciaire et il doit être favorisé⁹³. La fonction offre aux meilleurs étudiants intéressés par les carrières judiciaires la possibilité d'acquérir une connaissance précise et concrète du fonctionnement des juridictions, ce qui est de nature à susciter des vocations pour la magistrature, assurément utiles alors que l'on constate une diminution du nombre des candidats aux concours de recrutement. Il faut simplement garder à l'esprit que l'apport des assistants de justice ne peut servir à fonder des organisations de service puisque la pérennité de cet apport n'est pas assurée. Leur durée d'exercice est en effet limitée et elle peut en outre être remise en cause par des démissions, liées notamment à l'évolution de leur cursus universitaire.

92- Le SM estime qu'il est nécessaire de définir précisément le cadre déontologique de ce partenariat afin de prévenir des conflits d'intérêt. L'USM est opposée à l'établissement de notes par les assistants de justice, en collaboration avec le corps professoral, dans des dossiers particuliers.

93- La CGT demande la suppression des assistants de justice.

PROPOSITION N° 58 : Passer des conventions avec les facultés de droit pour permettre aux assistants de justice, dans le cadre de leurs enseignements universitaires, de s'appuyer sur les ressources documentaires de l'université et sur les compétences du corps professoral pour rédiger des notes dans les dossiers posant des questions juridiques spécifiques.

Si les juges de proximité n'exercent pas leurs fonctions à plein temps et ne peuvent donc acquérir une technicité comparable à celle des magistrats de carrière, ils font en revanche bénéficier l'institution d'expériences professionnelles variées et cette diversité est un avantage pour mieux comprendre les attentes des justiciables. Leur rattachement prévu au tribunal de grande instance et non plus au tribunal d'instance est de nature à favoriser les échanges et à leur permettre de mieux s'intégrer à la collectivité pour participer à un travail en équipe.

Les assistants spécialisés ont fait leurs preuves dans les juridictions interrégionales où ils font profiter les magistrats de leur expertise technique. Pour séduisant que soit cet apport, sa généralisation n'est pas envisageable, car seuls des services où se trouvent regroupées des procédures de grande ampleur peuvent fournir un volume de travail convenant à une affectation à temps plein.

Le même besoin d'assistance technique se fait toutefois sentir dans les autres juridictions, bien qu'avec une fréquence moindre. Ce besoin pourrait être satisfait si l'on donnait aux juridictions la possibilité d'interroger les responsables départementaux ou régionaux d'administrations de leur ressort sur une question technique relevant de leur compétence. La question devrait être précisément formulée, les parties devraient en être avisées et la réponse serait versée au dossier de la procédure, afin de faire respecter le principe de la contradiction.

L'article R625-3 du code des juridictions administratives⁹⁴ offre à celles-ci un droit de questionnement analogue, même si, compte tenu de leur spécificité, elles ne l'exercent pas en direction des administrations.

PROPOSITION N° 59 : Permettre aux juridictions d'interroger les responsables régionaux et départementaux des administrations de leur ressort sur des questions techniques relevant de leur compétence.

Les délégués du procureur sont de création récente et d'origine prétorienne. Correspondant à une véritable nécessité, ils sont devenus en quelques années seulement un rouage essentiel pour la mise en œuvre de l'action publique. Bien souvent, ils sont le seul acteur judiciaire que rencontre le justiciable. Leur apport est précieux car ils ont une disponibilité pour l'écoute et le dialogue que n'ont pas le plus souvent les professionnels de justice. Les parquets et les parquets généraux veillent à ce qu'ils soient informés de la politique pénale définie par le procureur de la République et qu'ils connaissent précisément les limites de leurs attributions. Des réunions périodiques sont le plus souvent tenues et certains parquets généraux ont pris l'heureuse initiative d'établir des référentiels d'activité. Reste à s'assurer de la bonne exécution de ces directives. Elles sont irréprochablement appliquées par les délégués du procureur dans la plupart des cas, mais ceux-ci exercent leur action au nom de l'institution judiciaire, laquelle demeure responsable de ses délégations.

94 - Article R625-3 du code des juridictions administratives, créé par l'article 46 du décret n° 2010-164 du 22 février 2010 :

« La formation chargée de l'instruction peut inviter toute personne, dont la compétence ou les connaissances seraient de nature à l'éclairer utilement sur la solution à donner à un litige, à produire des observations d'ordre général sur les points qu'elle détermine. L'avis est consigné par écrit. Il est communiqué aux parties. »

L'importance prise par ces nouveaux acteurs de la justice justifie qu'un cadre réglementaire plus précis définisse leur nomination, leur compétence et leur contrôle, afin d'accroître leur professionnalisation. Une formation appropriée, dispensée par l'ENM, pourrait aider à la diffusion d'une culture professionnelle plus homogène⁹⁵.

PROPOSITION N° 60 : Donner un cadre réglementaire précis aux conditions de nomination, aux compétences et aux modalités de contrôle des délégués du procureur et développer la formation dispensée par l'ENM.

⁹⁵- La CFDT considère que le greffier pourrait exercer les missions dévolues aux délégués du procureur. La CGT demande la suppression des délégués du procureur.

3-

ADAPTER LE DEBAT JUDICIAIRE A NOTRE TEMPS

Il est inenvisageable de réfléchir à l'office du juge au XXI^{ème} siècle sans aborder l'incidence des nouvelles technologies sur l'évolution de ses missions et de ses méthodes de travail.

A l'évidence, ces technologies ont déjà très profondément transformé le travail quotidien des acteurs de la justice. La documentation en ligne, les multiples veilles juridiques qui permettent d'être informé sans délai de tout changement de texte ou de jurisprudence, l'affranchissement des contraintes de déplacement pour consulter des données autrefois uniquement accessibles dans une bibliothèque, tout cela renouvelle profondément le rapport au savoir. La difficulté n'est plus de trouver une information, mais de trier la masse des documents disponibles. Il faut parvenir à sélectionner ceux qui sont réellement utiles et à apprécier la provenance exacte et l'objectivité des commentaires. La possibilité de dialoguer à distance par visioconférence et de procéder de manière instantanée à des échanges de documents grâce aux messageries électroniques bouleverse nos modes traditionnels de communication et remet en cause notre conception traditionnelle de l'audience.

Ces nouvelles technologies suscitent autant d'espoir que d'inquiétude. Pour certains, elles permettront un traitement efficace des contentieux de masse, qui conciliera traitement par lots et individualisation précise des décisions. Grâce à elles, chaque citoyen pourra saisir la justice sans avoir à se déplacer, suivre ensuite à sa guise l'évolution de son affaire et avoir avec l'institution judiciaire un dialogue qui favorisera un jugement éclairé du litige. Pour d'autres au contraire, elles présentent un danger majeur de déshumanisation de la justice, elles incitent à user de modes dégradés de communication qui portent atteinte à des principes fondamentaux qui doivent être sauvegardés, tel le droit d'accès direct au juge. Seule une mise en présence physique permettrait en effet une pleine perception des émotions de la personne entendue, que trahit ce que l'on dénomme la communication non verbale. La maîtrise inégale des moyens modernes de communication avantagerait en outre certains et désavantagerait les autres, rompant ainsi l'égalité entre les justiciables.

Ces débats ont incité le groupe de travail à réfléchir en premier lieu sur l'usage des nouvelles technologies actuelles. Il a estimé en second lieu qu'il convenait de s'interroger sur la manière dont nous préparons notre adaptation aux techniques du futur.

Selon une tendance que l'on observe fréquemment dans notre pays lorsqu'un sujet fait débat, les prises de position sur les nouvelles technologies se cristallisent sur des questions de principe et les arguments avancés sont énoncés de manière générale, sans distinguer suffisamment les modes d'utilisation. C'est ainsi que, lorsqu'il est question de visioconférence, on invoque immédiatement les droits de la défense et le droit pour la personne jugée de comparaître devant son juge. Est donc évoquée la matière pénale et, tout particulièrement, la comparution des détenus.

Mais personne ne peut douter de l'intérêt de recueillir par ce vecteur de communication la déposition d'un expert, voire d'un témoin éloigné, lors d'une audience de cour d'assises. En matière civile et tout particulièrement dans les matières soumises à représentation obligatoire, lorsqu'un tribunal de grande instance est éloigné de la cour dont il dépend, il est très utile que les avocats puissent, s'ils le souhaitent, plaider leurs dossiers d'appel par visioconférence, évitant ainsi d'onéreux et longs déplacements, qui peuvent occuper une journée entière ou parfois davantage. A la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion pour les affaires de Mayotte et en Corse pour les dossiers relevant du tribunal de grande

instance d’Ajaccio, depuis plusieurs années les avocats usent de ce procédé qui permet d’utiles échanges à l’audience. Sans le recours à cette technologie, ces échanges ne pourraient avoir lieu puisque l’éloignement contraindrait les avocats, dans nombre de cas, à renoncer à leur plaidoirie et à déposer leur dossier. La visioconférence a donc ainsi indiscutablement favorisé l’amélioration de la qualité de la justice, dans un domaine où son application ne peut donner lieu à polémique.

La communication électronique est d’une incontestable utilité pour l’instruction des affaires civiles en ce qu’elle permet de manière tout à la fois souple et structurée un dialogue qui respecte le principe de la contradiction. Toutes les parties au procès sont simultanément destinataires des messages et des pièces jointes. On peut bien sûr déplorer que la mise en état, lorsqu’elle est exclusivement traitée de cette manière, ne permette plus un dialogue direct entre le juge et les parties, ce qui permettrait de mieux orienter l’affaire et de l’instruire de manière plus précise. Mais ce constat ne remet pas en cause la communication électronique. Il met simplement en lumière l’importance, largement soulignée par le présent rapport, d’échanges personnalisés, assurément nécessaires pour répondre aux attentes du justiciable. La communication électronique ne répond pas à ce besoin qui doit être assuré d’une autre manière mais elle permet de régler les échanges des parties, tant entre elles qu’avec la juridiction, bien mieux qu’autrefois où des conférences orales s’avéraient bien souvent peu éclairantes. L’habitude avait en effet été prise par les avocats, dans de nombreux tribunaux, de se faire représenter par des mandataires communs qui étaient informés de ce que l’avocat chargé du dossier souhaitait obtenir du juge, mais qui ignoraient tout de l’affaire et ne pouvaient se prêter à un dialogue fructueux.

Le groupe de travail estime donc que l’usage des nouvelles technologies doit être encouragé et facilité chaque fois qu’il apparaît conforme aux exigences d’une justice de qualité, sans qu’il y ait lieu de craindre une contagion qui conduirait à l’utiliser ensuite dans d’autres situations plus discutables. Pour ces dernières, il revient à la pratique de dégager progressivement, au fur et à mesure de l’expérience acquise et des progrès de la technique, les points d’équilibre compatibles avec l’exercice d’une bonne justice. L’institution ne doit pas exercer de pression managériale pour inciter à une utilisation généralisée à seule fin de réduire les coûts. Il est certain à cet égard que le précédent de la RGPP⁹⁶ a eu un rôle très néfaste. Elle ne s’est intéressée à la visioconférence que pour l’audition des détenus en matière pénale, espérant ainsi réaliser des économies de transfèrement. Des indicateurs de taux d’utilisation ont été créés et un mécanisme de récompense ou de sanction financière des juridictions en fonction des résultats obtenus a été instauré, ce qui n’est assurément pas une bonne approche si l’on veut répondre aux attentes des justiciables et promouvoir une justice de qualité.

3.1 S’APPUYER DAVANTAGE SUR LES NOUVELLES TECHNOLOGIES

3.1.1 REDUIRE LES DEPLACEMENTS

3.1.1.1 Promouvoir la visioconférence en matière civile

Son usage serait incontestablement facilité par une réforme de l’article L111-12 du code de l’organisation judiciaire qui impose en toutes matières une liaison entre des personnes se trouvant dans des salles d’audience ouvertes au public. Ce texte impose donc aux avocats de rejoindre le palais de justice dont ils dépendent et de s’assurer de la disponibilité de salles d’audience pour plaider par visioconférence,

⁹⁶ Révision générale des politiques publiques.

ce qui est très difficile à obtenir. Un assouplissement de cette règle en matière civile ne présenterait pas de danger. La publicité doit s'apprécier au siège du tribunal ou de la cour, où le public peut assister sans restriction aux débats. Du moins dans les affaires soumises à la représentation obligatoire où l'audience ne peut faire évoluer les prétentions et les moyens invoqués mais permet seulement d'instaurer un échange contradictoire pour parfaire l'information de la formation de jugement avant délibération, l'accès public au lieu où intervient un avocat plaissant par visioconférence est sans incidence sur la régularité et la qualité de la justice rendue. Il faut seulement que la juridiction soit en mesure de vérifier que l'intervenant est bien l'avocat qui se présente à elle. Cette exigence peut être satisfaite par la présentation devant la caméra de la carte professionnelle de l'intéressé. C'est seulement dans les affaires où les justiciables peuvent ou doivent comparaître en personne pour exposer leurs prétentions ou répondre à des demandes ou des incriminations qu'il est nécessaire d'avoir un contrôle précis du lieu où ils s'adressent à leurs juges. L'inclusion de l'exigence de la publicité et d'une salle d'audience ouverte au public dans un article du code de l'organisation judiciaire, sans distinguer selon la nature des affaires, donne à cette exigence une portée générale qui freine inutilement le recours à la visioconférence dans les domaines où elle ne présente aucun danger et favorise au contraire le débat judiciaire. Cela illustre parfaitement ce qui a été dit plus haut sur la tendance, en matière de nouvelles technologies, à prendre des positions de principe, sans distinguer suffisamment selon les modes d'utilisation. Il est difficile pour autant d'envisager qu'un avocat puisse plaider ses affaires de son cabinet. Cela poserait, en l'état actuel des techniques, des problèmes de connexions multiples dans les procédures où de nombreuses parties sont en cause. Il serait en outre impossible de s'assurer des conditions d'intervention de l'avocat. En revanche, on ne voit pas ce qui pourrait s'opposer à ce que celui-ci plaide son dossier dans les locaux dont disposent les ordres dans les palais de justice ou dans les maisons de l'avocat que possèdent de nombreux barreaux à proximité des tribunaux. Des conventions passées par ces barreaux avec les cours d'appel définiront les conditions d'installation et d'utilisation de la visioconférence. Les avocats n'auront plus à se préoccuper de la disponibilité d'une salle et l'utilisation de cette technologie en sera grandement facilitée.

PROPOSITION N° 61 : Modifier l'article L111-12 du code de l'organisation judiciaire afin de permettre aux avocats, notamment dans les affaires relevant de la représentation obligatoire, de plaider par visioconférence en matière civile sans avoir l'obligation de se trouver dans une salle d'audience ouverte au public.

3.1.1.2 Suivre le déroulement de la procédure par internet

Les applications informatiques, tant en matière civile que pénale, enregistrent les « événements » (selon la terminologie consacrée) qui marquent le suivi d'un dossier depuis son enregistrement initial jusqu'à la délivrance de la décision qui dessaisit la juridiction. La récapitulation de ces événements peut être consultée. En matière civile, les avocats qui ont opté pour la communication électronique devant le tribunal de grande instance peuvent déjà accéder à la fiche de suivi des dossiers dans lesquels ils sont constitués. Rien ne fait obstacle techniquement à ce que cet historique puisse être consulté directement par les parties elles-mêmes. Elles ne peuvent toutefois être connectées au réseau privé virtuel justice (RPVJ) et au réseau privé virtuel avocat (RPVA) par lesquels la consultation est possible entre professionnels. Il faut donc prévoir une interface permettant une consultation d'accès libre sur internet, sur renseignement d'un code d'accès qui sera délivré au justiciable lorsque son nom sera enregistré dans la procédure. Il ne pourra naturellement connaître que les données qui intéressent son propre dossier. Pour des raisons évidentes de sécurité informatique, il ne devra pas accéder au serveur principal. Il consultera donc des données téléchargées quotidiennement sur un serveur distinct et l'architecture mise en œuvre interdira toute possibilité pour l'utilisateur d'accéder au serveur principal.

3- Adapter le débat judiciaire à notre temps

Il ne s'agit là que d'une mise en œuvre très banale des techniques informatiques, couramment utilisées dans d'autres pays (notamment aux Etats-Unis et au Brésil).

C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, des sites internet mettent à disposition du public des informations détaillées sur les juridictions et leur fonctionnement. Sont disponibles en ligne des informations sur les modalités de saisine du tribunal, des modèles de formulaires et des informations sur le déroulement des procédures. Par ailleurs, il existe un site national des juridictions qui contient des liens vers tous les sites des tribunaux. En outre, il est possible, grâce à ce site, d'avoir accès aux pièces d'une affaire à travers le système Public Access to Court Electronic Records (PACER), sous réserve des mesures prises pour renforcer la sécurité et protéger la vie privée. Le dépôt d'assignations ou de documents judiciaires a aussi été profondément modifié par la mise en place du Case Management/Electronic Case Files (CM/ECF) System qui permet aux avocats d'ouvrir des affaires et d'envoyer des documents de manière électronique. Ces documents sont disponibles électroniquement pour toutes les parties à l'affaire. Des notifications instantanées par emails les informent de toute nouveauté et leur donnent ainsi plus de temps pour répondre. En France, ce mode de renseignement direct des justiciables existe déjà depuis plusieurs années pour les juridictions administratives (application SAGACE).

PROPOSITION N° 62 : Donner aux justiciables la possibilité d'accéder, par une liaison internet personnalisée, au suivi des procédures qui les concernent.

3.1.1.3 Saisir la juridiction d'une requête par voie électronique

Dans toutes les matières où les justiciables peuvent saisir en personne la justice par requête ou par déclaration au greffe, ils devront pouvoir transmettre cet acte introductif d'instance par voie électronique. Des formulaires adaptés seront mis en ligne à cet effet par le ministère de la justice et une assistance technique pourra être fournie à ceux qui le souhaitent dans les maisons de justice et du droit. De telles possibilités existent déjà dans certains pays voisins. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne la « cyber-plainte » est recevable pour des délits mineurs et les County Courts peuvent être saisies électroniquement de demandes dont le montant n'excède pas 100 000 livres (Money Claim Online). Un service d'aide en ligne a été instauré.

PROPOSITION N° 63 : Permettre aux justiciables de saisir la juridiction par voie électronique de toutes les instances qu'ils peuvent introduire par voie de requête ou de déclaration au greffe.

3.1.1.4 Instaurer des audiences virtuelles dans les litiges n'ayant qu'un faible enjeu financier

L'audience, telle qu'elle est traditionnellement conçue, impose la réunion des parties au même moment en un lieu déterminé, le palais de justice. Cette contrainte décourage certains de s'adresser à la justice lorsque le litige ne comporte que de faibles enjeux financiers. Parfois même, la rencontre des parties est quasi-impossible, du fait de l'éloignement de certains centres de décisions auxquels se heurtent des consommateurs mécontents d'un achat ou d'une prestation de service. Il faut pourtant une confrontation des points de vue et donc un débat contradictoire pour espérer dégager une solution adaptée.

3- Adapter le débat judiciaire à notre temps

Dans ces affaires, qui restent souvent sans solution, pourraient être organisées des « audiences » virtuelles. Le débat s'organiserait en recueillant successivement les demandes, les moyens et arguments, ainsi que les pièces justificatives produites par les parties, communiquées bien entendu à la partie adverse, sans qu'elles aient à se déplacer au palais de justice. Une fois le dossier en état, le juge annoncerait la date du traitement de l'affaire et la date du jugement.

Ce mode de traitement ne pouvant convenir qu'à des litiges ayant un faible enjeu financier, il pourrait être réservé aux affaires jugées en dernier ressort. Il pourra prendre appui sur la plateforme de règlement en ligne qu'il est par ailleurs proposé de créer (proposition n° 17). Il s'en distingue toutefois en ce qu'il s'agit ici d'une réponse judiciaire à une demande adressée par un justiciable⁹⁷.

PROPOSITION N° 64 : Etudier la création d' « audiences » virtuelles dans les contentieux de masse ayant un faible enjeu financier.

3.1.2 REDUIRE LES TEMPS D'ATTENTE

3.1.2.1 Favoriser les notifications par voie électronique

La généralisation de l'usage des nouvelles technologies fait que nombre de nos concitoyens préfèrent actuellement que les actes importants qui les concernent leur soient notifiés par voie électronique. Il est bien entendu hors de question d'imposer une telle voie de communication à ceux qui ne le souhaitent pas mais il apparaît aujourd'hui archaïque d'imposer le maintien des notifications postales à ceux qui sont rompus à l'usage des techniques nouvelles. A tout stade d'une procédure, une partie devra donc pouvoir donner à la juridiction saisie d'un litige la concernant son adresse internet, en précisant qu'elle souhaite que tous avis et notifications lui soient désormais uniquement adressés par cette voie.

PROPOSITION N° 65 : Permettre aux parties qui le souhaitent de recevoir avis et notifications procéduraux par voie électronique.

3.1.2.2 Informer en temps réel du déroulement de l'audience

L'attente à l'audience est une cause constante d'insatisfaction, tant pour les justiciables que pour les avocats. Certes, de nombreuses juridictions essaient d'y remédier en prévoyant un audientement échelonné, au moins par tranches horaires, mais il est encore habituel que l'attente dure plusieurs heures, sans que l'institution ne dispense les informations nécessaires pour donner du sens à cette attente.

Il suffit que le greffier dispose d'un rôle informatique tenu à jour au fur et à mesure du déroulement de l'audience. L'ordre de passage des affaires retenues y sera indiqué et les avocats, qui pourront consulter à distance ce rôle d'audience électronique, auront ainsi une base d'appréciation fiable du délai prévisible d'évocation de leur dossier. La performance du système sera grandement améliorée si, lors de l'appel des causes, est précisée la durée prévisible de chaque affaire. Le système pourra en outre envoyer, tant aux avocats qu'aux justiciables, un message type SMS les avisant une demi-heure à l'avance de l'heure prévue pour l'appel de leur dossier. Chacun pourra ainsi occuper utilement son temps et l'institution judiciaire manifesterait la considération qu'elle a pour ceux qui sont tenus de se présenter à ses audiences.

⁹⁷- Même si le champ de compétence est ainsi circonscrit à des litiges n'ayant qu'un faible enjeu financier, le SM estime que des précautions doivent être prises pour éviter que ce type d'intervention judiciaire ne se généralise.

PROPOSITION N° 66 : Instaurer une gestion électronique des audiences permettant aux avocats de suivre leur déroulement et au greffier d'adresser aux parties et à leurs conseils des messages de type SMS pour les aviser de la prochaine évocation de leur affaire.

3.2 PREPARER LA JUSTICE AUX TECHNOLOGIES DE L'AVENIR

Lorsque l'on évoque les nouvelles technologies numériques, on s'intéresse essentiellement à celles que nous connaissons déjà et l'on essaie d'imaginer leur développement et leurs applications futures.

Mais il faut aussi que des études soient faites sur la nature, les incidences et les délais de mise en œuvre des technologies de l'avenir. On peut en effet penser que les multiples recherches qui sont menées, souvent au prix d'investissements considérables, permettront des innovations de nature à modifier profondément au cours des prochaines décennies nos modes de communication et nos méthodes de travail.

Cela nous invite à être vigilants si nous voulons que les investissements actuellement décidés soient cohérents avec ces innovations. A défaut, de très coûteux travaux d'aménagement s'imposeront pour rendre nos modes de fonctionnement compatibles avec l'évolution des mœurs et des techniques.

C'est ainsi que des sommes très importantes sont consacrées à la construction et à la rénovation de nos palais de justice sans que soit prévu un changement significatif de la manière dont les audiences seront tenues et dont la justice sera rendue dans l'avenir.

Il en va de même pour les applications informatiques. Leur conception et leur développement mobilisent fortement les ressources humaines et budgétaires du ministère de la justice et les options techniques retenues aux cahiers des charges déterminent pour une longue période nos méthodes de travail. Il faut s'assurer que ces options seront cohérentes avec nos besoins. A titre d'exemple, on déplore actuellement l'incommunicabilité entre eux des serveurs informatiques civils. Ce cloisonnement empêche de transmettre électroniquement un dossier d'une juridiction à une autre. Il fait obstacle aux transferts de données et impose de fastidieuses répétitions des tâches de saisie. Un système intégré et communicant est certes à l'étude. Il répond au nom prestigieux de Portalis mais il n'est pas envisagé qu'il puisse être opérationnel avant de longues années. Un délai de dix ans est souvent annoncé comme nécessaire. C'est un handicap majeur pour la qualité de la justice et pour la mise en œuvre d'innovations importantes pour les justiciables, telle le guichet universel de greffe qui permettrait d'introduire une instance devant la juridiction la plus proche de son domicile, à charge pour l'institution judiciaire de l'adresser elle-même à la juridiction compétente.

Cet exemple montre qu'il faut avoir une vision claire des innovations technologiques qui seront d'utilisation usuelle dans les décennies à venir pour programmer utilement les investissements que requiert la modernisation de l'institution judiciaire.

Le groupe de travail a constaté qu'il n'existait pas au ministère de la justice de cellule ayant charge d'étudier ces innovations prévisibles et d'informer les centres décisionnels compétents des paramètres technologiques à prendre en compte.

3- Adapter le débat judiciaire à notre temps

Il est important qu'un tel centre de veille et de recherche soit créé. Il pourrait trouver sa place dans l'observatoire national pour la justice dont le groupe de travail sur la juridiction du XXIème siècle propose la création.

PROPOSITION N° 67 : Créer au sein du ministère de la justice (ou à l'échelon interministériel avec participation du ministère de la justice) un centre de veille et de recherche sur les technologies de l'avenir afin de faire des choix éclairés en matière d'investissement.

« Le juge du 21ème siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice

Pierre Delmas-Goyon, Conseiller à la Cour de Cassation

Edition décembre 2013

Décembre 2013

Rapport à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice

« Le juge du 21^{ème} siècle » Un citoyen acteur, une équipe de justice

Pierre Delmas-Goyon
Conseiller à la Cour de Cassation

ANNEXES AU RAPPORT
ET OBSERVATIONS
DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

ANNEXES AU RAPPORT
ET OBSERVATIONS
DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Sommaire

ANNEXES AU RAPPORT

ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL	5
ANNEXE 2 - LISTE DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES COMPRENANT DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE	7
ANNEXE 3 - LA REGLEMENTATION APPLICABLE AUX PROCEDURES CIVILES NEGOCIEES	14
● La conciliation	14
● La médiation	15
● La procédure participative	16
ANNEXE 4 - MISSIONS ET STATUTS DES PERSONNELS DES GREFFES	17
- Les missions :	
● Les greffiers en chef	17
● Les greffiers	17
● Les attachés	18
● Les secrétaires administratifs	18
● Les adjoints administratifs et techniques	19
- Les statuts :	
● Les greffiers en chef	20
● Les greffiers	22
● Les attachés	24
● Les secrétaires administratifs	24
● Les adjoints administratifs et techniques	26
ANNEXE 5 - NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES	28

OBSERVATIONS DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES **42**

- CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
- UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS
- SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE
- UNSA-SERVICES JUDICIAIRES
- SYNDICAT NATIONAL C.G.T. DES CHANCELLERIES & SERVICES JUDICIAIRES
- SYNDICAT C.JUSTICE
- SYNDICAT DES GREFFIERS DE FRANCE/FO
- CFDT

ANNEXES AU RAPPORT

ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

- Mme Delphine AGOGUET, SAEI – Droit comparé
- Mme Chantal ARENS, Présidente du tribunal de grande instance de Paris
- M. Alain AURIC, Président des Conciliateurs de France - Fédération des Associations des Conciliateurs de Justice
- M. Robert BADINTER
- Mme Nathalie BARTHELEMY, Directrice de greffe du tribunal d'instance de VILLEJUIF - Secrétaire de l'AGECTI
- M. Alain BAZOT, Président d'UFC QUE CHOISIR
- Mme Anne BERARD, Juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris
- M. Frédéric BOEL, Assistant spécialisé au tribunal de grande instance de Paris
- M. Paul-André BRETON, Président du tribunal de grande instance de Lyon, président de la Conférence des présidents des tribunaux de grande instance
- M. Loïc CADIET, Professeur de l'Université Panthéon Sorbonne Paris I et directeur du centre de recherche sur la justice et le procès - Membre de l'Institut universitaire de France
- M. Bernard CERVEAU, Avocat au barreau de Paris et Président d'honneur de l'Association internationale de l'assurance de protection juridique (RIAD)
- M. Claude CHOQUET, Membre du bureau de l'association
- M. Daniel COQUEL, Président du tribunal de grande instance du Mans
- M. Jean DANET, Avocat honoraire – Maître de Conférences à l'université de Nantes
- Mme Lara DANGUY-DES-DESERTS, Secrétaire générale de l'ANJAP
- Mme Véronique DELAUNAY-GUIVARCH, Responsable adjointe du département Enfance et parentalité à la CNAF
- M. Christophe DELTOMBE, Président d'Emmaüs Solidarité
- M. Jean Charles DETHARRE, Président de l'Association nationale des juges de proximité (ANJP)
- Mme Monique DEVAL, Directrice du Centre national de l'enseignement professionnel notarial (CNEPN»), juge de proximité
- Mme Claire D'URSO, Magistrat chargée de l'instruction au tribunal de grande instance de Bobigny - Présidente de l'AFMI
- M. Jean-Pierre FAURE, juriste, juge de proximité
- Mme Christiane FERAL-SCHUHL, Bâtonnier de Paris
- Mme Simone GABORIAU, Présidente de Chambre honoraire de la cour d'appel de Paris
- M. Robert GELLI, Procureur la République près le tribunal de grande instance de Nanterre, Président de la Conférence des Procureurs de la République
- Mme Myriam GEORGES, Directrice de greffe du tribunal de grande instance de Versailles
- M. François GIQUEL, Chargé de mission sur les affaires juridiques au bureau des statuts particuliers et des filières métiers

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

- M. Nicolas GODFROY, Responsable du service juridique - UFC QUE CHOISIR
- M. Serge GUINCHARD, Recteur honoraire, professeur émérite de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
- M. Stéphane HARDOUIN, Directeur de l'Ecole nationale des greffes
- Mme Marie-Pierre HOURCADE, Conseillère à la cour d'appel de Paris, Présidente de l'AFMJF
- M. Hervé JUBOT, Président du groupement des assureurs de protection juridique
- M. Marc JUSTON, Président du tribunal de grande instance de Tarascon
- M. Thomas KAPPL, Président de l'Union européenne des greffiers de justice
- Mme Michèle de KERCKHOVE, Présidente de l'INAVEM
- Mme Sophie LASALLE, Secrétaire générale de la FENAMEF
- Mme Marie-Françoise LE TALLEC, Secrétaire générale du Forum des droits sur l'internet (2001 - 2010), experte auprès des Nations-Unies et de l'Union européenne sur le règlement en ligne des litiges
- M. Martine LEBRUN, Présidente de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)
- M. Roger LECONTE, Président d'honneur et fondateur de la Fédération Nationale de la Médiation et des Espaces Familiaux (FENAMEF)
- Mme Jocelyne LEGRAND, Directrice de greffe du tribunal de grande instance de Fontainebleau
- M. Bertrand LERMERCIER, Juge d'instance au tribunal d'instance de QUIMPER, Vice-président de l'Association nationale des juges d'instances
- M. Benoît MORNET, Conseiller à la cour d'appel d'Agen
- M. Cédric MUSSO, Directeur des relations institutionnelles - UFC QUE CHOISIR
- M. Jean-Baptiste PARLOS, Juge des libertés et de la détention au tribunal de grande instance de Paris
- M. Stéphane PENET, Président de la FFSA
- M. Charles PERRETIERE, Vice-président de l'ANJP
- M. Xavier RONSIN, Directeur de l'Ecole nationale de la magistrature
- Mme Christine ROSTAND, Présidente de chambre à la cour d'appel de Paris
- M. Olivier ROUSSELLE, Conseiller d'Etat, Vice-Président du CNAJ
- Mme Sonia SAINGRAIN, Directrice de greffe du tribunal d'instance de GONESSE - Présidente de l'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance (AGECTI)
- Mme Marie-Emmanuelle SCHILTZ, Présidente du groupement des assureurs de protection juridique
- M. Jean TARRADE, Président du Conseil Supérieur du Notariat
- Mme Catherine TRACA, Présidente du groupement des mutuelles GEMA
- Maître France VALAY-VAN LAMBAART, avocate au barreau de Versailles
- Mme Agnès VAREILLES, Juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Valence
- M. Jean-François VERDIER, Directeur général de l'administration et de la fonction publique

ANNEXE 2 - LISTE DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES COMPRENANT DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

Chambres, conseils, commissions de discipline ou de déontologie

- Commission nationale de discipline des membres des tribunaux de commerce
- Chambre régionale de discipline du conseil régional de l'ordre des experts comptables
- Chambre nationale de discipline du conseil supérieur de l'ordre des experts comptables
- Chambre de discipline de la compagnie nationale des conseils en propriété industrielle
- Chambre de discipline du conseil régional de l'ordre des vétérinaires*
- Chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires*
- Conseil de discipline communal*
- Conseil de discipline intercommunal*
- Commission nationale de discipline des associations de gestion et de comptabilité*

Commissions électorales

- Commission administrative chargée de dresser la liste électorale pour chaque bureau de vote pour les élections des députés, conseillers généraux, conseillers municipaux, députés européens et du Président de la République*
- Commission administrative chargée de dresser la liste générale des électeurs de la commune*
- Commission électorale d'établissement et de révision des listes de centres de vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République*
- Commission nationale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection du Président de la République
- Commission locale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection du Président de la République
- Commission de propagande pour l'élection des conseillers municipaux, conseillers généraux et des députés*
- Commission de propagande pour l'élection des conseillers régionaux*
- Commission de propagande pour l'élection des sénateurs*
- Commission de propagande pour l'élection des conseillers de l'assemblée de Corse*
- Commission de propagande pour l'élection des députés, conseillers généraux, conseillers municipaux et de sénateurs à Mayotte*
- Commission administrative spéciale chargée de l'établissement de la liste électorale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie
- Bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs*
- Bureau de collège électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France*

ANNEXE 2 : LISTE DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES COMPRENANT DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

- Bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs de Mayotte*
- Commissions de contrôle des opérations de vote pour l'élection des députés, des conseillers généraux, des conseillers municipaux
- Délégués du Conseil constitutionnel pour le contrôle des opérations de vote pour les élections présidentielles et les référendums
- Commission de recensement général des votes pour l'élection du Président de la République
- Commission de recensement général des votes aux élections des députés
- Commission locale de recensement des votes pour les élections européennes
- Commission nationale de recensement général des votes pour les élections européennes
- Commission de recensement des votes aux élections des conseillers régionaux de Corse
- Commission de recensement des votes aux élections des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie
- Commission de recensement des votes aux élections à l'assemblée de Polynésie française
- Commission de recensement des votes aux élections des députés de Mayotte
- Commission d'inscription sur la liste pour les élections aux conseils de prud'hommes*
- Commission de contrôle des opérations de vote pour les élections aux conseils de prud'hommes
- Commission de recensement des votes des élections aux conseils de prud'hommes
- Commission d'établissement de la liste électorale pour l'élection des juges d'un nouveau tribunal de commerce*
- Commission d'organisation des élections des juges des tribunaux de commerce¹

Commissions d'inscription et de qualification, jurys de concours

- Jurys des concours de l'ENM
- Jurys des concours de commissaire de police
- Jurys des concours de lieutenants de police
- Jury d'examen d'entrée au centre régional de formation professionnelle des avocats
- Jury national de l'examen professionnel aux fonctions d'huissier de justice
- Jury national de contrôle des connaissances au diplôme d'aptitude aux fonctions de notaire
- Jury de l'examen d'entrée au centre de formation professionnelle de notaire
- Jury d'examen au diplôme d'aptitude aux fonctions de notaire
- Jury pour l'obtention du certificat de spécialisation de notaire
- Jury proposant nomination d'un notaire dans un office notarial créé
- Jury proposant nomination d'un notaire dans un office notarial vacant

ANNEXE 2 : LISTE DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES COMPRENANT DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

- Jury de concours de notaire en Alsace-Moselle
- Jury de l'examen d'aptitude à la profession de greffier de tribunal de commerce
- Jury de l'examen d'aptitude aux fonctions de courtier assermenté
- Jury de concours pour l'inscription sur la liste des personnes qualifiées en propriété industrielle
- Jury de concours de recrutement des agents de police municipale
- Jury de l'examen national d'aptitude aux fonctions de commissaire-priseur
- Jury du concours organisé pour le recrutement des conseillers de TA et CAA
- Jury d'examen d'aptitude aux professions d'administrateur et de mandataire judiciaire
- Commission chargée de proposer le greffier d'un nouveau tribunal de commerce
- Commission compétente pour émettre des propositions de dispense de stage de greffier d'un tribunal de commerce
- Commission de proposition de nomination aux offices créés d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs
- Commission nationale d'inscription sur la liste des administrateurs judiciaires
- Commission nationale d'inscription sur la liste des mandataires liquidateurs et des experts en diagnostic d'entreprise
- Commission régionale d'inscription sur la liste des commissaires aux comptes
- Commission pour l'attribution de la qualité d'OPJ - gendarmerie nationale
- Commission d'attribution de la qualité d'OPJ - police nationale
- Commission d'attribution de la qualité d'APJ
- Commission de recours en matière d'habilitation des OPJ
- Commission pour la désignation des agents des douanes pour effectuer des enquêtes judiciaires
- Commission chargée du recrutement des directeurs et chefs de service de laboratoire de police technique et scientifique de la police nationale
- Commission pour la désignation des officiers fiscaux judiciaires

Commissions compétentes en matière judiciaire, pénitentiaire et de protection judiciaire de la jeunesse

- Conseil d'administration de l'Ecole nationale de la magistrature
- Conseil d'administration de l'Ecole nationale supérieure de la police nationale
- Conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes
- Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance
- Conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (Paris)

ANNEXE 2 : LISTE DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES COMPRENANT DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

- Conseils d'arrondissement de sécurité et de prévention de la délinquance
- Etat-major de sécurité (ex-comité départemental de sécurité)
- Délégation nationale à la lutte contre la fraude
- Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal
- Bureaux d'aide juridictionnelle (TGI, CA, Cour de cassation)*
- Conseil départemental de l'accès au droit
- Conseil national de l'aide juridique
- Commission pour l'égalité des chances et de la citoyenneté
- Conseil national de l'aide aux victimes
- Commission des archives de la justice*
- Commission supérieure de codification
- Commission d'harmonisation de droit privé entre les dispositions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et les autres départements
- Comité de contrôle du fichier national des empreintes génétiques
- Commission d'agrément des personnes habilitées à effectuer des missions d'identification par empreintes génétiques dans le cadre de procédures judiciaires
- Conseil d'évaluation de l'administration pénitentiaire
- Conseil d'administration de l'établissement d'hospitalisation public national de Fresnes
- Commission de suivi de la détention provisoire (placée auprès du ministère de la justice)
- Commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique du ministère de la justice
- Conseil de la statistique et des études du ministère de la justice
- Comité de programmation de la statistique et des études du ministère de la justice
- Conseil supérieur de la médecine légale
- Comité interministériel de coordination de la santé en milieu pénitentiaire

Commissions relatives aux professions judiciaires

- Commission de la formation professionnelle du Conseil national des barreaux (CNB)
- Conseil d'administration des centres régionaux de formation professionnelle des avocats (CRFPA)
- Conseil d'administration du centre national de l'enseignement professionnel de notaire (CNEPN)
- Conseil d'administration des centres de formation professionnelle aux fonctions de notaire
- Délégation du conseil d'administration du centre national de l'enseignement professionnel de notaire

ANNEXE 2 : LISTE DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES COMPRENANT DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

- Commission de localisation des offices d'huissiers de justice
- Commission de répartition des indemnités de création et de suppression des offices de notaires
- Commission chargée de proposer le montant des indemnités dues soit aux greffiers des tribunaux de commerce soit à l'Etat
- Commission nationale d'orientation de l'expertise comptable et du commissariat aux comptes*
- Commission prévue à l'article 54 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions juridiques (personnes habilitées à donner certaines consultations juridiques)²
- Commission de proposition aux offices vacants d'avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation
- Commission de proposition de nomination aux offices créés d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires
- Commission de présentation aux offices vacants de notaires et d'huissiers de justice situés dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle
- Commission d'aide à l'adaptation des avocats
- Commission nationale d'indemnisation des avoués et de leurs salariés

Commissions à caractère social ou médical

- Commission départementale d'aide sociale
- Commission centrale d'aide sociale
- Commission nationale relative à la compétence des délégués à la tutelle aux prestations sociales*
- Commission départementale des hospitalisations psychiatriques
- Conseil supérieur de l'adoption¹
- Conseil national pour l'accès aux origines personnelles
- Commission départementale d'autorisation de l'emploi des enfants dans les spectacles, les professions ambulantes, la publicité et la mode
- Commission d'autorisation de l'emploi des enfants dans les spectacles, les professions ambulantes, la publicité et la mode de la ville de Paris
- Commission nationale des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales
- Commission régionale (et interrégionales) de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales
- Conseil d'administration du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)
- Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé

ANNEXE 2 : LISTE DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES COMPRENANT DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

Commissions à caractère économique et fiscal

- Commission départementale de conciliation fiscale
- Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes
- Commission centrale des impôts directs*
- Commission des conciliations et d'expertise douanière
- Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques
- Comité consultatif pour la répression des abus de droit
- Commission des clauses abusives
- Commission d'examen des pratiques commerciales
- Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI)
- Commission paritaire de conciliation en matière de propriété industrielle (créée auprès de l'INPI)
- Commission départementale d'attribution des aides aux commerçants âgés*
- Conseil national des tribunaux de commerce
- Comité de coordination du registre du commerce et des sociétés
- Comité des abus de droit

Commissions compétentes en matière de culture et de communication

- Commission relative aux droits des artistes interprètes*
- Commission relative aux droits en matière de publicité*
- Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits
- Commission arbitrale chargée de déterminer l'indemnité due à un journaliste congédié
- Commission supérieure de délivrance de la carte d'identité professionnelle des journalistes
- Commission de contrôle et de surveillance des publications destinées à la jeunesse*
- Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique

Commissions compétentes en matière d'aménagement du territoire

- Comité de pilotage du contrat de ville*

Commissions compétentes en matière d'aide aux rapatriés

- Commission du contentieux de l'indemnisation des rapatriés

ANNEXE 2 : LISTE DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES COMPRENANT DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

Commissions compétentes en matière d'outre-mer

- Commission de conciliation obligatoire en matière foncière à Papeete (Polynésie française)
- Commission départementale de vérification des titres (Guyane, Martinique, Guadeloupe)
- Commission consultative des jeux (Polynésie française)*

Commissions diverses

- Commission d'expulsion des étrangers
- Commission pour la transparence financière de la vie politique
- Commission nationale des comptes de campagne et de financement des partis politiques
- Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation
- Commission départementale de vidéo surveillance
- Commission des archives constitutionnelles de la Vème République
- Conseil d'administration de l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre*
- Commission relative à la copropriété²
- Commission départementale des débits de boisson
- Comité technique départemental des transports

* Commission ou instance pour laquelle le groupe de travail préconise la suppression de la présence d'un magistrat de l'ordre judiciaire.

¹ Commission ou instance pour laquelle le groupe de travail préconise un allègement du nombre de magistrat.

² Commission dont la suppression a été décidée lors du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013.

ANNEXE 3 - LA REGLEMENTATION APPLICABLE AUX PROCEDURES CIVILES NEGOCIEES

• La conciliation

De substantielles modifications ont été apportées par le décret n° 2010-1165 du 1er octobre 2010 relatif à la conciliation et à la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale.

Le décret du 1er octobre 2012 clarifie le cadre d'intervention des conciliateurs de justice en distinguant conciliation extrajudiciaire et conciliation déléguée, qui relèvent de régimes différents. Désormais, le décret du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice ne régit plus que le statut de ces conciliateurs, ainsi que la conciliation extrajudiciaire. Les dispositions relatives à la conciliation déléguée relèvent des articles 127 à 131 du code de procédure civile, insérés au titre VI, "la conciliation", du livre premier du code relatif aux dispositions communes à toutes les juridictions, ce qui donne un champ d'application étendu aux articles précités. Cette codification a en outre une portée symbolique non négligeable.

S'agissant de la conciliation extrajudiciaire, le champ et les modalités d'intervention des conciliateurs de justice ne sont pas substantiellement modifiés, mais la prescription est suspendue pendant le déroulement de la conciliation (D 20 mars 1978, art. 5), le conciliateur est autorisé à s'adjoindre le concours d'un autre conciliateur de justice, afin de permettre une meilleure adaptation aux éventuelles spécificités du différend opposant les parties et de faciliter la formation des nouveaux conciliateurs de justice. Les conditions d'établissement de l'accord de conciliation sont assouplies par la possibilité de dresser un constat d'accord « à distance », lorsque, sans avoir rencontré l'ensemble des parties au différend, le conciliateur aura pu s'assurer que celles-ci sont parvenues à un accord. Cette disposition est utile dans les litiges de consommation, dans lesquels un prestataire de service écrit pour proposer ou accepter un accord sans se déplacer devant le conciliateur. A moins qu'une partie ne s'y oppose dans l'acte constatant son accord, le juge d'instance peut conférer force exécutoire au constat d'accord par ordonnance rendue sur requête.

La conciliation judiciaire, qu'elle soit menée par le juge lui-même ou déléguée à un conciliateur de justice désigné par lui, est facilitée. Lorsqu'il n'exerce pas son pouvoir de concilier dans le cadre d'une audience de fond, le juge peut dispenser son greffier de l'assister, mais celui-ci doit bien entendu intervenir, en cas d'accord, pour l'établissement du procès-verbal de conciliation, afin d'exercer son rôle d'authentification.

La décision de déléguer la conciliation à un conciliateur de justice est une mesure d'administration judiciaire, qui n'est soumise à aucun formalisme et qui peut résulter d'une mention au dossier ou de notes d'audience. Elle doit préciser le conciliateur désigné, la durée initiale de sa mission, qui ne peut excéder deux mois, ainsi que la date à laquelle l'affaire sera rappelée en vue de constater l'accord des parties ou de juger l'affaire. Lors de leur comparution devant le conciliateur de justice, les parties peuvent être assistées par une personne ayant qualité pour prêter cette assistance devant la juridiction ayant délégué la conciliation.

Le conciliateur peut, avec l'accord des parties, se rendre sur les lieux et entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile et qui l'accepte. Les constatations du conciliateur et les déclarations qu'il recueille ne peuvent être ni produites ni invoquées dans la suite de la procédure, sans l'accord des parties, ni, en tout état de cause, dans une autre instance.

Le juge peut mettre fin à tout moment à la conciliation, à la demande d'une partie ou à l'initiative du conciliateur. Il peut également y mettre fin d'office lorsque le bon déroulement de la conciliation apparaît compromis. Cette décision est une mesure d'administration judiciaire, prise sans forme et non susceptible de recours. En dehors de cette hypothèse, l'échec de la tentative est constaté par le conciliateur qui en avise la juridiction. La procédure devant le juge reprend alors son cours en vue du jugement de l'affaire.

En cas d'accord, il est établi un constat signé des parties et du conciliateur de justice (CPC, art. 130 nouveau), qui peut être soumis à l'homologation du juge. L'homologation peut être demandée verbalement par les parties, à l'audience à laquelle l'affaire est rappelée. Elle peut également être demandée par requête remise au greffe ou, devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité, par une déclaration verbale faite au greffe de la juridiction (CPC, art. 61 et 62). L'homologation relevant de la matière gracieuse, le juge n'est pas tenu de convoquer les parties avant de statuer sur la demande (CPC, art. 28).

Les représentants de la Fédération des conciliateurs de France, qui ont été entendus par le groupe de travail, ont confirmé que le droit positif qui encadre leur activité est désormais satisfaisant. Leurs demandes portent sur une meilleure application de ces textes, sur l'amélioration de leurs conditions matérielles d'exercice, ainsi que sur une considération accrue des magistrats et sur des liens renforcés avec leurs juridictions de rattachement, même si l'institution d'un magistrat coordonnateur dans chaque cour d'appel a sensiblement amélioré les choses.

• La médiation

La médiation judiciaire est régie par les articles 131-1 à 131-15 du code de procédure civile. Tout juge saisi d'un litige peut, avec l'accord des parties, recourir à la médiation, dont la durée ne peut excéder trois mois renouvelables.

La médiation extrajudiciaire ou conventionnelle n'est soumise à aucun régime juridique propre et elle est librement organisée par les parties. Lorsqu'elle aboutit à un accord, il peut être soumis à l'homologation du juge qui lui donne force exécutoire. La loi N° 2008-561 du 17 juin 2008 a prévu la suspension du cours de la prescription pendant la durée de la tentative de règlement négocié du litige. Ce délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter de la fin de la procédure négociée.

L'article 1071 du code de procédure civile régit spécifiquement **la médiation familiale**. Le JAF tient également des articles 255 et 373-2-10 du code civil le pouvoir d'enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur familial qui, au cours d'une réunion gratuite, les informera sur l'objet et le déroulement d'une médiation familiale.

Deux dispositifs expérimentaux ont en outre été introduits :

- le décret n° 2010-1395 du 12 novembre 2010 précise les modalités selon lesquelles le juge enjoint aux parties de rencontrer un médiateur ; le texte légalise le système de double convocation qui permet de convoquer les parties devant le médiateur avant la date fixée pour l'audience du JAF
- l'article 15 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 instaure une tentative de médiation familiale obligatoire, sous peine d'irrecevabilité, pour les demandes tendant à modifier des dispositions sur l'autorité parentale et la pension alimentaire déjà prises entre les mêmes parties ; une expérimentation est menée dans les TGI de Bordeaux et d'Arras.

• La procédure participative

La procédure participative est régie par les articles 2062 et suivants du code civil et les articles 1542 et suivants du CPC. Elle peut intervenir en tous domaines, sauf celui du droit social, sous la seule réserve que les droits objet de la négociation soient disponibles. Elle repose sur une convention que signent les parties, chacune obligatoirement assistée d'un avocat. Cette convention organise les échanges et permet même d'organiser une mise en état conventionnelle (avec recours à une expertise). Ce mode alternatif relève du monopole du barreau. Il peut intégrer certaines méthodes de la médiation si l'avocat est formé pour cela, mais il ne fait pas intervenir de tiers. La procédure participative n'interdit pas aux avocats de poursuivre la représentation de leur client en cas d'échec; elle bénéficie de l'AJ; elle suspend la prescription extinctive (art. 2238 du code civil); elle offre, en cas de désaccord total ou partiel, une passerelle simplifiée avec le tribunal compétent. Le litige est déterminé par les prétentions formulées dans la requête et les parties ne peuvent les modifier, si ce n'est pour actualiser le montant des demandes relatives à une créance d'exécution successive, opposer un paiement, une compensation, ou un fait extérieur ou inconnu au moment de la négociation. Les parties ne peuvent pas non plus modifier leur fondement juridique ou soulever de nouveaux moyens, sauf si le juge les y invite pour résoudre en droit le litige. L'accord participatif peut être homologué pour acquérir force exécutoire.

ANNEXE 4 - MISSIONS ET STATUTS DES PERSONNELS DES GREFFES

Les services judiciaires comportent deux corps particuliers : les greffiers en chef (catégorie A) et les greffiers (catégorie B), ainsi que trois corps communs : les secrétaires administratifs (catégorie B), les adjoints administratifs (catégorie C) et les adjoints techniques (catégorie C).

Les missions :

• Les greffiers en chef

Les greffiers en chef des services judiciaires ont vocation à exercer des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans les juridictions, ainsi que des fonctions d'enseignement professionnel. Des missions ou des études particulières peuvent leur être confiées.

Les fonctions de direction peuvent s'exercer notamment à la direction d'un greffe ou d'un service administratif régional ainsi qu'à l'École nationale des greffes. Les fonctions de gestion peuvent comprendre notamment la gestion des personnels, la gestion des moyens matériels, la gestion financière et budgétaire, la gestion de l'informatique, la gestion de la formation, la coordination de ces différentes fonctions dans les services administratifs régionaux. Les fonctions d'enseignement peuvent être exercées à l'École nationale des greffes ou dans les juridictions.

Les greffiers en chef ont vocation à assister le juge dans les actes de sa juridiction, dans les conditions prévues par le code de l'organisation judiciaire, le code du travail et les textes particuliers.

• Les greffiers

Les greffiers sont des techniciens de la procédure. Ils assistent le juge dans les actes de sa juridiction et authentifient les actes juridictionnels dans les cas et les conditions prévus par le code de l'organisation judiciaire, le code du travail et les textes particuliers.

Ils assistent le magistrat dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires. Ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires selon les indications des magistrats. Ils exercent des fonctions d'accueil et d'information du public, ainsi que des fonctions d'enseignement professionnel.

Les greffiers du premier grade exercent aussi des fonctions d'encadrement en qualité de chef de greffe. Les greffiers peuvent également exercer des fonctions d'adjoint au chef de greffe ou de chef de service. Ils accomplissent les actes de gestion qui s'attachent à ces fonctions.

Les greffiers peuvent encore exercer, à titre accessoire ou temporaire, des tâches administratives nécessaires au fonctionnement des juridictions, notamment en matière de gestion des personnels et des moyens matériels, ainsi que de gestion financière et budgétaire.

• Les attachés

Les attachés d'administration du ministère de la justice ont intégré le corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat (décret n° 2013-876 du 30 septembre 2013) régi par les dispositions du décret n° 2011-17 du 17 octobre 2011.

Ils exercent leurs fonctions en administration centrale, dans les services déconcentrés, dans les services à compétence nationale et dans les établissements publics de l'Etat. Ils peuvent également exercer leurs fonctions dans les établissements publics d'enseignement et de formation professionnelle.

Ils participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles et interministérielles. Ils sont chargés de fonctions de conception, d'expertise, de gestion et de pilotage d'unités administratives. Ils peuvent être appelés à remplir les fonctions d'ordonnateur secondaire. Ils ont vocation à être chargés de fonctions d'encadrement. Les attachés d'administration du ministère de la justice peuvent exercer des fonctions de responsabilité, de formation ou de conseil technique dans les écoles de formation relevant du ministère. Ils peuvent faire partie des équipes de direction des services déconcentrés.

• Les secrétaires administratifs

Ils sont régis par les décrets n° 2011-1252 du 7 octobre 2011 portant statut particulier des secrétaires administratifs relevant du ministère de la justice et n° 2010-302 du 19 mars 2010 modifié fixant les dispositions statutaires communes applicables aux corps des secrétaires administratifs des administrations de l'Etat et à certains corps analogues relevant du décret n° 2009-1388 du 11 novembre 2009 portant dispositions statutaires communes à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique de l'Etat.

Les secrétaires administratifs sont chargés de tâches administratives d'application. Ils participent à la mise en œuvre, dans les cas particuliers qui leur sont soumis, des textes de portée générale. Ils exercent notamment des tâches administratives dans les domaines relevant de la gestion : ressources humaines, logistique, finance ou comptabilité. Ils peuvent se voir confier des tâches de rédaction et être chargés de l'animation d'une équipe. Ils peuvent également assurer des fonctions d'assistant de direction.

Les secrétaires administratifs de classe supérieure ont vocation à occuper les emplois qui, relevant des domaines d'activité mentionnés ci-dessus, correspondent à un niveau d'expertise acquis par l'expérience professionnelle, par la formation initiale ou par la formation professionnelle. Ils peuvent également être investis de responsabilités particulières de coordination d'une ou plusieurs équipes.

Les secrétaires administratifs du ministère de la justice exercent leurs fonctions à l'administration centrale, dans les services déconcentrés, dans les services à compétence nationale et dans les établissements publics du ministère de la justice, ainsi que dans les services d'une juridiction de l'ordre judiciaire. Ils peuvent également être affectés à la grande chancellerie de la Légion d'honneur, après avis conforme de cette dernière.

ANNEXE 4 : MISSIONS ET STATUTS DES PERSONNELS DES GREFFES

Au sein des services judiciaires, ces personnels peuvent exercer, notamment, les missions suivantes (cf. note SJ-12-37-RHG3 / 6.02.2012) :

- dans les services administratifs régionaux : les secrétaires administratifs exercent des fonctions administratives, budgétaires, comptables ou juridiques comme la rédaction de cahiers des charges en matière de marchés publics ;
- dans les juridictions les plus importantes : les secrétaires administratifs sont affectés à la cellule de gestion budgétaire, à la régie, au secrétariat d'un chef de juridiction ou d'un directeur de greffe, au service des archives, à la gestion administrative du service des scellés ou encore au bureau d'aide juridictionnelle. En outre, les secrétaires administratifs sont habilités à procéder à la certification des mémoires de frais de justice ;
- en matière de tutelle, les secrétaires administratifs sont chargés de la pré-vérification des comptes ;
- dans les parquets, ils peuvent être affectés aux services civils et assurer le suivi des dossiers relatifs à la politique associative et à la politique de la ville ;
- dans les cours d'appel les plus importantes, ils sont chargés de la gestion et du suivi des listes des experts ;
- dans les conseils de prud'hommes les plus importants : ils assurent le suivi des vacances des conseillers prud'hommes ;
- dans les écoles de formation (ENG et ENM) , les secrétaires administratifs exercent des fonctions administratives ou de gestion.

En revanche, un secrétaire administratif ne peut pas tenir une audience, effectuer des astreintes ou encore des permanences.

• Les adjoints administratifs et techniques

Ils sont régis par les décrets n° 2006-1760 du 23 décembre 2006 et n° 2006-1761 du 23 décembre 2006 modifiés, relatifs aux dispositions statutaires communes applicables respectivement aux corps d'adjoints administratifs et aux corps d'adjoints techniques des administrations de l'Etat et par le décret n° 2008-1483 du 22 décembre 2008 portant dispositions transitoires relatives à la création du corps des adjoints administratifs du ministère de la justice et du corps des adjoints techniques du ministère de la justice.

Les corps d'adjoints administratifs et techniques sont soit des corps communs à l'ensemble des services d'un ministère, soit des corps communs à plusieurs ministères, soit des corps propres aux établissements publics.

Ils peuvent exercer leurs fonctions dans les juridictions administratives et les autorités administratives indépendantes. Les membres des corps communs à l'ensemble des services d'un ministère peuvent exercer leurs fonctions dans les établissements publics placés sous la tutelle de ce ministère, même si ces établissements publics possèdent un corps propre d'adjoints administratifs.

Les membres de certains corps d'adjoints communs à l'ensemble des services d'un ministère peuvent exercer leurs fonctions dans les services d'un autre ministère et dans les établissements publics de l'Etat relevant d'un autre ministère, même si ces services et établissements possèdent un corps propre d'adjoints administratifs.

L'article R123-14 du code de l'organisation judiciaire énonce par ailleurs que "des personnels appartenant à la catégorie C de la fonction publique et, le cas échéant, des auxiliaires et des vacataires, concourent au fonctionnement des différents services de greffe. Ces personnels peuvent, à titre exceptionnel et temporaire, et après avoir prêté le serment prévu à l'article 26 du décret n° 2003-466 du 30 mai 2003, être chargés des fonctions énumérées à l'article R123-13 et d'une partie des fonctions énumérées à l'article R123-5. Au-delà d'un délai de quatre mois, ils sont, sur leur demande, déchargés de ces fonctions".

Les adjoints techniques de 2ème classe sont chargés de l'exécution de travaux ouvriers ou techniques. Les adjoints techniques de 1ère classe sont chargés de l'exécution de travaux ouvriers ou techniques nécessitant une qualification professionnelle. Les adjoints techniques principaux de 2ème et de 1ère classe peuvent en outre être chargés de l'organisation, de l'encadrement, de la coordination et du suivi des travaux.

Les adjoints techniques peuvent également assurer la conduite de motocycles, de véhicules de tourisme ou utilitaires légers, de poids lourds et de véhicules de transports en commun, dès lors qu'ils sont titulaires d'un permis approprié. Les adjoints techniques principaux de 2ème et de 1ère classe titulaires d'un permis approprié peuvent occuper les fonctions de chef de garage.

Les statuts :

• Les greffiers en chef

Le corps des greffiers en chef des services judiciaires est régi par le décret n° 92-413 du 30 avril 1992 modifié, les articles R123-3 et suivants du code de l'organisation judiciaire et les articles R1423-36 et suivants du code du travail.

Il comprend 2 grades (le 2ème grade est le grade de base et le 1er grade est le grade sommital), ainsi qu'un grade provisoire en voie d'extinction. Le 1er grade comporte des emplois hors hiérarchie de 1ère et de 2ème catégories pour les agents qui exercent des responsabilités particulières. La liste de ces emplois est fixée par l'arrêté du 18 avril 2011.

ANNEXE 4 : MISSIONS ET STATUTS DES PERSONNELS DES GREFFES

Au 1er janvier 2013, les services judiciaires comptaient 1 716 greffiers en chef : 1 039 au 2ème grade (60 %), 504 au 1er grade (29 %), 112 au HH2 (7 %) et 61 au HH1 (4 %).

Les greffiers en chef sont recrutés par concours externe (niveau Bac + 3), par concours interne (4 ans de services publics) et au choix après inscription sur une liste d'aptitude (sous conditions d'être âgés de 40 ans au moins et de compter 9 ans de service public dont 5 ans en catégorie B).

Les greffiers en chef stagiaires recrutés par concours suivent une formation dont la durée, initialement de 12 mois, a été portée à 18 mois. Ceux qui sont recrutés au choix et par voie de détachement (mise en place d'un parcours individualisé de formation) suivent une formation de 12 mois. Une formation continue obligatoire de 10 jours par an pendant les 5 premières années d'exercice a été instituée.

Les greffiers en chef du 2ème grade peuvent être promus au 1er grade, soit par voie d'examen professionnel s'ils ont atteint au moins le 5ème échelon et qu'ils ont accompli 5 années de service effectif dans le corps des greffiers en chef ou dans un corps de catégorie A, soit au choix, après inscription à un tableau annuel d'avancement, s'ils justifient d'au moins 3 ans d'ancienneté, dont 6 mois au 12e échelon.

Leur grille de rémunération est la suivante :

GRADE	ECHELONS	IB MINI	IB MAXI	REMUNERATION NETTE MOYENNE
A1	12	390	801	2 379,73 €
A2	9	590	966	2 997,69 €
HH2	4	864	1015	3 617,48 €
HH1	4	864	HEA3	3 941,86 €

Une proposition de fusion du corps des greffiers en chef avec celui des attachés d'administration du ministère de la justice n'a pu aboutir. La création d'un corps interministériel d'attachés d'administration à gestion ministérielle (ClGeM) est apparue aux organisations syndicales comme une menace pour la spécificité judiciaire des greffiers en chef.

• Les greffiers

Le corps des greffiers est régi par le décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 modifié, portant statut particulier des greffiers des services judiciaires.

Il comprend 2 grades (le 2ème grade est le grade de base et le 1er grade est le grade sommital). Au 1er janvier 2013, les services judiciaires comptaient 9 169 greffiers : 6 098 au 2ème grade (67 %) et 3 070 au 1er grade (33 %).

Les greffiers sont recrutés par concours externe (niveau Bac + 2 donnant accès au classement indiciaire intermédiaire dit CII), par concours interne (sous condition de 4 années d'exercice de service public) et par examen professionnel (sous condition de 9 ans de service public dont 3 ans dans les services judiciaires). Les fonctionnaires de catégorie C peuvent accéder au corps des greffiers par la voie du concours interne ou de l'examen professionnel. L'accès au choix a été supprimé.

Leur grille de rémunération est la suivante :

GRADE	ECHELONS	IB MINI	IB MAXI	REMUNERATION NETTE MOYENNE
B1	13	322	593	1 872, 99 €
B2	7	411	638	2 169, 48 €

Dans le cadre de la politique de fusion des corps et de réduction du nombre de statuts particuliers, le ministère de la justice a présenté, en 2009 et 2010, un projet de fusion du corps des greffiers des services judiciaires avec celui du corps des secrétaires administratifs du ministère de la justice, dans le cadre du Nouvel Espace Statutaire (NES) de la catégorie B.

Ce rapprochement prévoyait, notamment, le recrutement des greffiers directement au 2ème grade du NES, la possibilité pour les secrétaires administratifs d'accéder aux fonctions de greffiers après une sélection et une formation à l'ENG et la création d'un grade fonctionnel permettant à 15 à 20 % du corps des greffiers d'accéder à une rémunération plus élevée (indice brut sommital passant de 638 à 712).

Ce projet de fusion ne pouvait en effet être envisagé que si la spécificité du métier de greffier était clairement reconnue et qu'une perspective de carrière, maintenant l'écart indiciaire existant, pouvait être offerte aux greffiers (accès à un statut d'emploi, réservé à des postes limitativement identifiés et correspondant à des responsabilités spécifiques ou à une technicité particulière dans le domaine du droit et de la procédure).

Les organisations syndicales ont refusé unanimement ce projet de rapprochement statutaire en considérant qu'il remettait en cause l'identité du métier de greffier. Il a en outre été considéré que la nouvelle grille indiciaire ne donnait pas de véritable gain, compte tenu de l'allongement de carrière qu'elle impliquait et que le grade fonctionnel ne constituait pas, pour les greffiers, une contrepartie suffisante à l'intégration dans le NES.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique s'est opposée à la création d'un grade fonctionnel. La seule possibilité offerte était la création d'un véritable statut d'emploi. De même, elle jugea inaccessible l'indice brut sommital de 712, l'indice brut sommital de 701 ne pouvant être dépassé.

Après arbitrage du Premier ministre, le ministère de la justice a annoncé, en novembre 2010, l'abandon du projet de fusion des deux corps, tout en conservant la possibilité, pour chacun d'entre eux, d'intégrer le NES.

La direction des services judiciaires a souhaité en 2011 que les greffiers usent de cette possibilité d'intégrer le NES de la catégorie B, en application du décret n° 2009-1388 du 11 novembre 2009 portant dispositions statutaires communes à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique d'Etat. Une enveloppe de 6,8 millions d'euros était prévue à cet effet au budget triennal 2009-2011.

L'intégration des greffiers dans le NES supposait la réécriture de leur statut (abrogation du décret du 30 mai 2003) en intégrant les dispositions du décret du 11 novembre 2009, tout en conservant les spécificités du corps. Celles-ci portaient notamment sur les missions qui leur sont dévolues et sur leur formation.

Ce projet permettait ainsi aux greffiers, recrutés à niveau Bac + 2 et reclassés dans les 2ème et 3ème grades, de bénéficier d'une grille indiciaire plus favorable (indice brut pied de corps passant de 322 à 350 et indice brut sommital passant de 638 à 675). Ce projet permettait également de rétablir un recrutement au choix pour les agents de catégorie C, en maintenant par ailleurs la voie de l'examen professionnel.

S'agissant plus particulièrement des agents de catégorie C promus au 2ème grade du NES par la voie de l'examen professionnel, la direction des services judiciaires, en accord avec la DGAFP, a proposé la mise en œuvre de modalités transitoires (dispositif dit « sortie en sifflet »), sur une période de 5 ans, afin d'atténuer les effets constatés sur la situation indiciaire (perte théorique moyenne de 20 points d'indice) et sur l'ancienneté (perte théorique moyenne de 4 ans).

Ce projet n'a pu toutefois aboutir, compte tenu de l'opposition des organisations syndicales. Elles ont objecté que la grille indiciaire était insuffisamment revalorisée par rapport au CII, que la structure du corps en 3 grades laissait la possibilité à l'administration de recruter à niveau Bac au lieu de Bac + 2, ce qui risquait de créer un corps de greffiers à deux vitesses et qu'elles ne pouvaient accepter une réduction de la durée de la formation initiale à 12 mois.

A ce jour, seuls les secrétaires administratifs relevant du ministère de la justice ont donc intégré le NES et disposent d'une grille indiciaire revalorisée.

• Les attachés

Le corps des attachés d'administration du ministère de la justice comprend le grade d'attaché hors classe (7 échelons et 1 échelon spécial), le grade d'attaché principal (10 échelons) et le grade d'attaché (12 échelons).

Ils sont recrutés par concours externe (niveau Bac + 3), par concours interne (4 ans de services publics), au choix (9 ans de services publics dont 5 ans dans un corps de catégorie B) et via le 3ème concours (5 ans d'activités professionnelles).

Ils suivent au sein de l'un des cinq instituts régionaux d'administration (IRA) une formation d'une durée de 12 mois qui alterne des périodes de stages et des périodes d'enseignement. Elle comprend un tronc commun et un cycle d'approfondissement propre à l'univers professionnel dans lequel l'élève sera affecté (administration centrale – administration territoriale de l'Etat – administration scolaire et universitaire). Les attachés du ministère de la justice peuvent bénéficier d'une formation d'adaptation à leur emploi commune à l'ensemble des membres de ce corps.

Peuvent être promus au grade d'attaché principal les attachés d'administration inscrits sur un tableau annuel d'avancement à l'issue d'une sélection par voie d'examen professionnel auquel peuvent se présenter ceux qui ont accompli au moins 3 ans de services effectifs dans un corps de catégorie A et comptent au moins un an d'ancienneté au 5ème échelon.

Peuvent également être promus au choix ceux qui justifient d'au moins 7 ans de services effectifs dans un corps de catégorie A et d'au moins un an d'ancienneté au 9ème échelon.

Peuvent accéder au grade d'attaché d'administration hors classe les attachés principaux ayant préalablement exercé des fonctions correspondant à un niveau élevé de responsabilité. Ce grade permet d'atteindre l'indice brut 1015 puis d'accéder à un échelon spécial doté de la lettre A.

Les attachés d'administration du ministère de la justice perçoivent une prime de fonctions et de résultats (PFR), liée pour partie aux fonctions exercées et pour le surplus aux résultats individuels de l'agent, réexaminée chaque année en fonction de l'évaluation.

• Les secrétaires administratifs

Le corps des secrétaires administratifs comporte le grade de secrétaire administratif de classe normale (13 échelons), le grade de secrétaire administratif de classe supérieure (13 échelons) et le grade de secrétaire administratif de classe exceptionnelle (11 échelons).

Les secrétaires administratifs sont recrutés au 1er grade (classe normale) par concours externe (niveau Bac), par concours interne (4 ans de services publics), au choix (9 ans de services publics) ou via le 3ème concours (4 ans d'activités professionnelles dans des domaines correspondant aux missions dévolues aux secrétaires administratifs du 1er grade).

Les secrétaires administratifs sont recrutés au 2ème grade (classe supérieure) par concours externe (niveau Bac + 2), par concours interne (4 ans de services publics), par examen professionnel (11 ans de services publics) ou via le 3ème concours (4 ans d'activités professionnelles dans des domaines correspondant aux missions dévolues aux secrétaires administratifs du 2ème grade).

ANNEXE 4 : MISSIONS ET STATUTS DES PERSONNELS DES GREFFES

Ils bénéficient d'une formation statutaire qui doit faciliter la prise de poste et l'intégration de chaque secrétaire administratif nouvellement nommé, qu'il soit recruté ou en position de détachement. Cette formation doit répondre aux objectifs suivants: contribuer au développement d'une culture ministérielle par la présentation du ministère de la justice, de la grande chancellerie de la Légion d'honneur et de l'environnement ministériel, mettre en valeur la diversité des missions susceptibles d'être confiées aux secrétaires administratifs et favoriser leur adaptation aux responsabilités d'encadrement intermédiaire. Elle comprend deux cycles : l'un qui porte sur la gestion des ressources humaines et l'autre qui traite de la gestion budgétaire et comptable. La durée totale de la formation est au minimum de 15 jours.

Ces cycles sont, si besoin, complétés par des formations ou stages spécifiques organisés à l'initiative des services d'affectation et portant sur les fonctions effectivement exercées. Ainsi pour les secrétaires administratifs affectés dans les services judiciaires, la direction des services judiciaires a mis en place un dispositif de stages pratiques dans les juridictions et les services, dont la prise en charge est assurée par les responsables de la formation.

Les secrétaires administratifs du 1er grade peuvent être promus au 2ème grade :

- par la voie d'un examen professionnel, sous condition d'au moins un an d'ancienneté au 4ème échelon du 1er grade et d'au moins 3 années de services effectifs dans un corps, cadre d'emploi ou emploi de catégorie B ou de même niveau ;
- au choix, après inscription sur un tableau d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire ; pour y prétendre, ces fonctionnaires doivent justifier d'au moins un an d'ancienneté au 6ème échelon du 1er grade et d'au moins 5 années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B ou de même niveau.

Les secrétaires administratifs du 2ème grade peuvent être promus au 3ème grade :

- par la voie d'un examen professionnel, sous condition d'au moins 2 ans d'ancienneté au 5ème échelon du 2ème grade et d'au moins 3 années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B ou de même niveau ;
- au choix, après inscription sur un tableau d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire ; pour y prétendre, les fonctionnaires doivent justifier d'au moins un an d'ancienneté au 6ème échelon du 2ème grade et d'au moins 5 années de services effectifs dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie B ou de même niveau.

Leur grille de rémunération est la suivante :

GRADE	ECHELONS	IB MINI	IB MAXI	REMUNERATION NETTE MOYENNE
Classe normale	13	325	576	1 805, 05 €
Classe supérieure	13	350	614	1 883, 85 €
Classe exceptionnelle	7	404	675	2 087, 96 €

Conformément aux dispositions du décret n° 2011-1252 du 7 octobre 2011 portant statut particulier des secrétaires administratifs relevant du ministère de la justice, les secrétaires administratifs relevant du ministère de la justice ont intégré le Nouvel Espace Statutaire (NES) de la catégorie B.

• Les adjoints administratifs et techniques

Chacun des deux corps comprend un grade d'adjoint de 2^e classe (11 échelons), un grade d'adjoint de 1^{ère} classe (11 échelons), un grade d'adjoint principal de 2^e classe (11 échelons) et un grade d'adjoint principal de 1^{ère} classe (8 échelons).

Les adjoints sont recrutés sans concours au grade d'adjoint de 2^e classe. Au grade d'adjoint de 1^{ère} classe, ils sont recrutés sans condition de diplôme, par concours externe ou interne, sur épreuves pour les adjoints administratifs et sur titres pour les adjoints techniques.

Les adjoints administratifs et techniques du ministère de la justice et de la grande chancellerie de la Légion d'honneur bénéficient d'une formation statutaire. Elle doit faciliter la prise de poste et l'intégration. Elle doit aussi contribuer au développement d'une culture ministérielle par la présentation du ministère de la justice, de la grande chancellerie de la Légion d'honneur et de l'environnement professionnel.

Elle se décompose en un cycle commun aux corps d'adjoints administratifs et d'adjoints techniques, axé sur la découverte de l'environnement professionnel et en un cycle d'approfondissement, spécifique aux adjoints administratifs portant sur les techniques de rédaction administrative et de communication dans le contexte professionnel. La durée totale de la formation est fixée à 4 jours minimum. Elle est au besoin complétée par des formations ou stages spécifiques organisés à l'initiative des directions d'affectation et portant sur les fonctions effectivement exercées.

Les adjoints administratifs de 2^e classe peuvent être promus au grade d'adjoint administratif de 1^{ère} classe, après inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire, sur sélection opérée soit par la voie d'un examen professionnel ouvert à ceux qui ont atteint le 4^e échelon et comptent au moins 3 ans de services effectifs dans leur grade, soit au choix pour ceux qui ont atteint le 5^e échelon et comptent au moins 5 ans de services effectifs dans leur grade.

Ces deux modalités peuvent être combinées, mais chacune des deux voies d'accès doit être utilisée pour au moins un tiers du nombre total des promotions.

La promotion au grade d'adjoint administratif principal de 2^e classe s'effectue au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire. Elle est ouverte aux adjoints administratifs de 1^{ère} classe ayant atteint le 5^e échelon de leur grade et comptant au moins 6 ans de services effectifs dans leur grade.

Les mêmes modalités permettent l'accession au grade d'adjoint administratif principal de 1^{ère} classe, sous condition d'avoir au moins 5 ans de service effectif comme adjoint administratif principal de 2^e classe et d'avoir au moins 2 ans d'ancienneté au 6^e échelon.

Les mêmes règles régissent l'avancement des adjoints techniques, sauf pour ces derniers à ce que l'accès au grade d'adjoint principal de 1^{ère} classe soit ouvert aux adjoints techniques principaux de 2^e classe ayant au moins un an d'ancienneté au 5^e échelon de leur grade.

Leur grille de rémunération est la suivante :

GRADE	ECHELONS	IB MINI	IB MAXI	REMUNERATION NETTE MOYENNE
AA et AT 2^{ème} classe	11	297	388	1 543, 94 €
AA et AT 1^{ère} classe	11	298	413	1 580, 84 €
AA et AT principal 2^{ème} classe	11	299	446	1 631, 05 €
AA et AT principal 1^{ère} classe	8	347	499	1 769, 35 €

Des discussions sont actuellement en cours à la DGAFP sur la refonte des grilles indiciaires des fonctionnaires de catégorie C.

ANNEXE 5 - NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
Proposition n° 1. Permettre, sauf disposition spécifique contraire, de désigner un magistrat honoraire pour toute participation à une commission administrative et écarter les magistrats de l'ordre judiciaire des commissions et instances suivantes :		
1. chambre de discipline du conseil régional de l'ordre des vétérinaires	Art. L242-5 du code rural	
2. chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires	Art. L242-8 du code rural	
3. conseil de discipline communal		Art. R414-15 du code des communes
4. conseil de discipline intercommunal		Art. R414-15 du code des communes
5. commission nationale de discipline des associations de gestion et de comptabilité	Art. 49 bis de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 modifiée et art. 5-19° de l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004	
6. commission administrative chargée de dresser la liste électorale pour chaque bureau de vote pour les élections des députés, conseillers généraux et municipaux, ainsi que pour les élections des députés européens et du Président de la République	Art. L17 du code électoral, art. 2-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, loi n° 62-1962 du 6 novembre 1962	
7. commission administrative chargée de dresser la liste générale des électeurs de la commune	Art. L17 du code électoral	
8. commission électorale d'établissement et de révision des listes de centres de vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République		Décret n° 76-950 du 14 octobre 1976 modifié par le décret n° 88-198 du 29 février 1988
9. commission de propagande pour l'élection des conseillers municipaux, des conseillers généraux et des députés		Art. R31 à R33 du code électoral
10. commission de propagande pour l'élection des conseillers régionaux		Art. R31, R32 du code électoral
11. commission de propagande pour l'élection des sénateurs		Art. R157 et R158 du code électoral
12. commission de propagande pour l'élection des conseillers de l'assemblée de Corse		Art. R194 du code électoral

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
13. commission de propagande pour l'élection des députés, conseillers municipaux, conseillers généraux et sénateurs à Mayotte		Art. R287 du code électoral
14. bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs	Art. 163 du code électoral	
15. bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France	Art. 21 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959, modifiée par loi n° 83-390 du 18 mai 1983	
16. bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs de Mayotte		Art. R287 du code électoral
17. commission d'inscription sur la liste pour les élections aux conseils de prud'hommes		Art. D1441-40 du code du travail
18. commission d'établissement de la liste électorale pour l'élection des juges d'un nouveau tribunal de commerce	Art. L723-3 du code de commerce	
19. commission d'organisation des élections des juges des tribunaux de commerce (la proposition ne porte pas sur un retrait total des magistrats de l'ordre judiciaire mais sur la limitation de la participation à un seul magistrat, président)	Art. L723-13 du code de commerce	
20. commission des archives de la justice (arrêté du 1er février 2000)		Arrêté du 1er février 2000
21. commission nationale d'orientation de l'expertise comptable et du commissariat aux comptes		Décret n° 85-666 du 6 juillet 1985
22. commission nationale relative à la compétence des délégués à la tutelle aux prestations sociales		Art. 7 et 9 de l'arrêté du 30 juillet 1976
23. conseil supérieur de l'adoption (la proposition ne porte pas sur un retrait total des magistrats de l'ordre judiciaire mais sur la limitation de la participation à un seul magistrat)		Décret n° 2002-473 du 8 avril 2002
24. commission centrale des impôts directs	Art. 1652 du code général des impôts	

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
25. commission départementale d'attribution des aides aux commerçants âgés		Art. 9 du décret n° 82-307 du 2 avril 1982
26. commission relative aux droits des artistes interprètes	Art. L212-9 du code de la propriété intellectuelle	
27. commission relative aux droits en matière de publicité	L132-32 du code de la propriété intellectuelle	
28. commission de contrôle et de surveillance des publications destinées à la jeunesse	Art. 3 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949	
29. comité de pilotage du contrat de ville	<i>Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 et circulaire du garde des sceaux du 26 octobre 1999</i>	
30. commission consultative des jeux en Polynésie française		Art. 3 du décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997
31. conseil d'administration de l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre		Art. D475 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, issu du décret n° 51-471 du 24 avril 1951
Proposition n° 2. Décharger les magistrats et fonctionnaires de la surveillance des épreuves des concours et décharger les greffes des tribunaux de grande instance de la tenue du répertoire civil.		Articles 1057 à 1061 du code de procédure civile
Proposition n° 3. Déjudiciariser certaines interventions judiciaires en matière civile. Sont ainsi proposées les déjudiciarisations :		
a) de l'enregistrement et de la dissolution du PACS au profit des officiers de l'état civil [...]	Article 515-3 et 515-7 du code civil	
b) de l'établissement des procurations de vote au profit de l'autorité administrative (préfet et, sous son autorité, commissariats de police et gendarmeries)		Article R72 du code électoral
c) du contentieux de l'aide sociale, confié en son entier aux commissions départementales d'aide sociale dont la composition sera au besoin modifiée pour tenir compte des exigences constitutionnelles d'indépendance et d'impartialité	Dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à la commission départementale d'aide sociale et article L.213-3 du code de l'organisation judiciaire relatif à la compétence du juge aux affaires familiales en matière d'obligations alimentaires	
d) des warrants agricoles au profit de l'administration compétente pour la tenue des registres et la gestion des sûretés immobilières	L342-3 à L342-15 du code rural	

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
e) des demandes de rectification des actes de l'état civil et des décisions déclaratives ou supplétives de l'état civil. Il pourra être statué par le procureur de la République qui donnera les instructions adéquates à l'officier de l'état civil, un recours étant possible devant le juge	Articles 55 et 99 du code civil	Articles 1046 à 1055 du code de procédure civile
<p>Proposition n° 4. Rationaliser, sans le déjudiciariser, le traitement de certaines procédures civiles.</p> <p>a) En matière de surendettement Décharger le juge de l'obligation de calculer lui-même les échéanciers du plan qu'il établit ou qu'il modifie et lui permettre de renvoyer à cet effet le dossier à la commission de surendettement pour qu'elle puisse recommander de nouvelles mesures.</p> <p>-----</p> <p>Autoriser cette commission à déléguer un conciliateur de justice pour aider au bon déroulement de la procédure en favorisant la coopération des parties au respect des mesures prises.</p>	Article L332-3 du code de la consommation (texte indiquant que le juge prend toutes les mesures des articles L331-7, L331-7-1 et L331-72 du code précité) et L332-10 du même code	Article L332-3 du code de la consommation (texte indiquant que le juge prend toutes les mesures des articles L331-7, L331-7-1 et L331-72 du code précité) et L332-10 du même code
b) En matière de tutelles des majeurs Elargir les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) aux pensions de retraite et d'invalidité, ainsi qu'aux salaires.	Articles 495 du code civil et L271-1 du code de l'action sociale et des familles	
Développer le mandat de protection future et la possibilité pour les parents de gérer directement l'allocation adulte handicapé perçue par leur enfant devenu majeur lorsqu'ils l'accueillent à leur domicile.	Articles 477 et suivants du code civil	
Prévoir la possibilité d'une habilitation générale ou spéciale de l'un ou plusieurs des enfants d'une personne devenue hors d'état de manifester sa volonté, après inventaire du patrimoine et en l'absence d'opposition du conjoint et des enfants, lorsqu'aucune procuration n'a été établie en temps utile pour permettre la gestion des biens. Un recours ponctuel au juge restera toutefois nécessaire en cas de conflit entre les descendants ou de décision touchant aux intérêts essentiels de la personne protégée (actes de disposition à titre gratuit et actes à caractère personnel). Les modalités seront celles qui régissent le mandat de protection future.	Dispositions nouvelles à insérer au code civil	

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
Dans les cas où il apparaît que la situation de la personne protégée est manifestement insusceptible d'amélioration en l'état actuel des données de la science médicale, porter à 20 ans la durée initiale de la mesure de protection.	Article 441 du code civil	
Maintenir l'exigence d'un certificat médical établi par un médecin agréé pour l'ouverture d'une mesure de protection mais autoriser la révision de cette mesure ou la disposition du logement de la personne protégée au vu d'un certificat médical circonstancié du médecin traitant, rédigé selon un modèle préétabli pour s'assurer qu'y figurent toutes les informations utiles.	Article 426 du code civil	
Décharger le juge de l'obligation d'approuver le budget prévisionnel de la tutelle familiale qui lui sera seulement transmis pour information.	Modification de l'article 500 du code civil	
Autoriser la notification par lettre simple des ordonnances conformes aux requêtes et qui ne limitent pas l'exercice de droits spécifiquement protégés.		Dispositions de nature réglementaire (règle de procédure civile)
c) En matière de tutelles des majeurs et mineurs Autoriser le greffier en chef (ou le greffier juridictionnel) à se faire assister des agents des Finances publiques pour la vérification des comptes de tutelles dans les dossiers les plus complexes.		Article 1254-1 du code de procédure civile
Proposition n° 5. Redonner corps au principe de l'opportunité des poursuites et renoncer à la systématisation de la réponse pénale pour permettre aux magistrats du ministère public de mieux adapter celle-ci aux situations locales.	Articles 39 à 44-1 du code de procédure pénale	
Proposition n° 6. Rationaliser le traitement de certaines infractions pénales a) étendre le champ des amendes forfaitaires ; b) étendre le champ d'application des transactions administratives soumises à l'homologation du procureur de la République en donnant aux contrevenants la possibilité de se faire assister d'un conseil.	Dispositions de nature législative	

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
Proposition n° 7. Redonner aux magistrats du siège et du parquet une vision globale et cohérente de l'action pénale de la juridiction par l'instauration d'une dynamique interne d'analyse et de concertation propre à la définition d'une véritable politique de juridiction.		Modification du code de l'organisation judiciaire.
Proposition n° 8. Généraliser, sans la rendre obligatoire, la tenue par le juge de l'application des peines de l'audience de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité afin de lier l'homologation de la peine et les modalités de son exécution, et d'alléger la prise en charge des dossiers par les services de l'application des peines.	Article 495-9 du code de procédure pénale	
Proposition n° 9. Renommer « juge des libertés » le juge des libertés et de la détention et le reconnaître comme une juridiction à part entière.	Modifications du code de procédure pénale	
Proposition n° 10. Organiser la fonction de juge des libertés selon une logique de service.	Modifications du code de procédure pénale	
Proposition n° 11. Reconnaître au juge des libertés une fonction de juge de l'enquête.	Modifications du code de procédure pénale	
Proposition n° 12. Donner au service du juge des libertés un droit d'accès permanent aux dossiers d'information dans lesquels des personnes mises en examen font l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté.	Modifications du code de procédure pénale	
Proposition n° 13. Faire préparer par des assistants de justice, à la demande du juge d'instruction ou du juge des libertés, des synthèses, établies selon un modèle-type afin de garantir leur objectivité, qui seront officiellement versées au dossier.	Modifications du code de procédure pénale	
Proposition n° 14. Etendre la compétence territoriale des conciliateurs de justice au ressort du tribunal d'instance.		Article 4 du décret n° 78-381 du 20 mars 1978
Proposition n° 15. Créer un diplôme d'Etat de médiateur.	Création d'un nouveau diplôme d'Etat	

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
Proposition n° 16. Promouvoir dans les universités une culture de la médiation et faire assurer par les facultés de droit, ainsi que par l'École nationale de la magistrature (ENM) et les écoles d'avocats, un enseignement méthodologique approprié, le dispositif mis en œuvre devant être soumis à évaluation périodique.		
Proposition n° 17. Créer une plateforme de règlement en ligne des litiges répondant à l'objectif de favoriser, par le recours aux nouvelles technologies numériques, la résolution amiable des conflits.		Définition de nouvelles modalités pratiques de règlement extrajudiciaire des litiges
Proposition n° 18. Généraliser, sans la rendre obligatoire, la double convocation en matière familiale afin de favoriser les démarches de médiation en fournissant aux juridictions des modèles de formulaire et de convention permettant d'asseoir sur des bases précises les partenariats nécessaires et en favorisant à ce stade la présence de l'avocat.		Modifications du code de procédure pénale
Proposition n° 19. Faire du développement des modes négociés de règlement des litiges, et en tout premier lieu de la médiation familiale, un objectif de performance qualitative assigné aux chefs de juridiction et créer en ce domaine deux indicateurs spécifique.		
Proposition n° 20. Instaurer, dans tous les contentieux engagés devant le juge aux affaires familiales, sauf les divorces par consentement mutuel, un entretien initial confié au greffier juridictionnel.		Modifications du code de procédure civile
Proposition n° 21. Accorder, dans une proportion à déterminer, une augmentation du montant de l'aide juridictionnelle accordée en matière familiale aux avocats ou aux structures professionnelles d'avocats ayant consenti, sous le contrôle de leurs ordres, des engagements de disponibilité, de compétence et de formation aux procédures négociées.		Modification des articles 90 et suivants du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
<p>Proposition n° 22. Favoriser la subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à l'assurance de protection juridique en impartissant aux assureurs l'obligation d'envoyer annuellement à leurs assurés la liste précise des garanties qu'ils ont souscrites.</p>		
<p>Proposition n° 23. Instaurer, à la charge des assureurs de protection juridique, un versement compensatoire correspondant à ce qu'ils doivent prendre en charge au titre des obligations qui leur sont imparties par le dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.</p>	Disposition de nature législative	
<p>Proposition n° 24. Augmenter la taxe spéciale sur les conventions d'assurance qui est applicable aux contrats de protection juridique.</p>	Disposition de nature législative	
<p>Proposition n° 25. Permettre en cours de procédure, le passage d'une procédure écrite à une procédure orale ou inversement, soit à la demande des parties, soit à l'initiative du juge mais avec l'accord des parties.</p>		Modifications du code de procédure civile
<p>Proposition n° 26. Créer un acte de procédure d'avocat, défini comme un acte d'administration de la preuve contradictoirement accompli par les avocats des parties, nécessairement consentantes. Il donnera force probante à leurs accords, tant sur la mesure elle-même que sur les diligences accomplies et sur la manière dont elles auront été conduites.</p>		Modifications du code de procédure civile
<p>Proposition n° 27. Instaurer dans des procédures civiles, tant écrites qu'orales, sélectionnées par nature d'affaires et qui ne relèvent pas du contentieux familial, un entretien initial confié au greffier juridictionnel (voir proposition n° 46 a).</p>		Modifications du code de procédure civile

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
<p>Proposition n° 28. Reconnaître l'obligation de loyauté des parties comme l'un des principes directeurs de la procédure civile et ajouter à cet effet un second alinéa à l'article 15 du code de procédure civile.</p>		<p>Modification de l'article 15 du code de procédure civile</p>
<p>Proposition n° 29. Permettre au notaire œuvrant en matière de liquidation-partage d'établir un état liquidatif au vu des seuls éléments d'appréciation communiqués par les parties qui auront comparu devant lui. Après notification par acte extrajudiciaire aux non comparants, avec délai imparti pour présenter leurs contestations, le notaire transmettra son projet au juge devant lequel la situation active et passive ainsi déterminée ne pourra plus être remise en cause, sauf motif légitime dûment justifié.</p>		<p>Articles 1364 à 1376 du code de procédure civile</p>
<p>Proposition n° 30. Permettre aux notaires d'avoir accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) pour les besoins des opérations de compte, liquidation et partage dont ils sont chargés.</p>	<p>Modification du livre des procédures fiscales</p>	
<p>Proposition n° 31. Redonner à l'appel civil sa fonction première portant sur la critique de la décision de première instance mais assortir ce principe de dispositions permettant d'assouplir sa mise en œuvre.</p>		<p>Modification du code de procédure civile</p>
<p>Proposition n° 32. Autoriser les parties, en cas d'évolution du litige pendant l'instance d'appel, à saisir une formation des recours, formation collégiale unique dans chaque cour d'appel, qui statuera sur les mises en cause, les moyens et documents nouveaux, ainsi que sur les prétentions nouvelles qui pourraient être justifiées par l'évolution alléguée.</p>	<p>Modification du code de l'organisation judiciaire</p>	

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
<p>Proposition n° 33. Limiter la portée de l'appel interjeté par un défendeur non comparant en première instance, mais cité à personne, à une critique des chefs du jugement qui lui portent préjudice, toute demande de production de pièces et toute prétention nouvelle devant être soumise à approbation préalable de la formation des recours qui vérifiera notamment qu'il justifie d'un motif légitime au regard de l'obligation pour les parties de collaborer loyalement au bon déroulement de la procédure.</p>		<p>Modification du code de procédure civile</p>
<p>Proposition n° 34. Instaurer au profit du défendeur non comparant mais non cité à personne un droit de former opposition au jugement, suspensif des effets de l'appel éventuellement formé par d'autres parties.</p>		<p>Modification du code de procédure civile</p>
<p>Proposition n° 35. Afin de limiter le nombre des actes introductifs d'instance non délivrés à personne, instaurer une différence très significative de rémunération au profit des actes remis à leur destinataire et étudier, en concertation avec les huissiers de justice, une adaptation des modes de délivrance des actes aux possibilités offertes par les nouvelles technologies de la communication.</p>		<p>Modification du décret n° 96-1080 du 12 décembre 1996</p>
<p>Proposition n° 36. Subordonner l'invocation de nouveaux fondements juridiques en appel à une autorisation de la formation des recours.</p>	<p>Modification du code de l'organisation judiciaire</p>	
<p>Proposition n° 37. Permettre à la formation des recours de prononcer, après débat contradictoire, l'irrecevabilité des appels paraissant manifestement infondés.</p>	<p>Modification du code de l'organisation judiciaire</p>	

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
Proposition n° 38. Etendre le champ de la représentation obligatoire par avocat en première instance pour les affaires jugées en premier ressort, en fonction de la technicité juridique du litige.		Modification du code de procédure civile
Proposition n° 39. Généraliser des référentiels, pour les contentieux de masse et les litiges confrontant de manière réitérée le juge à des situations semblables, en matière civile, ainsi que pour les dommages-intérêts alloués en matière pénale. Ils devront être largement diffusés pour qu'ils soient accessibles au public		Modification du code de procédure civile
Proposition n° 40. Généraliser les espaces partagés sur les serveurs informatiques permettant à tous ceux qui concourent à un même service d'avoir un accès ordonné et rationalisé aux documents qui constituent la mémoire collective.		
Proposition n° 41. Elargir la concertation au niveau des pôles (ou tribunaux spécialisés) afin de favoriser, dans le respect de l'indépendance juridictionnelle, la cohérence de l'action de tous ceux qui œuvrent dans un même domaine d'activité. Instaurer à cet effet des réunions périodiques préparées par des rapporteurs et devant donner lieu à communication à l'assemblée générale afin de favoriser l'émergence des politiques de juridiction.		Modification du code de l'organisation judiciaire
Proposition n° 42. Faire des politiques de juridiction ainsi définies la matière d'une communication organisée à l'occasion des audiences solennelles.		Modification du code de l'organisation judiciaire
Proposition n° 43. Améliorer les supports qui permettent le dialogue et l'information des juges (listes de discussion, documentation et veilles juridiques).		
Proposition n° 44. Recruter des juges en service extraordinaire au sein des facultés de droit et leur permettre, tout en poursuivant leurs activités universitaires, de compléter les formations collégiales de jugement, sans y être majoritaires, pour enrichir la collégialité dans les affaires complexes.	Modification du code de l'organisation judiciaire	

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
Proposition n° 45. Créer une fonction de greffier juridictionnel, confiée aux greffiers des services judiciaires qui devront à cet effet suivre un stage de pré-affectation dans le cadre de leur scolarité initiale et recevoir en cours de carrière une formation continue appropriée, qui pourra leur permettre d'acquérir des qualifications spécifiques.		Décret en Conseil d'Etat
Proposition n° 46. Enrichir certaines des missions actuelles du greffe et les confier au greffier juridictionnel	Modification de textes de nature législative	
Proposition n° 47. Donner au greffier juridictionnel une compétence générale propre pour l'homologation en matière gracieuse	Modification de textes de nature législative	
Proposition n° 48. Donner au greffier juridictionnel une compétence propre en matière gracieuse dans les domaines suivants	Modification de textes de nature législative	
Proposition n° 49. Donner au greffier juridictionnel une compétence propre pour le prononcé du divorce par consentement mutuel	Modification de textes de nature législative	
Proposition n° 50. Transférer au greffier juridictionnel les compétences suivantes	Modification de textes de nature législative	
Proposition n° 51. Prévoir un recours possible devant le juge à l'encontre de toutes décisions de nature juridictionnelle prises par le greffier.	Instauration d'une nouvelle catégorie de voie de recours	
Proposition n° 52. Transférer au greffier juridictionnel les actuelles compétences propres du greffier en chef dans le domaine para-juridictionnel, sauf la vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle dont il est au contraire proposé que le greffier en chef assure la présidence, actuellement confiée au président du tribunal de grande instance.	Modification de textes de nature législative	
Proposition n° 53. Donner une compétence propre au greffier en chef pour la taxation des mémoires de frais de justice.		Modification de texte réglementaire

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
Proposition n° 54. Faire bénéficier le greffier judiciaire d'une promotion statutaire en rapport avec l'importance des nouvelles responsabilités transférées.		Décret en Conseil d'Etat
Proposition n° 55. Maintenir l'autorité hiérarchique du greffier en chef sur le greffier judiciaire.		
Proposition n° 56. Permettre aux greffiers en chef qui occupent les postes les plus difficiles d'accéder à un grade fonctionnel situé au-dessus des emplois fonctionnels hors hiérarchie actuels, afin d'inciter les agents à prendre des responsabilités accrues.		Décret en Conseil d'Etat
Proposition n° 57. Favoriser la promotion à la catégorie B des agents de catégorie C et notamment ceux qui font déjà fonction de greffier.		Décret en Conseil d'Etat
Proposition n° 58. Passer des conventions avec les facultés de droit pour permettre aux assistants de justice, dans le cadre de leurs enseignements universitaires, de s'appuyer sur les ressources documentaires de l'université et sur les compétences du corps professoral pour rédiger des notes dans les dossiers posant des questions juridiques spécifiques.		
Proposition n° 59. Permettre aux juridictions d'interroger les responsables régionaux et départementaux des administrations de leur ressort sur des questions techniques relevant de leur compétence.		
Proposition n° 60. Donner un cadre réglementaire précis aux conditions de nomination, aux compétences et aux modalités de contrôle des délégués du procureur et développer la formation dispensée par l'ENM.		Modification de la partie réglementaire du code de procédure pénale

ANNEXE 5 : NATURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE DES REFORMES PROPOSEES

PROPOSITIONS	TEXTES A MODIFIER	
	LEGISLATIFS	REGLEMENTAIRES
Proposition n° 61. Modifier l'article L111-12 du code de l'organisation judiciaire afin de permettre aux avocats, notamment dans les affaires relevant de la représentation obligatoire, de plaider par visioconférence en matière civile sans avoir l'obligation de se trouver dans une salle d'audience ouverte au public	Modification de l'article L.111-12 du code de l'organisation judiciaire	
Proposition n° 62. Donner aux justiciables la possibilité d'accéder par internet au suivi des procédures qui les concernent avec des identifiants personnalisés		Disposition de nature réglementaire
Proposition n° 63. Permettre aux justiciables de saisir la juridiction par voie électronique de toutes les instances qu'ils peuvent introduire par voie de requête ou de déclaration au greffe		Disposition de nature réglementaire
Proposition n° 64. Etudier la création d' «audiences» virtuelles dans les contentieux de masse ayant un faible enjeu financier		Disposition de nature réglementaire
Proposition n° 65. Permettre aux parties qui le souhaitent de recevoir avis et notifications procéduraux par voie électronique		Modification du code de procédure civile
Proposition n° 66. Instaurer une gestion électronique des audiences permettant aux avocats de suivre leur déroulement et au greffier d'adresser aux parties et à leurs conseils des messages de type SMS pour les aviser de la prochaine évocation de leur affaire		Disposition de nature réglementaire
Proposition n° 67. Créer au sein du ministère de la justice (ou à l'échelon interministériel avec participation du ministère de la justice) un centre de veille et de recherche sur les technologies de l'avenir afin de faire des choix éclairés en matière d'investissement.		



= Modifications législatives ou réglementaires sans objet

OBSERVATIONS DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

ASSEMBLEE GENERALE DES 15 ET 16 NOVEMBRE 2013

**GROUPE DE TRAVAIL
« JURIDICTIONS DU XXIEME SIECLE ET OFFICE DU JUGE »
CONSTITUE PAR LE CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
DANS LE CADRE DES TRAVAUX DES COMMISSIONS
MARSHALL ET DELMAS-GOYON**

44 PREMIERES PROPOSITIONS DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

1. L'ACCES FACILITE AUX DROITS EFFECTIFS

- 1.1 La systématisation de la consultation rémunérée d'un avocat préalable à toute action juridique ou judiciaire pour une personne physique ou morale avec bénéfice de l'aide juridictionnelle sous conditions de ressources.
- 1.2 La mise en place d'un numéro vert d'urgence pour les citoyens qui ont besoin d'un avocat.
- 1.3 L'extension des dépôts de plainte en ligne par avocat et la mise en lien directe avec le bureau d'enregistrement pénal pour le barreau.
- 1.4 L'assistance ou la représentation systématique par avocat des personnes vulnérables devant les commissions administratives et les juridictions.
- 1.5 L'accès aux avocats des bases de données Cassiopée et Portalis.
- 1.6 La création d'une base de données jurisprudentielle nationale.
- 1.7 La participation des avocats au réseau judiciaire pénal européen.
- 1.8 L'accès dématérialisé au fichier immobilier.
- 1.9 L'accès dématérialisé au fichier de l'état civil.
- 1.10 L'accès dématérialisé au fichier FICOBA.

2. LA RESOLUTION DES CONFLITS PAR LA VOLONTE DES PARTIES

- 2.1 La simplification du recours aux modes amiables de résolution des différends par une codification unique repensée.
- 2.2 Une politique d'incitation à la mise en place effective de la procédure participative, de la procédure collaborative et de la médiation par l'information préalable et obligatoire, figurant dans les convocations en justice.
- 2.3 L'extension du recours à la procédure participative à tout domaine juridique et judiciaire, y compris lorsque le juge a été saisi.
- 2.4 La possibilité de recourir à la procédure participative avant l'introduction d'une requête en divorce.



44 premières propositions du Conseil national des barreaux sur la modernisation de l'organisation judiciaire et le rôle du juge

élaborées dans le cadre du groupe de travail « Juridictions du XXIème siècle et office du juge » constitué par le Conseil national des barreaux dans le cadre des travaux des commissions Marshall et Delmas-Goyon

- 2.5 La création d'une procédure d'homologation par le juge, simplifiée, pour les conventions de divorce par consentement mutuel conclues à l'issue de la procédure participative.
- 2.6 La création de procédures simplifiées d'homologation par le juge, sans comparution des parties dans les accords intervenus par acte d'avocat, rédigés obligatoirement par un avocat pour chacune des parties, notamment pour la conclusion des divorces par consentement mutuel.
- 2.7 La force probante des versions numériques des actes d'avocats revêtues par le ou les rédacteurs d'une signature électronique (L. 31 déc. 1971, art. 66-3-4 nouveau).
- 2.8 La date certaine de l'acte d'avocat.
- 2.9 L'homologation par le juge, simplifiée, des accords conclus par actes d'avocats en matière d'instances modificatives, de liquidation de régime matrimonial et de successions.
- 2.10 L'élaboration d'un cahier des charges national en matière de médiation prévoyant l'assistance de l'avocat aux côtés de chacune des personnes pour chacune des séances, avec a minima une présence obligatoire du conseil au cours de la première et de la dernière séance, rémunérée ou avec le bénéfice de l'aide juridictionnelle.
- 2.11 La création de mesures d'incitation fiscale dans les instances achevées par recours aux procédures alternatives (ex. diminution du taux de TVA, instauration d'un crédit d'impôt ou remboursement des frais de justice).
- 2.12 La reconnaissance de plein droit du statut de tuteur des personnes protégées aux avocats spécialement formés en ces domaines.

3. LA SIMPLIFICATION DU RECOURS AU JUGE QUI DEMEURE GARANT DES DROITS DES PARTIES

- 3.1 La saisine directe des juridictions par les avocats qui pourront rédiger l'acte et sa notification à l'adversaire par le RPVA, pour toutes les procédures
- 3.2 La possibilité pour les justiciables en cas de création d'un guichet unique de former un recours sur le modèle de l'article R 1423-7 du Code du travail.
- 3.3 La création dans les procédures écrites d'une phase dédiée à un rapport par le juge préalable à l'audience de fond pour ultime mise en état du dossier, communiqué en temps utile aux parties leur permettant de compléter leur dossier.
- 3.4 La systématisation des calendriers des procédures selon un cahier des charges national dans les procédures sans représentation obligatoire.
- 3.5 L'obligation pour les juridictions de rédiger et motiver les décisions avant l'expiration des délais de recours.
- 3.6 La création d'actes de procédures par l'avocat délégué de missions de justice dans le cadre de la mise en état ou des instances (la désignation contradictoire d'experts, l'authentification des pièces probantes, l'organisation des auditions contradictoires des parties ou des témoins...).
- 3.7 L'homologation simplifiée des accords par actes d'avocats en cours d'instance.
- 3.8 La faculté de mise en place de requêtes sur ordonnance présentée par avocat en ligne.
- 3.9 L'unification des délais de recours à l'exception des procédures d'urgence.



44 premières propositions du Conseil national des barreaux sur la modernisation de l'organisation judiciaire et le rôle du juge

élaborées dans le cadre du groupe de travail « Juridictions du XXIème siècle et office du juge » constitué par le Conseil national des barreaux dans le cadre des travaux des commissions Marshall et Delmas-Goyon

- 3.10 La modification des textes régissant la procédure d'appel :
 - L'unification des délais impartis aux parties pour conclure,
 - L'assouplissement des sanctions encourues en cas de défaut d'exécution des formalités procédurales requises,
 - La réintroduction d'une plus grande initiative des parties dans le déroulement de la procédure.
- 3.11 La collégialité obligatoire en appel.
- 3.12 La présence obligatoire du ministère public dans les audiences de procédure collective.
- 3.13 L'exclusion du recours à la visio conférence en cas de refus de l'une des parties ou de l'intéressé.

4. L'AIDE JURIDICTIONNELLE

- 4.1 La diversification des sources de financement avec en priorité la taxation des mutations et des actes juridiques.
- 4.2 La création d'un fonds d'aide juridique.
- 4.3 La recentralisation de l'aide juridictionnelle et leur ventilation par les CARPA afin de mettre fin au traitement des flux par les cours d'appel qui retardent le processus.
- 4.4 L'incitation par des dispositions législatives du financement de l'accès au droit à travers des contrats de protection juridique dans des conditions fixées par l'Etat afin d'interdire toute discrimination ou abus de position dominante, et de garantir la liberté de choix de l'avocat à tout moment par l'assuré.
- 4.5 La réforme de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique par la création d'un article 700-1 nouveau du CPC permettant le principe de l'article 700 en matière d'aide juridictionnelle.
- 4.6 L'abandon du système actuel d'indemnisation de l'avocat au profit d'une véritable rémunération de sa prestation incluant les frais de fonctionnement du cabinet et la prestation intellectuelle.
- 4.7 La refondation du mode de rémunération des missions de médiation ou de procédure participative ou collaborative.
- 4.8 Une rémunération pour la rédaction d'actes et l'acte d'avocat.
- 4.9 La suspension des délais de recours par le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle en première instance et en appel.

* *
*

Conseil national des barreaux

Propositions élaborées dans le cadre du groupe de travail « juridictions du XXIème siècle et office du juge » constitué par le Conseil national dans le cadre des travaux des commissions Marshall et Delmas-Goyon
Adoptées par l'Assemblée générale des 15 et 16 novembre 2013



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

33, rue du Four 75006 PARIS

Tél. : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site: www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 27 novembre 2013

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (68,4% des voix aux élections professionnelles de 2013).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

Contribution à la réflexion sur « le juge du XXI ème siècle »

Par lettre du 4 février 2013, Mme la garde des Sceaux a confié à Pierre Delmas-Goyon, alors premier président près la cour d'appel d'Angers la conduite des travaux d'un groupe intitulé « Juge du XXIe siècle » chargé d'une réflexion sur l'office du magistrat et ses périmètres d'intervention, ainsi que sur l'organisation du travail du magistrat et son assistance. Ce groupe de travail devait s'organiser autour de 3 axes :

- l'office du magistrat et ses périmètres intervention,
- l'organisation du travail du magistrat et son assistance,
- des propositions statutaires

Les conclusions du groupe de travail devaient être remises à la ministre le 30 juin 2013.

Le délai imparti était à l'évidence trop court pour un programme aussi ambitieux. Le délai a par conséquent dû être prorogé plusieurs fois et le rapport sera remis à la ministre en décembre. Par ailleurs, les organisations syndicales ont dû suspendre leur participation aux travaux alors que la ministre avait proposé l'étude en CPE d'un projet de décret sur le fonctionnement des chambres détachées, anticipant ainsi sur les conclusions du groupe de travail et rendant la poursuite des travaux inutiles. Les organisations syndicales ont repris leur participation au groupe après le retrait de ce texte.

Les axes de réflexion proposés ne sont pas nouveaux. De nombreux rapports se sont penchés déjà sur la nécessité de recentrer la mission des magistrats et de créer autour d'eux de véritables équipes de travail. Malgré la qualité de ces études dont certaines ont débouché sur des réformes, l'absence de volonté politique de donner à la justice les moyens réels de fonctionner n'a pas permis une notable amélioration du fonctionnement quotidien de la justice.

Cette mission s'inscrit dans un cadre de pénurie de magistrats et de fonctionnaires due à une absence totale d'anticipation de l'impact des réformes accroissant sans cesse les tâches des magistrats et des greffiers, à une politique de recrutement aberrante qui a découragé nombre de brillants étudiants en droit et a conduit à la vacance de 390 postes de magistrats et de 6 % des postes de fonctionnaires. Avec le départ annoncé de 1400 magistrats d'ici 2017, se profile la chronique annoncée d'un désastre sans précédent d'autant que dans une logique impénétrable, la chancellerie offre cette année un nombre de places aux concours d'entrée à l'ENM inférieur à celui de l'année précédente. Il apparaît ainsi clairement que le choix déjà opéré par le ministère n'est pas de donner aux juridictions les moyens nécessaires pour rendre une justice de qualité mais de restreindre le périmètre d'intervention du juge.

Ce constat a sous-tendu la réflexion du groupe. Celle-ci a porté sur les missions qui pouvaient être considérées comme ne ressortant pas du cœur de métier du magistrat et qui par conséquent pouvaient être transférées à d'autres (avocats, notaires, huissiers de justice, officiers d'État civil)(1^{ere} partie) , sur une nouvelle définition du rôle de chacun des acteurs de la vie judiciaire (incluant le transfert de compétences juridictionnelles aux greffiers) et des modalités de

travail (2ème partie), sur les évolutions statutaires nécessaires (3ème partie) et sur l'adaptation du procès aux nouvelles technologies (4ème partie).

L'USM, consciente de l'asphyxie à laquelle l'institution judiciaire est condamnée par l'incurie des ministères successifs, a participé activement aux travaux pour défendre sa conception du rôle du magistrat, elle a apporté son expérience et son expertise pour que le justiciable n'ait pas à pâtir d'un dépouillement massif du service public au profit du secteur libéral dont l'intervention a un coût, tout en veillant à recentrer le juge sur ses missions principales. Elle a également défendu une revalorisation des métiers du greffe dont l'action est essentielle et plaidé pour l'organisation d'une véritable équipe autour du magistrat afin qu'il puisse se consacrer pleinement à son activité juridictionnelle.

Première partie : L'office du magistrat et son périmètre d'intervention

La réflexion porte sur la finalité de la participation des magistrats du siège et du parquet à diverses commissions administratives et instances consultatives, ce qui pose la question de leur maintien au sein de ces commissions (I), sur le renforcement des procédures négociées en amont de l'intervention du juge ou de sa décision (II) et sur l'abandon de tâches juridictionnelles au profit d'autres instances ou autorités lorsque l'intervention du magistrat n'apporte pas de plus-value et seulement dans ce cas (III). Logiquement, auraient dû se retrouver dans cette partie les transferts de compétences préconisés au profit du greffier juridictionnel, puisque le périmètre d'intervention du juge s'en trouve ainsi modifié et restreint. Bizarrement, ce n'est pas le choix qui a été opéré et ces transferts de compétences ont été inclus dans la 2e partie relative au travail en équipe.

I Les missions non juridictionnelles.

A Les commissions administratives

L'USM a de longue date préconisé le retrait des magistrats de l'ordre judiciaire de nombreuses commissions où leur présence n'est pas justifiée notamment par la protection des libertés individuelles ou des droits fondamentaux. Il convient toutefois de rappeler que dans les pays qui accèdent à un système démocratique, l'une des premières revendications des citoyens est la surveillance du processus électoral par des magistrats indépendants. Si la présidence des commissions

destinées à contrôler ce processus électoral doit demeurer dans le giron judiciaire, l'USM considère, comme la majorité du groupe de travail, que la participation des magistrats de l'ordre judiciaire aux commissions et instances non juridictionnelles ne doit être maintenue que si elle est justifiée par :

-la protection des droits fondamentaux et des personnes vulnérables,

-un contrôle des professions du droit,

-une forte technicité juridique,

-une relation forte avec l'environnement du magistrat.

L'USM s'est clairement prononcée pour le retrait des magistrats de l'ordre judiciaire des commissions énumérées dans la **proposition numéro 1** du rapport final (avec un retrait seulement partiel pour les commissions numéro 19 à 23). Elle est également tout à fait favorable à la désignation d'un magistrat honoraire pour la participation à ces commissions étant observé que la difficulté principale consistera à trouver un magistrat honoraire volontaire, tant les collègues partant à la retraite, épuisés et découragés par des conditions de travail déplorables (surcharge continue, greffe axé, souffrance, aveuglement de la hiérarchie qui privilégie la quantité à la qualité) n'aspirent qu'à un repos bien mérité.

L'USM est également favorable à ce que la surveillance des épreuves des concours d'accès à la magistrature et au corps des greffiers en chef et des greffiers ne soit plus assurée par les magistrats et les fonctionnaires (**proposition numéro 2**).

B Les attributions non-juridictionnelles des parquets

L'USM regrette que le groupe de travail ne se soit pas approprié cette partie de sa mission alors que celle-ci portait sur l'office du magistrat et non seulement sur l'office du juge. Il est vrai que la constitution, en cours de travaux, de la Commission en charge de la modernisation de l'action publique rendait les contours de l'intervention de chacun des 2 groupes de travail difficile à délimiter.

Les tâches administratives des parquets doivent être réduites au strict nécessaire.

Il n'est plus justifié que le parquet (en l'occurrence le greffe) soit en charge de la gestion des débits de boissons, des transferts de licence, des déclarations en matière de démarchage, du dépôt légal etc...

L'Union Syndicale des Magistrats estime que ces missions ne relèvent pas nécessairement du ministère public.

D'autres compétences doivent être rationalisées, afin d'éviter une intervention superflue des parquets et des parquets généraux.

Il en est ainsi du suivi des professions réglementées, des officiers publics ministériels, assuré par les parquets et les parquets généraux. Il serait opportun de réfléchir à centraliser l'intégralité de ce suivi auprès d'une seule juridiction.

Enfin, s'agissant de l'implication des parquets dans les instances partenariales et de sa participation à de multiples commissions, il conviendrait également de rationaliser cette participation.

Une réflexion sur les instances redondantes mérite d'être engagée. Il pourrait également être opportun de reconfigurer ces instances autour de la personne du procureur de la République.

Cette question renvoie directement à la question des moyens et à l'indigence dans laquelle sont tenus les procureurs de la République, en comparaison avec les partenaires institutionnels, notamment les préfets.

II Le renforcement des modes alternatifs de règlement des conflits ou l'amont du juge

Tout ce qui favorise un rapprochement des positions des parties et garantit une solution durable au litige doit être favorisé. L'USM est évidemment favorable à un renforcement des modes alternatifs de règlement des conflits à la condition que l'accès au juge soit préservé.

A) Les modes alternatifs de règlement des conflits

Peuvent être évoqués la conciliation, la médiation, la procédure participative et pour le futur la plate-forme de règlement en ligne.

a) La conciliation

La conciliation judiciaire est régie par les articles 127 à 131 du code de procédure civile . Elle est menée par le juge ou déléguée à un conciliateur.

La décision qui l'ordonne fixe le délai dans lequel elle doit se dérouler, qui ne peut excéder 2 mois, ainsi que la date à laquelle l'affaire sera rappelée en vue de constater l'accord des parties ou de la juger. Malgré le faible taux de conciliation judiciaire, cette procédure doit être encouragée et améliorée.

L'USM s'associe à la préconisation d'un élargissement de la compétence territoriale des conciliateurs aux ressorts des tribunaux d'instance (**proposition numéro 14**), ce qui permettrait de couvrir tous les cantons et de faire appel, le cas échéant au conciliateur le plus qualifié, en fonction de la nature et de l'objet du litige. Le nombre des conciliateurs gagnerait en outre à être accru et leur activité devrait être animée et coordonnée par les juges d'instance au moyen d'une ou 2 rencontres annuelles . Pour certains litiges, il pourrait être recouru au principe de la double convocation.

b) La médiation

Elle est réglementée par les articles 131-1 à 131-5 du Code civil : tout juge saisi d'un litige peut, avec l'accord des parties, recourir à la médiation dont la durée ne peut excéder 3 mois renouvelables.

La médiation familiale est régie particulièrement par l'article 1071 du code de procédure civile. Le juge aux affaires familiales peut, en application des articles 255 et 375-2-10 du Code civil enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur l'objet et le déroulement d'une médiation familiale. Le décret numéro 2010-1395 du 12 novembre 2010 instaure le système de la double convocation qui consiste à convoquer les parties devant le médiateur avant l'audience tenue par le juge aux affaires familiales.

La réflexion a porté sur les différents moyens de développer la médiation.

1) La généralisation du système de la double convocation

L'article 15 de la loi du 23 novembre 2011 instaure une tentative de médiation familiale obligatoire sous peine d'irrecevabilité pour les demandes tendant à modifier les dispositions sur l'autorité parentale et la pension alimentaire, déjà prises entre les mêmes parties. Une expérimentation est en cours sur ce système de médiation familiale obligatoire à Arras et à Bordeaux. Si l'USM est favorable au développement des procédures de négociation, elle considère toutefois qu'il convient d'attendre le résultat de l'expérimentation en cours, qui va durer un an, avant de songer à étendre ce dispositif étant observé que 2 difficultés devront être surmontées :

-d'une part, les professionnels de la médiation soulignent tous l'importance de la volonté des parties dans le succès de la procédure de médiation, de sorte qu'elle ne peut difficilement être imposée,

-d'autre part, la détermination du mode de financement de la médiation pose de sérieuses difficultés. Elle relève d'un choix politique sur lequel l'USM n'entend pas prendre parti. Pour les parties qui n'ont pas l'AJ et dont les ressources peuvent être néanmoins très faibles, ce coût s'ajoute à celui de l'avocat.

Dans l'attente des résultats de l'expérimentation menée à Arras et à Bordeaux, l'USM préconise de recourir au système de la double convocation qui a montré son efficacité s'il est appliqué après un tri par le juge des dossiers dans lesquels la négociation paraît possible. Des modèles de convention définissant les bases des partenariats nécessaires pourraient être fournis aux juridictions. L'USM s'associe à la **proposition numéro 18** du rapport.

2) Le développement d'une culture de médiation

Le développement de la médiation passe bien évidemment par une formation des avocats et des magistrats à ce processus de résolution des conflits. Les avocats doivent être formés à l'accompagnement de leurs clients dans le cadre des procédures négociées. Le barreau de Paris mais également de nombreux barreaux provinciaux se sont engagés dans cette voie et cette initiative va évidemment dans le bon sens. L'ENM a déjà pris la mesure des enjeux. Elle dispense dans le cadre de la formation initiale un enseignement sur la conciliation et les techniques de médiation. La consultation du site de la formation continue permet de constater qu'elle propose pas moins de 14 modules de formation en matière de médiation. L'USM s'associe à la

proposition numéro 16 qui préconise le développement d'un enseignement méthodologique approprié dans les facultés de droit, les écoles d'avocat et l'ENM.

3) La création d'un diplôme d'État de médiateur

L'un des freins à l'extension de la médiation est la grande diversité des offres de médiation dont la qualité est inégale puisqu'il n'existe pas de diplôme d'État sauf en matière familiale. L'USM est favorable à la création d'un diplôme d'État de médiateur qui garantira une formation de qualité, l'acquisition des compétences indispensables et le respect de la déontologie, de l'impartialité et de l'indépendance qui doivent guider l'action du médiateur. L'USM s'associe à **la proposition numéro 15**.

Les fonctions de médiateur doivent-elles pouvoir être confiées à des avocats, des notaires ou des huissiers de justice ?

Pour les avocats, la procédure participative leur permet de mener des procédures négociées avec leurs clients. Par ailleurs la fonction traditionnelle de l'avocat est d'assister et de conseiller les parties. Si l'accompagnement par l'avocat dans la procédure de négociation doit être encouragé et développé, lui confier une mission de médiation judiciaire conduirait à brouiller son image dans le public.

S'agissant des notaires, des expériences ont été menées dans la cour de Paris en matière de liquidation de régime matrimonial ou de succession. Ces expériences ont montré l'utilité et l'intérêt de l'intervention d'un notaire en qualité de médiateur dans ce type de litige.

S'agissant des huissiers de justice, leur rôle est d'exécuter les décisions de justice (expulsion, saisies des biens du débiteur). Ce rôle, bien identifié dans le public, est peu compatible avec une fonction de médiateur.

4) L'entretien systématique avec le greffier en matière familiale

Le développement des procédures négociées passe par un accueil et une information de qualité délivrés par le greffe aux parties, notamment lorsqu'elles se présentent en personne pour déposer une requête dans le cas où la représentation par avocat n'est pas obligatoire. Le rôle du greffier est alors

essentiel pour informer le requérant des possibilités de médiation qui s'offrent à lui. La convocation adressée au défendeur doit contenir une information claire et précise sur les possibilités de médiation. Toutefois, l'USM n'est pas favorable à la création d'un entretien systématique d'information à la médiation réunissant les 2 parties et s'ajoutant à l'audience tenue par le juge aux affaires familiales. Cet entretien conduirait en effet à alourdir la procédure là où elle doit être simplifiée. Il imposerait aux parties et à leurs avocats un déplacement supplémentaire, ce qui induit pour le justiciable des coûts importants (frais de déplacements, perte d'une journée de salaire, rémunération éventuelle de son avocat) sans une plus-value réelle. En effet l'information à la médiation doit être délivrée en cas de procédure avec représentation obligatoire par les avocats qui sont formés à l'assistance à la médiation et connaissent parfaitement les dispositifs mis en oeuvre dans le ressort de leur tribunal. Les possibilités de médiation devraient en outre être rappelées de manière claire et précise dans les convocations adressées aux parties. Dans les procédures sans représentation obligatoire, l'information doit être délivrée par le greffe au requérant au moment de la saisine de la juridiction ou avant cette saisine lorsque que le justiciable vient se renseigner. Comme dans les procédures avec représentation obligatoire, cette information devrait être rappelée dans les convocations adressées aux parties.

Cette proposition est en outre totalement irréaliste. Elle concernerait 30 % des procédures civiles et aboutirait à une surcharge des greffes qui sont exsangues et ne parviennent pas à assurer les tâches qui leur sont actuellement dévolues.

L'USM est opposée à **la proposition numéro 20** visant à instaurer, dans tous le contentieux engagés devant le JAF, sauf les divorces par consentement mutuel, un entretien initial confié au greffier juridictionnel.

5) La rémunération de l'avocat (proposition numéro 21)

Le rapport préconise d'attribuer à l'avocat, en cas d'accord mettant fin au litige, une indemnité d'aide juridictionnelle de même montant que celle allouée en cas de décision contentieuse au fond mettant fin à l'instance.

Il préconise en outre d'accorder, dans une proportion à déterminer, une augmentation du montant de cette aide en matière familiale aux avocats ou aux structures professionnelles d'avocats ayant consenti, sous le contrôle de leurs

ordres, des engagements de disponibilité, de compétence et de formation aux procédures négociées.

L'USM n'est pas opposée à cette proposition.

c) La procédure participative

Elle est régie par les articles 2062 et suivants du Code civil et par les articles 1542 et suivants du code de procédure civile. Elle peut intervenir pour tous les droits dont les parties ont la libre disposition sauf pour un différend qui s'élève à l'occasion d'un contrat de travail. C'est une convention par laquelle les parties à un différend qui n'a pas donné lieu à la saisine d'un juge ou d'un arbitre s'engagent à oeuvrer conjointement et de bonne foi à la résolution amiable du litige. L'assistance par un avocat est obligatoire. Tant qu'elle est en cours, la convention de procédure participative rend irrecevable le recours au juge.

L'USM suggère que l'homologation de la convention contenant l'accord des parties soit confiée au greffier judiciaire.

Elle n'est pas favorable à une extension de cette procédure aux litiges nés des différends survenus à l'occasion d'un contrat de travail. En effet, dans ce type d'affaires, l'une des parties est généralement en état de faiblesse et le délai fixé dans la convention pendant lequel aucune des parties ne peut saisir le juge, peut se retourner contre ses intérêts, de sorte que l'autre partie se trouve en position de force pour parvenir à une solution amiable qui lui est favorable.

d) Le règlement en ligne des litiges

L'USM ne peut qu'être favorable à la création d'une plate-forme de règlement amiable des litiges . Cette plate-forme aura pour vocation, conformément à la nouvelle directive européenne, de permettre aux consommateurs d'avoir accès à un mode de règlement amiable des litiges avec les professionnels dans les contrats de vente et de prestation de services. Cette plate-forme aura pour effet non pas tant de décharger les juges de litiges qui ne seraient probablement jamais venus devant eux, en raison de la faiblesse des intérêts financiers en cause mais de résoudre, pour la moralisation du commerce et dans l'intérêt des consommateurs, des litiges qui auraient de fait abouti à un abandon par le consommateur de ses droits. L'USM s'associe à **la proposition numéro 17**.

B) Le financement des procédures négociées

L'état des finances publiques conduit à chercher d'autres solutions qu'une augmentation significative du budget de l'AJ pour relever les barèmes d'admission à l'AJ, assurer aux avocats une juste rémunération et financer le développement des procédures négociées.

a) Les pistes ouvertes par le CNB et par la commission Darrois

Pour accroître le budget de l'AJ, la commission d'accès au droit du CNB a proposé la création d'un fonds de garantie à l'accès au droit qui serait alimenté par une dotation budgétaire de l'État d'au moins 50% du budget du fonds et par le produit d'une taxe sur certains actes juridiques.

La commission Darrois a considéré « qu'il était opportun de créer un régime d'indemnisation autonome des auxiliaires de justice, géré par les professionnels du droit, permettant de compléter la rétribution versée par l'État et d'améliorer la défense ». Elle a suggéré que « la contribution financière des professionnels du droit prenne la forme d'une taxe dont le produit serait affecté et qui serait susceptible de s'appliquer à toutes les professions qui exercent une activité juridique, à titre principal ou accessoire ».

De même, elle a préconisé une contribution des assureurs « qui pourrait consister en une augmentation du taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance applicable aux contrats de protection juridique, actuellement de 9% ».

Le rapport préconise (**proposition numéro 23**) d'instaurer, à la charge des assureurs de protection juridique, un versement compensatoire correspondant à ce qu'ils doivent prendre en charge au titre des obligations qui leur sont imparties par l'article 2, dernier alinéa, de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991.

Le rapport préconise également (**proposition numéro 24**) d'augmenter la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, applicable aux contrats de protection juridique.

L'USM considère qu'il s'agit de choix politiques sur lesquels elle n'a pas à se prononcer.

b) L'assurance de protection juridique

1°) Définition

L'assurance de protection juridique (APJ) est définie par l'article L 127-1 du code des assurances : « Est une opération d'APJ toute opération consistant, moyennant le paiement d'une prime ou d'une cotisation préalablement convenue, à prendre en charge les frais de procédure ou à fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'assuré à un tiers, en vue notamment de défendre ou représenter en demande l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre ou contre une réclamation dont il est l'objet ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi ».

2°) L'échec de la loi n°2007-210 du 19 février 2007

La loi n°2007-210 du 19 février 2007 a réformé l'assurance de protection juridique (APJ) en affirmant le principe du libre choix de l'avocat par l'assuré et celui de la liberté de l'honoraire et en instituant le principe de subsidiarité de l'AJ.

Le demandeur à l'AJ doit déclarer la détention d'un contrat d'APJ au moment de sa demande. Toutefois le formulaire relatif à l'assureur PJ qui est remis au demandeur est général et ne permet pas de connaître l'objet de la demande et donc, pour l'assureur, de rechercher si le risque est couvert.

Cette réforme n'a pas eu la portée souhaitée. D'une part, parce que le champ des garanties souscrites est limité ,d'autre part, en raison du coût, de sorte que sont exclus ceux dont les ressources sont les plus faibles.

3°) Les perspectives

La chancellerie a réfléchi au cours des années 2010-2012 sur la possibilité de rendre obligatoire l'APJ.

Deux solutions étaient envisagées : soit la création d'un produit autonome, soit l'inclusion, dans des contrats déjà obligatoires (multirisque habitation, assurance de véhicules) de clauses permettant de prendre en charge de nouveaux contentieux.

La chancellerie a émis des réserves sur ce caractère obligatoire tant en droit qu'en opportunité:

D'une part, les assurances obligatoires sont, à de rares exceptions près (l'assurance dommages ouvrage, la garantie catastrophe naturelle dans les contrats d'assurance de biens), motivées par le risque que l'assuré fait peser sur la collectivité et dont il doit répondre. L'exemple topique est celui de l'assurance de véhicule. En matière de protection juridique, l'intérêt général ne peut être invoqué. Le risque, à savoir le coût du procès, est supporté par l'assuré lui-même. L'obligation d'assurance n'est donc pas juridiquement justifiée.

D'autre part, le public visé est celui qui bénéficie de l'aide juridictionnelle, or le coût de l'assurance de protection juridique est aujourd'hui dissuasif, eu égard à ses faibles ressources.

L'USM partage cette analyse.

Sans la rendre obligatoire, l'assurance de protection juridique constitue cependant une piste intéressante de réflexion afin de permettre l'accès de nos concitoyens à la justice et d'alléger les charges de l'aide juridictionnelle.

Dès 2010, en accord avec la chancellerie, les professionnels de l'assurance s'étaient engagés à mettre en œuvre 3 propositions : développer l'offre par un enrichissement des domaines couverts, mener une campagne de communication sur la protection juridique et améliorer la complémentarité entre l'aide juridictionnelle et la protection juridique.

À la suite de ces engagements, un dépliant a été diffusé au public dans les MJD et les tribunaux. Un nouveau formulaire destiné à être délivré par les bureaux d'AJ a été établi en collaboration avec les assureurs mais il n'a malheureusement pas été mis en œuvre.

40 % des ménages français détiennent une assurance de protection juridique. Cette garantie consiste à assister l'assuré dans la gestion du litige garanti et à prendre en charge, dans les limites des capitaux précisés au contrat, les frais et honoraires déboursés dans ce cadre.

Selon M. Bernard Cerveau, avocat au barreau de Paris et président d'honneur de l'Association internationale de l'assurance de protection juridique, les primes qui sont établies en fonction du contenu de la garantie vont de 30 à 60 €, pour les contrats d'entrée de gamme, à 140 et 260 €, pour les contrats hauts de gamme. L'intérêt de la protection juridique est de tenter de régler prioritairement le litige à l'amiable. Près de 80 % des 450 000 litiges traités annuellement par les

assureurs de protection juridique sont réglés à l'amiable, ce qui outre, les questions de budget a une incidence sur la charge des juridictions. Les 80 000 procès pris en charge par l'assurance de protection juridique ressortent pour 25 % du droit de la consommation, 29 % du droit immobilier et 10 % du droit du travail. Le pénal ne représente que 6,2 % des litiges.

Ces chiffres ne sont pas en adéquation avec les contentieux majoritairement pris en charge par l'aide juridictionnelle qui portent à 43 % sur le contentieux pénal et 25 % sur le contentieux familial.

Une généralisation de l'assurance protection juridique pourrait consister dans la proposition faite par les assureurs d'intégrer ces garanties dans les contrats multirisques habitation détenus par plus de 90 % des ménages. Ces contrats comportent déjà la défense pénale et le recours suite à un accident. Il pourrait y être ajouté la proposition de la couverture des litiges relevant du divorce, du droit social et du travail, ainsi que des infractions pénales sauf celles qui sont inassurables car intentionnelles.

Le développement de l'assurance protection juridique permettrait également d'alléger les charges d'aide juridictionnelle dans le contentieux des baux d'habitation (5,3 millions hors taxes d'euros d'AJ), en matière d'assistance éducative (11,5 millions d'euros d'AJ) ou de contentieux pénal des mineurs (10 000 000 d'euros hors taxes d'AJ).

L'USM suggère que les bureaux d'aide juridictionnelle puissent accéder à un fichier centralisé de tous les contrats d'assurance en cours concernant la protection juridique afin de rendre plus efficace l'application de la règle de subsidiarité de l'AJ. Elle a suggéré également qu'il soit fait obligation aux assureurs d'adresser chaque année à leurs assurés une attestation précisant l'étendue des garanties souscrites. Elle s'associe par conséquent à **la proposition numéro de 23** qui préconise de favoriser la subsidiarité de l'AJ par rapport à l'assurance de PJ en impartissant aux assureurs l'obligation d'envoyer annuellement à leurs assurés la liste précise des garanties qu'ils ont souscrites.

C) L'évaluation des procédures négociées

Le groupe de travail a proposé (**proposition numéro 19**) de faire du développement des modes négociés de règlement des litiges et notamment de la médiation familiale, un objectif de performance qualitative assigné aux chefs de juridictions et de créer 2 indicateurs spécifiques :

-un indicateur permettant d'identifier, parmi les procédures qui ne se terminent pas par une décision contentieuse mettant fin à l'instance, celles qui trouvent leur terme par un accord, qu'il procède d'une conciliation ou d'une médiation, en distinguant selon la nomenclature des affaires,

-un indicateur permettant de connaître le pourcentage de divorces par consentement mutuel donnant lieu ultérieurement à des instances modificatives relatives à l'exercice de l'autorité parentale.

Les chiffres retenus pour les juges aux affaires familiales dans le cadre du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats démontrent que l'objectif clairement fixé par la chancellerie est que chaque magistrat rende un nombre maximal de décisions dans une pure logique d'évacuation des stocks, peu important la qualité de l'écoute, les besoins d'explication du justiciable et la recherche d'une solution négociée dont les effets seront plus durables que la décision judiciaire. Dans l'optique de restituer à l'action du juge tout son sens et toute sa signification, l'USM est évidemment favorable à la prise en compte du temps passé à la recherche de solutions amiables comme critère d'évaluation de la qualité du service rendu.

Elle ne peut toutefois que constater l'inefficacité des indicateurs proposés. L'accord des parties ne se termine pas toujours, loin s'en faut, par un accord soumis à l'homologation de la juridiction. Les parties bien souvent se désistent ou sollicitent la radiation de l'affaire sans en faire connaître les raisons alors que le temps passé par le juge à tenter de les concilier a contribué à l'émergence d'une solution négociée.

Par ailleurs, alors que le groupe de travail propose, contre l'avis de l'USM, d'ôter au juge tout contrôle sur la procédure de divorce par consentement mutuel et de recourir à une simple homologation par le greffier de l'acte d'avocat constatant l'accord des parties, il est, pour le moins paradoxal, de faire du pourcentage de divorces par consentement mutuel donnant lieu ultérieurement à des instances modificatives relatives à l'exercice de l'autorité parentale un objectif de performance qualitative assigné aux chefs de juridictions, puisque de fait le juge n'interviendra plus dans la procédure initiale de ce type de divorce.

III La redéfinition du périmètre juridictionnel

Comme elle l'avait fait devant l'Institut des hautes études pour la justice, l'USM a défendu tout au long des travaux sa conception de l'office du juge, celui-ci étant garant des libertés individuelles, garant de l'égalité de tous devant la loi et chargé de dire le droit. En effet seul le recours à un juge indépendant et impartial garantit l'égalité de tous devant la loi en matière civile comme en matière pénale.

Les réflexions antérieures et notamment le rapport Guinchard ont montré, au-delà de la tentation de désengorger l'institution judiciaire par l'abandon de nombreux contentieux répétitifs ou sans enjeux majeurs, les limites de la déjudiciarisation. L'exercice se heurte bien souvent en effet à l'insoluble question de l'autorité à laquelle doivent être transférées les compétences abandonnées par le juge, étant observé que dire le droit, protéger les plus faibles, prononcer une peine privative de liberté ou attentatoires aux droits fondamentaux ne peuvent relever que d'une autorité indépendante et impartiale.

A En matière civile

En matière civile, l'indépendance de l'autorité judiciaire garantit aux citoyens l'accès à un juge impartial et l'égalité de tous devant la loi. Dire le droit et trancher les contestations dont les parties les saisissent constituent le cœur de métier du juge et il ne peut déléguer à personne cette tâche. L'office du juge consiste aussi, en matière civile, à assurer le respect des droits de chacun, même en l'absence de contestation, notamment dans les affaires qui touchent à l'ordre public, au droit des personnes. La protection des plus faibles, notamment dans le cadre des tutelles ou de l'assistance éducative relève de la mission du juge.

a) Les transferts de compétences au profit d'une autre autorité autre que l'institution judiciaire

La commission Guinchard s'est longuement penchée sur la déjudiciarisation des interventions dénuées de plus-value. Comme la majorité du groupe de travail, l'USM est favorable aux déjudiciarisations suivantes (**proposition numéro 3**) :

-les enregistrements et les dissolutions du PACS au profit des officiers de l'État civil,

-l'établissement de procuration de vote au profit de l'autorité administrative (le préfet qui pourra déléguer aux commissariats de police et à la gendarmerie),

-le changement de prénom ,au profit de l'officier d'État civil, avec saisine du procureur de la République en cas de doute sur la légitimité de l'intérêt allégué. **L'USM pense néanmoins, contrairement à l'opinion majoritaire du groupe de travail, que s'il s'agit d'un mineur, le juge doit demeurer compétent, pour apprécier la légitimité de l'intérêt allégué et sa conformité avec l'intérêt de l'enfant.**

L'USM s'associe aux 2 autres préconisations faites par le groupe de travail :

-le transfert des warrants agricoles au profit de l'administration compétente pour la tenue des registres relatifs aux sûretés immobilières,

-le transfert du contentieux de l'aide sociale dans son entier aux commissions départementales de l'aide sociale (contentieux de la part incombant au conseil général qui relèvent actuellement de la commission départementale, juridiction administrative et contentieux de la répartition du reliquat entre les obligés alimentaires qui relèvent actuellement du juge aux affaires familiales. La composition de ces commissions devra être revue pour assurer leur totale indépendance et impartialité.

b) Compétence transférée au procureur de la République

S'agissant des demandes de rectification des actes de l'État civil et des décisions déclaratives ou supplétives de l'État civil, l'USM est favorable à ce que la compétence en soit attribuée au procureur de la République qui donnera les instructions nécessaires à l'officier de l'État civil, un recours étant toutefois possible devant le juge. Elle souligne toutefois qu'il ne s'agit pas pour autant d'une déjudiciarisation, les magistrats du parquet faisant partie, comme les magistrats du siège, de l'ordre judiciaire.

c) les allègements dans l'intervention du juge

1) le surendettement

L'USM avait, dans le cadre des travaux du groupe de travail sur les tribunaux d'instance, souligné la nécessité de remédier à la multiplication de certains recours dépourvus d'intérêt (existence d'un recours contre la décision d'orientation vers le rétablissement personnel et d'un recours contre la mesure

recommandant ce rétablissement personnel). La loi numéro 2013-672 du 26 juillet 2013 a supprimé le recours judiciaire en matière d'orientation.

Comme l'ensemble des membres du groupe, l'USM pense que les recours devant le juge doivent être limités aux décisions de recevabilité et d'irrecevabilité de la demande de surendettement, à la vérification des créances, à la contestation des mesures recommandées et imposées, ainsi qu'au contentieux du rétablissement avec liquidation. Doivent cependant être maintenus les recours accessoires mais nécessaires devant le juge : autorisation judiciaire pour le débiteur en surendettement de régler certaines dettes, suspension des voies d'exécution à l'encontre du débiteur avant la décision de recevabilité ou suspension de la mesure d'expulsion du locataire surendetté, recours contre une décision de déchéance du bénéfice du surendettement ou annulation de paiements faits en violation des mesures de surendettement.

Par ailleurs, la mission du juge doit être de trancher les contestations qui lui sont soumises. Il doit par contre pouvoir renvoyer le dossier devant la commission de surendettement pour l'établissement du plan et des échéanciers.

Si un accompagnement social du surendetté apparaît souhaitable, la délégation d'un conciliateur de justice par la commission de surendettement pour veiller à la protection du débiteur apparaissait contraire à l'image d'impartialité que cette commission devait présenter. Les remarques de l'USM qui ne s'était pas associée à cette préconisation ont été entendues . Elle est favorable à la formulation nouvelle qui prévoit la possibilité de délégation d'un conciliateur de justice pour aider au bon déroulement de la procédure et favoriser la coopération des parties au respect des mesures prises.

L'USM s'associe par conséquent à **la proposition numéro 4.**

2) les tutelles des majeurs

Dans le cadre du groupe de travail sur les tribunaux d'instance auquel l'USM avait activement participé, un certain nombre de propositions avaient été émises pour simplifier la procédure de protection des majeurs. Ces propositions ont été reprises par le groupe de travail sur les juges du XXI^e siècle et l'USM s'en félicite. Ce sont :

-la notification par lettre simple des ordonnances conformes aux requêtes et qui ne limitent pas à l'exercice des droits spécifiquement protégés,

-le caractère facultatif de l'approbation par le juge du budget prévisionnel de l'article 500 du Code civil,

-l'allongement de la durée initiale de la mesure de protection lorsque l'état de la personne protégée est manifestement insusceptible d'amélioration, l'USM ne souhaite toutefois, au moins dans un premier temps, qu'un allongement à 10 ans et non à 20 ans de cette durée initiale,

-la substitution de l'avis du médecin traitant à celui d'un médecin inscrit sur la liste prévue à l'article 431 du code civil pour la disposition des droits relatifs au logement de la personne protégée et la nécessité de définir le contenu de ce certificat.

L'USM est également favorable à l'habilitation spéciale ou générale de l'un des enfants d'une personne devenue hors d'état de manifester sa volonté, lorsque tous les descendants sont majeurs et ont donné leur accord, à la condition qu'il n'existe pas de conjoint ou que celui-ci ait donné son accord et après l'établissement d'un inventaire.

S'agissant du renouvellement de la mesure, l'USM considère que le respect des droits de la personne protégée et le parallélisme des formes entre le prononcé de la mesure et son renouvellement conduisent à maintenir l'exigence du certificat d'un médecin inscrit sur la liste établi par le procureur de la République .

3) les tutelles des majeurs et des mineurs

L'USM est favorable à l'assistance du greffier en chef (ou du greffier juridictionnel) par un agent du trésor ou plus exactement des finances publiques depuis la fusion de ces 2 corps, pour la vérification des comptes de tutelle. Elle n'était pas favorable par contre à la délégation à cette fin d'un juge de proximité au surplus par le président du tribunal de grande instance qui n'a aucune compétence propre en la matière. En effet, d'une part le cursus antérieur des juges de proximité ne leur donne pas une compétence particulière pour la vérification des comptes de tutelle. D'autre part, l'USM n'est pas favorable à la

poursuite du recrutement de juges de proximité. L'abandon de cette dernière proposition la satisfait par conséquent.

Sous réserve de la nécessité de maintenir l'exigence d'un certificat délivré par un médecin figurant sur la liste établie par le procureur de la République pour le renouvellement de la mesure de protection, l'USM s'associe à **la proposition numéro 4.**

d) Les déjudiciarisation écartées par le groupe de travail

Sous ce titre, le rapport évoque le divorce par consentement mutuel, le recueil du consentement et la délivrance d'informations aux couples en matière de procréation médicalement assistée, l'injonction de payer et la vérification des comptes de tutelles. Il propose de transférer les 3 premières matières qui ressortent actuellement de la compétence du juge et la 4e qui est actuellement de la compétence du greffier en chef au greffier juridictionnel. Ceci étant, le terme de déjudiciarisation est ambigu. Au sens strict, déjudiciariser consiste à faire sortir certaines matières du champ de compétence de l'autorité judiciaire. Or l'autorité judiciaire est composée des magistrats du siège et du parquet. Le greffier, même juridictionnel, ne fait pas partie de l'autorité judiciaire. Il n'est pas indépendant au sens de l'article 64 de la Constitution. Ce glissement de compétence aboutit bien par conséquent à une déjudiciarisation, au moins pour les compétences que le groupe de travail propose de reconnaître en propre au greffier juridictionnel et non par délégation du pouvoir du juge.

1 Le divorce par consentement mutuel (proposition numéro 49)

Le groupe de travail propose de donner compétence au greffier juridictionnel pour homologuer les divorces par consentement mutuel, avec ou sans enfants et quelle que soit la consistance du patrimoine, constatés par acte d'avocat. L'USM n'est pas favorable à cette proposition. Elle exposera les motifs de son opposition qui tiennent pour l'essentiel à l'intérêt du justiciable dans le paragraphe consacré au greffier juridictionnel.

2 L'injonction de payer (proposition numéro 50-b)

Le groupe de travail a proposé de déléguer cette procédure au greffier juridictionnel en dehors du domaine du crédit à la consommation. L'USM

n'adhère pas totalement à cette proposition. Elle en exposera les motifs dans le paragraphe consacré au greffier judiciaire.

3 Le recueil du consentement et la délivrance d'informations aux couples en matière de procréation médicalement assistée (proposition numéro 50-c)

L'intervention du juge est appréciée en la matière, notamment en raison de son caractère gratuit alors que les notaires sont peu saisis en raison du coût de leur intervention. S'agissant d'un simple recueil de consentement dans une procédure par nature non contentieuse et de la délivrance d'informations dont le contenu est délimité par la loi, l'USM n'est pas opposée au transfert de cette charge au greffier en chef ou au greffier judiciaire s'il est créé, l'intervention d'un magistrat n'apportant pas a priori une plus-value par rapport à celle de ceux-ci.

4 La vérification des comptes de tutelles (proposition numéro 50-d)

Le groupe de travail a considéré que la vérification des comptes de tutelles relevait de l'office de protection de l'institution judiciaire et ne devait pas sortir du champ judiciaire. Il a proposé toutefois que le greffier en chef ou le greffier judiciaire puisse se faire assister d'un agent du Trésor dans l'exercice de cette tâche. L'USM y est favorable.

5 L'assistance éducative

Le groupe de travail n'a pas retenu un désengagement du juge de la procédure d'assistance éducative. L'USM y était fermement opposée. La protection des plus faibles rentre dans l'office du juge. Les mesures de placement des mineurs et d'assistance éducative en milieu ouvert constituent des atteintes importantes aux droits fondamentaux des personnes et des intrusions graves dans leur vie privée. Ces atteintes ne peuvent être ordonnées que par un juge.

e) la place du parquet et ses attributions judiciaires non pénales

Dans un contexte de pénurie en moyens humains et d'extension exponentielle du champ des compétences du parquet, la tentation est quotidienne d'un recentrage vers le cœur de métier compris comme l'exercice de l'action publique dans le cadre des attributions judiciaires pénales du parquet.

Toutefois, admettre de réduire ainsi l'action des parquets, faute de temps, faute de moyens, serait un constat d'échec, une régression et même, in fine, serait de nature à porter atteinte à la spécificité du ministère public à la française.

Le ministère public a un rôle important à jouer, soit en tant que partie principale, soit comme partie jointe, dans les contentieux notamment civils, etc. Le parquet y porte la défense des intérêts de la société (1929 dispositions prévoient l'intervention du parquet en matière civile : état-civil, mariages blancs, adoptions internationales et éventuels trafics d'enfants, enfants issus de mères porteuses et défense de l'ordre public, droits des personnes transsexuelles, etc.).

L'examen attentif des attributions juridictionnelles non-pénales des parquets montre que les secteurs les plus importants, de nature civile et commerciale, relèvent indiscutablement de l'office des parquets.

L'Union Syndicale des Magistrats demande à cet égard la mise en place des outils d'évaluation de cette activité, tant quantitativement que qualitativement, afin de réévaluer les besoins permettant au parquet d'investir pleinement et efficacement ces pans de son activité.

Elle rappelle que les statistiques actuelles (au niveau de la CEPEJ ou ne serait-ce qu'au plan budgétaire) ne se fondent que sur l'activité pénale et sont donc tronquées.

B En matière pénale

La redéfinition du périmètre juridictionnel a conduit le groupe de travail à réfléchir sur les missions du parquet, sur l'articulation entre la tenue des audiences de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et la mise à exécution de la peine, sur la définition de la politique pénale de juridiction et sur les fonctions de juge de la liberté et de la détention;

a) Le parquet

La mission du groupe de travail porte sur l'office du magistrat et ses périmètres d'intervention et non seulement sur l'office du juge. L'USM qui est fortement attachée à l'unité du corps reprend ici une partie des considérations qu'elle a développées devant la commission présidée par Jean-Louis Nadal.

Le constat s'impose d'emblée : le parquet a vu le champ de ses compétences s'étendre considérablement en deux décennies, et ce, sous diverses influences :

ü en raison tout d'abord d'un mouvement de fond de la société, tendant vers une pénalisation accrue des comportements, du fait de l'accroissement de la demande de responsabilité pénale et non plus seulement civile ;

ü du fait, par ailleurs, du rôle de représentant de l'intérêt général et de garant du respect des libertés individuelles dévolu au ministère public le conduisant à intervenir dans une sphère juridictionnelle non pénale particulièrement étendue (parquet civil et commercial avec l'impact de certaines réformes comme les tutelles...);

ü en raison enfin du développement récent d'une mission de prévention judiciaire et de mise en œuvre d'une politique partenariale très, voire trop, diverse.

L'Union Syndicale des Magistrats rappelle son vœu d'une réelle pause législative et réglementaire et qu'enfin, soit adopté le principe de bon sens voulant que chaque réforme soit non seulement précédée d'une étude impact mais qu'elle n'entre en vigueur qu'après recrutement des magistrats et personnels nécessaires pour l'appliquer.

Un deuxième constat s'impose : si le champ des compétences est étendu, il fait en outre l'objet d'un traitement intensif, tout au moins s'agissant des attributions juridictionnelles pénales du parquet.

Ces constats imposent une réflexion sur l'application du principe de l'opportunité des poursuites et sur la réduction du champ d'intervention judiciaire du parquet ou sur une simplification de la réponse pénale.

1) Le principe de l'opportunité des poursuites

Alors que les alternatives aux poursuites avaient initialement été créées pour diminuer la saisine des juridictions pénales (déjà saturées), elles sont progressivement devenues des « alternatives au classement sans suite » puisque le taux de réponse pénale est devenu, aux yeux de la Chancellerie, l'indicateur phare de l'activité des parquets et l'outil de détermination des moyens. Cet état de fait est venu d'autant engorger l'activité des parquets. L'USM pense que les décisions des magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet, doivent être

individualisées. Dans cet esprit, elle est favorable à un retour à l'application du principe de l'opportunité des poursuites. Elle est par conséquent favorable à **la proposition numéro 5** qui tend à redonner corps au principe de l'opportunité des poursuites et à renoncer à la systématisation de la réponse pénale pour permettre aux magistrats du ministère public de mieux adapter celle-ci aux situations locales.

2) La réduction du champ d'intervention du parquet et la simplification de la réponse pénale

De manière régulière la question se pose d'un possible changement de dynamique et d'une réduction du champ d'intervention judiciaire du parquet, et logiquement, du siège, dans le cadre premier de ses attributions pénales, par le biais notamment de la contraventionnalisation de certains délits, voire leur déjudiciarisation.

Les rapports Coulon et Guinchard ont amplement démontré les difficultés rencontrées dès que cette question, totalement à rebours de l'esprit de la société, est envisagée. L'exemple de la dépenalisation des chèques sans provision, qui s'est faite en deux décennies, est à ce titre exemplaire.

Il existe pourtant, à la marge, quelques domaines susceptibles de justifier, sans difficulté majeure, une telle hypothèse.

Il en est ainsi de la coordination des transports, des infractions les moins graves en droit de la consommation ou de l'urbanisme.

Dans ces dernières hypothèses, les sanctions administratives d'ores et déjà en place paraissent suffisantes pour ôter toute opportunité à l'intervention judiciaire.

Il en est de même pour certaines infractions contraventionnelles de nature commerciale, telle le non-dépôt des comptes annuels pour laquelle la mesure d'injonction sous contrainte est suffisamment dissuasive.

En outre, l'Union Syndicale des Magistrats se montre favorable à la dépenalisation du droit de la presse, hors les infractions d'injures et de diffamation aggravées (à caractère racial etc...).

D'autres domaines du droit pénal sont beaucoup plus discutables lorsqu'est évoquée une « dé- correctionnalisation ».

En matière familiale : l'USM approuve la généralisation de la procédure de recouvrement public des pensions alimentaires, le souci prioritaire devant être d'assurer au créancier les revenus nécessaires à assurer le quotidien de la famille. Le délit d'abandon de famille serait alors réservé aux comportements de mise en échec volontaire de cette mesure.

S'agissant du délit de non-représentation d'enfants, l'USM souligne l'importance de garantir le respect des liens familiaux et des droits tant de l'enfant que des parents et se montre défavorable à une dépénalisation de cette infraction.

En matière d'usage des stupéfiants, l'Union Syndicale des Magistrats rappelle qu'il s'agit d'une question sociétale qui dépasse largement la problématique de la gestion des flux par les parquets et est donc opposée, à une dépénalisation de cette infraction.

S'agissant de son éventuelle contraventionnalisation, qui permettrait d'assurer un traitement forfaitisé des amendes, elle souligne que cela impliquerait ipso facto de mettre fin aux réponses alternatives à visée thérapeutiques, que certains grands parquets ont abandonnées mais qui sont quasi généralisées en province.

Par ailleurs, le délit d'usage de stupéfiants est fréquemment à l'origine de la découverte de réseaux de trafics de stupéfiants et contribue parfois au démantèlement de ces trafics.

En matière de contentieux routier : l'USM a bien conscience de la masse que représentent les infractions liées au contentieux routiers (atteintes involontaires à l'intégrité physique, conduite sous l'empire de l'état alcoolique, conduite sous l'emprise de stupéfiants, conduite sans permis ou avec un permis invalidé par perte de points, défaut d'assurance, etc.).

L'USM note qu'une contraventionnalisation pourrait être envisagée s'agissant des défauts d'assurance (délit qui était jusqu'à 2004 une contravention de 5ème classe) et des blessures involontaires entraînant une faible incapacité totale de travail sans violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité.

Néanmoins, la lutte contre la violence routière est au cœur des politiques publiques et, hormis les contraventions de petit excès de vitesse, fait l'objet d'un consensus social massif.

Un bon nombre de délits routiers, dont celui de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, quelle que ce soit la réalité de son mode de poursuite actuel, peut difficilement être, d'un point de vue symbolique, contraventionnalisé.

Une telle proposition, qui se fonde sur le seul souci de gérer les flux, ne peut être encouragée.

L'Union Syndicale des Magistrats considère, afin de concilier les nécessités d'une politique publique affichant une volonté répressive avec les capacités de gestion des juridictions, qu'il faut privilégier les réformes de nature procédurale.

Ainsi, une extension de la transaction pénale, déjà préconisée par la commission Guinchard, est tout à fait envisageable.

Cette transaction serait possible dans tous les contentieux dans lesquelles l'administration intervient d'ores et déjà. C'est le cas du contentieux routier.

Il pourrait être ainsi envisagé que l'intervention du préfet, dans le cadre du prononcé d'une mesure de suspension, soit complétée par une proposition d'amende transactionnelle (émanant de l'administration chargée du contentieux et sous le contrôle du parquet) et dont le paiement par le mis en cause éteindrait l'action publique. En cas de non-paiement ou de refus de la transaction, ou selon les cas d'espèce, le procureur exercerait les poursuites.

Cette transaction apparaîtrait sur le relevé du permis de conduire, ce qui permettrait de ne l'appliquer qu'aux primo-délinquants.

Si un individu qui avait l'objet d'une transaction devait récidiver, le procureur pourrait le poursuivre en joignant à la procédure le relevé intégral du permis caractérisant cette réitération. On est assez proche du cas d'une poursuite de conduite en état alcoolique (CEA) qui aura donné lieu à composition pénale, laquelle ne peut pas servir de premier terme en cas de récidive.

Il y a lieu de rappeler que la constitutionnalité de ce type de transaction, de nature délictuelle, a fait l'objet d'un examen par le Conseil d'Etat, dans le cadre d'une réforme du Code de l'environnement. Après une invalidation, (CE 30 juin 2006), le dispositif a été modifié pour répondre aux réserves du Conseil.

Il s'applique désormais, y compris pour des délits punis jusqu'à 2 ans d'emprisonnement, ce qui est le cas de la CEA.

Sous le bénéfice de ces observations, l'USM s'associe à **la proposition numéro 6** qui vise à rationaliser le traitement de certaines infractions pénales en étendant le champ des amendes forfaitaires et le champ d'application des transactions des administrations soumises à l'homologation du procureur de la République.

b) La tenue des audiences de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

Toujours dans le champ procédural, l'USM demande une rationalisation de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dont le régime est chronophage pour le parquet. Dans certaines juridictions, il est même imposé aux parquetiers de recevoir les prévenus sans le concours du greffier, ils doivent alors eux-mêmes opérer les saisies nécessaires dans Cassiopée.

L'USM propose, dans un souci de gain de temps et de transparence de la procédure, de rétablir une véritable audience où, la culpabilité étant reconnue, le prévenu exposerait sa situation personnelle et professionnelle, le parquet proposerait la peine que le magistrat du siège homologuerait dans la foulée ou refuserait, auquel cas la procédure serait renvoyée à une audience du tribunal correctionnel (en conservant le recours à la COPJ).

L'USM souligne également la place qui doit être faite aux victimes dans le cadre de la procédure pénale, ce qui reste difficile pour la CRPC.

Elle est opposée à **la proposition numéro 8** qui vise à généraliser, sans la rendre obligatoire, la tenue par le juge de l'application des peines de l'audience de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité afin de lier l'homologation de la peine et les modalités de sa mise à exécution. Les motifs qui sous-tendent cette proposition, à savoir l'allègement de la prise en charge des dossiers par les services de l'application des peines, conduiraient à faire présider l'ensemble des audiences correctionnelles par un juge de l'application des peines ou à faire siéger un juge de l'application des peines à chaque audience correctionnelle. Surtout, alors que les juges de l'application des peines sont surchargés et ne peuvent faire face à l'ensemble de leurs missions premières, cette proposition n'apparaît guère réaliste.

c) La définition de la politique pénale de la juridiction

Partant du constat que le schéma d'orientation des poursuites défini par le procureur de la République n'est pas toujours connu des juges du siège, ce qui ne leur permet pas de s'inscrire dans une action dont ils perçoivent la cohérence globale, le groupe de travail a préconisé de redonner aux magistrats du siège et du parquet une vision globale et cohérente de l'action pénale de la juridiction par l'instauration d'une dynamique interne d'analyse et de concertation propre à la définition d'une véritable politique de juridiction (**proposition numéro 7**). Les articles 4 et 5 de la loi numéro 2013-669 du 25 juillet 2013 font obligation au procureur de la République et aux procureurs généraux d'informer l'assemblée des magistrats du siège et du parquet de leur juridiction des conditions de mise en oeuvre, dans leur ressort, de la politique pénale et des instructions générales adressées à cette fin par le ministre de la justice. Il ne s'agit toutefois que d'une information même s'il apparaît souhaitable que celle-ci donne lieu à un échange. La détermination de la politique pénale ne relève toutefois que du procureur général et du procureur de la République. Aucune négociation ne saurait leur être imposée sur ce point avec les magistrats du siège. Toutefois, s'agissant notamment des procédures soumises à l'homologation des magistrats du siège, l'efficacité nécessite une coordination entre les magistrats du siège et les magistrats du parquet sur les critères gouvernant au choix des procédures pouvant faire l'objet d'un tel traitement. Dans un souci de cohérence et dans le respect des attributions de chacun, l'USM est favorable à un échange entre les magistrats du siège et les magistrats du parquet sur le schéma d'orientation des poursuites défini par le ministère public, sous la réserve toutefois que cet échange s'exerce au sein des commissions restreintes et des assemblées générales et pas dans d'autres organismes.

d) Le juge des libertés et de la détention

La réflexion a porté sur sa dénomination et son statut, l'extension de ses compétences en matière de juge de l'enquête et les modalités d'organisation son travail.

1) Sa dénomination et son statut

Le rapport propose de le renommer « juge des libertés » afin de mieux évoquer la noblesse de la mission et de le reconnaître comme juridiction à part entière (**proposition numéro 9**). La première partie de cette proposition relève de la

sémantique. Elle ne modifiera en rien le contenu des attributions du JLD qui continuera à statuer sur les demandes de détention. L'USM ne s'attardera donc pas sur cette préconisation.

Par contre, l'USM est attachée à ce que les fonctions de JLD soient exercées par des magistrats stabilisés dans leur poste afin qu'ils ne puissent être démis de leurs fonctions en considération des appréciations portées sur leurs décisions en dehors de tout recours juridictionnel. **Elle ne partage donc pas les conclusions du rapport qui prévoit une affectation des magistrats dans ce service par le président du tribunal.** Elle est favorable à une modification statutaire incluant le JLD au nombre des fonctions spécialisées. L'USM considère que la fonction de JLD doit être professionnalisée et revalorisée. Pour lui redonner sens et intérêt, elle ne doit pas être éclatée entre de trop nombreux magistrats. Elle doit au contraire être organisée selon une logique de service. En cela, l'USM rejoint **la proposition numéro 10.** L'organisation de ce service devra tenir compte:

- de la durée hebdomadaire de travail effectif qui ne peut excéder 48 heures au cours d'une même semaine et 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives,

- du repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche qui ne peut être inférieur à 35 heures,

- de la durée quotidienne de travail qui ne peut excéder 10 heures avec une amplitude maximale de 12 heures et un repos minimum quotidien de 11 heures.

Au besoin plusieurs JLD devront être nommés par juridiction, leurs services pouvant le cas échéant être complétés par une activité annexe compatible avec les sujétions de leur charge. En contrepartie de la disponibilité importante requise de ces magistrats, leur prime de fonctions devra être augmentée dans des proportions notables. La nomination par décret aura pour conséquence que ne postuleront à cette fonction que les magistrats intéressés par celle-ci et qui en accepteront les contraintes. Ces fonctions sont particulièrement usantes de sorte que la chancellerie devrait s'engager à satisfaire en priorité les demandes de changement de fonction des JLD à l'expiration d'un délai de 2 ou 3 ans.

2) Le JLD juge de l'enquête

Le rapport préconise en outre de reconnaître au juge des libertés et de la détention une fonction de juge de l'enquête (**proposition numéro 11**). Le JLD

exerce déjà cette fonction pour les actes attentatoires aux libertés individuelles. S'agissant des moyen d' investigations tels que la géolocalisation, l'USM considère qu'il convient de faire évoluer le statut du parquet vers davantage d'indépendance pour lui permettre d'exercer lui-même ces prérogatives. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu, dans un arrêt UZUN contre Allemagne du 2 septembre 2010, la validité de géolocalisations autorisées par le parquet allemand à la condition qu'il existe une proportionnalité entre la gravité de l'infraction et l'atteinte à la vie privée, que la mesure soit d'une durée déterminée et qu'elle soit encadrée par un texte législatif. Le rôle du ministère public en matière d'enquête doit être maintenu, mais cela ne pourra se faire sans une nécessaire et urgente évolution du statut du parquet. Les juridictions sont dans l'impossibilité matérielle d'organiser un service de permanence, jour et nuit, pour les JLD, d'autant qu'un régime d'indemnisation des astreintes et interventions et des récupérations devrait être mis en place, ce qui paraît financièrement tout autant impossible.

3) Les modalités d'organisation de son travail

Le rapport préconise de donner au service du JLD un droit d'accès permanent aux dossiers d'information dans lesquels des personnes mises en examen font l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté (**proposition numéro 12**). Le JLD intervient ponctuellement dans les dossiers d'information, à la demande du juge d'instruction pour la détention. Il doit rester tiers par rapport aux procédures dans lesquelles il est appelé à intervenir. La logique de sa fonction est qu'il ne dispose d'aucun pouvoir d'intervention propre dans un dossier. Il ne doit pas pouvoir intervenir de sa propre initiative et on ne doit pas pouvoir lui reprocher de ne pas être intervenu de son propre mouvement. S'il doit être prévu un temps de communication suffisant avant chaque renouvellement de détention pour permettre au JLD de prendre connaissance des éléments du dossier, l'USM n'est pas favorable à un accès permanent du service du JLD aux dossiers d'information dans lesquels des personnes mises en examen font l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté. Au surplus, ce droit d'accès ne saurait être instauré au profit d'un service, alors que ce vocable ne recouvre pas une entité précise et peut inclure d'autres personnes que le juge. L'USM voit dans cette proposition une possible atteinte au secret l'instruction.

Le rapport préconise enfin de faire préparer par des assistants de justice, à la demande du juge d'instruction ou du juge des libertés, des synthèses, établies selon un modèle-type afin de garantir leur objectivité, qui seront officiellement

versées au dossier (**proposition numéro 13**). L'USM n'est pas opposée à cette proposition de nature à faciliter le travail des magistrats. Cette pièce ne saurait toutefois engager leur analyse ni les dispenser d'une étude personnelle et approfondie des dossiers. Surtout, l'USM insiste sur la nécessité de doter chaque service d'instruction d'un assistant de justice auquel chaque juge d'instruction pourrait confier des recherches juridiques, des études de dossiers selon des grilles préétablies par lui, des compilations de procès-verbaux. Cette question nous amène à nous pencher sur l'organisation du travail des magistrats et leur assistance qui fait l'objet de la 2e partie.

Deuxième partie: L'organisation du travail des magistrats et leur assistance

Le groupe de travail s'est attaché à rationaliser le procès civil en préconisant, avec un succès inégal, des modifications procédurales tant en première instance qu'en appel (I) et à promouvoir le travail en équipe par le développement d'une délibération et d'une réflexion collectives et par la constitution d'une équipe autour du magistrat ,avec notamment la création du greffier judiciaire (II)

I Les modifications procédurales

A Le passage en cours de procédure d'une procédure écrite à une procédure orale (proposition numéro 25)

Le groupe de travail a proposé de permettre, en cours de procédure, le passage d'une procédure écrite à une procédure orale ou inversement, soit à la demande des parties soit à celle du juge mais avec l'accord des parties. Le but affiché est de permettre le passage à une procédure négociée et notamment à la procédure participative, même après l'introduction d'une action en justice. L'USM est attachée au maintien d'une procédure orale sans représentation obligatoire, pour certaines procédures, au côté d'une procédure écrite avec représentation obligatoire, et cela pour garantir l'accès de tous au juge. Ces modes de procédures doivent être fixés en fonction de la nature des contentieux. Permettre le passage d'une procédure à l'autre,dans une même affaire, est source de complications et ne s'impose nullement pour parvenir au but recherché. Il suffit

en effet pour les parties de solliciter un retrait de l'affaire du rôle afin de chercher une solutions négociée. En cas d'échec, l'affaire pourrait être remise au rôle à la demande de l'une seule d'entre elles. L'affaire pourrait également être radiée du rôle avec possibilité de la réinscrire en cas d'échec de la négociation après achèvement des actes envisagés.

B La création d'un acte de procédure d'avocats (proposition numéro 26)

Le groupe de travail a proposé de créer un acte de procédure d'avocats, défini comme un acte d'administration de la preuve contradictoirement accompli par les avocats des parties qui y ont consenti. Cet acte donnera force probante à leur accord, tant sur la mesure elle-même que sur les diligences accomplies et sur la manière dont elles auront été conduites.

Ces actes de procédure d'avocats pourront être de 4 sortes :

- les actes de constatation,
- les actes de certification de la valeur probante des pièces détenues par les parties ou par les tiers,
- les actes d'enquête (auditions des parties et de témoins menées sous serment)
- les actes de désignation d'un médiateur.

L'USM n'est pas opposée au principe de ces actes de procédure d'avocats. Toutefois, ils nécessitent le consentement exprès de toutes les parties. Ils auront un coût important puisque chacun des avocats devra intervenir, ce qui limitera considérablement leur intérêt.

S'il peut-être prévu que les déclarations recueillies dans ce cadre s'imposent aux parties qui ne pourront plus revenir sur leur déposition, l'avis du technicien requis par les avocats, contenu dans une note technique explicative, pourra toujours être contesté par les parties ou ne pas emporter la conviction du juge. Dans ce cas le recours à l'expertise continuera de s'imposer.

Plus particulièrement, s'agissant de l'audition de témoins, aucune mesure de contrainte ne peut être imposée à des tiers. Cette audition n'étant pas recueillie par une autorité judiciaire, la prestation de serment ne peut être exigée. L'USM est très réservée sur cette partie de la proposition.

C L'instauration d'un entretien initial obligatoire avec le greffier, dans tous les contentieux engagés devant le juge aux affaires familiales, sauf le divorce par consentement mutuel (proposition numéro 20)

L'USM a déjà exprimé sa position sur cette mesure dans le paragraphe consacré aux moyens de développer la médiation. Elle la rappelle ici pour mémoire.

L'objectif affiché est de permettre une écoute des justiciables, visant à appréhender la réalité du conflit familial et à rechercher les possibilités de règlement négocié, ainsi qu'à définir avec les justiciables et leurs avocats les conditions de la mise en état du dossier.

Le développement des procédures négociées passe par un accueil et une information de qualité délivrés par le greffe aux parties, notamment lorsqu'elles se présentent en personne pour déposer une requête dans le cas où la représentation par avocat n'est pas obligatoire. Le rôle du greffier est alors essentiel pour informer le requérant des possibilités de médiation qui s'offrent à lui . La convocation adressée au défendeur doit également contenir une information claire et précise sur les possibilités de médiation. **L'USM n'est pas favorable à la création d'un entretien d'information à la médiation par le greffier**, réunissant les 2 parties et s'ajoutant à l'audience tenue par le juge aux affaires familiales. Cet entretien conduirait en effet à alourdir la procédure là où elle doit être simplifiée. Il imposerait aux parties et à leurs avocats un déplacement supplémentaire, ce qui induit pour le justiciable des coûts importants (frais de déplacements, perte d'une journée de salaire, rémunération éventuelle de son avocat) sans une plus-value réelle. En effet l'information à la médiation doit être délivrée en cas de procédure avec représentation obligatoire par les avocats qui sont formés à l'assistance à la médiation et connaissent parfaitement les dispositifs mis en oeuvre dans le ressort de leur tribunal. Les possibilités de médiation devraient en outre être rappelées de manière claire et précise dans les convocations adressées aux parties. Dans les procédures sans représentation obligatoire, l'information est délivrée par le greffe au requérant au moment de la saisine de la juridiction ou avant cette saisine lorsque que le justiciable vient se renseigner. Comme dans les procédures avec représentation obligatoire, cette information devrait être rappelée dans les convocations adressées aux parties. Compte tenu du nombre de procédures concernées, cette préconisation apparaît en outre totalement déconnectée de la réalité des greffes, en sous-effectif criant.

S'agissant de la définition du calendrier de procédure, à l'heure de la communication informatique, il est pour le moins paradoxal de faire venir les parties au tribunal en présence de leur avocat pour leur exposer les conditions de la mise en état du dossier.

D L'instauration dans les procédures civiles, tant écrites qu'orales, ne relevant pas du contentieux familial, sélectionnées par nature d'affaires, d'un entretien initial confié au greffier juridictionnel (proposition numéro 27)

L'objectif affiché qui est d'améliorer l'écoute est certes louable mais il n'est nul besoin de convoquer les parties et leurs conseils à un entretien avec le greffier pour y parvenir . Pour les mêmes raisons que celles développées dans le paragraphe précédent, l'USM n'y est pas favorable. À tout le moins, cet entretien ne devrait être organisé qu'à la demande expresse des parties.

E L'obligation de loyauté des parties

Partant du constat que la résolution des litiges se heurte parfois à des manoeuvres dilatoires et des dissimulations de preuve par l'une des parties, le groupe de travail a préconisé de reconnaître l'obligation de loyauté des parties comme l'un des principes directeurs de la procédure civile et d'ajouter à cet effet un second alinéa à l'article 15 du code de procédure civile. L'USM s'est associée cette proposition.

F L'établissement par le notaire désigné en matière de liquidation partage d'un état liquidatif au vu des seuls éléments communiqués par les parties qui ont comparu devant lui (proposition numéro 29)

Les opérations de liquidation-partage de successions et de communautés sont parfois ralenties ou paralysées par la défaillance volontaire de l'une des parties devant le notaire désigné pour y procéder. De ce fait, le notaire ne dispose pas toujours des éléments lui permettant de reconstituer les masses actives et passives et dresse un procès-verbal de difficultés. Pour contrer cette manoeuvre dilatoire, le groupe de travail propose qu'après notification par acte extra judiciaire aux parties non comparantes et à l'expiration d'un délai imparti à celles-ci pour présenter leurs observations, le notaire transmette son projet au juge et que la situation active et passive ainsi déterminée ne puisse plus être remise en question, sauf motif légitime dûment justifié. L'USM s'associe à cette

proposition destinée à éviter le blocage de la procédure par l'inertie de l'une des parties.

G L'accès par les notaires au fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) (proposition numéro 30)

Lorsque que l'une des parties détient des éléments permettant de penser que des biens indivis sont dissimulés par l'un des indivisaires, l'USM est favorable à ce que les notaires puissent accéder au fichier national mais dans des conditions strictement réglementées.

H La procédure d'appel : voie de réformation ou voie d'achèvement (propositions numéro 31 à 34,36 et 37)

L'article 564 du code de procédure civile dispose qu'à peine d'irrecevabilité relevée d'office, les parties ne peuvent soumettre à la cour de nouvelles prétentions si ce n'est pour opposer la compensation, faire écarter les prétentions adverses ou faire juger les questions nées de l'intervention d'un tiers, ou de la survenance ou de la révélation d'un fait. Par contre ,l'article 563 autorise les parties à invoquer des moyens nouveaux , produire de nouvelles pièces ou proposer de nouvelles preuves pour justifier en appel les prétentions qu'elles avaient soumises au premier juge. Le litige soumis à la cour d'appel est ainsi parfois très différent de celui soumis au premier juge de sorte que l'instruction de l'affaire et son examen par la cour requièrent davantage de temps. Par ailleurs, le changement de fondement de l'action porte atteinte au principe du double degré de juridiction.

Pour autant, faut-il le suggérer un retour à l'appel voie de réformation en figeant le litige, sauf élément nouveau, au débat tenu devant le premier juge ?

C'est l'option retenue, semble-t-il par le rapport qui propose de recentrer l'appel sur la critique de la décision de première instance, sauf évolution du litige pendant l'instance d'appel. Cette évolution devrait être appréciée par une formation collégiale de la cour d'appel, dite formation des recours, laquelle statuerait sur les mises en cause, les moyens et documents nouveaux ainsi que sur les prétentions nouvelles qui pourraient être justifiées par l'évolution du litige. Le défendeur non comparant en première instance mais cité à personne ne pourrait critiquer que les chefs du jugement qui lui portent préjudice. Il ne

pourrait solliciter aucune production de pièces et ne pourrait former aucune prétention (celle-ci étant forcément nouvelle) sans l'autorisation préalable de la formation des recours , chargée de vérifier s'il justifie d'un motif légitime au regard de l'obligation pour les parties de collaborer loyalement au bon déroulement de la procédure. Les défendeurs non cités à personne pourraient former opposition au jugement et cette opposition serait suspensive des effets de l'appel éventuellement formé par les autres parties.

Toutefois,et de manière contradictoire, reconnaissant les conséquences irrémédiables du retour à l'appel voie de réformation pour les justiciables mais également pour leurs avocats, en termes de responsabilité, le groupe propose également de subordonner l'invocation de nouveaux fondements juridiques en appel à une autorisation de la formation des recours, laquelle contrôlerait si cette demande se heurte ou non au principe de loyauté, étiqueté comme principe majeure de la procédure civile.

Ces propositions dont la complexité et les difficultés d'interprétation qu'elles ne manqueront pas de soulever n'échapperont à personne présentent des inconvénients plus grands pour le justiciable que le maintien de la situation actuelle.

D'une part ,l'introduction d'un débat sur l'existence d'un élément nouveau ou d'une évolution crée un litige dans le litige et constitue une source de complications de la procédure. Le litige sera ainsi éclaté entre la formation des recours et la chambre à laquelle l'affaire est naturellement dévolue, ce qui constituera une source de retard conséquente dans le traitement de l'affaire. À un allongement nécessairement limité actuellement de la procédure résultant de l'invocation de pièces et de moyens nouveaux (compte tenu de délais pour conclure impartis par de procédure Magendie) , se trouvent ainsi substitués des délais bien plus conséquents résultant de la nécessité pour toutes les parties de conclure spécialement sur la procédure, de faire venir l'affaire à une audience de la formation des recours (les parties seront entendues en leurs observations) et de la durée du délibéré. La solution proposée est un remède pire que le mal dénoncé. Elle présente les inconvénients de cumuler les désavantages à la fois de l'appel voie de réformation à laquelle elle tente de revenir et ceux de l'appel voie d'achèvement.

L'intérêt bien compris du justiciable est de pouvoir soumettre des moyens nouveaux à l'appui de ses demandes initiales pour éviter une nouvelle action (dont le principe même est compromis). La décision de première instance permet aux parties et à leurs conseils d'apprécier différemment les éléments du litige et de recentrer le débat en fonction des motivations du jugement.

La Cour de cassation, dans un arrêt de l'assemblée plénière du 21 décembre 2007 a énoncé que "si, parmi les principes directeurs du procès, l'article 12 oblige le juge à donner ou restituer leur exacte qualification aux faits et actes litigieux invoqués par les parties au soutien de leurs prétentions, il ne lui fait pas obligation, sauf règles particulières, de changer la dénomination ou le fondement juridique de leurs demandes". Par ailleurs, dans l'arrêt Césareo du 6 février 2010, la 2^e chambre civile a posé le principe qu'il incombe au demandeur de présenter, dès l'instance relative à la première demande, l'ensemble des moyens qu'il estime de nature à fonder celle-ci : « qu'ayant constaté que, comme la demande originaire, la demande dont elle était saisie, formée entre les mêmes parties, tendait à obtenir paiement d'une somme d'argent à titre de rémunération d'un travail prétendument effectué sans contrepartie financière, la cour d'appel en a exactement déduit que Gilbert X ne pouvait être admis à contester l'identité de cause des 2 demandes en invoquant un fondement juridique qu'il s'était abstenu de soulever en temps utile, de sorte que la demande se heurtait à la chose précédemment jugée relativement à la même contestation » .

Par l'effet combiné de ces 2 arrêts, ainsi que l'a constaté le recteur Guinchard, le justiciable se voit opposer le principe de l'autorité de la chose jugée sur ce qui n'a d'ailleurs pas été jugé, sans avoir la possibilité de reprendre le débat dans une autre instance sur un autre fondement. Il apparaît, dans ces conditions, difficile de limiter les effets de l'appel aux débats de première instance et de soumettre l'invocation de moyens nouveaux en appel à un contrôle quasi-impossible par la formation de recours de l'intention de la partie qui s'est abstenu de le soulever en première instance.

L'USM considère que l'intérêt du justiciable doit prédominer sur des considérations de gestion et de traitement des flux. Elle n'est pas favorable à une évolution de la procédure d'appel qui d'une part compliquerait l'instruction des procédures par l'examen préalable de l'existence ou non d'un élément nouveau et d'autre part priverait le justiciable d'un réexamen complet de son affaire.

I L'augmentation de la rémunération des huissiers de justice en cas de délivrance des actes à leurs destinataires (proposition numéro 35)

Partant du constat qu'il est nécessaire de réduire le nombre d'assignations non signifiées à personne afin de limiter le nombre d'oppositions, le rapport préconise d'instaurer une différence très significative de rémunération au profit des actes remis à leurs destinataires et d'étudier, en concertation avec les huissiers de justice, une adaptation des modes de délivrance des actes aux possibilités offertes par les nouvelles technologies de la communication. Les dispositions du code de procédure civile prévoient que le principe est la délivrance des actes huissier de justice à personne. Les autres modalités de remise ne sont prévues que si la signification à personne s'avère impossible. Préconiser une augmentation très significative de la rémunération des huissiers de justice pour les actes remis à personne, alors que le tarif prévoit déjà un émolument supplémentaire en cas de remise de l'acte à personne, laisse penser que les huissiers ne font pas actuellement tout ce qui est en leur pouvoir pour délivrer les actes à personne et qu'une incitation financière est nécessaire pour qu'ils respectent les dispositions du code de procédure civile. L'USM qui reconnaît toutefois la difficulté de délivrer des actes à personne dans des zones de quasi-non-droit n'est pas opposée à cette proposition.

J L'extension du champ de la représentation obligatoire par avocat en première instance (proposition numéro 38)

Le rapport propose d'étendre le champ de la représentation obligatoire par avocat en première instance pour les affaires jugées en premier ressort en fonction de la technicité juridique du litige. Certes, nombre de procédures portent sur des contentieux complexes et l'USM est favorable à un élargissement de l'aide juridictionnelle permettant à tous les plaideurs qui le souhaitent d'être assistés par un avocat. Toutefois, l'USM est également profondément attachée au principe de la liberté pour le justiciable de se présenter lui-même, s'il le souhaite, devant ses juges. Si le barreau de Paris s'est récemment alerté de l'inflation du nombre d'avocats qui sont 25 000 actuellement et seront 35 000 à Paris en 2020, cette situation ne doit pas conduire à accroître le monopole de représentation des avocats devant les juridictions de première instance, au détriment des intérêts des justiciables qui n'ont pas toujours les moyens de recourir à leurs services, sans pour autant pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle.

K Le maintien du principe de l'effet suspensif de l'appel

Afin de freiner les appels dilatoires, le groupe de travail avait envisagé une exécution provisoire de droit de toutes les décisions afin de décourager ceux qui n'exercent cette voie le recours que dans le but de retarder l'exécution de la décision. L'USM s'y était opposée en exposant que le système actuel permettait au juge d'ordonner l'exécution provisoire à la demande des parties ou d'office, qu'elle était pratiquement toujours demandée en première instance et que les premiers juges ne la refusaient généralement que dans les cas où ils pressentaient qu'elle aurait des conséquences manifestement excessives. L'article 524 du code de procédure civile a introduit un dispositif adapté ,dans des conditions encadrées, pour obtenir l'arrêt de l'exécution provisoire lorsqu'elle a été ordonnée. L'USM est favorable au maintien du système actuel qui est équilibré et permet au juge de moduler au cas par cas cette arme qui peut être redoutable . Elle se réjouit que le groupe se soit rangé à son opinion en maintenant le principe de l'effet suspensif de l'appel.

II Le travail en équipe

Le rapport prône le passage d'une conception individualiste de l'acte de juger à la reconnaissance de l'importance d'un collectif de juges afin de rendre des décisions plus homogènes et plus prévisibles. Ce collectif offrirait un cadre permettant l'enrichissement de la collégialité au-delà de l'actuelle formation de jugement. Et de regretter que cette culture de la délibération collective soit trop peu développée au sein de la magistrature du siège.

Cette réflexion procède d'une confusion regrettable entre l'acte de juger qui relève de la seule délibération collégiale et l'insertion du magistrat dans d'une communauté qui doit bien évidemment travailler et réfléchir ensemble sur des problématiques communes. Le terme de délibération collective est particulièrement mal venu car il peut laisser penser que la décision dans un dossier particulier soumis à une formation de jugement pourrait résulter d'une délibération prise par un collectif de juges, peu important qu'ils aient ou non siégé dans l'affaire, l'essentiel étant qu'ils assurent par leur régulation la conformité de la décision à l'opinion de la collectivité. L'USM ne peut à l'évidence se rallier à cette analyse. Elle est par contre convaincue que la sécurité juridique passe pour le justiciable par la prévisibilité de la décision et l'harmonisation des décisions entre elles. Le juge doit travailler en équipe, c'est

au XXI^e siècle une évidence. Son action s'inscrit dans un cadre qui le dépasse et prend toute sa cohérence par des réflexions communes, fonctions par fonctions, au niveau régional mais aussi national et par l'articulation entre les différents services des réponses données aux situations appelant l'intervention de plusieurs juges spécialisés.

La réflexion du groupe a porté d'une part sur les moyens de parvenir à une sécurité juridique et de rendre cohérente et lisible pour le justiciable l'intervention judiciaire (A Les méthodes), d'autre part sur l'organisation d'une équipe autour du juge (B L'équipe autour du magistrat).

A Les méthodes

a La généralisation de référentiels (proposition numéro 39)

Afin de mieux faire connaître la jurisprudence, le rapport préconise la généralisation, pour les contentieux de masse et les litiges confrontant de manière réitérée le juge à des situations semblables en matière civile, ainsi que pour les dommages-intérêts alloués en matière pénale, des référentiels qui devront être largement diffusés et accessibles au public.

Tous les magistrats qui traitent de la liquidation du préjudice corporel utilisent un référentiel qui leur permet, tout en adaptant la détermination du préjudice au cas d'espèce, de partir d'une base établie. Généralement, ce référentiel est celui publié et mis à jour régulièrement par une équipe de magistrats spécialistes, à partir de l'analyse de la jurisprudence existante. De même en matière de pensions alimentaires, les juges aux affaires familiales disposent de barèmes ou utilisent une table de calcul mise à leur disposition par la chancellerie. Il importe que les jurisprudences soient harmonisées non seulement à l'intérieur des juridictions mais d'un point du territoire à un autre. Il en va de la lisibilité et de la crédibilité de l'oeuvre de justice. L'USM est favorable à la création de référentiels, établis à partir de l'étude de la jurisprudence au niveau national et pouvant être déclinés au niveau régional, en matière de pension alimentaire et de liquidation du préjudice corporel. Bien évidemment, ces barèmes ne pourront avoir aucun caractère obligatoire pour le juge et celui-ci non seulement demeurera libre mais aura le devoir de les adapter en fonction des particularités

de l'affaire qui lui est soumise. Ces barèmes pourront être diffusés aux barreaux et au public afin d'informer les citoyens des normes susceptibles d'être appliquées et adaptées à leur cas.

b La création d'espaces partagés, sur les serveurs informatiques, permettant l'accès à des documents communs, l'instauration, dans chaque service et dans chaque pôle, de réunions de concertation régulières (proposition numéro 40 et 41)

Le rapport préconise de généraliser, sur les serveurs informatiques, la création d'espaces partagés permettant à tous ceux qui concourent à un même service d'avoir un accès ordonné et rationalisé aux documents qui constituent la mémoire collective et d'instaurer dans chaque service des réunions de concertation régulières de manière à favoriser le dialogue, l'harmonisation de la jurisprudence et une dynamique permettant la résolution collective des problèmes rencontrés.

Il est difficilement compréhensible et admissible pour un justiciable que, suivant qu'il soit jugé par un magistrat ou un autre du même tribunal, la décision rendue soit radicalement différente. L'indépendance juridictionnelle de chaque magistrat doit être préservée. Toutefois, afin de limiter les divergences trop criantes de jurisprudence à l'intérieur d'un même tribunal ou d'une même cour, l'USM est favorable à l'instauration dans chaque service (juges aux affaires familiales, chambres civiles, chambres pénales, juges de l'application des peines, juges des enfants, juges d'instance civilistes, juges de police, juges des tutelles) de réunions semestrielles permettant d'évoquer et de réfléchir ensemble sur les problèmes de droit, les questions nouvelles, les jurisprudences de la Cour de cassation et de la cour d'appel. Ces réunions seront de nature à permettre l'harmonisation des pratiques tout en respectant l'indépendance juridictionnelle de chaque magistrat.

Sous l'impulsion des magistrats coordonnateurs, il serait souhaitable que des réunions annuelles se tiennent au siège de chaque cour d'appel pour chaque secteur d'activités. Une réunion annuelle pourrait en outre être organisée entre tous les magistrats de la même cour d'appel traitant d'une même problématique transversale.

Il doit toutefois être d'emblée posé que ces réunions ne peuvent avoir pour objet que de favoriser la réflexion commune dans un but d'harmonisation des pratiques. Elles ne sauraient empiéter sur les pouvoirs décisionnels des juges ni aboutir à leur imposer des interprétations textuelles ou jurisprudentielles contraires à leur analyse. Ces réunions de concertation ne sauraient donner lieu à des délibérés collectifs sur des dossiers individuels.

En tout état de cause, ces réunions devraient être comptabilisées dans le temps de travail des magistrats et l'ensemble des magistrats du service devraient être déchargés du service d'audience pour y participer. À cet égard, l'USM s'inscrit en faux contre le constat dépassé que les juges ont encore une conception trop individualiste de leur métier qui les incite à ne pas suffisamment s'ouvrir aux autres des difficultés qu'ils rencontrent. La réalité est aujourd'hui toute autre. Les magistrats sont surchargés. Ils sont bien souvent contraints par leurs chefs de juridictions de renoncer, pour des raisons de service, à leur formation annuelle, pourtant obligatoire. Lorsque des regroupements fonctionnels sont organisés au sein des cours d'appel, ils ne sont pas pour autant déchargés de leur service d'audience. Ceux qui ne sont pas empêchés par le service de l'audience doivent prendre sur leur temps de rédaction pour y participer. En outre, alors que la collégialité favorise le travail en équipe, les chefs de juridiction et de cour font le choix de multiplier les audiences à juge ou à conseiller rapporteurs uniquement pour améliorer la productivité et gérer les stocks.

c L'organisation de communications sur les politiques de juridiction lors des audiences solennelles (proposition numéro 42)

Lors des audiences de rentrée, les chefs de juridiction tiennent du code de l'organisation judiciaire l'obligation de rendre compte de l'activité de la juridiction. L'USM n'est pas opposée à ce que les responsables de services soient associés à cette communication.

d L'amélioration des supports permettant le dialogue et la formation des juges (listes de discussion, documentation et veilles juridiques) (proposition numéro 43)

Le rapport propose de :

-rendre accessible aux magistrats sur un ordinateur personnel les bases documentaires intranet de la Cour de cassation et de l'ENM,

-enregistrer les sessions de formation continue de l'ENM pour les rendre accessibles à tous les magistrats intéressés,

-instaurer à l'échelon national un partenariat avec l'université pour constituer un groupe spécialisé d'assistants de justice chargés d'établir une veille juridique par fonctions et de la diffuser mensuellement à toutes les juridictions.

Ces propositions vont dans le bon sens et l'USM s'y associe. Le groupe de travail avait, dans un premier temps, émis l'hypothèse de créer des listes de discussions internes. L'USM avait fait valoir que le succès de ces listes (Thémis, Instru, Jafnet ou Forum enfant) venait du fait que les magistrats s'y exprimaient en toute liberté et sans être sous le contrôle ou le regard de leur hiérarchie et qu'une telle liberté, source de dialogue et d'enrichissement, ne se retrouverait pas sur une liste officielle. Cette hypothèse n'a finalement pas été retenue.

e Le recrutement de juges en service extraordinaire au sein des facultés de droit qui poursuivraient leurs activités universitaires et complèteraient les formations collégiales (proposition numéro 44)

Dans le but affiché d'enrichir la collégialité, le rapport préconise de recruter des juges en service extraordinaire au sein des facultés de droit et de leur permettre, tout en poursuivant leurs activités universitaires, de compléter les formations collégiales de jugement, sans y être majoritaires, dans les affaires complexes.

L'USM, attachée au principe du juge naturel, n'est pas favorable à ce que la composition des audiences puisse varier en fonction des affaires qui sont inscrites au rôle. Si elle est convaincue de l'enrichissement que le recrutement de professeurs d'université pourrait apporter, pour siéger dans des chambres spécialisées dans les contentieux qu'ils enseignent, il doit s'agir d'un recrutement à temps plein pour une durée déterminée. En outre, les professeurs d'université donnent régulièrement des consultations à des sociétés ou entreprises privées. L'USM y voit un risque non négligeable de conflit d'intérêts.

B L'équipe autour du magistrat

La lettre de mission confie au groupe de travail le soin de définir ce qui, dans l'élaboration de la décision et dans son exécution, relève de l'assistance des magistrats et selon quelles déterminations, en distinguant les tâches de secrétariat (dactylographie, gestion d'un agenda, organisation logistique) et celles ayant un lien direct avec l'activité juridictionnelle.

Il importe de favoriser la constitution d'une équipe autour du juge pour le recentrer sur son travail juridictionnel. Les tâches de secrétariat (dactylographie, gestion d'agenda et organisation logistique de réunions) qui ne sont plus ou presque plus assurées par les greffes et reposent de fait sur les magistrats pourraient être confiées à une secrétaire affectée à une ou plusieurs chambres d'une juridiction, ou à un pôle.

Le travail du magistrat s'organise autour du greffe, des assistants de justice et des assistants spécialisés.

a Le greffe :

Ainsi qu'il a été déjà dit, la mission de réflexion confiée au groupe de travail s'inscrit dans un contexte de pénurie des magistrats (390 postes vacants, 1400 départs à la retraite d'ici 2017) et de sous-effectif de fonctionnaires (6 % des postes vacants).

Contrairement à sa volonté affichée, le ministère continue à recruter les magistrats de manière totalement insuffisante. Il a même diminué cette année le nombre de places offerts aux concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature, sans pouvoir s'abriter derrière une pénurie de candidats alors que le nombre d'inscrits aux épreuves est en nette augmentation. On peut sincèrement se poser la question de savoir si sa conviction profonde n'est pas, en dépit du manque criant de moyens humains, qu'il existe trop de magistrats et que le véritable problème réside dans une assistance insuffisante .

En premier lieu, l'USM tient à rappeler que dans d'autres pays européens, les juges disposent effectivement autour d'eux d'équipes plus étoffées, pour autant le nombre de magistrats dans ces pays est supérieur au nombre de magistrats en France. Est-il besoin de rappeler ici les travaux de la CEPEJ qui ont mis en évidence que la France a une moyenne de 10,7 juges professionnels pour 100

000 habitants alors que la moyenne européenne est de 22,7 et la moyenne médiane de 18,4 pour 100 000 habitants.

En second lieu, si l'USM n'est pas opposée dans son principe à la création d'une fonction de greffier juridictionnel, auquel pourraient être déléguées, sous certaines conditions, certaines tâches juridictionnelles, elle fait le constat que les greffiers sont, comme les juges, surchargés au point que ces derniers sont contraints d'effectuer eux-mêmes des tâches de greffe (convocations, frappe et mise en forme des jugements, photocopies, demandes de casier, etc.).

Dans un tel contexte, donner au greffier des tâches juridictionnelles sans lui donner d'abord les moyens de remplir les missions qui sont actuellement les siennes relève de la gageure. Le transfert de tâches juridictionnelles vers le corps des greffiers présuppose d'effectuer des recrutements au moins équivalents au volume des tâches transférées. Un recrutement massif sur un seul concours n'est pas souhaitable car il aboutirait, immanquablement, à une baisse significative du niveau des candidats admis. Il convient par conséquent d'effectuer ce recrutement sur plusieurs années, avec une augmentation raisonnable du nombre de postes offerts. En toute hypothèse, ce nécessaire recrutement préalable ne permettra pas la mise en oeuvre de la réforme projetée avant plusieurs années compte-tenu des sous-effectifs actuels.

Ceci étant exposé, l'USM est consciente des efforts déployés quotidiennement par les agents du greffe pour faire vivre une institution moribonde.

1 La création de la fonction de greffier juridictionnel, confiée aux greffiers des services judiciaires qui devront à cet effet suivre un stage de pré-affectation dans le cadre de leur scolarité initiale et recevoir une formation continue appropriée (proposition numéro 45)

Le modèle allemand et autrichien du "rechtspfleger" a été maintes fois évoqué au cours des réunions du groupe de travail. Ce n'est pas pour autant le modèle qui a été retenu puisque le "rechtspfleger" est un organe juridictionnel indépendant, ancré dans l'ordre constitutionnel et remplissant les fonctions qui lui sont déléguées par la loi, en toute indépendance et sous sa propre responsabilité. Le greffier juridictionnel proposé par le rapport ne constitue pas un corps spécifique, jouissant d'une indépendance statutaire. Il fait partie des greffiers des services judiciaires. **En l'absence d'indépendance statutaire,**

L'USM considère qu'il ne peut exercer aucune activité juridictionnelle propre et que les tâches juridictionnelles qui lui seront dévolues ne peuvent être que déléguées par le juge et soumises à un recours devant lui.

2 Le renforcement des compétences du greffier juridictionnel dans les missions actuelles du greffe (proposition numéro 46)

Ce titre est mal choisi car il laisse entendre que le greffier juridictionnel a déjà des missions qu'il convient de renforcer. Il s'agit en fait de transférer au greffier juridictionnel des compétences qui sont celles du juge mais dans un domaine où le greffier occupe déjà une place importante. Pour la commodité du lecteur, ce titre est ici conservé.

En matière civile

1° la mise en état par le greffier

Le rapport préconise que la mise en état des affaires civiles soit transférée au greffier juridictionnel, à titre de compétences propres, celui-ci délivrant les injonctions de conclure et les ordonnances de clôture, avec un recours possible devant le juge dans ce dernier cas.

Selon l'article 763 du code de procédure civile, l'affaire est instruite sous le contrôle d'un magistrat de la chambre à laquelle elle a été distribuée. Celui-ci a mission de veiller au déroulement loyal de la procédure, spécialement à la ponctualité de l'échange des conclusions et à la communication des pièces. L'article 764 précise que le juge de la mise en état fixe, au fur et à mesure, les délais nécessaires à l'instruction de l'affaire, eu égard à la nature, à l'urgence et à la complexité de celle-ci, et après avoir provoqué l'avis des avocats. Le glissement de la mise en état du juge vers le greffier peut s'envisager en ce qui concerne la fixation du calendrier de la procédure. L'USM considère toutefois que les ordonnances de clôture et le renvoi des dossiers à l'audience doivent demeurer de la responsabilité du juge afin de permettre une composition équilibrée des audiences. L'USM considère qu'en cas de difficultés ou à la demande des parties, le greffier devrait renvoyer l'instruction de l'affaire devant le juge. Celui-ci conserverait les pouvoirs qu'il tient de l'article 771 du code de procédure civile, s'agissant de mesures qui relèvent du pouvoir juridictionnel.

Le transfert de la mise en état au greffier juridictionnel consistera-t-il simplement dans l'établissement d'un calendrier de procédure? Le greffier juridictionnel vérifiera-t-il s'il a été répondu à l'ensemble des moyens, s'il est nécessaire de mettre en cause telle ou telle partie, en raison de la survenance d'un règlement judiciaire ou d'une liquidation judiciaire, ou parce que des demandes sont formalisées à l'encontre d'une partie qui n'est pas sur la procédure. Si la réponse à ces questions est négative, c'est la fin de la mise en état intellectuelle qui, notamment dans les affaires complexes entre de nombreuses parties, permet d'éviter les renvois à l'audience de dossiers insuffisamment instruits.

2° Les irrecevabilités manifestes et l'incompétence territoriale

Le rapport préconise que le greffier puisse relever d'office les irrecevabilités manifestes et en aviser les parties en les invitant à régulariser la situation dans un délai déterminé, lorsque cela est possible. A défaut, il rendra une ordonnance d'irrecevabilité. Si l'USM est favorable à ce que le greffier qui détecte une irrecevabilité manifeste puisse inviter les parties à régulariser, elle considère que l'irrecevabilité d'une demande doit faire l'objet d'un débat contradictoire et relève du seul pouvoir du juge.

Le rapport préconise que le greffier juridictionnel puisse relever d'office l'incompétence territoriale, sauf dans les litiges entre commerçants. Il indiquerait alors aux parties la juridiction qui lui paraît compétente et transmettrait d'office le dossier à celle-ci au terme d'un délai déterminé, sauf contestation qui serait tranchée par le juge.

L'USM considère que ce dispositif ne constitue pas un réel progrès puisque d'une part le juge n'a pas le pouvoir de soulever d'office l'incompétence territoriale (sauf en matière gracieuse, dans les litiges relatifs à l'état des personnes, dans les cas où la loi attribue compétence exclusive à une autre juridiction ou si le défendeur ne comparait pas) et que d'autre part les parties qui entendent soulever cette exception doivent le faire in limine litis et avant toute défense au fond ou fin de non recevoir. Les textes actuels répondent par conséquent déjà au souci de soulever le plus tôt possible cette incompétence. Cette disposition n'aura pas d'effet bénéfique mais pourra aboutir à instaurer un débat sur la compétence là où les parties n'auraient peut-être pas d'elle-même soulevé cette exception. Il est par ailleurs dénué de logique de

permettre au greffier juridictionnel de soulever l'incompétence territoriale là où le juge ne le peut pas.

3° Les mesures d'instruction

L'USM n'a pas d'objection à ce que le greffier juridictionnel puisse constater l'accord des parties sur l'organisation d'une mesure d'instruction.

4° L'entretien préalable dans les litiges familiaux hors consentement mutuel

L'USM a exposé précédemment son opposition à cette mesure, chronophage pour les greffes, coûteuse pour les parties et sans bénéfice véritable pour les justiciables, des solutions d'écoute moins onéreuses et moins contraignantes pour les parties pouvant être trouvées.

5° L'entretien préalable dans les autres affaires civiles sur sélection des dossiers

Là aussi, l'USM a précédemment exposé son opposition . Il n'y a pas lieu d'y revenir.

En matière pénale

Le rapport préconise que le greffier juridictionnel puisse, sur les directives spécifiques et permanentes du procureur de la République, suivre certaines enquêtes, entretenir un dialogue avec les enquêteurs, signer les soit-transmis, faire effectuer ,dans le cadre précité, des enquêtes et des recherches complémentaires sur la personnalité des prévenus ainsi que sur l'identification et l'audition des victimes avant l'audience. Le rapport préconise également qu'il puisse, dans le cadre du bureau de l'exécution des peines, notifier les obligations aux personnes condamnées et leur délivrer les informations requises pour la régularité de la procédure, informations qui incombent actuellement au président d'audience.

L'USM est favorable à ces propositions. Elles correspondent pour les premières aux tâches actuellement confiées au greffe au sein des parquets. Il s'agit donc de la reconnaissance d'un travail déjà effectué. S'agissant du BEX, les notifications par le greffier allégeront l'audience et permettront des explications plus personnalisées aux parties.

En matière d'aide à la décision

Le rapport préconise que le greffier juridictionnel puisse assister au délibéré afin de faciliter son travail par la connaissance des raisons qui ont guidé le choix des juges. S'il appartient aux magistrats de restituer très précisément les motivations qui ont présidé à la prise de décision, lorsque le greffier met en forme celle-ci, l'USM n'est pas favorable à l'assistance du greffier juridictionnel au délibéré. D'une part les juges ont prêté serment de garder religieusement le secret des délibérations qui ne doit pas franchir le cadre de la formation collégiale, d'autre part, il importe peu pour le greffier de connaître la position de chacun des magistrats. L'important est la décision finale et la motivation qu'il lui est demandé de retranscrire. Cette assistance au délibéré serait au demeurant très frustrante pour les greffiers qui n'auraient pas voix délibérative.

3 La création d'une compétence juridictionnelle générale propre du greffier juridictionnel pour l'homologation en matière gracieuse (proposition numéro 47)

L'USM est opposée au transfert de compétences juridictionnelles propres au greffier juridictionnel compte tenu de l'absence d'indépendance statutaire de celui-ci

4 La création d'une compétence propre du greffier juridictionnel en matière gracieuse dans les domaines suivants (proposition numéro 47) :

-les déclarations d'absence (articles 1066 et suivants du code de procédure civile)

-la reconstitution d'actes détruits (articles 1430 et suivants du code de procédure civile)

-les envois en possession en matière successorale (articles 1007 et 1008 du code civil)

-la désignation du curateur d'une succession vacante (article 809-1 du Code civil)

-l'ordonnance rendant exécutoire la décision non frappée de recours du bâtonnier en matière de contestation d'honoraires d'avocats (article 178 du décret numéro 91-1197 du 27 novembre 1991)

-les requêtes douanières aux fins de confiscation en nature des objets saisis sur des inconnus ou sur des individus qui n'ont pas fait l'objet de poursuites en raison du peu d'importance de la fraude fiscale (article 375 du code des douanes)

-l'inventaire et l'enlèvement de mobilier d'un logement après décès du locataire (articles 1304 à 1306, 1324 à 1326 du code de procédure civile).

Si l'USM est opposée au transfert de compétences juridictionnelles propres au greffier juridictionnel compte tenu de l'absence d'indépendance statutaire de celui-ci, elle n'est pas opposée, par contre, à une délégation de compétence, en matière gracieuse, dans les matières précitées, à l'exception des envois en possession en matière successorale. Le juge doit en effet apprécier la validité apparente du testament de sorte qu'il n'est pas opportun de transférer cette compétence au greffier juridictionnel.

5 La création d'une compétence propre du greffier juridictionnel pour le prononcé du divorce par consentement mutuel (proposition numéro 49)

Le rapport préconise de donner au greffier juridictionnel une compétence propre pour le prononcé du divorce par consentement mutuel.

L'USM n'est pas favorable à ce transfert de compétence. Il incombe en effet au juge de vérifier la réalité du consentement de chacun des époux au divorce. Le juge aux affaires familiales, lors de la comparution personnelle des parties, s'assure également que l'époux en état de faiblesse économique ou morale n'est pas lésé et que l'intérêt des enfants est préservé. Un renforcement du contrôle du juge, par une écoute plus longue, permettrait au contraire d'éviter que le juge ne

soit à nouveau saisi, quelques mois seulement après le prononcé d'un divorce par consentement mutuel, pour modifier les conventions relatives à la résidence des enfants, au droit de visite et d'hébergement ou au montant de la pension alimentaire.

"Le droit de la famille sacrifié sur l'autel du rendement", tel était le titre de l'éditorial signé par 2 avocats au barreau de Paris dans la Gazette du palais des 23 et 24 août 2013 : « Nous voici au 3e millénaire, et les moyens donnés à nos juges - pourtant motivés, pour la plupart - restent paléolithiques . Mais au lieu de trouver des solutions, notamment parmi les 1000 possibilités qu'offrent aujourd'hui les nouvelles technologies, on propose aux justiciables d'aller voir ailleurs. Qui ils veulent. Mais pas le juge. On croit rêver ! »

L'USM, comme les avocats signataires de cet éditorial, considère que le juge est le tiers neutre qui peut apprécier si l'intérêt des enfants et les droits des parties sont respectés. Le recours à l'acte d'avocat et l'absence de contrôle par un juge imposeront aux parties de faire chacune les frais d'un avocat, ce qui augmentera sensiblement le coût du divorce. L'homologation par le greffier n'apportera pas les mêmes garanties quant à la vérification de la réalité des consentements et de l'équilibre de conventions. Cette proposition s'inscrit dans une logique purement financière . Elle est contraire aux intérêts du justiciable.

Un juge aux affaires familiales chevronné apporte une véritable plus-value en la matière. Il peut détecter, au cours d'un entretien, les réticences d'un époux . De même l'examen par le juge des conventions matrimoniales permet de détecter les déséquilibres qui peuvent être induits par l'abus par l'un des conjoints de sa situation de force économique ou morale.

6 Le transfert au greffier juridictionnel des compétences suivantes (proposition numéro 50) :

- à titre de compétences propres :

-les demandes de rectification d'erreur matérielle non contestées

L'USM observe que cette proposition est juridiquement hasardeuse. C'est la juridiction qui a rendu la décision qui est seule compétente pour la rectifier. Un jugement ne peut être rectifié par une autorité qui ne l'a pas prononcé. Au

surplus, même si les demandes de rectification portent le plus souvent sur des identités ou domiciliations incorrectes, il peut arriver qu'elles ne portent pas sur des erreurs purement matérielles, même en l'absence de contestation des parties. Seule la formation qui l'a rendue peut l'apprécier.

-Le recueil du consentement en matière de procréation médicalement assistée

L'intervention du juge est appréciée en la matière, notamment en raison de son caractère gratuit alors que les notaires sont peu saisis en raison du coût de leur intervention. S'agissant d'un simple recueil de consentement dans une procédure par nature non contentieuse et de la délivrance d'informations dont le contenu est délimité par la loi, l'USM n'est pas opposée au transfert de cette charge au greffier en chef ou au greffier juridictionnel s'il est créé, l'intervention d'un magistrat n'apportant pas a priori une plus-value par rapport à celle de ceux-ci.

-L'homologation, en matière de surendettement, des mesures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire qui ne sont pas contestées (articles L330-1, L331-7-3, L332-5 du code de la consommation) et des plans de redressement non contestés (article 330-1 du code de la consommation)

L'USM n'y est pas opposée.

- L'instruction des dossiers relevant des services civils du parquet (sans pouvoir juridictionnel)

L'USM y est favorable avec la détermination d'un cadre préétabli par le procureur de la République.

À titre de compétence déléguée :

-les injonctions de payer, hors crédits de la consommation

La procédure d'injonction de payer se caractérise par l'absence de contradictoire au stade de la phase initiale. Le juge rend une ordonnance au vu des seules pièces fournies par le requérant et accompagnant sa requête. Le taux d'opposition est particulièrement faible de sorte que l'ordonnance devient le plus

souvent exécutoire sans que le débiteur n'ait été entendu. Les requêtes en injonction de payer portent, dans une large mesure, sur des crédits à la consommation, des loyers ou charges locatives impayés. Le droit alors applicable est un droit d'ordre public, techniquement complexe. Le juge d'instance qui applique quotidiennement ces textes est à l'évidence le mieux placé pour apprécier le bien-fondé de ces requêtes. Il s'agit en outre d'un véritable pouvoir juridictionnel. L'USM déplore que le représentant de la conférence des présidents ait cru devoir préconiser le transfert général de cette compétence aux huissiers de justice alors que ceux-ci représentent les créanciers et que le principe d'impartialité doit manifestement conduire à les écarter du pouvoir décisionnel. L'USM n'est pas favorable à un transfert total de la procédure d'injonction de payer du juge vers le greffier juridictionnel. Elle n'est pas opposée toutefois à ce que le juge puisse lui déléguer cette compétence, hors contentieux régis par des textes d'offre public (c'est-à-dire notamment le crédit à la consommation et les baux), dans des domaines fixés par lui et selon des instructions pré-établies.

7 La création d'un recours devant le juge à l'encontre de toutes les décisions de nature juridictionnelle prises par le greffier (proposition numéro 51)

Ce recours devant un juge indépendant s'impose pour toutes les décisions juridictionnelles, eu égard aux exigences du procès équitable posées par la Cour européenne des droits de l'homme.

8 Le transfert au greffier juridictionnel des actuelles compétences du greffier en chef dans le domaine para-juridictionnel, sauf la vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle dont il est au contraire proposé que le greffier en chef assure la présidence (proposition numéro 52)

Cette proposition a le mérite de concentrer l'activité juridictionnelle déléguée par le juge entre les mains du greffier juridictionnel. L'USM attire toutefois l'attention sur le danger de dépouiller les greffiers en chef de leurs compétences juridictionnelles qui leur confèrent une légitimité dans l'administration et la gestion des juridictions. Le risque n'est-il pas de voir substituer aux greffiers en chef des administrateurs civils?

b Les greffiers en chef

Leur rôle serait recentré sur la gestion budgétaire et l'administration. Ils seraient dépouillés de leurs attributions juridictionnelles, hormis la présidence du bureau d'aide juridictionnelle qui leur serait transférée ainsi que la taxation des mémoires de frais de justice (**proposition numéros 52 et 53**). Sous la réserve exprimée au paragraphe précédent, l'USM n'y est pas opposée .

c Les assistants de justice

L'USM regrette que le rapport ne comporte pas de préconisation sur le statut des assistants de justice. Ils constituent un précieux apport pour les magistrats du siège et du parquet, notamment pour des recherches juridiques pointues.

Ces assistants de justice sont généralement des étudiants de 3e cycle qui une fois formés quittent leurs fonctions car ils ont réussi un concours. Il conviendrait par conséquent de pérenniser cette fonction et de créer un véritable corps d'assistants.

En matière civile, ils pourraient jouer un rôle intéressant dans la préparation des dossiers avant l'audience, notamment dans les chambres qui traitent de dossiers complexes comme les chambres traitant de la construction, de la copropriété, de droit immobilier, de droit international, de droit des brevets ou de la propriété littéraire et artistique (exemples non exhaustifs). Ils pourraient dans les dossiers complexes identifier les problèmes juridiques et effectuer les recherches avant l'audience, établir le rapport écrit sous le contrôle du magistrat . Ce rapport serait diffusé aux avocats suffisamment avant l'audience afin de leur permettre de cibler leurs observations. En cours de délibéré, des notes pourraient leur être demandées sur des points de droit précis.

En dehors des recherches juridiques, ils pourraient préparer les dossiers, par exemple en matière de pension alimentaire, en recensant les ressources et les charges des parties, ou en matière de réparations locatives en recensant les demandes et les pièces justificatives afférentes à chacune d'elles.

En matière pénale , ils pourraient aider le président d'audience dans la préparation des dossiers les plus complexes et les plus lourds et effectuer des recherches juridiques avant et après l'audience.

Le rapport, s'il n'envisage pas de modification du statut des assistants de justice, préconise de passer des conventions avec les facultés de droit pour permettre à ces assistants, dans le cadre de leurs enseignements universitaires, de s'appuyer sur les ressources documentaires de l'université et sur les compétences du corps professoral pour rédiger des notes dans les dossiers posant des questions juridiques spécifiques (**proposition numéro 58**).

Si un partenariat peut être utilement envisagé avec l'université pour l'étude de questions juridiques complexes ou pour l'analyse de textes nouveaux, il n'apparaît pas souhaitable de soumettre, par le biais d'assistants de justice, des questions spécifiques posées par un dossier particulier à des enseignants de l'université. Les magistrats sont tenus au secret des délibérations. Ils ne peuvent en outre rien révéler en dehors du palais du contenu des dossiers qui leur sont soumis. Le partenariat tel qu'il est envisagé par cette proposition violerait manifestement cette obligation.

d Les assistants spécialisés

Les assistants spécialisés ont été créés par la loi numéro 98-546 du 2 juillet 1998. Ces fonctions étaient à l'origine exercées auprès des tribunaux de grande instance compétents, en application de l'article 704 du code de procédure pénale, pour l'enquête, la poursuite, l'instruction des infractions en matière économique et financière d'une grande complexité.

Aujourd'hui, ils exercent également leurs compétences auprès des juridictions interrégionales spécialisées créées par la loi numéro 2004-204 du 9 mars 2004, pour les affaires économiques et financières de très grande complexité (article 706 du code de procédure pénale), auprès des juridictions compétentes pour les infractions en matière sanitaire (Paris et Marseille) en application de l'article 706 -2 II du code de procédure pénale et auprès du Pôle crimes contre l'humanité et crimes et délits de guerre créé auprès du tribunal de grande instance de Paris par la loi numéro 2011-1862 du 13 décembre 2011.

Le statut des assistants spécialisés est régi par l'article 706 du code de procédure pénale, les articles R 50 bis à R 50 sexies et les articles D 47-4 et D 47-6 du même code.

La doctrine d'emploi, les effectifs et le statut des assistants spécialisés sont dans la pratique très différents d'une juridiction à une autre. Leurs domaines de compétence pourraient être étendus, leurs effectifs revus et leur statut mériterait

d'être précisé et amélioré pour que ces fonctions demeurent efficaces et attractives.

Les assistants de justice sont des fonctionnaires de catégorie A ou B ainsi que des personnes titulaires, dans les matières définies par décret, d'un diplôme national sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à 4 années d'études supérieures après le baccalauréat qui remplissent les conditions d'accès à la fonction publique et justifient d'une expérience professionnelle minimale de 4 années. Ils sont nommés pour une durée de 3 ans renouvelable et leur fonction est exclusive de toute autre activité professionnelle rémunérée, à l'exception de l'enseignement.

Les personnes non fonctionnaires sont recrutées en qualité d'agent contractuel. Leur contrat comporte une période d'essai de 3 mois.

Les fonctionnaires sont mis à la disposition ou détachés auprès de la cour d'appel dans le ressort de laquelle ils s'exercent leurs fonctions d'assistant spécialisé. Ils relèvent de l'autorité des chefs de la cour d'appel.

La majorité des assistants spécialisés exerçant auprès des pôles économiques et financiers sont issus de la direction générale des finances publiques ou de l'administration des douanes. Ce sont également des inspecteurs du travail, du personnel de la Banque de France, des personnes de droit privé ayant des connaissances en matière d'expertise comptable et de droit bancaire.

Auprès des pôles santé publique, ce sont des médecins et pharmaciens issus généralement de l'École nationale de la santé publique. Mais ils peuvent également venir du secteur privé. Ce sont également des vétérinaires.

S'agissant du Pôle crime contre l'humanité, les assistants ont un profil particulier. Ce sont des juristes (issus des juridictions internationales ou spécialistes en droit pénal international) ou des sociologues.

En application de l'article 706 du code de procédure pénale, les assistants spécialisés participent aux procédures sous la responsabilité des magistrats, sans pouvoir toutefois recevoir délégation de signature sauf pour certaines réquisitions. Ils peuvent notamment :

1° assister les juges d'instruction dans tous les actes d'information ;

2° assister les magistrats du ministère public dans l'exercice de l'action publique ;

3° assister les officiers de police judiciaire agissant sur délégation des magistrats ;

4° remettre aux magistrats des documents de synthèse et d'analyse qui peuvent être versés au dossier de la procédure ;

5° mettre en oeuvre le droit de communication reconnu aux magistrats en application de l'article 132-22 du code pénal.

Dans la pratique, leurs missions sont multiples.

En matière économique et financière, les assistants spécialisés ont à la fois une mission de soutien technique et pour ceux issus de l'administration fiscale, des douanes ou du ministère de l'emploi, une mission d'interface entre leur administration d'origine et le magistrat du parquet ou le juge d'instruction.

Les missions de soutien technique consistent dans :

-la rédaction de notes: par exemple sur la fiscalité applicable à telle opération financière pour les inspecteurs des impôts , sur les déclarations préalables à l'embauche ou les déclarations automatisées de données sociales pour les inspecteurs du travail,

-le calcul du bénéfice retiré d'une infraction à partir de factures ou de flux financiers,

-l'analyse des mécanismes économiques et financiers utilisés relevant d'une très grande complexité,

-la préparation de synthèse et de notes techniques,

-l'examen des plaintes pour fraude fiscale et la rédaction d'avis circonstanciés,

-l'analyse des retours d'enquête confiée aux services de police spécialisés et la rédaction de notes proposant les suites à donner au dossier,

-les synthèses contenant des propositions d'investigations complémentaires,

-l'élaboration de schémas et de tableaux pour les flux financiers,

-la participation à la rédaction de citations directes et de réquisitoires définitifs,

-l'assistance des magistrats ainsi que des officiers de police judiciaire agissant sur délégation des magistrats lors de réunions de travail avec les enquêteurs, lors des interrogatoires et des confrontations, à l'audience pour le ministère public.

Les assistants spécialisés issus d'autres administrations peuvent en outre assurer un rôle d'interface entre leur administration d'origine et le parquet ou le juge d'instruction. Leur connaissance de cette administration leur permet d'entretenir un lien étroit avec les différentes structures de celle-ci, par exemple pour l'administration fiscale, la Direction nationale des enquêtes fiscales, la Direction nationale de vérification des situations fiscales, les directions spécialisées du contrôle fiscal, pour les douanes, le service national de douane judiciaire.

Le constat général est que le recours à des assistants de justice issus d'autres administrations ou du secteur privé et dotés de connaissances techniques pointues évite le recours à des experts extérieurs.

Il est clair que les assistants de justice spécialisés permettent d'économiser le coût des expertises et de gagner du temps. Grâce à leur travail, peu d'expertises sont ordonnées et lorsqu'elles le sont, la mission est plus ciblée. Elle peut par conséquent être exécutée plus rapidement et son coût est moindre. Ils font également économiser du temps d'OPJ et d'officiers fiscaux judiciaires. L'assistant spécialisé peut en effet en matière économique et financière exploiter les comptes bancaires et reconstituer les flux financiers, notamment au retour des commissions rogatoires internationales.

L'avis technique et l'analyse d'un assistant spécialisé se révèlent moins onéreux et plus rapides qu'une expertise faite par un expert inscrit sur la liste d'une cour d'appel.

L'USM pense que l'efficacité du travail des magistrats doit être renforcée par la constitution d'équipes autour d'eux. Dans cette perspective, le recrutement, le statut et la formation des assistants spécialisés doivent être repensés.

1)Le recrutement

Les assistants spécialisés sont recrutés parmi les fonctionnaires de catégorie A ou B ainsi que parmi les personnes titulaires, dans les matières définies par décret, d'un diplôme national sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à 4 années d'études supérieures après le baccalauréat qui remplissent les conditions d'accès la fonction publique et justifient d'une expérience professionnelle minimale de 4 années.

À côté de ces assistants spécialisés, chevronnés et disposant d'une large expérience professionnelle, pourraient être recrutés des assistants de justice disposant d'une expérience plus courte mais qui sont très performants dans leur domaine de compétences. La multiplicité des tâches qui peuvent être confiées à

des assistants spécialisés permettrait de recourir utilement à ces 2 profils en adaptant leur rémunération à l'expérience acquise.

Dans tous les cas, ces recrutements devraient être soumis à l'avis conforme des magistrats auprès desquels ils sont appelés à travailler.

Ils devraient être affectés soit au siège soit au parquet sous peine de fragiliser les procédures qu'ils traitent cumulativement ainsi qu'il a été dit plus haut.

Afin de permettre l'embauche d'informaticiens de haut niveau, la liste des diplômes prévus à l'article D 47-4 devrait être étendue aux formations acquises en matière informatique.

2) Durée des fonctions

Les assistants spécialisés sont nommés pour une durée de 3 ans renouvelable.

Les personnes non fonctionnaires sont recrutées en qualité d'agent contractuel. Leur contrat comporte une période d'essai de 3 mois. Au terme de 6 années, ils peuvent être recrutés en contrat à durée indéterminée ou leur contrat peut ne pas être renouvelé.

L'expérience montre que la période d'essai de 3 mois peut être insuffisante pour apprécier les qualités du postulant. Il pourrait utilement être prévu une possibilité de renouvellement de la période d'essai de même durée.

Par ailleurs, les fonctions d'assistant spécialisé doivent s'inscrire dans la durée pour une totale efficacité. Le délai de 3 ans peut s'avérer trop court pour qu'un assistant spécialisé, après une nécessaire période d'apprentissage, puissent apporter dans la durée sa contribution à l'oeuvre de justice. Par ailleurs il arrive, en raison des mutations de magistrats, qu'un assistant spécialisé devienne la mémoire du service. En cas de changement de magistrats, l'assistant spécialisé peut ainsi aider utilement le magistrat nouvellement nommé dans la prise de connaissance des dossiers en cours. Ces éléments militent pour un allongement à 4 années de la durée des contrats. Par contre à l'issue de cette période, si l'assistant donne satisfaction, un CDI devrait lui être proposé.

La précarité de l'emploi peut en effet décourager les personnes de qualité.

3 le statut des assistants spécialisés fonctionnaires

Les fonctionnaires sont soit mis à disposition, soit détachés.

La mise à disposition ne constitue pas un régime satisfaisant. L'administration d'origine se charge de la gestion administrative de l'agent mis à disposition (paie, gestion des temps partiels, évaluation). L'administration d'accueil s'occupe des conditions de travail de l'assistant spécialisé (aménagement de poste, congés annuels, congés maladie, frais professionnels). Il perd le bénéfice de :

- la formation professionnelle continue délivrée par son administration d'origine,
- des primes ou avantages financiers liés à l'activité de son administration d'origine,
- la promotion interne ou de l'opportunité d'évolution de sa carrière professionnelle au sein de son administration d'origine.

Le retour dans celle-ci se révèle difficile et l'expérience acquise n'est pas suffisamment valorisée.

Dans le cadre du détachement, les agents dépendent totalement du ministère de la justice ce qui facilite leur intégration et leur implication professionnelle au sein du ministère de la justice.

Il conviendrait de créer un statut particulier pour les assistants de justice issus des autres administrations afin de rendre l'exercice de ces fonctions attractives. Ils devraient dans tous les cas continuer à bénéficier de la formation professionnelle dans leur administration d'origine. L'accès aux outils et applications informatiques de leur administration d'origine devrait leur être maintenu, au besoin sous certaines conditions et atténuations. L'expérience acquise au ministère de la justice devrait valoriser leur carrière. Leur intégration au ministère de la justice ne devrait pas s'accompagner de perte de salaire.

La prise en charge de leurs frais de déplacement tant dans le cadre de leur activité professionnelle, y compris pour des déplacements à l'étranger, que dans le cadre des formations initiale et continue devrait être clairement définie et mise à la charge des SAR.

4 La formation

Alors que l'article 706 du code de procédure pénale dispose que les assistants spécialisés suivent une formation obligatoire préalable à leur entrée en fonction, l'École nationale de la magistrature ne délivre pas de formation spécifique pour les assistants spécialisés. La seule possibilité pour ceux-ci est de participer aux formations continues délivrées par l'ENM, avec une prise en charge des frais de déplacement et d'hébergement par les SAR. Toutefois, le coût financier engendré

par ces formations n'étant pas prévu dans le budget de la juridiction dont ils dépendent, les assistants spécialisés y ont rarement accès.

Une formation initiale doit être rapidement mise en oeuvre par l'ENM pour les assistants spécialisés. De même, ils doivent pouvoir accéder aux formations continues dispensées dans leur domaine de compétence tant par l'ENM que par l'université ou leur corps d'origine.

En conclusion, il est certain que les assistants spécialisés sont, depuis 1998, devenus les collaborateurs indispensables de magistrats du parquet et des juges d'instruction en matière de délinquance économique et financière. Ils sont également les collaborateurs incontournables des mêmes magistrats en matière de criminalité organisée, de santé publique et au sein du Pôle de lutte contre les crimes contre l'humanité.

L'USM insiste sur la nécessité de mettre en oeuvre les améliorations qu'elle préconise pour maintenir le recrutement de haut niveau, seul à même de contribuer à l'efficacité du concours que les assistants spécialisés apportent à l'institution judiciaire.

L'USM suggère également que des expérimentations soient menées pour étendre ce dispositif en matière civile dans les contentieux de grande complexité ou dans des litiges où l'avis d'un technicien éviterait le recours à des expertises dont le coût est sans rapport avec l'intérêt économique en jeu.

e Les délégués du procureur

Le rapport préconise de donner un cadre réglementaire précis aux conditions de nomination, aux compétences et aux modalités de contrôle des délégués du procureur et de leur faire dispenser une formation appropriée par l'ENM.
(proposition numéro 60)

L'USM est favorable à cette préconisation.

f La coopération avec les services régionaux et départementaux des différentes administrations du ressort

Le rapport préconise de permettre aux juridictions d'interroger les responsables régionaux et départementaux des administrations de leur ressort sur des questions techniques relevant de leur compétence. **(Proposition numéro 59)**

L'USM est favorable à cette préconisation. Il convient d'ailleurs d'observer que les parquets recueillent régulièrement les avis des services des administrations de leur ressort sur des points techniques. Permettre aux magistrats du siège de s'entourer de ces avis techniques constituera une aide précieuse. Toutefois, les magistrats ne s'approprient cette faculté que si ce recueil d'information peut s'effectuer de manière simple et rapide sans passer par la voie hiérarchique. Il faut par conséquent proscrire toute obligation pour les juges du siège de passer par le canal du président de la juridiction.

Troisième partie: Les propositions statutaires

L'USM est bien évidemment favorable à la revalorisation statutaire de l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils soient greffiers en chef, greffiers ou agents de catégorie C. Cette revalorisation constituera la juste rétribution des efforts quotidiennement consentis par l'ensemble des fonctionnaires pour éviter que l'institution judiciaire ne sombre totalement.

I Les greffiers

A Le rapport préconise de faire bénéficier le greffier judiciaire d'une promotion statutaire en rapport avec l'importance des nouvelles responsabilités qui lui sont transférées (proposition numéro 54).

Plutôt que de créer un corps particulier de greffier judiciaire, le groupe de travail a retenu la possibilité pour l'ensemble des greffiers d'accéder aux fonctions de greffier judiciaire. L'accès à ces fonctions suppose néanmoins que le greffier judiciaire suive une formation particulière avant son entrée en fonction et de formations spécifiques en fonction de son domaine de compétence. Cette exigence est d'autant plus forte que l'École nationale des greffes met la priorité, pour la formation des greffiers, sur la maîtrise des logiciels et le pilotage des chaînes civiles et pénales, au détriment de l'enseignement de grande qualité qui était délivré en matière de procédure civile et pénale. La contrepartie des efforts de formation consentis par les greffiers judiciaires et des responsabilités nouvelles qu'ils assumeront implique une promotion statutaire. L'USM s'associe à cette proposition.

B Le rapport préconise de maintenir l'autorité hiérarchique du greffier en chef sur le greffier judiciaire (proposition numéro 55)

La création de cette fonction pose la question délicate de l'autorité hiérarchique dont doit dépendre le greffier judiciaire. Dès lors que celui-ci agit sur délégation du juge, qui mieux que celui-ci peut apprécier la manière dont il s'acquitte de cette tâche. Pour autant, il est difficile de soustraire le greffier à l'autorité de sa hiérarchie naturelle. Sans remettre en cause l'encadrement du greffier judiciaire par le greffier en chef, l'USM considère que le juge doit lui-même effectuer l'évaluation de l'activité judiciaire du greffier et donner un avis sur sa capacité à exercer le service judiciaire qui lui est confié.

II Les greffiers en chef

Le rapport préconise de permettre aux greffiers en chef qui occupent les postes les plus difficiles d'accéder à un grade fonctionnel situé au-dessus des emplois fonctionnels hors hiérarchie actuels, afin d'inciter les agents à prendre des responsabilités accrues (proposition numéro 56)

Les emplois de directeur de greffe des juridictions les plus importantes ne suscitent pas suffisamment de candidatures en raison des sujétions très lourdes qu'ils imposent. Consciente de la difficulté de pourvoir les postes d'encadrement et de responsabilité les plus lourds, l'USM est tout à fait favorable à cette proposition.

III Les corps communs

De nombreux agents de catégorie C font actuellement fonction de greffier en raison d'un sous-effectif chronique. Pour autant, ils ne peuvent accéder au statut de greffier que par un examen professionnel. La promotion au choix a été supprimée en 2003 lors du passage du corps des greffiers en classement indiciaire intermédiaire. La réforme du statut des greffiers pourrait être l'occasion de prévoir de nouvelles conditions d'accès au choix dans le corps pour les adjoints administratifs. L'USM s'associe à **la proposition numéro 57** qui vise à favoriser la promotion à la catégorie B des agents de catégorie C et notamment de ceux qui font déjà fonction de greffier.

Quatrième partie: Les nouvelles technologies

Écrire que l'usage des nouvelles technologies doit être encouragé et facilité chaque fois qu'il apparaît conforme aux exigences d'une justice de qualité relève du lieu commun, la difficulté consistant à s'accorder sur ce qu'est une justice de qualité. Les pressions exercées sur les magistrats pour développer la

visioconférence en matière pénale, notamment pour l'audition des détenus, dans le seul but d'éviter des transfèrements et de réaliser ainsi des économies, ont incité les magistrats à une certaine réserve. La création d'indicateurs de taux d'utilisation de la visioconférence en matière pénale et de mécanismes de récompenses ou de sanctions financières des juridictions en fonction des résultats obtenus ont contribué à accroître cette réserve.

Pour autant, les magistrats ne sont pas, loin s'en faut, hostiles au développement des nouvelles technologies, pour peu qu'elles constituent une aide et un facteur de simplification. La réflexion du groupe de travail s'est portée sur les améliorations que l'utilisation des nouvelles technologies pouvait apporter dans le déroulement des instances et certaines pistes ont été explorées.

I La visioconférence en matière civile

Le recours à la visioconférence doit être encouragé chaque fois qu'il permet de réduire les déplacements des parties et de leur conseil sans nuire à la qualité des débats. Il peut en aller ainsi dans certaines matières civiles avec représentation obligatoire. Actuellement l'article L111-12 du code de l'organisation judiciaire prévoit que les audiences devant les juridictions judiciaires peuvent, par décision du président de la formation de jugement, d'office ou à la demande d'une partie, et avec le consentement de l'ensemble des parties, se dérouler dans plusieurs salles d'audience reliées directement par un moyen de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission. Le rapport préconise de modifier cet article L 111-12 afin de permettre aux avocats, notamment pour les affaires relevant de la représentation obligatoire, de plaider par visioconférence en matière civile sans avoir l'obligation de se trouver dans une salle d'audience ouverte au public (**proposition numéro 61**). La publicité des débats serait assurée au lieu où se trouve la juridiction de jugement. L'USM n'est pas opposée à cette proposition. Elle note cependant qu'elle n'a qu'un intérêt limité puisqu'il est exclu, pour des raisons techniques et pratiques, que les avocats puissent plaider à partir de leur cabinet et qu'ils devront se rendre dans les locaux de l'ordre au palais de justice ou à la maison de l'avocat la plus proche.

II le suivi par le justiciable de sa procédure par une liaison Internet personnalisée

En France, les plaideurs qui saisissent les juridictions administratives reçoivent un code qui leur permet de consulter par Internet l'état d'avancement de leur dossier. Les justiciables peuvent ainsi accéder directement aux renseignements dont ils ont besoin sur l'état de leur procédure. Cette application informatique qui existe depuis de nombreuses années dans les juridictions administratives ne se retrouve pas dans les juridictions judiciaires. Si cet état de fait peut s'expliquer partiellement par le nombre plus réduit de juridictions administratives par rapport aux juridictions judiciaires, il souligne principalement l'insuffisance des moyens accordés à ces dernières par les gouvernements successifs. L'USM ne peut que s'associer à **la proposition numéro 62** qui vise à donner aux justiciables la possibilité d'accéder, par une liaison Internet personnalisée, au suivi des procédures qui les concernent.

III La saisine des juridictions par voie électronique

Le rapport préconise de permettre aux justiciables de saisir la juridiction par voie électronique dans toutes les instances qu'ils peuvent introduire par voie de requête ou de déclaration au greffe (**proposition numéro 63**).

Tout ce qui contribue à simplifier les procédures et à alléger les démarches imposées au justiciable va dans le bon sens. La saisine des juridictions par voie électronique doit constituer le but vers lequel les efforts doivent tendre. Toutefois, alors que le constat actuel est celui d'une difficulté des citoyens à formuler leur demande en justice et d'une méconnaissance de l'institution judiciaire par ceux-ci, n'est-il pas préférable de développer dans un premier temps un accueil et une écoute de qualité du demandeur par le greffe dans les procédures sans représentation obligatoire. Le risque actuellement est celui d'une multiplication des demandes mal présentées et difficilement traitables par les juridictions. Sous cette réserve, l'USM s'associe à cette proposition.

IV L'instauration d'audiences virtuelles dans les litiges n'ayant qu'un faible enjeu financier

Partant du constat que la nécessité de se rendre dans un tribunal pour une audience décourage les parties lorsque leur litige ne comporte que de faibles enjeux financiers, le rapport préconise d'étudier la création d'audiences virtuelles dans ce type de litige (**proposition numéro 64**). Le demandeur saisirait la juridiction par voie électronique et communiquerait de la même manière ses pièces justificatives. Celles-ci seraient communiquées à la partie adverse qui répondrait et communiquerait ses propres pièces de la même manière. Lorsque le dossier serait en état, le juge fixerait la date à laquelle l'affaire serait traitée et la date à laquelle le jugement serait rendu.

Des lors que cette procédure respecte le principe du contradictoire, l'USM y est favorable, à la condition toutefois que le juge puisse renvoyer à l'audience les dossiers qui nécessitent des explications complémentaires.

V La notification par voie électronique des avis et notification procédurales

Le rapport préconise de permettre aux parties qui le souhaitent de recevoir par voie électronique les avis et notifications procédurales les concernant (**proposition numéro 65**). Une partie pourrait donner à la juridiction saisie d'un litige la concernant son adresse Internet, en précisant qu'elle souhaite que tous avis et notifications lui soient désormais uniquement adressés par cette voie.

D'une part, la nature des jugements dépend des modalités de délivrance des convocations, d'autre part les notifications font courir les délais de recours. Les modalités de délivrance de ces actes doivent par conséquent permettre d'établir avec certitude leur réception par l'intéressé et la date de celle-ci. Ce n'est qu'à cette condition et sous cette réserve que cette proposition doit être approuvée.

VI L'instauration d'une gestion électronique des audiences

Partant du constat que l'attente à l'audience est une cause d'insatisfaction pour les justiciables et les avocats, le rapport préconise d'instaurer une gestion électronique des audiences permettant aux avocats de suivre leur déroulement et au greffier d'adresser aux parties et à leurs conseils un message de type SMS pour les aviser de la prochaine évocation de leur affaire (**proposition numéro 66**). Le greffier disposerait d'un rôle informatique qu'il tiendrait à jour au fur et à mesure du déroulement de l'audience. L'ordre de passage des affaires retenues y serait indiqué et les avocats qui pourraient consulter ce rôle électronique auraient ainsi à distance une base d'appréciation du délai prévisible d'évocation de leur dossier. Le système pourrait en outre envoyer, tant aux avocats qu'aux justiciables, un message de type SMS les avisant une demi-heure à l'avance de l'heure prévue pour l'appel de leur dossier.

L'attente aux audiences doit être réduite autant que faire se peut. Le système des convocations à horaires différés permet déjà d'alléger l'attente souvent longue des justiciables, notamment aux audiences pénales. S'il peut être envisagé que le greffier renseigne un rôle d'audience électronique consultable à distance par les avocats, le système devra générer lui-même une éventuelle alerte des avocats. Il ne peut être imposé au greffier qui doit tenir la plume à l'audience, consigner les déclarations du prévenu et les demandes des parties civiles d'adresser en cours d'audience des SMS aux avocats plaidant dans la cause suivante. Les avocats devront en outre se mettre en capacité d'être présents à l'audience à l'heure fixée par le président, ce système ne doit pas en effet aboutir à une paralysie de l'audience faute d'avocats présents.

VII La création d'un centre de veille et de recherche sur les technologies du futur

Afin de rendre compatibles les choix opérés en matière d'investissement avec les évolutions prévisibles, le rapport préconise de créer ,au sein du ministère de la justice (ou à l'échelon interministériel avec la participation du ministère de la justice), un centre de veille et de recherche sur les technologies du futur.Cette préconisation ne peut qu'être approuvée.

Conclusion

Outre les importantes améliorations procédurales concernant les tutelles et le surendettement qui font l'objet d'un consensus depuis longtemps et qui ont donné lieu à un projet de loi avant même la date prévue pour le dépôt du rapport, celui-ci contient quelques mesures emblématiques telles que la création du greffier juridictionnel, le transfert à celui-ci du divorce par consentement mutuel, l'abandon de la conception de l'appel comme voie d'achèvement, une utilisation accrue des nouvelles technologies dans le cours des procédures.

L'USM déplore que de nombreuses propositions faites par le groupe de travail ne répondent pas au souci d'améliorer la qualité du service rendu aux justiciables mais soient directement dictées par la nécessité de gérer la pénurie de magistrats en restreignant leur champ d'intervention. Comment expliquer autrement la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel et les limitations apportées à l'effet dévolutif de l'appel, mesures qui vont à l'encontre des intérêts des justiciables? Certes la création du greffier juridictionnel soulagera quelque peu les magistrats en les allégeant des tâches les plus simples. Cette mesure constitue une reconnaissance des mérites des greffiers qui oeuvrent quotidiennement au service de la justice. Toutefois il ne faut pas perdre de vue que les tâches dont le transfert est envisagé sont pour certaines, notamment en matière pénale, déjà exercées par les greffiers. Il s'agit par conséquent d'un remède tout à fait insuffisant, qui ne dispensera pas le ministère de la justice de s'attaquer au problème récurrent du sous-effectif des magistrats mais aussi des fonctionnaires.

La France a une moyenne de 10,7 juges professionnels pour 100 000 habitants alors que la moyenne européenne est de 22,7 pour 100 000 habitants . Malgré cette réalité, les vacances de postes et les départs massifs à la retraite annoncés, le ministère a offert cette année un nombre de places au concours d'entrée à l'ENM inférieur à celui de 2012. Comment mieux afficher l'absence de prise de conscience de la gravité de la situation?

Les suggestions faites quant à l'utilisation des nouvelles technologies sont séduisantes. Elles ne doivent pas masquer les difficultés actuelles. Les serveurs informatiques civils ne communiquent pas entre eux. Ce cloisonnement ne permet pas de transmettre électroniquement un dossier d'une juridiction à une autre, ce qui constitue un frein à la constitution des guichets universels de greffe

permettant au justiciable d'introduire une instance devant la juridiction la plus proche de son domicile. Le système à l'étude pour permettre la reprise des données d'une juridiction civile à une autre et la communication des juridictions entre elles, appelé Portalis, ne verra pas le jour avant une dizaine d'années. Là encore ce sont les moyens qui manquent pour faire progresser l'institution.

Paris le 27 novembre 2013

Groupe de travail « le juge du 21^{ème} siècle »

Observations complémentaires du Syndicat de la magistrature sur le projet de rapport

Présent dans les deux groupes de travail sur la juridiction et le juge du 21^{ème} siècle, le Syndicat de la magistrature a déposé le 30 juillet 2013 une contribution unique à ces deux groupes, parce qu'il lui apparaissait que les questions de l'organisation judiciaire et des missions qui lui étaient confiées étaient indissociables, et qu'il était souhaitable de présenter des propositions d'ensemble pour améliorer le fonctionnement global de l'institution judiciaire.

Le Syndicat de la magistrature défend, dans ces deux groupes de travail, une organisation judiciaire qui respecte le principe de l'égalité des justiciables, l'indépendance des juges, la cohérence et l'accessibilité de la justice, organisation dans laquelle le juge n'est pas un simple arbitre mais un juge protecteur et garant des libertés individuelles.

Pour le Syndicat de la magistrature, toute réforme de l'organisation judiciaire ne doit pas, au prétexte de la nécessaire modernisation du service public de la justice, être limitée à la gestion de la pénurie, mais, au contraire, mettre en capacité l'institution de répondre aux attentes des justiciables en terme de qualité, d'accessibilité et d'efficacité de la justice.

Nous ne répondrons pas ici point par point à l'ensemble des propositions du groupe de travail, notre représentant ayant pleinement participé à ces travaux, mais il nous paraît important d'attirer l'attention du groupe de travail sur un certain nombre de questions.

1) Les déjudiciarisations

Le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que la modernisation du service public de la justice supposait avant tout de repenser les modes d'intervention judiciaires pour permettre un meilleur accès au droit et à la justice. À l'heure où le « besoin de justice » paraît s'accroître de façon considérable dans tous les secteurs du droit, où le « droit au juge » est un absolu protégé par la CEDH, la justice apparaît de moins en moins en capacité de répondre à ces exigences. Elle doit donc s'adapter à ces exigences nouvelles, non pour faire des économies et déléguer à d'autres ses missions essentielles, mais pour aboutir à un apaisement social.

En matière civile, le Syndicat de la magistrature indiquait dans sa contribution :

Si le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile à l'idée de redéfinir le champ de la justice civile, il n'acceptera aucune déjudiciarisation qui se fasse au mépris des valeurs fondamentales de l'institution judiciaire ou des droits fondamentaux des personnes. Il rappelle qu'il ne s'agit pas de raisonner en terme « d'économies » mais en terme de « service rendu au justiciable ». Il s'agit d'éviter de confronter le citoyen inutilement à la justice et de tendre vers une justice plus humaine, plus efficace et moins traumatisante.

Il n'est pas opposé aux déjudiciarisation telles qu'elles sont proposées par le groupe, avec toutefois des réserves importantes quant au contentieux de l'aide sociale. S'il apparaît nécessaire d'unifier ce contentieux, la composition actuelle des CDAS n'a pas fait l'objet d'une réforme après la décision du conseil constitutionnel censurant sa composition en raison du défaut d'indépendance des fonctionnaires y siégeant et du défaut d'impartialité des membres élus du Conseil général. Il apparaît donc problématique d'unifier ce contentieux au profit de cette instance.

S'agissant du divorce, nous regrettons que le groupe de travail ne se soit pas orienté vers une déjudiciarisation de ce contentieux et nous rappelons les propositions que nous avons formulées :

Le Syndicat de la magistrature propose de simplifier encore la procédure de divorce par consentement mutuel. Malgré les réformes intervenues sur les 20 dernières années, il est toujours aujourd'hui nécessaire de passer devant le juge pour divorcer, y compris quand le principe du divorce est librement consenti par les parties. Et lors d'un divorce, même par consentement mutuel, le juge est obligatoirement amené à statuer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

Dans la mesure où l'évolution législative, suivant en cela l'évolution de la société, tend à uniformiser les droits des couples mariés et des couples non mariés, il semble peu cohérent de continuer à imposer aux couples mariés un passage obligatoire devant un magistrat afin de se séparer, alors que des concubins peuvent le faire librement et ne saisir le juge qu'en cas de conflit de l'autorité parentale ou de liquidation d'indivision.

Il est donc tout à fait envisageable qu'un couple marié dépose, par l'intermédiaire d'un avocat, une requête en « démariage » devant un officier d'état civil. Le divorce pourra être prononcé sur le seul constat du consentement des époux. Ceux-ci seront alors dans la situation de deux concubins séparés qui seront libres d'organiser les conséquences de leur divorce ou de faire trancher le cas échéant leur litige.

Cette procédure, qui a l'avantage de laisser aux parents mariés la liberté d'organiser leur séparation, sera peu onéreuse. En revanche, le rôle de l'avocat, qui s'assurera de la réalité du consentement des époux devra rester central dans cette procédure.

En matière pénale, les propositions du groupe de travail restent très limitées. Le Syndicat de la magistrature le regrette même s'il est conscient que la commission de la modernisation de l'action publique, créée depuis, a été chargée de présenter des propositions en la matière. Dans sa contribution, il indiquait :

Pour le syndicat de la magistrature, les politiques menées dans les dernières années ont conduit à une impasse. Alors que l'office de protection du juge en matière civile était sans cesse remis en question, il devait être apporté une réponse pénale systématique à tous les actes de délinquance posés quelque soit leur gravité. Cette situation a conduit à donner une place de plus en plus importante à la justice pénale, et à y affecter les moyens en personnels et en magistrats au détriment de la justice civile. Quant à l'efficacité d'une telle politique, le syndicat de la magistrature dénonce depuis longtemps une politique du tout sécuritaire qui a conduit à une surpopulation carcérale inégalée.

Cette situation doit conduire la France à mener une politique de désinflation pénale, et la réflexion doit résolument porter sur les comportements qui doivent, ou non, être pénalisés dans notre société.

Par ailleurs, la gestion de ces flux a conduit le législateur, dans les dernières années, à adopter des procédures rapides sans contradictoire, et limitant l'exercice des droits de la défense. Il est donc incontournable de diminuer la pression de ces flux sur la justice pénale pour lui redonner les moyens de juger dignement les personnes concernées.

Certains comportements ne relèvent pas du droit pénal : la vente à la sauvette, les filouteries d'aliments ou de transports, les fraudes aux allocations familiales, les dégradations légères. Ces comportements peuvent parfaitement être sanctionnés par le droit fiscal ou civil, et non par le droit pénal qui est totalement inadapté.

Il en est de même d'infractions comme la désertion, le rassemblement dans des halls d'immeuble, la mendicité agressive, les infractions liées aux carnets de circulation.

Certaines infractions, qui constituent des atteintes à la liberté d'expression, doivent être dépenalisées. Qu'il s'agisse du discrédit porté sur une décision de justice ou des infractions du droit de la presse comme la diffamation ou l'injure, elles peuvent faire l'objet de réparations civiles mais leur pénalisation n'est pas nécessaire. Il conviendra par contre de conserver les infractions à caractère discriminatoire.

Le respect de la présomption d'innocence commande que l'incrimination du refus de prélèvement génétique ne concerne que les personnes définitivement condamnées.

La politique en matière d'infraction à la législation sur les stupéfiants doit être entièrement rénovée pour laisser une large place à la réduction des risques et à la vraie prise en compte des objectifs de santé publique. Cette politique doit inclure la légalisation contrôlée du cannabis, une dépenalisation de l'usage de stupéfiants, ainsi que de la détention, du transport et de l'acquisition de stupéfiants correspondant à un usage personnel.

Il convient enfin de repenser la répression des infractions routières qui occupent très largement les tribunaux au point que certains parquets ne les traitent en pratique que de façon standardisée sans se préoccuper du suivi ou de l'efficacité de la réponse apportée. Il n'est d'ailleurs pas démontré que la sanction pénale ait un quelconque effet dissuasif, un traitement administratif ou fondé essentiellement sur des soins semblant tout aussi efficace. Il conviendrait donc de remplacer le traitement standardisé et en grande partie pénal des comportements routiers par une réponse plus nuancée au regard de leur origine, afin de réserver la sanction pénale aux comportements les plus graves constituant une mise en danger significative d'autrui. Les autres pourraient faire l'objet d'un traitement administratif (retrait de points ou de permis, stage, orientation vers des soins...) après un passage devant une commission avec l'assistance d'un avocat. La contestation de cette sanction devant l'autorité judiciaire serait néanmoins toujours possible, éventuellement devant une formation composée de magistrats, d'usagers de la route et d'associations représentatives. En tout état de cause, les sanctions automatiques devraient être abrogées.

S'agissant des infractions dites « techniques » (urbanisme, construction, habitation, droit du travail, hygiène et sécurité, consommation, environnement) le Syndicat de la magistrature rappelle son hostilité à leur dépenalisation, considérant qu'une dérégulation pénale de ces secteurs, dont les infractions sont déjà peu ou mal réprimées, serait de nature à adresser un message de « laisser faire » incompatible avec le but poursuivi par le législateur dans ces domaines essentiels pour la protection et la sécurité collective.

2) La clarification des rôles au sein de la justice pénale

Le Syndicat de la magistrature rejoint les préoccupations du groupe de travail sur la nécessité de réfléchir aux rôles respectifs du parquet et du siège dans la conduite de l'action pénale et de voir comment chacun pouvait contribuer, dans l'exercice de ses prérogatives propres, à une amélioration de l'efficacité collective.

Le Syndicat de la magistrature a insisté, devant la commission de modernisation de l'action publique, sur le fait que si la détermination de la politique pénale appartient bien aux procureurs de la République, les choix opérés par les parquets ont une conséquence directe sur l'activité des magistrats du siège et sur leur organisation en termes de tenue des audiences pénales, et qu'il était donc indispensable que le dialogue autour de la politique pénale suivie par le parquet soit institutionnalisé, sans remettre en cause le rôle dévolu à chacun.

La loi du 25 juillet 2013, en disposant que les procureurs de la République et les procureurs généraux informent, au moins une fois par an, l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet « *des conditions de mise en œuvre, dans leur ressort de la politique pénale et des instructions générales adressées à cette fin par le ministre de la justice* » officialise le dialogue indispensable entre les magistrats du siège et du parquet.

Le Syndicat de la magistrature approuve donc la proposition du groupe de travail d'instaurer une dynamique interne d'analyse et de concertation propre à la définition d'une véritable politique de juridiction.

Mais pour que ce dialogue puisse avoir lieu, encore faut-il que les assemblées générales ne soient pas désertées par les magistrats et qu'elles soient un réel lieu de débat et de concertation. Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui, ces instances n'ayant en réalité qu'un rôle subalterne et d'affichage, alors que les chefs de juridiction ont la mainmise sur l'organisation des services comme sur l'affectation des magistrats.

Toute réforme de l'organisation judiciaire doit donc permettre de renforcer le poids de ces instances de concertation, pour les magistrats du siège comme pour les magistrats du parquet, et ce d'autant plus que serait envisagée une organisation judiciaire augmentant la flexibilité des moyens matériels et humains des juridictions. Les juridictions devraient également élaborer de véritables « *projets de juridiction* » après une concertation réunissant magistrats et fonctionnaires qui permettrait notamment de définir les besoins de la juridiction, l'adaptation de son fonctionnement à ses moyens et à ses

priorités. Le Syndicat de la magistrature soutient également que le suivi du budget des juridictions devrait pouvoir faire l'objet d'un processus démocratique et être soumis à l'assemblée générale.

Il convient également comme nous l'avons écrit dans notre contribution, de réaffirmer l'office du juge pénal. Or, l'évolution de ces dernières années a conduit à opérer une confusion des rôles de poursuite et de jugement. Le juge a été désinvesti de sa fonction de juger tandis que le parquet s'est vu confier des fonctions quasi-juridictionnelles :

Les demandes de justice sont fortes. Les contentieux de masse se sont développés, que ce soit au civil avec les divorces ou les tutelles, ou au pénal. Les dernières années ont vu se développer une forte demande de réponse pénale immédiate, qui a conduit l'organisation des juridictions à consacrer de plus en plus de temps au pénal au détriment du contentieux civil. Les juges ont fortement augmenté leur productivité, mais cette démarche est sans fin et a conduit à adopter des pratiques managériales et productivistes réduisant sans cesse l'espace de l'office du juge, tant au pénal qu'au civil. Réduction du recours à la collégialité, diminution du temps consacré à l'audience, établissement de procédures types ou de barèmes, toutes ces évolutions conduisent à réduire l'office du juge, y compris dans son rôle fondamental de garant des libertés individuelles.

En matière pénale, le développement des procédures rapides et non contradictoires ont limité l'intervention du juge, qui est de plus en plus ponctuelle et formelle. Dans les procédures de composition pénale, ou les ordonnances pénales, le juge se contente, sur dossier, d'homologuer les décisions prises par les magistrats du parquet. Dans la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, une audience est certes tenue, le prévenu est assisté, mais le juge se contente d'homologuer l'accord conclu entre le parquet et l'avocat du prévenu. Or, cette procédure ne laisse aucune place au contradictoire, le prévenu n'ayant bien souvent d'autres choix que d'accepter la peine proposée par le parquet.

Ces procédures ne présentent que très peu de garanties d'un procès équitable pour le prévenu, et le rôle du juge y est particulièrement limité. Pourtant, le champ de ces procédures s'élargit sans cesse, et la CRPC permet aujourd'hui d'homologuer un accord conclu après un déferrement, ou de prononcer des peines d'emprisonnement ferme.

Le Syndicat de la magistrature est donc fortement opposé à la proposition consistant à généraliser, sans la rendre obligatoire, la tenue par le juge d'application des peines de l'audience de CRPC afin de lier l'homologation de la peine et sa mise à exécution, et d'alléger la prise en charge des dossiers par les services de l'application des peines. Il ne peut suivre le groupe lorsqu'il affirme que la CRPC introduit une « appréciable souplesse » dans les modes de poursuites », quand la « souplesse » aboutit à opérer une confusion entre l'autorité de poursuite et l'autorité de jugement. La proposition qui consiste à

confier au JAP le soin d'homologuer les peines proposées par le parquet accroît encore plus la confusion en gommant l'aspect « homologation » de la procédure au profit de « l'exécution » d'une peine proposée par le parquet...

S'agissant du JLD, le Syndicat de la magistrature approuve l'orientation du groupe de travail qui lui reconnaît une fonction devenue centrale dans notre procédure pénale et dans le contrôle des mesures privatives ou restrictives de liberté. Mais il faut aller plus loin et le simple changement de dénomination en « juge des libertés » ne suffit pas à en faire un juge spécialisé à part entière et protégé dans son statut.

Le Syndicat de la magistrature rappelle que les missions du JLD sont susceptibles d'évoluer encore. Le projet de loi sur la protection du secret des sources des journalistes, qui confie au JLD le soin d'apprécier les atteintes qui peuvent être portées à ce principe, en est un exemple. La question de l'étendue des pouvoirs du parquet lors de l'enquête, et de son statut, est régulièrement posée par la cour de cassation ou la CEDH, les récents arrêts de la cour de cassation en matière de géolocalisation en étant une autre illustration.

Les fonctions de JLD sont particulièrement exposées. Si le principe d'inamovibilité protège le juge contre le risque d'un déplacement arbitraire dans une autre juridiction, il reste en revanche singulièrement démuné face au risque d'un changement d'affectation au sein de la juridiction à laquelle il appartient. Or, ce risque peut s'avérer particulièrement déstabilisant dès lors que le pouvoir d'affectation peut être dévoyé pour sanctionner ou tenter d'influencer des pratiques professionnelles de ces magistrats.

Ces fonctions doivent être mises à l'abri de toute tentative d'intervention par une affectation résultant non plus de la décision du chef de juridiction, mais d'un décret spécifique. Cette évolution permettra en outre au CSM de choisir pour ce type de fonctions les magistrats les plus compétents, et ainsi de rompre avec la pratique actuelle consistant à affecter à ces postes les magistrats les derniers arrivés.

Le groupe de travail doit donc préconiser la nomination du JLD par décret pour l'ensemble de ses missions actuelles, y compris lorsqu'il intervient dans le champ des soins contraints,

Le Syndicat de la magistrature est par contre très réservé sur la proposition consistant à faire établir par un assistant de justice une synthèse d'un dossier d'instruction qui serait versée en procédure. Lorsque la complexité d'un dossier le justifie, c'est au magistrat instructeur de faire une synthèse qui pourra être discutée contradictoirement par les parties, ou le JLD lorsqu'il

motive une ordonnance. Ces magistrats peuvent être aidés dans leur tâche par un assistant de justice, mais il paraît dangereux de déléguer à ces derniers une telle possibilité. Dès lors, le droit d'accès permanent au dossier pour le JLD ne se justifie pas.

Le Syndicat de la magistrature rappelle au contraire que le service du JLD doit être organisé de manière à lui permettre d'exercer dans des conditions normales son contrôle, et que les chefs de juridictions doivent veiller tout particulièrement à ce qu'ils bénéficient du temps nécessaire à la préparation des dossiers et à la motivation de leurs décisions.

3) Enrichir l'intervention judiciaire en matière civile

Le groupe de travail formule de nombreuses propositions pour améliorer l'intervention du juge civil, tant en amont du procès que pendant son déroulement.

- la médiation : Comme il l'a indiqué dans sa contribution, le Syndicat de la magistrature est favorable aux mesures destinées à favoriser la conciliation et la médiation, qui ne devra toutefois pas être obligatoire et interdire au justiciable de soumettre son litige à une juridiction. Il n'a donc pas d'observations sur les mesures préconisées par le groupe de travail pour « inciter » à la médiation

- la procédure civile : le Syndicat de la magistrature est attaché à la procédure orale et à la non représentation obligatoire. Il n'est pas favorable au passage en cours de procédure d'une procédure orale à une procédure écrite ou inversement, et n'en voit guère l'utilité depuis la réforme de la procédure orale du 1er octobre 2010 qui en a assoupli les règles

- la création de l'acte de procédure d'avocat : le Syndicat de la magistrature est réservé sur cette proposition. Il s'agit en réalité, lorsque les parties en sont d'accord, d'accomplir les actes d'enquête civile entre avocats et en dehors du juge. Une telle procédure aura un coût certain pour les parties que seules pourront supporter les plus aisées. Les parties qui bénéficieront de l'aide juridictionnelle, elles, n'y auront pas accès faute d'une indemnisation suffisante des avocats. Le juge sera totalement écarté de ces actes alors qu'en pratique, le juge qui ordonne une enquête civile ou un transport sur les lieux aboutit souvent à une conciliation. La recherche des éléments de preuve sera donc intégralement conduite par les parties et il est à craindre la mise en place d'une justice privée contraire au principe d'égalité des justiciables.

Comme nous l'écrivions dans notre contribution : *Le développement des modes alternatifs de résolution des litiges ne doit pas avoir pour objet principal de répondre à des contraintes budgétaires qui imposeraient de rechercher par tous moyens à limiter l'intervention du juge dans certains contentieux. L'équilibre entre les parties dans la recherche et le contenu de l'accord doit par ailleurs être garanti.*

Le juge doit rester l'acteur principal du mode alternatif de résolution des litiges

- La procédure d'appel : le Syndicat de la magistrature est opposé à toute réforme qui limiterait le droit des parties à faire appel.

La limitation de l'appel à la critique de la décision de première instance, qui impose, pour en assouplir les effets, la mise en place d'une formation collégiale des recours chargée de statuer sur les mises en cause, les moyens et documents nouveaux, sera de nature à complexifier inutilement la procédure d'appel.

En outre, le groupe de travail a tenu compte, pour faire cette proposition, de la situation préoccupante des TGI et de la nécessité de les renforcer au détriment des cours d'appel qui ont, elles, amélioré leurs délais de traitement des affaires. La réforme de l'appel est donc justifiée par des contraintes budgétaires et la pénurie des effectifs, et non par l'amélioration du service rendu au justiciable, ce qui ne peut être accepté.

- La représentation des parties : le Syndicat de la magistrature est opposé à l'extension du champ de la représentation obligatoire, qu'il s'agisse d'affaires jugées en premier ou en dernier ressort, ou en fonction de la technicité juridique du litige

4) promouvoir le travail en équipe

Comme le syndicat de la magistrature l'a indiqué dans sa contribution, il n'est pas opposé à un travail plus collectif des magistrats.

- la mise en place de référentiels, la formalisation d'échanges de jurisprudence, la création d'espaces partagés, l'amélioration du dialogue entre les juges, peuvent être envisagés pour améliorer la cohérence de la justice, sous réserve de ne pas empiéter sur la liberté d'appréciation du juge, corollaire indispensable à l'indépendance de la justice. Ainsi que nous l'écrivions dans notre contribution :

La généralisation de barèmes, l'utilisation accrue de l'informatique, l'existence de trames pré-rédigées, laissent craindre une justice formatée ou tout sera décidé par avance.

S'il convient de favoriser la connaissance et la confrontation au sein d'un même tribunal des jurisprudences, si l'utilisation de barèmes peut être utile au justiciable, en ce qu'il pourra acquérir une connaissance de ce que peut être l'issue d'un procès, et faciliter le travail du juge, la question reste posée des limites que doit avoir cette aide à la décision.

Se pose aussi la question de la généralisation d'arrêts pilote dans les contentieux de masse, qui ne peut en aucun cas avoir pour effet de limiter le débat contradictoire.

Plus généralement, il faut se poser la question de l'uniformisation de la jurisprudence, du rôle et de la diffusion de la jurisprudence de la cour de cassation. Le Syndicat de la magistrature rappelle que s'il est légitime d'assurer une certaine homogénéité et prévisibilité des décisions, le droit est par nature évolutif et que certaines juridictions ont su résister pour faire avancer des questions d'ordre public. Il restera donc vigilant pour que les « aides à la décision » qui seront apportées au juge ne réduisent pas de façon drastique son office, et que tout justiciable puisse vouloir « tenter sa chance » sans avoir perdu d'avance en conservant un accès effectif à un juge.

- Le Syndicat de la magistrature est toutefois réservé sur la proposition consistant à recruter des juges en service extraordinaire au sein de facultés de droit et de leur permettre, tout en poursuivant leurs activités universitaires, de compléter les formations collégiales de jugement pour enrichir la collégialité dans les affaires complexes. Si le Syndicat de la magistrature est favorable à des échanges entre les universités et les juridictions, qui pourrait s'opérer par le recrutement d'assistants de justice spécialisés, il paraît difficilement concevable de les associer de façon ponctuelle aux décisions juridictionnelles sans que leur indépendance soit assurée. Le Syndicat de la magistrature est plutôt favorable à un recrutement latéral plus large qu'aujourd'hui en direction des universitaires.

- Le greffier juridictionnel : le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé à la déjudiciarisation de certains contentieux comme celui du divorce. Mais il considère que l'on ne peut pas, au prétexte d'un recrutement insuffisant de magistrats, abandonner des pans entiers de contentieux au profit d'autres intervenants comme les greffiers et les assistants de justice dont l'indépendance statutaire ne sera pas assurée.

Comme il l'indiquait dans sa contribution :

Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé, en soi, à de tels types de transferts de compétence. Pour autant, il rappelle qu'il ne peut s'agir pour le juge de se "débarrasser" de certaines tâches, mais qu'il s'agit de travailler mieux pour améliorer la qualité du service rendu au justiciable.

Or, il est à craindre, pour les fonctionnaires, un "marché de dupes". En effet, les rémunérations des fonctionnaires n'ont pas été revalorisées depuis des années. La

situation des greffes est particulièrement catastrophique, nul ne contestant qu'ils supportent particulièrement les conséquences de longues années de crise et de disette budgétaire. Un transfert de compétences à leur profit ne peut donc s'entendre qu'avec un renforcement des moyens des greffes, et une revalorisation effective de leur statut. Faute de quoi, le juge se sera déchargé de certaines tâches au profit de greffiers qui verront accroître les leurs sans réelle revalorisation statutaire et sans moyens de les accomplir.

Le Syndicat de la magistrature est en conséquence très réservé sur une telle évolution. Pour autant, il est possible de créer un corps spécifique de fonctionnaires, qui pourraient se voir confier certaines missions par la loi, comme celle de recueillir des consentements. Mais cette évolution ne sera pas possible si l'indépendance de ces fonctionnaires n'est pas garantie. Cette indépendance peut par contre être garantie si les fonctionnaires se voient transférer certaines tâches par délégation du juge lui même indépendant. Cette évolution rencontre toutefois l'opposition des organisations syndicales de fonctionnaires.

Quant à la création d'un greffier juridictionnel responsable de la procédure, le Syndicat de la magistrature considère que cette fonction correspond à la mission actuelle du greffier. C'est parce que la situation des greffes est catastrophique en terme de pénurie de fonctionnaires qu'il leur est impossible aujourd'hui de remplir toutes leurs missions, et qu'ils doivent, dans la réalité, pallier en permanence à l'urgence. Aucune réforme digne de ce nom ne peut être entreprise sans un renforcement des greffes en personnel.

Le groupe de travail propose de renforcer les compétences du greffier juridictionnel dans les missions suivantes :

- la mise en état. Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé à un transfert limité des compétences du juge de la mise en état sur le greffier juridictionnel, qui pourrait délivrer les injonctions de conclure ou les ordonnances de clôture. Il est par contre opposé au transfert des décisions relatives à la recevabilité, à la compétence ou aux mesures d'instruction qui doivent rester du ressort du juge.

- le Syndicat de la magistrature est opposé à la mise en place d'entretiens préalables des parties assistées de leur conseil en matière familiale ou dans certaines affaires civiles. Il s'agira d'une charge supplémentaire pour les greffes. Elle va en outre alourdir la procédure pour les parties sans augmenter sérieusement les chances de succès d'un accord. Il est préférable de favoriser la mise en place d'une conciliation obligatoire pour certains contentieux.

- le syndicat de la magistrature est opposé à l'intervention d'un greffier juridictionnel dans l'enquête pénale telle qu'envisagée par le groupe : possibilité de signer des soit transmis, de diligenter des enquêtes ou des recherches complémentaires, d'entretenir un dialogue approprié avec les

enquêteurs. Ces missions font partie de l'office du parquetier qui ne doit pas en être dépossédé.

- s'agissant de la matière gracieuse, le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé au transfert de compétences envisagé.

- comme il l'indique plus haut, le Syndicat de la magistrature est favorable à une déjudiciarisation du divorce. Il est donc opposé au transfert du prononcé du divorce par consentement mutuel au greffier juridictionnel. Celui-ci pourrait toutefois être compétent pour l'enregistrement de la convention établie entre les parties sur les conséquences du divorce.

- le Syndicat de la magistrature est opposé au transfert de compétences en matière d'injonctions de payer, même si le contentieux du crédit en est exclu. Il s'agit d'une décision juridictionnelle qui doit rester du ressort du juge. Il en est de même en ce qui concerne le contentieux du surendettement.

Le Syndicat de la magistrature insiste sur le fait que tout transfert de compétence doit être accompagné de garanties statutaires d'indépendance des greffiers juridictionnels, et d'une réelle revalorisation de leur statut. Cette réforme doit enfin être accompagnée des moyens humains et matériels permettant aux greffiers d'appréhender ces nouvelles fonctions. Faute de quoi, cette réforme accroîtra les difficultés des greffes et l'incompréhension entre magistrats et fonctionnaires.

- les assistants de justice : le Syndicat de la magistrature considère que le rôle des assistants de justice pourrait être plus important, si leur emploi était pérenne, s'ils bénéficiaient d'un statut plus protecteur et si, affectés à un magistrat, à un service ou à une chambre, ils étaient de véritables assistants du juge : recherches de jurisprudence, aide à la rédaction ou à l'étude de dossiers techniques. Il est donc favorable au rapprochement entre l'institution judiciaire et les universités par la signature de conventions permettant d'associer plus étroitement ces compétences.

5) Adapter le débat judiciaire à notre temps

Le Syndicat de la magistrature est conscient que la justice doit s'adapter à l'évolution des technologies. Mais cette évolution ne peut se faire au détriment du respect du contradictoire fortement malmené aujourd'hui notamment en matière pénale.

Il est notamment opposé à une augmentation du recours à la visio-conférence, qui permettra demain, de tenir des audiences virtuelles où le juge serait seul dans sa salle d'audience à écouter des plaidoiries sans parties ni

avocats. Les dispositions actuelles permettant le recours à la visio-conférence en matière civile et pénale apparaissent suffisantes.

Le Syndicat de la magistrature est par contre favorable à la possibilité donnée aux justiciables de saisir la justice par voie électronique et de suivre le déroulement des procédures qui les concernent. S'agissant de la notification des décisions par la voie électronique, ou de la convocation aux audiences, elle doit être prévue pour les parties qui en acceptent le principe. Mais ce nouveau moyen de notification doit permettre au greffe de s'assurer que la notification ou la convocation a été reçue par son destinataire, et il doit être prévu, à défaut, une nouvelle notification par voie postale.

Paris le 30 juillet 2013

Justice du 21^{ème} siècle : Contribution du Syndicat de la magistrature aux groupes de travail « juridictions du 21^{ème} siècle » et « juge du 21^{ème} siècle »

Le Syndicat de la magistrature, depuis de nombreuses années, a fait le constat affligeant du manque de lisibilité et des difficultés croissantes d'accessibilité des citoyens à la justice. Dans sa plateforme « pour une révolution judiciaire » qui articule constats, analyses et propositions de réforme, il regrettait l'absence totale de prise en compte de ces questions à l'occasion de la réforme de la carte judiciaire engagée en 2007 par Rachida Dati et formulait de nombreuses propositions pour répondre à cette exigence démocratique. En 2008, il a activement participé aux travaux de la commission Guinchard.

Aujourd'hui, le contexte de pénurie budgétaire s'est aggravé, et le ministère de la justice, pourtant reconnu prioritaire, subit comme les autres de plein fouet cette crise : les postes vacants de magistrats comme de fonctionnaires se multiplient et la justice peine à remplir ses missions.

Le Syndicat de la magistrature n'a jamais contesté la nécessité de moderniser le service public de la justice. Il a toujours considéré que la réorganisation des contentieux allait de pair avec une réforme de l'organisation judiciaire, car moderniser le service public de la justice suppose avant tout de repenser les modes d'intervention judiciaire pour permettre un égal accès au droit et au juge.

Il a ainsi approuvé la création par le ministère de la justice des groupes de travail sur la juridiction et le juge du 21^{ème} siècle. Il est présent dans ces

deux groupes de travail pour y défendre :

- une organisation judiciaire respectant le principe de l'égalité des justiciables, l'indépendance des juges, la cohérence et l'accessibilité de la justice ;
- le maintien des missions essentielles du juge qui, au delà de dire le droit, est un juge protecteur et gardien des libertés individuelles.

Or, les inquiétudes sont grandes de voir ces principes se perdre au nom d'une « rationalisation des moyens ». Les expériences des années passées montrent que les difficultés de la justice et l'explosion des contentieux ont toujours été abordées dans une logique de flux. Il ne s'agissait que de désengorger une institution menacée d'asphyxie, en « recentrant le juge sur son cœur de métier » dans une logique purement comptable consistant à faire de « l'économie de temps » de magistrats et de greffiers : fermeture de sites judiciaires, flexibilité des personnels, transfert des contentieux de masse.

Il ne peut par ailleurs être fait abstraction de la pression pénale, qui conduit à faire peser sur les magistrats du parquet la responsabilité d'une réponse pénale systématique et à renforcer sans cesse les effectifs attribués aux missions pénales de la justice, au détriment de la justice civile où, pour certains, le juge devrait être cantonné à un rôle d'arbitre.

Le Syndicat de la magistrature rappelle que l'amélioration du service rendu au justiciable doit être au centre des réflexions des groupes de travail.

C'est en ce sens qu'il formule des propositions tendant à améliorer l'accès au droit et à donner au justiciable l'accès concret, effectif et efficace à un juge indépendant, que lui garantit la Convention européenne des droits de l'Homme.

C'est en ce sens aussi qu'il défend l'idée d'un juge acteur plus qu'arbitre pour rétablir les déséquilibres pouvant exister entre les parties au procès.

La mission première du juge est de dire le droit, mais le juge est aussi un juge protecteur et un gardien des libertés individuelles. Ces missions essentielles doivent être sauvegardées.

Sa contribution portera sur les points suivants :

I. L'accessibilité de la justice

1) L'accès au droit

a) Les structures d'accès au droit

- b) La création de guichets uniques de greffe*
- c) Vers un service public de l'accès au droit ?*
- d) La mise en place de structures de défense dédiées*
- e) L'accueil et l'information des justiciables*

2) L'accès au juge

- a) Restaurer la gratuité de la justice*
- b) Elargir le champ des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle*
- c) Le maintien d'un système d'aide juridictionnelle financé par l'Etat*
- d) Garantir une proximité du lieu de justice pour tous*

II. La lisibilité de la justice, le périmètre de l'intervention du juge

1) redéfinir le périmètre d'intervention de la justice

- a) le champ d'intervention du juge pénal*
- b) Le champ d'intervention du juge civil*

2) Favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges

- a) La conciliation*
- b) La médiation*
- c) La création d'instances préalables paritaires*

3) Une organisation judiciaire pertinente en fonction des contentieux

- a) Le TPI, une « fausse bonne solution »*
- b) Préserver l'autonomie de la juridiction d'instance*
- c) Créer un « tribunal de la famille »*
- d) Créer un « tribunal de la protection sociale »*

- e) *Maintenir la juridiction prud'homale*
- f) *La nécessaire réforme des tribunaux de commerce*
- g) *La question des cours d'appel*

4) Réaffirmer l'office du juge

- a) *renforcer la collégialité*
- b) *En matière pénale, supprimer les procédures simplifiées*
- c) *L'office des magistrats du parquet*
- d) *En matière civile, éviter le « formatage » des décisions*
- e) *Le juge dans une équipe, mais laquelle ?*

III Une justice indépendante

1) Des conditions de nomination garantissant l'indépendance des magistrats et le respect du juge naturel

- a) *La protection des fonctions spécialisées*
- b) *Les critères de répartition des affaires*
- c) *Le statut des magistrats placés*

2) Restaurer la démocratie en juridiction

- a) *La démocratisation du fonctionnement des juridictions*
- b) *La création d'un « conseil de justice local »*
- c) *La gestion des juridictions*

3) Le budget global de la justice

I. L'accessibilité de la justice

C'est un fait que les citoyens connaissent mal leur justice et peinent à y accéder. Pour le citoyen, la justice est chère, peu accessible et incompréhensible. La question de l'accès au droit doit être distincte de l'accès effectif au juge. Le justiciable doit d'abord accéder à la connaissance du droit, pour savoir comment résoudre son litige, et s'il a des chances de succès. Il doit pouvoir, en cas de besoin, être accompagné dans ses démarches. Il doit par ailleurs pouvoir accéder effectivement à un juge.

1) L'accès au droit

Aujourd'hui, l'enseignement de l'organisation judiciaire et des rudiments du droit est prévu dans les établissements secondaires, mais il reste très insatisfaisant. Il est indispensable de remédier à cette lacune qui pénalise tant les citoyens que l'institution.

Au delà de cette observation, cet enseignement est inaccessible aux personnes les plus défavorisées ou vulnérables, qui n'ont, bien souvent, pas conscience d'être des sujets de droit. Leur positionnement est défaillant ou effacé devant la justice, alors que de la réponse de celle-ci dépendent leur situation personnelle, leurs relations familiales, leurs conditions de vie au quotidien, comme des droits aussi fondamentaux que le droit au logement.

Il est donc essentiel que les justiciables puissent avoir non seulement accès au droit, à sa connaissance, mais également puissent être accompagnés dans leurs démarches.

a) Les structures d'accès au droit

En dépit d'une nette prise de conscience par les pouvoirs publics de l'importance de l'aide à l'accès au droit, il doit aujourd'hui être constaté que le budget qui y est consacré est dérisoire. Les structures d'accès au droit existent pourtant, qu'il s'agisse des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) ou des maisons de justice et du droit (MJD).

En mars 2013, le nombre de départements dotés d'un CDAD s'élevait à 99. Ayant pour mission principale de définir une politique de l'accès au droit dans le département, et d'animer les actions en matière d'accès au droit, leur rôle est essentiel mais leur activité et les moyens dont ils sont dotés sont inégalement répartis sur le territoire. Ils exercent leur mission grâce à un réseau de points d'accès au droit (PAD) qui se répartissent sur l'ensemble du

territoire national de façon hétérogène en fonction de la densité de population. Les permanences d'avocats, huissiers ou notaires y sont tenues de façon très inégales.

Enfin, les CDAD ne sont pas toujours dotés de personnels de justice pérennes, compte tenu de la carence en effectifs de greffe dans les juridictions qui rend impossible la délégation de personnels dans ces structures.

Il en résulte une inégalité criante des citoyens devant l'accès au droit, certains bénéficiant d'une multitude de structures, et d'autres de très peu de points d'accès.

Il convient en conséquence de mettre en oeuvre une véritable politique de l'accès au droit par un maillage territorial cohérent de ces structures et un renforcement de la présence des personnels du ministère de la justice.

b) la création de guichets uniques de greffe

Afin de faciliter les démarches des justiciables et assurer un accès effectif à la justice, le Syndicat de la magistrature préconise depuis longtemps la création de guichets uniques de greffe (GUG). Cette disposition est de nature à répondre aux exigences de simplification et de cohérence de l'action judiciaire.

Les GUG doivent permettre la réalisation de tous les actes, avec à terme une compétence universelle, ne nécessitant pas la représentation par avocat ou le recours à un huissier de justice. Ils doivent être des lieux accessibles à tous, permettant en toute confidentialité le traitement immédiat de la demande du justiciable. A cet égard, selon les implantations géographiques, il sera utile d'avoir recours à des interprètes pour favoriser l'expression des personnes parlant mal la langue française.

Ils doivent s'inscrire dans des démarches d'accès au droit coordonnées par le CDAD local, et permettre le cas échéant : la prise en charge par une association d'aide aux victimes, la fourniture de renseignements de qualité (sur une procédure en cours, sur une démarche à effectuer, sur un point de droit appelant une réponse simple), ou une orientation (vers une consultation d'avocat, un conciliateur, un médiateur, un point d'accès au droit, une association, une administration...).

Ils doivent donc servir de point d'entrée unique à l'institution judiciaire. A ce titre, ils ont vocation à être mis en réseau, non seulement avec les PAD ou les MJD, mais aussi avec d'autres services publics.

c) Vers un service public de l'accès au droit ?

La demande de droit s'exprime naturellement à l'occasion de la naissance d'un litige. Mais elle est en réalité très générale et concerne tous les domaines de la vie quotidienne : emploi, droits sociaux, droit du travail, sécurité, consommation... Elle ne concerne donc pas seulement le ministère de la justice, mais toutes les administrations, les collectivités territoriales, les organismes publics, et toutes les institutions qui remplissent des missions de service public. En outre, de nombreux acteurs interviennent comme le Défenseur des droits, les associations, les professions juridiques, pour conseiller, défendre ou accompagner les citoyens dans leurs démarches.

Au delà de la mise en oeuvre par le ministère de la justice d'une politique d'envergure de l'accès au droit, la question se pose en conséquence de la création d'un véritable service public de l'accès au droit, comme le préconisait la commission Bouchet en 2001, pour assurer, impulser et coordonner une véritable politique d'accès au droit.

d) la mise en place de structures de défense dédiées

Les populations les plus démunies rencontrent des difficultés particulières à connaître et exercer leurs droits. Plus de 60% des locataires convoqués aux fins d'expulsion devant le juge d'instance, par exemple, ne comparaissent pas devant le tribunal dans l'ignorance des droits qu'ils pourraient mettre en oeuvre, ou de leur chance de succès. Pour ces personnes, qui n'ont pas conscience d'être des sujets de droit, les dispositifs d'accès aux droits, qui supposent une démarche volontaire, sont inadaptés.

La question se pose donc de mettre en place des structures ou des groupes de défense dédiés à certaines catégories de personnes ou de contentieux, afin de permettre une assistance et un accompagnement de ces justiciables. Si les avocats, attachés au caractère libéral de l'exercice de leur profession, sont d'une manière générale opposés au salariat que sous-entend l'activité de ces structures ou de ces groupes, des groupes de défense pénale ou dédiés aux étrangers existent déjà et des expérimentations sont en cours sur le contentieux du logement dans certains barreaux comme Montpellier.

Il convient donc de réfléchir à la mise en place de ce type de structures de défense pour certains justiciables peu accessibles aux dispositifs classiques d'accès au droit.

e) l'accueil et l'information des justiciables

La justice peut apparaître extrêmement compliquée pour des justiciables qui

n'auront parfois affaire à elle qu'une fois dans leur vie. L'accueil qui leur est réservé dans nos lieux de justice doit donc être amélioré. Il faut par ailleurs renforcer l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier.

D'ores et déjà, de nombreux tribunaux proposent des requêtes types ainsi que des documents ou fiches pratiques qui permettent une meilleure information et une aide dans les démarches à accomplir. Cette pratique peut être généralisée lorsque la saisine du tribunal est faite par simple requête.

Par ailleurs, il est important que le justiciable puisse, avant de s'engager dans un procès, obtenir des informations sur les chances de succès de sa requête. Or, la jurisprudence, qu'elle soit nationale ou locale, comme l'existence de barèmes, si elle a été élaborée, restent bien souvent l'affaire des professionnels et, parce qu'elles sont compliquées et techniques, inaccessibles aux justiciables qui ne sont pas accompagnés. Il est donc très important que ces éléments puissent être mis à leur disposition de façon simple et pratique.

2) l'accès au juge

La réforme de la carte judiciaire a éloigné le juge du justiciable, et l'accès à un tribunal, dans bien des territoires, est devenu très difficile ou très onéreux pour ceux qui ne disposent pas de moyen de transport personnel, à savoir les personnes les plus fragiles et les plus démunies. À ces difficultés s'est ajoutée la création des taxes de 35 euros et de 150 euros, qui ont dissuadé nombre de justiciables aux revenus modestes – mais non dispensés de timbre – d'avoir recours à la justice. L'Etat peine à financer ses missions essentielles, remises en cause dans un contexte de fortes restrictions budgétaires. Il est donc à craindre qu'il accentue son désengagement au profit de financements privés, renforçant encore les inégalités entre les justiciables. Le Syndicat de la magistrature entend ici rappeler que la justice pour être accessible à tous doit être gratuite, que les personnes les plus démunies et les plus fragiles doivent pouvoir bénéficier d'une assistance de qualité par un avocat, et qu'enfin l'implantation des sites judiciaires doit favoriser la proximité.

a) restaurer la gratuité de la justice.

Depuis le 1er octobre 2011, tout justiciable qui veut introduire une action en justice doit acquitter une taxe de 35 euros, sauf s'il bénéficie de l'aide juridictionnelle, ou dans certains contentieux qui continuent à bénéficier de la gratuité (surendettement, contentieux de la sécurité sociale, tutelles...)

A cette taxe s'est ajoutée en 2012 une taxe de 150 euros à régler en appel.

Que ce soit pour financer l'aide juridictionnelle au titre de l'assistance en

garde à vue, ou le coût de la suppression de la profession d'avoué, la création de ces taxes est significative du désengagement de l'Etat dans le financement du service public de la justice.

Ces taxes sont particulièrement injustes. Elles ont pour conséquence de priver de nombreux justiciables de l'accès au juge, au motif allégué d'améliorer justement leur accès à ce juge. Le Syndicat de la magistrature en demande la suppression pure et simple.

Le gouvernement actuel s'était engagé à supprimer la taxe de 35 euros s'il trouvait des ressources susceptibles de la compenser. La ministre de la justice vient d'en annoncer la suppression à partir de 2014, et l'augmentation de façon temporaire des crédits consacrés à l'aide juridictionnelle de 60 millions d'euros.

Le Syndicat de la magistrature s'est réjoui de cette annonce, tout en rappelant que l'engagement de l'Etat dans le financement de l'aide juridictionnelle devait être pérenne.

b) Elargir le champ des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle

Les plafonds de l'aide juridictionnelle sont actuellement très bas (929 euros pour l'aide juridictionnelle totale et 1393 euros pour l'aide juridictionnelle partielle). Ils interdisent de fait à de nombreuses personnes aux revenus très modestes de bénéficier de l'assistance d'un avocat. Il convient donc de réévaluer les plafonds d'aide juridictionnelle y compris pour l'aide juridictionnelle partielle, et de limiter le nombre de plafonds intermédiaires afin de simplifier et d'en rendre plus lisibles les conditions d'attribution.

La rémunération des missions devra par ailleurs être augmentée. Le procès n'est en effet équitable et l'accès au droit effectif, au sens de la CEDH et de la Charte des droits fondamentaux, que si les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle bénéficient d'une défense d'égale qualité. Or, en l'état, la rétribution des avocats est globalement insuffisante et ne prend pas intégralement en compte le temps consacré et la complexité de certaines affaires.

Une étude menée par le barreau indique que le coût horaire d'un cabinet d'avocat sans secrétaire s'élève à 75 euros HT alors que l'allocation versée au titre des différentes missions est de l'ordre de 45 à 50 euros de l'heure (sur la base d'une UV fixée entre 22 et 25 euros pour une demi-heure de travail).

À supposer ces chiffres vérifiés, l'équilibre d'un cabinet travaillant

principalement à l'aide juridictionnelle dépend de la capacité de l'avocat à accomplir ses missions en un temps inférieur à celui évalué pour sa rémunération, ce qui n'est assurément pas un gage de qualité.

Le Syndicat de la magistrature est particulièrement conscient du coût de ces mesures et des contraintes actuelles pesant sur le budget de l'Etat. Il doit pourtant être observé que, rapporté à la moyenne des dépenses d'aide juridictionnelle par habitant, la France conserve une marge d'évolution significative (4,9 euros/habitant contre 8 euros/habitant en moyenne).

Il rappelle que la présence de l'avocat est indispensable dans bien des domaines pour garantir le respect effectif des droits des personnes, et notamment les personnes se situant dans un rapport déséquilibré par rapport à leur adversaire : locataire/bailleur, salarié/employeur...Par ailleurs, certaines personnes ne bénéficient pas aujourd'hui systématiquement de l'assistance d'un avocat alors que leur situation de particulière vulnérabilité le justifie pourtant (étrangers, personnes hospitalisées sous contrainte etc...).

L'accès au droit et au juge ne peut se concevoir sans une aide juridictionnelle garantissant l'effectivité de ce droit.

c) Le maintien d'un système d'aide juridictionnelle financé par l'Etat

De nouveaux domaines d'intervention (présence de l'avocat en garde à vue), de nouveaux contentieux (soins sans consentement), l'évolution à la hausse du budget de l'aide juridictionnelle est inéluctable. Cette évolution ne doit pas être considérée comme une charge supplémentaire mais comme un signe de bonne santé démocratique.

Le système d'aide juridictionnelle financé par l'Etat doit être maintenu. L'accès à la justice pour tous relève de la solidarité nationale et l'Etat doit y consacrer les ressources nécessaires.

Ce système peut être amélioré. Il pourrait ainsi être fait un meilleur usage des dispositions de la loi du 10 juillet 1991, et notamment de ses articles 37, qui permet à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle d'obtenir le paiement d'une somme qui se substitue à la part contributive de l'Etat, ou 123, qui permet à l'Etat d'obtenir, sur la partie perdante, le remboursement des sommes qu'il a exposées au titre de l'aide juridictionnelle. Or, ces dispositifs sont peu mis en pratique, par méconnaissance pour l'article 37 ou en raison de la surcharge des greffes pour l'article 123.

Enfin, si rien ne s'oppose à ce que l'Etat recherche un financement sur des

fonds non publics, la plus grande prudence s'impose.

En premier lieu, l'Etat ne peut prendre d'une main ce qu'il redonnera de l'autre. Que ce soit par l'instauration de la taxe de 35 euros, ou d'une taxation du chiffre d'affaires des professions réglementées telle qu'envisagée un temps par le ministère de la justice, ces deux systèmes conduisent à solliciter les bénéficiaires mêmes du financement afin qu'ils y contribuent.

En second lieu, l'idée d'un recours à l'assurance privée progresse. De nombreuses personnes bénéficient en effet d'une assurance protection juridique, souvent liée à un contrat « multirisques habitation ». Il peut donc être tentant et séduisant de développer le recours à cette assurance pour pallier le désengagement de l'Etat.

Toutefois, la généralisation de ce système de financement n'apparaît pas souhaitable :

- de nombreux citoyens ne parviennent pas à régler les primes d'assurances obligatoires (automobile, habitation). Il serait inacceptable de développer un système qui ne serait accessible qu'aux plus aisés.

- le fonctionnement actuel des protections juridiques peut être préjudiciable aux assurés. L'assureur s'efforce de réduire ses coûts et peut orienter les litiges vers des transactions parce qu'elles seront moins coûteuses pour lui et non pour répondre aux intérêts de l'assuré. Les conflits d'intérêts sont fréquents et les droits de l'assuré peuvent ne pas être préservés. Le choix de l'avocat par l'assuré est découragé par la menace d'un surcoût, l'information est mauvaise, le conflit est nié si le litige n'apparaît pas gagnable, la confidentialité peut être mise à mal...La qualité de l'assistance dans le cadre de la protection pose question, et doit être mise en parallèle avec l'importance des bénéfices qu'en tirent les compagnies d'assurance.

En tout état de cause, la généralisation de l'assurance protection juridique ne peut pas être envisagée dans les contentieux du divorce ou en matière pénale, qui correspondent à l'activité essentielle des juridictions.

Le développement d'un tel système de financement ne pourrait donc s'envisager qu'à la marge.

Enfin, il a été proposé l'instauration d'une taxe sous forme de perception d'un droit affecté ou d'un droit de timbre sur les mutations et les actes soumis à enregistrement, dépôt ou publicité. Il pourrait être possible de souscrire à ce mode de financement, sous réserve qu'il reste complémentaire, et qu'il soit

précédé d'une étude d'impact et de faisabilité.

d) Garantir une proximité du lieu de justice pour tous

La réforme de la carte judiciaire de 2007 a conduit à la suppression de 22 tribunaux de grande instance, 176 tribunaux d'instance, 62 conseils de prud'hommes et 55 tribunaux de commerce.

Le Syndicat de la magistrature, dans son projet 2012 « pour une révolution judiciaire », préconisait de recenser les situations les plus critiques pour envisager la réouverture de certains de ces sites, en fonction de critères prenant désormais en compte les réalités locales.

Le ministère de la justice a, en 2012, choisi de limiter cette réflexion à 8 sites judiciaires : Saumur, Tulle, Marmande, Saint Gaudens, Millau, Guingamp et Belley, en demandant à la mission Daël d'examiner les conditions de la réouverture de ces sites. Si ce rapport est resté bien décevant, en ce qu'il n'a préconisé qu'une réouverture incomplète de ces sites, il a toutefois permis de mettre en évidence que plus la justice était éloignée des justiciables, moins ceux-ci y avaient recours. En effet, le nombre d'affaires nouvelles enregistrées après la fermeture par les juridictions ayant absorbé les TGI fermés était loin de correspondre à la somme des activités des deux sites.

Toute réforme de l'organisation judiciaire doit donc nécessairement veiller à l'accessibilité des lieux de justice au justiciable, non seulement en terme d'accès au droit, mais aussi en terme d'accès au juge.

Le champ d'étude de la mission Daël n'a pas permis un recensement des territoires désormais inaccessibles au justiciable. Il faut donc réexaminer la carte judiciaire et les évolutions en terme de renonciation à recours pour recenser ces lieux.

En outre, le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que pour être efficiente, la taille des juridictions devait rester raisonnable, et que l'accès à la justice et son coût pouvaient être également problématiques dans des structures trop grosses qui multiplient les échelons intermédiaires. La question se pose donc également du découpage de certaines « super structures », comme la cour d'appel de Paris ou bien le TGI de Bobigny.

Pour le Syndicat de la magistrature, les lieux où l'on rend la justice doivent être équitablement répartis sur le territoire national pour que chacun puisse y avoir accès dans les mêmes conditions. Ils doivent également être pérennes. À l'heure où les logiques gestionnaires prennent le pas sur la qualité du

service effectivement rendu au citoyen, les seules promesses de ne pas toucher à la carte judiciaire et de conserver les juridictions qui existent aujourd'hui, ne peuvent suffire à rassurer. Les audiences foraines et les chambres détachées sont des sites « démontables » qui peuvent disparaître si la situation des juridictions principales devient trop difficile. Ne resteront alors dans ces sites que des points d'accès au droit ou des GUG, eux mêmes fragilisés par l'incapacité des juridictions à y déléguer un personnel suffisant pour les faire fonctionner.

La réflexion doit donc porter sur une organisation de la justice qui préserve sa cohérence, sa lisibilité et son accessibilité, tout en lui permettant d'évoluer et de s'adapter aux besoins des justiciables.

II. La lisibilité de la justice et le périmètre d'intervention du juge

Le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que la modernisation du service public de la justice supposait avant tout de repenser les modes d'intervention judiciaire pour permettre un meilleur accès au droit et à la justice. À l'heure où le « besoin de justice » paraît s'accroître de façon considérable dans tous les secteurs du droit, où le « droit au juge » est un absolu protégé par la CEDH, la justice apparaît de moins en moins en capacité de répondre à ces impératifs. Elle doit donc s'adapter à ces exigences nouvelles, non pour faire des économies et déléguer à d'autres ses missions essentielles, mais pour permettre l'apaisement social.

Il s'agit donc de redéfinir le périmètre de l'intervention du juge et de favoriser le règlement amiable des conflits, de mettre en place une organisation judiciaire lisible en fonction des contentieux, et de réaffirmer l'office du juge dans tous ses aspects.

1) redéfinir le périmètre d'intervention de la justice

Nul ne conteste aujourd'hui que la justice n'est plus en capacité de traiter tous les contentieux. La question est donc posée de façon récurrente : quelles sont les missions substantielles du juge, quels sont ses fondamentaux, et que peut-on lui retirer sans porter atteinte à son office ?

a) le champ d'intervention du juge pénal

Pour le Syndicat de la magistrature, les politiques menées dans les dernières années ont mené à une impasse. Alors que l'office de protection du juge en

matière civile était sans cesse remis en question, il devait être apporté une réponse pénale systématique à tous les actes de délinquance posés quelque soit leur gravité. Cette situation a conduit à donner une place de plus en plus importante à la justice pénale, et à y affecter toujours plus de moyens en fonctionnaires et en magistrats au détriment de la justice civile.

Quant à l'efficacité d'une telle politique, le Syndicat de la magistrature dénonce depuis longtemps l'échec patent de cette politique du tout sécuritaire qui a conduit à une surpopulation carcérale inégalée sans améliorer la sécurité des citoyens.

Ce constat doit amener à s'interroger sur la réponse pénale efficiente et sur la répartition des moyens de la justice pénale au profit des dispositifs les plus efficaces en termes de réinsertion et donc de prévention de la récidive. Ce constat justifie également une politique de désinflation pénale, la réflexion devant porter sur les comportements qui doivent, ou non, être pénalisés dans notre société.

Pour le Syndicat de la magistrature, certains comportements ne relèvent pas du droit pénal : la vente à la sauvette, les filouteries d'aliments ou de transports, les fraudes aux allocations familiales, les dégradations légères. Ces comportements, qui ne portent pas atteintes à des valeurs fondamentales protégées dans l'intérêt de la société peuvent parfaitement être sanctionnés par le droit fiscal ou civil, et non par le droit pénal qui est totalement inadapté.

Il en est de même d'infractions comme la désertion, le rassemblement dans des halls d'immeuble, la mendicité agressive, les infractions liées aux carnets de circulation.

Certaines infractions, qui constituent des atteintes à la liberté d'expression, doivent être dépénalisées. Les infractions du droit de la presse comme la diffamation ou l'injure peuvent faire l'objet de réparations civiles mais leur pénalisation n'est pas nécessaire. Il conviendra seulement de conserver les infractions à caractère discriminatoire.

Le respect de la présomption d'innocence commande en outre que l'incrimination du refus de prélèvement génétique ne concerne que les personnes définitivement condamnées.

La politique en matière d'infraction à la législation sur les stupéfiants devrait, quant à elle, être entièrement rénovée pour laisser une large place à la réduction des risques et à la vraie prise en compte des objectifs de santé

publique. Cette politique devrait inclure la légalisation contrôlée du cannabis, une dépénalisation de l'usage de stupéfiants, ainsi que de la détention, du transport et de l'acquisition de stupéfiants correspondant à un usage personnel. Elle aurait un impact significatif sur les flux et l'activité pénale des juridictions.

Il conviendrait enfin de repenser la répression des infractions routières qui occupent très largement les tribunaux au point que certains parquets surchargés ne les traitent en pratique que de façon standardisée sans pouvoir se préoccuper du suivi ou de l'efficacité de la réponse apportée. Il n'est d'ailleurs pas démontré que la sanction pénale ait un quelconque effet dissuasif, un traitement administratif ou fondé essentiellement sur des soins semblant tout aussi efficace. Il conviendrait donc de remplacer le traitement standardisé et en grande partie pénal des comportements routiers par une réponse plus nuancée au regard de leur origine, afin de réserver la sanction pénale aux comportements les plus graves constituant une mise en danger significative d'autrui. Les autres pourraient faire l'objet d'un traitement administratif (retrait de points ou de permis, stage, orientation vers des soins...) après un passage devant une commission avec l'assistance d'un avocat. La contestation de cette sanction devant l'autorité judiciaire serait néanmoins toujours possible, éventuellement devant une formation composée de magistrats, d'usagers de la route et d'associations représentatives. En tout état de cause, les sanctions automatiques devraient être abrogées.

S'agissant des infractions dites « techniques » (urbanisme, construction, habitation, droit du travail, hygiène et sécurité, consommation) le Syndicat de la magistrature rappelle son hostilité à leur dépénalisation, considérant qu'une dérégulation pénale de ces secteurs, dont les infractions sont déjà peu ou mal réprimées, serait de nature à adresser un message de « laisser faire » incompatible avec le but poursuivi par le législateur dans ces domaines essentiels pour la protection et la sécurité collective.

b) Le champ d'intervention du juge civil

Le juge doit trancher des litiges, dire le droit. Il remplit également un office de protection des personnes les plus fragiles : juge des tutelles, juge des enfants, contentieux du surendettement. Il est enfin garant des droits et libertés fondamentales qu'il doit protéger : contentieux locatif, contentieux des étrangers, soins psychiatriques contraints.

Certaines de ces missions sont coûteuses en temps de magistrat et de greffe. Qu'il s'agisse des mineurs, des tutelles, du surendettement, du droit de la famille, les situations soumises au juge sont en constante évolution et

nécessitent un suivi et des interventions régulières de sa part. Il est donc tentant de renvoyer le traitement de ces situations à d'autres, pour ne conserver que le « cœur de métier » du juge, celui de juge arbitre. Récemment, la conférence des Premiers présidents a préconisé de transférer une partie du contentieux du divorce, les partages de succession, la gestion du patrimoine des personnes sous tutelle, le surendettement, à d'autres professions (notaires, huissiers..) ou à d'autres structures (Banque de France...).

Si le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile à l'idée de redéfinir le champ de la justice civile, il n'acceptera aucune déjudiciarisation qui se fasse au mépris des valeurs fondamentales de l'institution judiciaire ou des droits fondamentaux des personnes. Il rappelle qu'il ne s'agit pas de raisonner en terme « d'économies » mais en terme de « service rendu au justiciable ». Il s'agit d'éviter de confronter le citoyen inutilement à la justice et de tendre vers une justice plus humaine, plus efficace et moins traumatisante.

Le Syndicat de la magistrature propose de simplifier encore la procédure de divorce par consentement mutuel. Malgré les réformes intervenues sur les 20 dernières années, il est toujours aujourd'hui nécessaire de passer devant le juge pour divorcer, y compris quand le principe du divorce est librement consenti par les parties. Et lors d'un divorce, même par consentement mutuel, le juge est obligatoirement amené à statuer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

Dans la mesure où l'évolution législative, suivant en cela l'évolution de la société, tend à uniformiser les droits des couples mariés et des couples non mariés, il semble peu cohérent de continuer à imposer aux couples mariés un passage obligatoire devant un magistrat afin de se séparer, alors que des concubins peuvent le faire librement et ne saisir le juge qu'en cas de conflit relatif à l'autorité parentale ou de liquidation d'indivision.

Il est donc tout à fait envisageable qu'un couple marié dépose, par l'intermédiaire d'un avocat, une requête en « démariage » devant un officier d'état civil. Le divorce pourrait être prononcé sur le seul constat du consentement des époux. Ceux-ci seraient alors dans la situation de deux concubins séparés libres d'organiser les conséquences de leur divorce ou de faire trancher le cas échéant leur litige.

Cette procédure, qui aurait l'avantage de laisser aux parents mariés la liberté d'organiser leur séparation, serait peu onéreuse. En revanche, le rôle de l'avocat, qui s'assurerait de la réalité du consentement des époux devra rester central dans cette procédure.

De la même manière, les enregistrements et dissolutions de PACS pourraient être transférés aux officiers d'état civil, comme les procédures en changement de prénom.

S'agissant des autres contentieux, le Syndicat de la magistrature est opposé à des transferts de compétences dans les domaines des injonctions de payer, des tutelles ou de l'assistance éducative. Si certaines dispositions peuvent être améliorées en matière de tutelle, il ne peut être envisagé de déléguer des pans entiers de contentieux, comme certains le préconisent, à des huissiers ou à des notaires.

La déjudiciarisation en matière civile sera donc forcément limitée, car elle se heurte à l'office de protection du juge. Mais les modes alternatifs de règlement des conflits peuvent et doivent être améliorés et développés.

2) Favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges

Le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que la conciliation comme la médiation étaient des modes de résolution des litiges qui devaient avoir une place significative, en ce qu'ils permettaient de donner une issue apaisée au conflit. Toutefois, leur développement ne doit pas avoir pour objet principal de répondre à des contraintes budgétaires qui imposeraient de rechercher par tous moyens à limiter l'intervention du juge dans certains contentieux. L'équilibre entre les parties dans la recherche et le contenu de l'accord doit par ailleurs être garanti.

Le juge doit rester l'acteur principal du mode alternatif de résolution des litiges.

a) La conciliation

La conciliation entre les parties est un mode de résolution des litiges rapide, gratuit, efficace et accepté. Elle aboutit à une résolution apaisée des conflits en permettant aux parties d'être d'avantage actrices de leur procès, de mieux comprendre le point de vue de l'autre et de parvenir à une décision finalement plus satisfaisante et mieux acceptée qu'un jugement ne le pourrait. Elle doit donc être développée.

Mais les réformes successives n'ont pas permis de progresser beaucoup, et si, aujourd'hui, tout juge peut avoir recours à la conciliation, cette possibilité reste marginale et apparaît souvent comme un luxe auxquels les juges renoncent par souci de juger vite. En outre, dans les contentieux où elle est

un préalable nécessaire au jugement du litige au fond, comme devant le conseil des prud'hommes, peu de procédures aboutissent à une conciliation.

Le développement de la conciliation judiciaire est donc en panne et plusieurs pistes d'évolution doivent être envisagées. S'agissant des conciliateurs, ils doivent être intégrés dans le fonctionnement d'un tribunal et leurs fonctions doivent être valorisées. Cette nouvelle place doit être accompagnée bien sûr de garanties quant au statut et à la formation des conciliateurs.

Une phase de conciliation obligatoire par un conciliateur pourrait être mise en place pour les « petits litiges » relevant du tribunal d'instance. Il ne s'agit pas de complexifier la procédure ou de la ralentir mais d'offrir l'occasion au justiciable, dans le cadre de litiges de la vie quotidienne, de trouver un lieu de parole et d'échange permettant l'expression du conflit mais également son apaisement. Il est possible de généraliser la pratique de la double convocation pour l'audience et devant le conciliateur pour permettre, dans un même lieu et dans la même unité de temps, que le litige fasse l'objet d'une conciliation qui sera homologuée ou qu'il soit tranché par le juge.

Si la phase de conciliation était généralisée à certains contentieux, il faudrait faciliter l'assistance des parties par un avocat et donc élargir le champ d'attribution de l'aide juridictionnelle à ces procédures. La présence d'un avocat est en effet de nature à garantir le respect des droits des personnes se situant dans un rapport contractuel particulièrement déséquilibré. Les personnes concernées seront par ailleurs plus enclines à accepter de participer à une tentative de conciliation, si elles sont assistées par un professionnel s'assurant du respect de leur droit.

Enfin, la question de la procédure d'homologation reste problématique. Le juge de l'homologation doit rester le juge naturel du contentieux en ce qu'il est le mieux à même d'apprécier l'équilibre de l'accord.

b) La médiation

Le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile, par principe à la médiation, et notamment en matière familiale où il en souhaite le développement. Il s'agit d'une mesure d'accompagnement essentielle dans la résolution amiable des conflits, qui peut être développée dans d'autres contentieux.

Mais cette évolution sera limitée, car il ne peut y avoir d'obligation à se soumettre à une médiation, qui serait totalement contraire à l'esprit même de la médiation. Il ne peut y avoir qu'une obligation de rencontrer un médiateur, d'être ainsi informé sur les modalités et l'intérêt de la médiation, le justiciable

restant toutefois libre de choisir ou non de s'y soumettre. Généraliser l'obligation de médiation aboutirait de fait à priver le justiciable de l'accès à un juge.

En outre, la médiation a un coût, et la question se posera de son financement en cas de généralisation.

Enfin, les dispositifs fortement incitatifs à la transaction, que ce soit au niveau de l'aide juridictionnelle, ou par le biais des assurances de protection juridique, doivent être proscrits. Dans les faits, seules les personnes vulnérables et dépourvues de moyens financiers subiront cette incitation, les justiciables bénéficiant de revenus restant libres, eux, d'obtenir un accès effectif à un juge.

c) La création d'instances préalables paritaires

Le Syndicat de la magistrature est favorable à la mise en place de préalables d'examen de certains litiges par des instances pluralistes ressenties comme accessibles par les justiciables et aptes à dénouer certains litiges de la vie quotidienne, ainsi que le prévoit le projet de loi ALUR en matière de logement. Les locataires dont l'expulsion est demandée, qui souvent ne se présentent pas devant le juge d'instance, accèderaient ainsi plus facilement à ce type d'instance, susceptible de prendre en compte leur situation et pourraient devenir acteurs de leur litige. De telles instances pluralistes pourraient également intervenir en préalable à l'audience dans les contentieux des comptes locatifs ou de la copropriété. Elles rechercheraient une conciliation ou émettraient des recommandations en cas d'échec soumises à l'homologation du juge. Des garanties quant au respect des droits des parties, à leur assistance par un avocat doivent bien sûr être mises en place.

Ainsi doit se tisser une justice différenciée mais fondée sur les mêmes valeurs, grâce au croisement des pratiques : soit une appréhension du litige qui est tranché, en interprétant le droit positif, en proclamant les droits et en enrichissant la jurisprudence, soit la poursuite de la réappropriation du conflit par les parties, avec en perspective un dénouement.

Les champs d'intervention de la justice redéfinis, il convient de s'attacher à l'organisation des juridictions, qui doit permettre l'examen de ces différents contentieux de façon pertinente et lisible pour le justiciable.

3) Une organisation judiciaire pertinente en fonction des contentieux

Depuis plus de 40 ans, la création d'un tribunal de première instance (TPI) est préconisée sans jamais avoir été concrétisée. Le groupe de travail « les juridictions du 21ème siècle » a clairement pour mission d'étudier « la faisabilité d'une fusion des juridictions de première instance au sein d'un tribunal de première instance ».

Pour le Syndicat de la magistrature, le TPI n'est pas de nature à répondre aux exigences d'une justice démocratique et accessible. Il faut au contraire préserver l'autonomie des tribunaux d'instance, envisager la création d'un tribunal de la famille, de la protection sociale et maintenir l'identité des CPH. La question des cours d'appel doit par ailleurs être posée.

a) Le TPI, une « fausse bonne solution »

L'organisation du TPI repose sur la notion de juridiction de première instance unique regroupant le TGI actuel, le TI, et pouvant aller jusqu'à intégrer les TASS, CPH et tribunaux de commerce. En ce sens, elle paraît répondre au souci d'une meilleure gestion interne du service public de la justice, puisque nombreux sont ceux qui y voient un instrument pour mutualiser les moyens qui sont aujourd'hui affectés à de multiples juridictions autonomes et que le TPI aurait vocation à rassembler. En outre, les défenseurs du TPI mettent en avant une justice plus lisible puisque non éparpillée, regroupée en pôles fonctionnels dans le TPI, plus performante et donc plus efficace.

Mais se pose immédiatement la question de l'accessibilité à la justice pour le justiciable. Comment concevoir en effet un TPI qui concentrerait tous les contentieux sur son seul siège central ? Pour répondre au besoin de proximité que l'organisation actuelle en TGI d'un côté et TI de l'autre satisfait, des niveaux de proximité doivent nécessairement être maintenus, sous forme de chambres ou de sections détachées.

Cette organisation implique donc de déterminer qui décide de la création des sections ou chambres détachées et de l'affectation des moyens. La réponse très souvent avancée et reflétant l'esprit de cette création serait de confier ce pouvoir au président du TPI. Elle présenterait l'avantage d'une très grande souplesse, que les présidents attendent, en leur laissant notamment la décision d'affectation des personnels et la définition des compétences en fonction des besoins locaux. L'idée qui préside à cette conception du TPI est qu'il serait ainsi mieux répondu à la nécessité d'adapter la justice aux réalités locales en confiant le pouvoir de décision à une autorité elle-même proche de ces réalités. Le TPI correspond à une attente forte de la hiérarchie judiciaire

qui veut parvenir à la maîtrise totale des outils de gestion (tant humains que financiers) dans un cadre le plus souple possible.

Néanmoins, cette solution, qui peut apparaître séduisante, implique que soit décidé au niveau local l'implantation des lieux de justice. Or, outre le risque d'insécurité et l'absence de lisibilité pour les justiciables inhérents à cette solution, et soulignés par le rapport Guinchard, une telle organisation paraît contraire aux principes constitutionnels d'égalité des justiciables et d'indépendance des juges.

Par ailleurs, elle risque fort de mettre en péril la juridiction d'instance, une des rares qui fonctionne encore globalement de façon satisfaisante pour les justiciables : une justice proche, clairement identifiée, peu coûteuse et rapide, bien que ses atouts aient été notablement affaiblis par les suppressions massives de tribunaux d'instance opérés par la réforme de la carte judiciaire et la ponction importante de personnels qu'elle a subie ces dernières années. Il convient de relever à cet égard que la taille réduite et l'autonomie dont dispose encore cette juridiction ont sans doute joué pour beaucoup dans la capacité de résistance à la pénurie dont de nombreux TI ont su faire preuve.

Pour le Syndicat de la magistrature, les avantages tels que la lisibilité de la justice et son efficacité peuvent être obtenus par une amélioration du service public de la justice tel qu'il existe aujourd'hui. Il constate que le seul avantage du TPI repose sur la souplesse de la structure et la flexibilité des moyens et des personnels. Pour le Syndicat de la magistrature, il ne s'agit ni d'un avantage, ni d'une nécessaire modernisation de la justice, mais bien d'un réel danger de voir remettre en cause l'accessibilité de la justice et son indépendance.

b) Préserver l'autonomie de la juridiction d'instance

La fusion des tribunaux d'instance avec les TGI pour faire de l'ensemble « la juridiction de première instance » ou TPI est une idée récurrente. Pourtant, la spécificité des tribunaux d'instance, et l'histoire de cette juridiction à part entière, justifient pleinement le maintien voire le renforcement de son autonomie.

Ces tribunaux, pour la plupart, fonctionnent avec des délais de traitement satisfaisant et permettent l'accès à une justice relativement simple et proche pour des litiges relatifs au quotidien des justiciables et donc particulièrement importants pour nos concitoyens.

Il n'est plus besoin de démontrer que la question du logement et celle de la

consommation, contentieux dont connaissent les tribunaux d'instance, sont aujourd'hui au cœur des préoccupations de nos concitoyens. La juridiction d'instance offre tout à la fois une procédure plus simple, moins coûteuse et plus rapide que celle suivie devant le tribunal de grande instance. Elle garantit l'accès à un magistrat dont l'office est particulièrement essentiel s'agissant de contentieux dans lesquels les parties ne sont pas sur un pied d'égalité.

À cet égard, le Syndicat de la magistrature défend, pour les contentieux de l'instance, une procédure orale et la possibilité de comparaître sans être obligatoirement représenté par un avocat. Grâce à cette procédure, le justiciable peut expliquer avec ses mots les faits et arguments, et il appartient au juge de dire le droit.

Les contentieux dont connaissent les juridictions d'instance ont par ailleurs la particularité de concerner des droits pour lesquels l'office du juge est important s'agissant de l'application de dispositions d'ordre public. Il appartient ainsi au juge d'instance d'appliquer même d'office des dispositions protectrices au bénéfice des justiciables.

Le Syndicat de la magistrature est en outre particulièrement attaché à la vision globale que le juge d'instance peut porter sur le traitement judiciaire des contentieux touchant plus particulièrement des populations défavorisées, précarisées ou fragilisées. L'intervention transversale du juge d'instance le conduit à nouer au niveau local un partenariat indispensable à la mise en œuvre de politiques publiques sur le long terme, comme avec les services en charge de la prévention des expulsions, la préfecture, les bailleurs sociaux, la banque de France....

La fusion du TI au sein d'un TPI risquerait à court terme de mettre en péril les juridictions d'instance n'étant pas implantées au siège de ce TPI et qui, en période de disette budgétaire, en deviendraient inmanquablement des variables d'ajustement.

En outre, l'autonomie de la juridiction d'instance est seule de nature à garantir son identité, comme l'indépendance de ses juges. Or, dans le cadre du TPI, la nomination par décret aux fonctions de juge d'instance, protectrice de l'indépendance de ces magistrats, disparaît au profit des fonctions non spécialisées de juge du TPI.

Le Syndicat de la magistrature est donc résolument favorable au maintien de cette juridiction. Il propose de lui confier, pour une plus grande lisibilité, le contentieux de l'exécution, qui doit être regroupé avec celui du surendettement. Ces contentieux touchent en effet tous deux aux difficultés

économiques des justiciables et nécessitent, pour une meilleure efficacité, une grande proximité et une procédure simple (procédure orale et sans représentation obligatoire).

Il paraît par contre opportun de transférer le contentieux des élections professionnelles, contentieux technique ayant une grande incidence sociale et sur la vie des entreprises, au TGI qui connaît déjà des contentieux collectifs du travail.

Enfin, afin de pallier l'isolement de certains juges d'instance, il pourrait être attribué au TI de la commune où siège le TGI un rôle de coordonnateur des TI du ressort, animateur de politiques partenariales, de travaux communs des magistrats sur la jurisprudence d'instance, et de solutions de mutualisation ponctuelle des personnels de greffe, en cas de besoin et dans le respect de leurs garanties statutaires, de délégations de juges ou de tenue d'audiences foraines. Une solution alternative consisterait à créer un TI d'arrondissement unique, auprès duquel seraient nommés les juges d'instance du ressort, avec maintien des implantations actuelles de TI, où les juges d'instance et les personnels de greffe seraient affectés.

En tout état de cause, il est fondamental de ne pas transformer les juges d'instance en « juges placés auprès du président du TPI », et pour les personnels de greffe, de conserver leur affectation sur un site avec la garantie de ne pas pouvoir être déplacés sans leur consentement, dans le respect du statut général de la fonction publique.

c) Créer un tribunal de la famille

Le contentieux de la famille, qui représente plus de 60% du contentieux civil, doit être reconnu et confié à une juridiction spécialisée, sur le modèle du TPE. Ce tribunal de la famille serait compétent pour statuer sur le contentieux du divorce, de l'exercice de l'autorité parentale, de la filiation, de la liquidation des régimes matrimoniaux, des successions et plus généralement le contentieux du droit des personnes hors le contentieux des tutelles qui doit rester au juge d'instance.

Le tribunal de la famille pourra ainsi impulser de véritables politiques judiciaires dans le domaine familial au sein de son ressort. Il offrira au justiciable l'avantage de s'adresser à un greffe unique pour toute question relative à la famille ou à l'état des personnes. Il sera donc une source de simplification et de cohérence pour les usagers.

Enfin, la création d'une telle structure dans chaque tribunal de grande

instance permettra de faciliter les relations avec les partenaires (administrations, associations etc...) ayant à connaître du champ du droit de la famille.

La création de ce tribunal de la famille suppose que les magistrats qui le composent soient nommés par décret. Trop souvent, les fonctions de juge aux affaires familiales sont dévalorisées, confiées comme service annexe à plusieurs magistrats et morcelées sans aucune cohérence pour le justiciable. Pour assurer l'autonomie et reconnaître la spécificité de ces fonctions, il convient que les magistrats soient statutairement nommés aux fonctions de juge aux affaires familiales, ce qui garantira la cohérence des pratiques au sein d'un même tribunal et évitera, comme aujourd'hui, que les juges exercent une fonction pour laquelle ils n'ont aucun goût.

d) Créer un tribunal de la protection sociale

Dans notre pays, nombre d'habitants subissent de plein fouet une crise économique sans fin, avec des répercussions tant sur l'emploi que sur le niveau des rémunérations. La question des retraites devient un enjeu de société. La précarité et la pauvreté s'enkystent et les personnes sont dans un grand dénuement face à la question des droits sociaux.

Or, le droit en ce domaine est mouvant, fortement complexe, et il fait l'objet d'un traitement éclaté entre la justice judiciaire et la justice administrative. Une telle situation ne peut répondre aux attentes des personnes concernées subissant, trop souvent, les décisions sans bénéficier d'un véritable recours.

Face à ce constat, le Syndicat de la magistrature propose la création d'un « tribunal de la protection sociale », impliquant le regroupement du TASS et du contentieux technique, ainsi que des contentieux annexes : assurance chômage, retraite, CMU, aide sociale....

Cette juridiction, échevinée, de la protection sociale, devra s'appuyer sur un système procédural impliquant des démarches de conciliation, respectueux du droit au procès, sans imposer la représentation par un avocat. Associée à un développement intense de l'information sur ces droits, elle devrait s'adosser à un processus de défense collective d'avocats se spécialisant en ce domaine et permettant, ainsi, un large accès à la justice.

Cette proposition ambitieuse et porteuse de citoyenneté permettra d'inscrire la justice dans une perspective d'inclusion de ceux qui, très nombreux dans notre société, sont confrontés à de graves difficultés de vie. La mise au point d'un tel projet, qui reprend une suggestion faite par la cour de cassation,

supposerait un approfondissement avec les participations des partenaires sociaux, forcément concernés.

e) Maintenir la juridiction prud'homale

La justice prud'homale est régulièrement critiquée pour la longueur anormale de ses délais de jugement, la mauvaise qualité de ses décisions, un taux de départage et d'appel qui serait trop élevé. Si la situation de certains conseils de prud'hommes apparaît aujourd'hui catastrophique, cette situation est pourtant loin d'être égale sur le territoire français, les juridictions de la région parisienne ou quelques grandes juridictions de province apparaissant beaucoup plus significativement affectées que la grande majorité des autres.

La réforme de la carte judiciaire a particulièrement aggravé la situation, l'allongement de la durée des procédures ayant significativement augmenté à partir de 2009. En outre, elle a abouti à renforcer mécaniquement les effectifs des conseils limitrophes aux conseils supprimés, ce qui a accentué l'inadaptation de la taille de ces juridictions à leur ressort.

Ainsi, il conviendrait avant toute réforme de réexaminer la situation de ces juridictions dont certaines apparaissent sous-dotées alors que, dans d'autres, les conseillers ne sont appelés à siéger que deux ou trois fois par an. Certains CPH, comme celui de Bobigny, sont manifestement sur-dimensionnés et pourraient être divisés pour atteindre une taille raisonnable leur permettant d'être plus efficace.

Dans le même temps, les greffes de ces juridictions ont servi de réservoir pour d'autres juridictions, alors que leur sous-effectif était flagrant. Le ministre de la justice a encore récemment indiqué qu'il y avait moins de vacances de postes dans les CPH que dans les autres juridictions et qu'elle estimait devoir tenir compte de cette situation dans la localisation des emplois.

Il est donc urgent qu'un diagnostic de la situation des effectifs de la justice sociale, et de leurs moyens, soit entrepris par le ministère de la justice.

La question des délais de procédure devant les conseils de prud'hommes est particulièrement complexe et tient à plusieurs facteurs. Il convient en effet de rappeler que la résistance des employeurs est particulièrement importante devant le CPH, où ils se trouvent dans 98% des cas en position de défendeur.

La parité, la procédure orale, la recherche d'une conciliation peuvent augmenter la durée de la procédure. Faut-il pour autant y renoncer alors

qu'elle marque la spécificité très forte de la juridiction sociale ?

Pour le Syndicat de la magistrature, des réformes peuvent être mises en œuvre pour réduire le délai des différentes phases de la procédure, et notamment en mettant à profit la phase de conciliation pour mettre en état la procédure, prévoir la communication des pièces, ordonner des mesures d'instruction, établir un calendrier de procédure contraignant pour permettre au bureau de jugement de statuer sans renvois inutiles.

Il faut également améliorer la formation des conseillers prud'homaux, notamment à la procédure et à la rédaction du jugement, afin d'aider ces magistrats non professionnels à appréhender la difficulté que représente, objectivement, la rédaction d'une décision de justice motivée. Les conseillers prud'homaux doivent également pouvoir accéder à une documentation suffisante pour leur permettre de remplir leurs missions.

Les difficultés de la justice sociale ne sont pas une fatalité, qui devrait conduire à des mesures plus radicales comme l'échevinage, prôné avec constance comme le remède miracle à ces dysfonctionnements. Le Syndicat de la magistrature considère au contraire que cette solution serait coûteuse, et viderait la prud'homie de toute vitalité en ruinant définitivement toute possibilité de rapprochement des points de vue par le partage d'une culture enrichie de la culture du droit.

f) La nécessaire réforme des tribunaux de commerce

Contrairement au CPH, juridiction paritaire, l'introduction de l'échevinage s'impose dans les tribunaux de commerce si l'on veut mettre un terme aux soupçons de partialité que justifie l'élection des juges par leurs pairs commerçants, et maintenir le niveau de compétence que favorise leur immersion dans le tissu économique. Cette réforme indispensable, trop longtemps différée, n'a pas vocation à mettre « sous tutelle » les juges non professionnels qui pourraient rester majoritaires dans les formations de jugement et qui participeraient désormais aux formations commerciales de la cour d'appel.

S'il n'est pas question de conditionner l'accès aux fonctions de juge consulaire à « un examen préalable à l'élection », la formation des juges appelés à siéger dans les juridictions commerciales doit être améliorée. La période de formation initiale, déjà existante, devra être rendue obligatoire. Par ailleurs, comme le préconise le conseil national des tribunaux de commerce, la formation continue doit également être rendue obligatoire. Elle pourrait être assurée par l'ENM ou de manière déconcentrée, en concertation

avec les présidents des chambres commerciales des cours d'appel.

La question de la déontologie des juges consulaires est en outre cruciale. Insérés dans le tissu économique local, les risques de conflits d'intérêt sont accrus, et notamment pour les petites structures de jugement. La réflexion doit donc porter, plus particulièrement pour cette juridiction, sur une carte judiciaire en adéquation avec cette difficulté et les besoins de proximité des justiciables.

Enfin, le Syndicat de la magistrature revendique une justice commerciale plus accessible et moins onéreuse pour les usagers. Pour cela, il convient de mettre un terme au monopole des greffiers des tribunaux de commerce, qui tirent des profits injustifiés de ce service public notamment grâce à la « rente de situation » que leur procure la gestion du registre du commerce et des sociétés, et de fonctionnariser leur greffe.

g) La question des cours d'appel

La réforme de la carte judiciaire de 2007 s'est arrêtée aux portes des cours d'appel. Plusieurs d'entre elles avaient pourtant été désignées comme devant être supprimées, avant que le ministère de la justice ne décide d'y renoncer.

La question de la suppression des « petites cours d'appel » ou de celles dont le ressort ne correspond pas à une région administrative est en effet récurrente. Selon la conférence des premiers présidents, la carte des ressorts des cours d'appel ne serait plus « adaptée aux besoins actuels de l'administration judiciaire » et freinerait « l'amélioration de la qualité de la justice au regard de la spécialisation croissante imposée par la complexification du droit ».

Pourtant, aucun bilan chiffré de l'activité de ces cours ne vient accréditer l'idée que leur petite taille ou l'inadéquation de leur ressort territorial freinerait d'une quelconque manière « l'efficacité de la justice ». Il n'est pas démontré non plus que la justice qui y est rendue serait de moins bonne qualité que dans une cour de taille plus importante, pas plus que ces cours feraient face à des difficultés de fonctionnement importantes.

En réalité, les raisons qui conduisent à remettre en cause la carte judiciaire des cours d'appel sont purement gestionnaires. Il s'agit, comme le disent les premiers présidents, d'un « choix d'une dimension permettant une gestion optimale des ressources humaines ». Ils proposent en conséquence de réduire le nombre de cours d'appel à 20 sans que ce chiffre ne corresponde à une réalité quelconque.

Le Syndicat de la magistrature reste attaché à une justice à taille humaine, y compris dans les cours d'appel où de nombreux justiciables sont amenés à se rendre (procédures orales, appels correctionnels, mineurs, tutelles etc.). Il considère que la création de « super-cours d'appel » n'a pas vocation à réduire de façon significative le coût de la justice, qu'elle contraint à mettre en place des échelons de décision intermédiaires qui n'ont pas de justification, et qu'elle ne sera pas le gage d'une justice plus rapide, plus proche, plus efficace et de meilleure qualité. Il préconise au contraire de diviser les trop grosses juridictions, comme celle de la cour d'appel de Paris, afin d'adapter leur taille aux besoins des justiciables.

4) réaffirmer l'office du juge

Les demandes de justice sont fortes. Les contentieux de masse se sont développés, que ce soit au civil avec les divorces ou les tutelles, ou au pénal. Les dernières années ont vu se développer une forte demande de réponse pénale immédiate, qui a conduit les juridictions à consacrer de plus en plus de temps au pénal au détriment du contentieux civil. Les méthodes manageriales et productivistes empruntées au secteur privé se sont développées et les juges ont été sommés d'améliorer leur « productivité », au détriment de l'office du juge, tant au pénal qu'au civil. Réduction du recours à la collégialité, diminution du temps consacré à l'audience, établissement de procédures types ou de barèmes, toutes ces évolutions conduisent à réduire l'office du juge, y compris dans son rôle fondamental de garant des libertés individuelles.

Quant au magistrat du parquet, ses compétences se sont accrues pour devenir « quasi-juridictionnelles ».

a) Renforcer la collégialité

Toutes les réformes des 30 dernières années ont conduit à réduire la collégialité à la portion congrue. Le tribunal, aujourd'hui, est composé d'un juge unique, que ce soit en matière pénale ou civile, et ce n'est qu'exceptionnellement, ou dans les affaires les plus graves, que la collégialité est mise en œuvre. Et encore, au pénal, la collégialité composée de trois magistrats professionnels devient exceptionnelle, le tribunal étant souvent composé d'un juge de proximité, juge non professionnel.

Pour le Syndicat de la magistrature, cette évolution est particulièrement inquiétante, car la collégialité est une garantie particulièrement forte pour le

citoyen. C'est par la richesse de la confrontation des sensibilités, la discussion des argumentations et la mise en commun des pratiques que le justiciable sera protégé du risque d'arbitraire.

Si la collégialité devient une denrée rare en première instance, les cours d'appel, longtemps préservées, sont à leur tour touchées par la réduction des effectifs. La pratique des audiences en conseiller rapporteur se développe pour faire face aux contraintes liées aux restrictions des effectifs, et les audiences collégiales sont réservées, dans bien des cours, aux affaires particulièrement complexes ou importantes.

Le Syndicat de la magistrature est bien sûr conscient des contraintes auxquelles le service public de la justice doit faire face. Il considère que la collégialité doit être restaurée à tous les degrés de juridiction dès lors que les champs d'intervention du juge seront redéfinis. Comme il a été indiqué plus haut, il s'agit de redéfinir les missions de la justice pour l'amener à juger mieux, et non de sacrifier la qualité de la justice à une vision purement productiviste de celle-ci.

b) En matière pénale, supprimer les procédures simplifiées.

En matière pénale, le développement des procédures rapides et non contradictoires a limité l'intervention du juge, qui est de plus en plus ponctuelle et formelle. Dans les procédures de composition pénale, ou les ordonnances pénales, le juge se contente, sur dossier, d'homologuer les décisions prises par les magistrats du parquet. Dans la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, une audience est certes tenue, le prévenu est assisté, mais le juge se contente d'homologuer l'accord conclu entre le parquet et l'avocat du prévenu. Or, cette procédure ne laisse aucune place au contradictoire, le prévenu n'ayant bien souvent d'autres choix que d'accepter la peine proposée par le parquet.

Ces procédures ne présentent que très peu de garanties d'un procès équitable pour le prévenu, et le rôle du juge y est particulièrement limité. Pourtant, le champ de ces procédures s'élargit sans cesse, et la CRPC permet aujourd'hui d'homologuer un accord conclu après un déferrement, ou de prononcer des peines d'emprisonnement ferme.

Quant à la procédure de comparution immédiate, il est aujourd'hui largement admis qu'elle est expéditive, peu soucieuse des droits de la défense, ni des droits des victimes, et grande pourvoyeuse de peines d'emprisonnement ferme dont l'exécution immédiate constitue un obstacle majeur à leur aménagement et une des causes de la surpopulation carcérale.

Il convient donc de réformer ces procédures. Le Syndicat de la magistrature considère d'abord que la procédure de CRPC doit être purement et simplement supprimée, parce qu'elle réduit à néant l'office du juge et conduit à donner aux magistrats du parquet, qui ne bénéficient ni d'une indépendance, ni d'une autonomie suffisante, un rôle quasi juridictionnel.

Il propose en second lieu de supprimer la procédure de comparution immédiate. Toutefois, une juridiction collégiale pourrait être saisie en urgence par le parquet, à charge pour elle, à l'issue d'une audience de mise en état, de valider ou de modifier l'orientation rapide retenue par le parquet, d'ordonner le cas échéant une mesure d'instruction, de fixer la date de l'audience de jugement et de statuer sur la situation du prévenu dans l'attente de son jugement (liberté, contrôle judiciaire, détention provisoire). La possibilité de placer en détention le prévenu serait strictement encadrée, et le maintien en liberté n'aurait bien sûr pas à être motivé. Le recours à cette procédure devrait être limité aux délits les plus graves.

La suppression de ces procédures simplifiées, rapides et expéditives devrait permettre de redonner sa place à l'audience collégiale, lieu par excellence du contradictoire, où chaque partie peut faire valoir ses explications afin de permettre au tribunal de rendre sa décision dans les meilleures conditions.

Or, aujourd'hui encore, la pression des flux du contentieux pénal conduit à faire juger toujours plus d'affaires, et toujours plus vite. Les audiences surchargées conduisent les juges à limiter le temps d'examen des affaires, et à siéger à des horaires tardifs. La durée des audiences ne devrait donc pas excéder des délais raisonnables. La circulaire Lebranchu du 6 juin 2001 a un temps été respectée, mais les mauvaises habitudes sont revenues. Le Syndicat de la magistrature est donc favorable à l'élaboration d'une nouvelle circulaire précise et complète, qui devra tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Enfin, le Syndicat de la magistrature préconise depuis longtemps que les citoyens soient associés à la justice. L'expérience ratée des « citoyens assesseurs », réforme du précédent quinquennat mise en place par défiance envers les magistrats, ne doit pas conduire à proscrire définitivement une telle évolution, alors qu'elle est de nature à réduire le fossé existant entre la justice et la société. Il est tout à fait envisageable d'imaginer des tribunaux correctionnels composés de magistrats et de citoyens choisis pour leur intérêt pour la justice, sur le modèle des tribunaux pour enfants.

c) L'office du magistrat du parquet

La ministre de la justice ayant mis en place une « commission de modernisation du ministère public », le Syndicat de la magistrature limitera ses observations ici à quelques observations générales sur les attributions et le statut des magistrats du parquet.

L'autonomie des magistrats du parquet doit être renforcée et leur nomination ne doit plus dépendre du pouvoir exécutif (cf supra).

Pour autant, le parquet doit se recentrer sur son rôle d'autorité de poursuite et de responsable de la mise en œuvre de la politique pénale, conformément aux décisions de la CEDH, la préservation de l'unité du corps en dépend.

Il conviendra ainsi de revenir sur les réformes de procédure pénale ayant conféré aux magistrats du parquet et à leurs délégués de véritables pouvoirs juridictionnels et ayant porté atteinte à l'office des magistrats du siège.

Au stade du procès pénal, il est de même indispensable de réfléchir à la place du ministère public dans une perspective de rééquilibrage des prérogatives des parties. Ainsi, la place occupée par le ministère public aux cotés des juges à l'audience apparaît de moins en moins admissible.

Ce parallélisme devrait également être restauré dans le déroulement de la procédure : les dispositions qui confèrent au ministère public, hiérarchisé, des pouvoirs supérieurs à ceux de la défense se sont développés et introduisent un déséquilibre incompréhensible pour les justiciables et injustifiable au plan des principes.

Parallèlement, il doit être donné au parquet les moyens d'accomplir sereinement ses missions.

Depuis le début des années 1990, les parquets, encouragés par la chancellerie, se sont orientés vers un développement frénétique du « traitement en temps réel » des procédures pénales. Il s'agissait alors de donner une réponse rapide, adaptée et facilement exécutable aux actes de délinquance. Cette politique a de fait abouti à privilégier une gestion purement statistique des faits de délinquance, visant la « tolérance zéro » et la systématisation de la réponse pénale, fût-elle prise au détriment de la qualité des procédures et de l'exercice des droits de la défense.

Dans la pratique, les magistrats du parquet consacrent une partie de leur activité à traiter au téléphone le sort de milliers de procédures, et n'ont plus

de temps pour l'étude approfondie des dossiers qui leur sont confiés. Le Syndicat de la magistrature dénonce régulièrement les conditions de travail parfois insupportables des magistrats du parquet affectés au « TTR ».

Les services de police et de gendarmerie étant également soumis à la « pression du chiffre », c'est en outre la qualité même des procédures qui en pâtit. De fait, les décisions de poursuite, de déferrement, d'orientation vers un mode alternatif de poursuite sont prises « en temps réel », sans que le magistrat du parquet ait eu la possibilité d'étudier le dossier. De plus, les orientations de poursuites se trouvent bien souvent guidées par des impératifs de gestion des flux et l'existence de places disponibles à telle ou telle audience, tout autant que par la nature de l'affaire.

Il est donc absolument nécessaire, pour le Syndicat de la magistrature, qu'outre une réforme des procédures rapides, un bilan soit tiré de 20 années de pratiques de « TTR ». Il faudra repenser le « TTR » pour remettre les magistrats du parquet en capacité d'exercer pleinement leur office.

S'agissant des enquêtes, le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps le rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire pour permettre aux magistrats du parquet de reprendre la main sur la conduite des enquêtes pénales et de jouer leur rôle de garant des libertés individuelles et du respect de la procédure pénale.

Enfin, s'agissant des parquets généraux, leur activité devrait se limiter aux attributions juridictionnelles de parquet de cours d'appel, et une partie de leurs effectifs pourrait ainsi être redéployée sur les parquets de première instance.

d) En matière civile, éviter le « formatage » des décisions

La généralisation de barèmes, l'utilisation accrue de l'informatique, l'existence de trames pré-rédigées, laissent craindre une justice formatée ou tout sera décidé par avance.

S'il convient de favoriser la connaissance et la confrontation au sein d'un même tribunal des jurisprudences, si l'utilisation de barèmes peut être utile au justiciable, en ce qu'il pourra acquérir une connaissance de ce que peut être l'issue d'un procès, et faciliter le travail du juge, la question reste posée des limites que doit avoir cette aide à la décision.

Se pose aussi la question de la généralisation d'arrêts pilote dans les contentieux de masse, qui ne peut en aucun cas avoir pour effet de limiter le

débat contradictoire.

Plus généralement, il faut se poser la question de l'uniformisation de la jurisprudence, du rôle et de la diffusion de la jurisprudence de la cour de cassation. Le Syndicat de la magistrature rappelle que s'il est légitime d'assurer une certaine homogénéité et prévisibilité des décisions, le droit est par nature évolutif et que certaines juridictions ont su résister pour faire avancer des questions d'ordre public. Il restera donc vigilant pour que les « aides à la décision » qui seront apportées au juge ne réduisent pas de façon drastique son office, et que tout justiciable puisse vouloir « tenter sa chance » sans avoir perdu d'avance en conservant un accès effectif à un juge.

e) Le juge dans une équipe : mais laquelle ?

L'évolution des métiers du greffe, la complexification des contentieux, les possibilités de plus en plus restreintes de recrutement de magistrats, l'apparition de contentieux de masse, l'informatisation des procédures ont conduit les pouvoirs exécutifs successifs à modifier l'approche isolée du travail du magistrat pour en faire un juge au cœur d'une équipe.

De fait, le magistrat ne travaille pas seul, et est entouré de fonctionnaires et greffiers, et d'assistants de justice. Dans un contexte de pénurie budgétaire aggravée, l'idée est séduisante de renforcer cette équipe et d'opérer des transferts de compétences ou des délégations au profit des greffiers ou des assistants de justice.

Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé, en soi, à de tels types de transferts de compétence. Pour autant, il rappelle qu'il ne peut s'agir pour le juge de se « débarrasser » de certaines tâches, mais qu'il s'agit de travailler mieux pour améliorer la qualité du service rendu au justiciable.

Or, il est à craindre, pour les fonctionnaires, un « marché de dupes ». En effet, les rémunérations des fonctionnaires n'ont pas été revalorisées depuis des années. La situation des greffes est particulièrement catastrophique, nul ne contestant qu'ils supportent particulièrement les conséquences de longues années de crise et de disette budgétaire. Un transfert de compétences à leur profit ne peut donc s'entendre qu'avec un renforcement des moyens des greffes, et une revalorisation effective de leur statut. Faute de quoi, le juge se sera déchargé de certaines tâches au profit de greffiers qui verront accroître les leurs sans réelle revalorisation statutaire et sans moyens de les accomplir.

Le Syndicat de la magistrature est en conséquence très réservé sur une telle évolution. Pour autant, il est possible de créer un corps spécifique de fonctionnaires, qui pourraient se voir confier certaines missions par la loi, comme celle de recueillir des consentements. Mais cette évolution ne sera pas possible si l'indépendance de ces fonctionnaires n'est pas garantie. Cette indépendance pourra par contre être garantie si les fonctionnaires se voient transférer certaines tâches par délégation du juge lui-même indépendant. Cette évolution rencontre toutefois l'opposition des organisations syndicales de fonctionnaires.

Quant à la création d'un greffier judiciaire responsable de la procédure, le Syndicat de la magistrature considère que cette fonction correspond à la mission actuelle du greffier. C'est parce que la situation des greffes est catastrophique en terme de pénurie de fonctionnaires qu'il leur est impossible aujourd'hui de remplir toutes leurs missions, et qu'ils doivent, dans la réalité, pallier en permanence à l'urgence. Aucune réforme digne de ce nom ne peut être entreprise sans un renforcement des greffes en personnel.

Le rôle des assistants de justice pourrait être plus important, si leur emploi était pérenne, s'ils bénéficiaient d'un statut plus protecteur et si, affectés à un magistrat, à un service ou à une chambre, ils étaient de véritables assistants du juge, nommés dans le cadre d'un contrat de mission précis : recherche de jurisprudence, aide à la rédaction. Dans les faits, ils sont recrutés, reconduits ou non selon les disponibilités budgétaires de la juridiction, et souvent affectés à des tâches qui ne relèvent pas de leurs missions. Concrètement, absorbés par d'autres, ils ont disparu de l'environnement du juge.

III. Une justice indépendante

Les citoyens doivent avoir un accès effectif au juge, la justice doit être lisible et cohérente, mais encore faut-il que cette justice soit indépendante et impartiale, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit l'accès à un tribunal indépendant, impartial et établi par la loi.

Il ne s'agit pas ici, pour le Syndicat de la magistrature, de développer les propositions qu'il avance depuis des années pour une réforme du CSM, la gestion des carrières des magistrats par un CSM rénové ou la réforme de l'évaluation et de la procédure disciplinaire. Toutes ces propositions de réforme, le Syndicat de la magistrature les a soutenues dans le cadre du

projet de révision constitutionnelle du CSM, dont il ne peut que déplorer l'échec, significatif de l'absence de volonté des parlementaires de garantir une réelle indépendance à la justice.

Cet échec est d'autant plus grave que rien n'a changé ou presque pour les magistrats du parquet, alors qu'il a été souligné plus haut que les réformes successives leur ont confié de véritables pouvoirs juridictionnels. Il ne reste des projets annoncés que la loi sur les liens entre la chancellerie et les parquets, dont le Syndicat de la magistrature a dénoncé le caractère totalement insuffisant, en ce qu'elle se limite à interdire les instructions individuelles, tout en renforçant la pression hiérarchique sur les magistrats du parquet.

Il s'agit ici de rappeler que les magistrats doivent pouvoir rendre la justice au quotidien dans des conditions garantissant leur indépendance et leur impartialité. C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature a engagé depuis longtemps une réflexion sur le fonctionnement des juridictions, le processus d'élaboration de leur budget, les critères selon lesquels les dossiers sont répartis entre les juges.

1) des conditions de nomination garantissant l'indépendance des magistrats et le respect du juge naturel

Le Syndicat de la magistrature a toujours contesté la procédure de nomination actuelle des magistrats, l'ingérence du pouvoir exécutif dans la gestion de leur carrière étant incompatible avec le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

En juridiction, les juges spécialisés sont nommés par décret dans leurs fonctions (juge d'instruction, juge d'application des peines, juge des enfants ou juge d'instance). Pour les fonctions non spécialisées, les magistrats sont nommés au siège du TGI, puis affectés dans les services suivant l'ordonnance de roulement établie par le président du tribunal. Or, certaines fonctions sont plus exposées que d'autres et ne sont pas « protégées » par une nomination par décret. En outre, les critères de répartition des services et d'attribution des dossiers manquent de transparence, et peuvent être modifiés par le chef de juridiction. Enfin, les magistrats placés constituent aujourd'hui de véritables variables d'ajustement des effectifs qui doivent être drastiquement limitées.

a) La nécessaire protection des fonctions exposées

La quasi totalité des réformes judiciaires intervenues depuis 30 ans pour

créer de nouvelles fonctions (JEX, JLD, magistrats des JIRS...) ont opté pour un système de désignation ou de délégation par le président du tribunal quant au choix du magistrat chargé de ces nouvelles fonctions, parfois même sans l'avis de l'assemblée générale. Les présidents des cours d'assises et les présidents des tribunaux correctionnels sont également affectés à ces postes par l'ordonnance de roulement établie par le président de la juridiction. Ainsi, hormis les rares fonctions résultant d'un décret de nomination, les juges se voient affectés à telle ou telle fonction selon le bon vouloir présidentiel.

Or, ces fonctions sont particulièrement exposées, et les exemples sont nombreux de magistrats ayant fait l'objet de demandes d'explications par leur hiérarchie sur certaines de leurs décisions qui ne plaisaient pas, ou qui se sont vus retirer leur service. A Créteil, par exemple, un JLD a été déchargé de son service à l'issue d'une violente offensive émanant de services de police qui contestaient ses décisions.

Si le principe d'inamovibilité protège le juge contre le risque d'un déplacement arbitraire dans une autre juridiction, il reste en revanche singulièrement démuni face au risque d'un changement d'affectation au sein de la juridiction à laquelle il appartient. Or, ce risque peut s'avérer particulièrement déstabilisant dès lors que le pouvoir d'affectation peut être dévoyé pour sanctionner ou tenter d'influencer les pratiques professionnelles d'un magistrat.

Ces fonctions doivent être mises à l'abri de toute tentative d'intervention par une affectation résultant non plus de la décision du chef de juridiction, mais d'un décret spécifique. Cette évolution permettra en outre au CSM de choisir pour ce type de fonctions les magistrats les plus compétents, et ainsi de rompre avec la pratique actuelle consistant à affecter à ces postes les magistrats les derniers arrivés.

b) Les critères de répartition des affaires

Le principe du « juge naturel » devrait être consacré par la Constitution. En vertu de ce principe, l'affectation des juges, leur désignation pour statuer dans les différents types d'affaires et la distribution de ces affaires dans les différentes formations de jugement obéissent exclusivement à des critères objectifs et préétablis.

L'avantage d'un tel système est de rendre impossible l'affectation des dossiers en fonction de considérations étrangères à la bonne administration de la justice, en un mot, d'éviter qu'un dossier soit confié à tel juge en fonction de tel résultat judiciaire escompté. Or, les exemples sont nombreux

de dossiers ou d'affaires confiés à d'autres magistrats qu'à celui qui est normalement prévu dans l'ordonnance de roulement pour statuer.

Certains pays européens, comme l'Allemagne qui a proclamé le principe du juge naturel dans sa Constitution, ont mis en place des dispositifs fondés sur le principe du juge naturel. Ces pays ont organisé de façon extrêmement précise, sur des critères purement objectifs, la répartition des contentieux et des affaires entre les magistrats, et un système de remplacement des juges empêchés fondé sur les mêmes critères.

En France, l'ordonnance de roulement affecte les juges dans les chambres et les services. Mais les critères de répartition des affaires, que ce soit en matière civile ou en matière pénale, sont absents de ces ordonnances, comme les modalités de remplacement des juges empêchés.

Pour le Syndicat de la magistrature, il convient de réformer profondément les conditions dans lesquelles les ordonnances de roulement doivent être établies par le chef de juridiction, ainsi que leur contenu, pour que l'affectation des magistrats dans les services et la répartition des affaires ne repose que sur des critères objectifs, transparents, et démocratiquement mis en oeuvre (voir les développements sur la démocratie en juridiction).

S'agissant des magistrats du parquet, au delà de leurs conditions de nomination, le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps une clarification des rapports hiérarchiques au sein des parquets de première instance. Ce sont en effet ces magistrats de base qui, concrètement, prennent l'immense majorité des décisions. Or, leur statut, le périmètre de leurs pouvoirs propres, l'étendue de leurs marges de manœuvre face à leur hiérarchie, demeurent les grands impensés de la procédure pénale, ce qui, de fait, conforte la hiérarchie dans l'idée qu'ils ne sont ni ne peuvent rien.

Il conviendra en conséquence de clarifier le statut de ces magistrats, en définissant précisément le cadre dans lequel s'inscrit leur pouvoir de décision dans les affaires dont ils ont la charge. Il faudra, comme pour les magistrats du siège, établir des mécanismes d'attribution des dossiers et prévoir des recours pour les parquetiers en cas de dérives dans la mise en oeuvre de ces mécanismes.

c) Le statut des magistrats placés

Les magistrats placés auprès des chefs de cour ont pour vocation de remplacer les magistrats absents ou empêchés. Leur affectation dans les juridictions est strictement encadrée par l'ordonnance de 1958.

Dans la réalité, ces magistrats constituent un vivier dans lesquels les chefs de cour puisent pour pallier aux absences et vacances de postes ou venir en aide à une juridiction en difficulté. Ils constituent clairement une variable d'ajustement des effectifs, et sont de plus en plus utilisés pour effectuer des remplacements ponctuels, ce qui augmente considérablement la précarité de leur statut, les fragilise et présente un risque pour leur indépendance. Le Syndicat de la magistrature est donc favorable à la limitation du nombre des magistrats placés.

2) restaurer la démocratie en juridiction

Depuis toujours, le Syndicat de la magistrature milite pour une véritable démocratisation des juridictions qui passe par l'adoption de dispositions permettant aux magistrats, comme aux fonctionnaires, d'être parties prenantes de toute décision relative à leur fonctionnement.

Aujourd'hui, les assemblées générales des cours et tribunaux n'ont aucun pouvoir contraignant, de sorte que les chefs de juridiction ont la mainmise sur l'organisation des services comme sur l'affectation des magistrats.

En outre, les échanges que peuvent avoir les chefs de juridiction avec les partenaires locaux de la justice et les représentants de la société civile ne sont pas institutionnalisés, et ces derniers restent totalement à l'écart du fonctionnement des juridictions et de la définition des besoins de justice.

Enfin, la démocratie est totalement absente des processus de gestion administrative des juridictions, qui restent entre les mains des chefs de juridictions.

a) La démocratisation du fonctionnement des juridictions

Il n'y a pas, au niveau local, de lieux institutionnels de dialogue social pour les magistrats. Les seules instances de concertation sont donc les assemblées générales et les commissions restreintes, instances trop souvent désertées par les magistrats.

Pourtant, ces lieux sont essentiels puisque l'assemblée générale des magistrats donne notamment son avis sur l'ordonnance de roulement et l'affectation des magistrats dans les services. Mais cet avis n'est que formel puisqu'il s'agit d'un avis simple que le chef de juridiction n'a pas l'obligation de suivre. Ces instances de concertation n'ont donc qu'un rôle subalterne et d'affichage.

Le Syndicat de la magistrature, qui avait obtenu, en 1983, la création des assemblées générales et des commissions restreintes, préconise d'en renforcer le rôle.

Il conviendra d'abord de faire des commissions restreintes de véritables lieux de décision en leur confiant l'élaboration de l'ordonnance de roulement qui sera ensuite soumise à l'assemblée générale des magistrats. Cette ordonnance de roulement devra non seulement prévoir la répartition des services entre les magistrats, mais également les conditions précises de leur remplacement, ainsi que les critères objectifs et détaillés de répartition des dossiers dans une même chambre ou un même service.

Il reviendra à l'assemblée générale des magistrats d'adopter l'ordonnance de roulement proposée par la commission restreinte, et non de donner un simple avis.

En outre, il appartiendra à l'assemblée générale d'établir chaque année un « projet de juridiction », qui devra être élaboré dans le cadre d'un processus de concertation associant étroitement les magistrats et les fonctionnaires. Enfin, l'élaboration et le suivi du budget de chaque juridiction devront également faire l'objet d'un processus démocratique et être soumis à l'assemblée générale.

b) La création d'un conseil de justice local

Le Syndicat de la magistrature préconise depuis longtemps la création de lieux institutionnalisés d'échanges et de partenariats avec la société civile, qui doivent permettre d'adapter la justice aux besoins des usagers. Celle-ci est en effet tenue à l'écart des instances de décisions des juridictions, et, par ailleurs, les magistrats et fonctionnaires ne sont pas associés aux échanges entre les chefs de juridictions et les partenaires de la justice les institutions locales ou les représentants de la société civile.

Le Syndicat de la magistrature propose de constituer des « conseils de justice » locaux, composés de représentants des magistrats et personnels des greffes, des représentants des autres juridictions du ressort (TI, CPH, tribunaux de commerce), de représentants des élus et des collectivités locales, de représentants des auxiliaires de justice, conciliateurs, médiateurs, et de représentants d'associations d'usagers.

Ce conseil de justice local aura pour mission d'évaluer périodiquement les besoins du ressort, ce qui permettra à la juridiction d'élaborer son projet. Si

l'organisation judiciaire devait reposer sur la création de chambres détachées, ce conseil pourra également émettre un avis sur la création ou la suppression de chambres détachées.

L'institutionnalisation de ces échanges pourra s'accompagner de la mise en place de conférences régionales des politiques judiciaires, ouvertes à la société civile et permettant les échanges, à ce niveau intermédiaire, avec des représentants des administrations centrales du ministère de la justice.

c) La gestion administrative des juridictions

L'administration de la justice, ce n'est pas seulement l'organisation des juridictions, qui touche à l'exercice même de la fonction de juger et aux conditions structurelles de son indépendance, c'est aussi l'ensemble des activités de gestion afférentes à son financement public, aux personnels, -aux matériels (informatiques et autres), aux bâtiments. Parce qu'elle conditionne l'affectation des moyens matériels et humains aux juridictions, et donc directement les conditions de travail des magistrats et personnels, et leur capacité à remplir leurs missions, elle doit associer de façon démocratique l'ensemble des personnels à la prise des décisions.

Cette « administration », est aujourd'hui concentrée et organisée en neuf plateformes interrégionales regroupant les cours d'appel. Cette gestion, que le Syndicat de la magistrature a contestée, a marqué un nouveau recul de la proximité des lieux de décisions avec les usagers. Justifiée par la nécessité de professionnaliser et de centraliser la gestion des juridictions par la réalisation d'économie, elle comporte en réalité en germe la privatisation au moins partielle de ces fonctions.

Dans les juridictions, où sont élaborés les « dialogues de gestion » qui permettront ensuite à l'administration centrale, puis au pouvoir de décision local, de répartir les moyens matériels et humains entre les tribunaux, les magistrats et les fonctionnaires sont totalement absents de ces prises de décisions. Au prétexte d'une technicité qui serait difficile à appréhender, ou du désintérêt des magistrats et fonctionnaires, les commissions restreintes et permanentes, comme les assemblées générales, ne sont pas consultées ou consultées pour la forme.

Le Syndicat de la magistrature préconise pour sa part de promouvoir la démocratie à tous les niveaux de décision.

Au niveau des juridictions, les instances de concertation que sont les commissions restreintes et permanentes, ainsi que les assemblées générales,

doivent être associées au « dialogue de gestion » et donner un avis sur les demandes formées par les chefs de juridiction en terme de budget et d'affectation des moyens matériels et humains. Le « conseil de justice local » devra également être consulté sur les besoins de justice du ressort de la juridiction en terme de moyens financiers et humains.

Au niveau régional ou interrégional, les magistrats et les fonctionnaires sont totalement absents des instances décisionnelles et des réunions de concertation budgétaires. Il est important que des représentants du personnel soient associés à ces instances, de même qu'un représentant de chacune des juridictions concernées.

Il conviendra enfin, pour permettre aux magistrats et aux fonctionnaires d'être en capacité d'exercer leur mission au sein de ces instances de concertation et de ne pas rester simple spectateur, de les faire bénéficier d'une formation approfondie dans le domaine de la gestion et de l'administration.

3) Le budget global de la justice

Les conditions dans lesquelles les magistrats sont amenés à rendre la justice dépendent des moyens humains et matériels réellement octroyés. Les processus de gestion et les dispositifs budgétaires influencent nécessairement la mise en oeuvre du principe d'indépendance de la justice.

Actuellement, le pouvoir exécutif affecte les moyens dans les juridictions de façon opaque, sans la moindre intervention du CSM ou le concours d'une instance démocratique de dialogue de gestion.

Le ministère de la justice décide seul de l'allocation des moyens humains et matériels dans les juridictions en s'appuyant sur un « outil d'allocation des ressources entre juridictions tenant compte de leur performances ». Les moyens sont ainsi attribués sur des critères de « performance » purement quantitatifs réduisant la justice à une gestion de flux.

Alors que, nécessairement, les ressources de la justice dépendent du pouvoir en place, l'important est d'instaurer des lieux de débats et de négociations démocratiques même au niveau de la décision nationale budgétaire. Dans nombre de pays, les conseils supérieurs établissent des projets de budget voire même pour certains (pays nordiques) négocient directement avec le pouvoir les moyens alloués.

Pour le Syndicat de la magistrature, l'indépendance de la justice ne sera

réellement assurée que si le CSM participe à l'élaboration du budget de la justice, au moins en ce qui concerne les services judiciaires. Il doit s'appuyer sur un « projet » pour la justice, qu'il élaborera et nourri notamment par l'ensemble des projets de juridictions du territoire. Le CSM doit pouvoir en outre se prononcer sur les indicateurs utilisés pour les répartitions budgétaires. Enfin, le CSM devra donner son avis sur l'exécution du budget de la justice avec une approche qualitative, les questions comptables et financières étant de la compétence de la cour des comptes.



**OBSERVATIONS DE L'UNSa-SJ
QUANT AU RAPPORT
DU GROUPE DE TRAVAIL « JUGE DU 21^{ème} SIECLE »**

L'UNSA-SJ se réfère aux deux contributions déposées dans le cadre des travaux du groupe de travail en mars 2013 relatives à l'évolution des missions et des métiers de greffe et en juin 2013 relatives aux propositions statutaires.

Elle rejoint la proposition du groupe de travail n° 45 de « créer une fonction de greffier juridictionnel, confiée aux greffiers des services judiciaires » et de « renforcer les compétences de ce greffier dans les missions actuelles du greffe » (propositions n° 46 et suivantes), reprenant les propositions qu'elle a exprimées lors des travaux du groupe et au mandat qu'elle détient de par son congrès et qui s'inscrivent dans les orientations du « Livre Vert pour un Greffier Européen » de l'Union Européenne des Greffiers de Justice (EUR) dont l'UNSA-SJ est membre et qui a été développé par le président de l'EUR lors de son audition devant le groupe de travail.

Elle rappelle que cette fonction de greffier juridictionnel doit être encadrée dans un statut législatif et conférant les conditions d'indépendance nécessaire à l'exercice de fonctions juridictionnelles, **sous condition sine qua non d'une revalorisation statutaire.**

Les compétences nouvelles transférées au greffier juridictionnel ont pour mérite d'éviter une déjudiciarisation des contentieux, à laquelle l'UNSA-SJ est opposée. L'UNSA-SJ rejoint les préconisations de la commission (proposition n° 3) qui ne retient pas l'option d'une déjudiciarisation massive, hormis certaines interventions judiciaires en matière civile énoncées à ladite proposition auxquels elle n'est pas opposée (Pacs, procurations de vote, contentieux social, warrants agricoles, rectification d'état civil).

L'UNSA-SJ déplore que les compétences dévolues au greffier juridictionnel ne soient pas toutes des compétences propres mais déléguées du juge, notamment quant à l'injonction de payer. La liste des transferts proposés par la commission ne peut constituer qu'une amorce d'un transfert plus ample qui doit intervenir dans une seconde phase.

Elle soutient les propositions relatives aux missions du greffier juridictionnel en matière d'entretien d'orientation et de mise en état des procédures civiles et familiales mais également en matière prud'homale tel que le préconise le groupe de travail sur les juridictions du 21^{ème} siècle et en matière pénale comme le préconise le groupe de travail sur la modernisation du ministère public quant à la création d'un assistant du ministère public, fonction assurée par les greffiers.

L'UNSA-SJ n'a pas d'observations à formuler quant aux autres propositions formulées dans le rapport.

Elle se réfère pour le surplus aux propositions exprimées dans sa contribution de juin 2013 quant aux missions, métiers et statuts des personnels des greffe rappelées ici :

RAPPORT D'ORIENTATION - CONGRES DE LIMOGES 2013

Fonctionnaires des greffes, vers quelles missions, quels métiers, quels statuts ?

Du neuf et du mieux, maintenant...

I. QUELLES MISSIONS

1) Etat des lieux

"La Justice est à la fois un attribut essentiel de la souveraineté de l'État et une mission fondamentale dans la vie sociale, puisque ses décisions et ses actions touchent aux libertés individuelles et aux intérêts matériels et moraux des personnes.

La justice est un service public, elle est rendue au nom du peuple français. C'est aux institutions judiciaires qu'il appartient de juger, en toute neutralité, les conflits entre les personnes et de sanctionner les comportements interdits. Pour lui assurer l'impartialité nécessaire à ses missions, la Constitution affirme l'indépendance de l'autorité judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif." (Vie Publique - Direction de l'information légale et administrative).

Parmi les acteurs qui contribuent à ce service public figurent les magistrats et les fonctionnaires des services judiciaires.

Les fonctions de jugement sont exercées par des magistrats appartenant au corps judiciaire ; les règles applicables à leur nomination sont fixées par le statut de la magistrature (art. L 122-1 du code de l'organisation judiciaire).

Les différentes juridictions comprennent un greffe composé de fonctionnaires de l'Etat (art L 123-1 du COJ)

Ces fonctionnaires sont régis par des statuts particuliers (décrets), s'inscrivant dans le statut général de la fonction publique

Les statuts, eux-mêmes complétés par le code de l'organisation judiciaire et les codes de procédure, définissent les missions qui incombent aux fonctionnaires des greffes (greffiers en chef, greffiers, secrétaires administratifs et fonctionnaires des catégories C).

Les greffiers en chef ont vocation à exercer des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans les juridictions. Ils ont également vocation à exercer des fonctions d'enseignement professionnel. Des missions ou études particulières peuvent leur être confiées (art 2 du décret n°92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires).

Les greffiers sont des techniciens de la procédure. Ils assistent le juge dans les actes de sa juridiction et authentifient les actes juridictionnels dans les cas et suivant les conditions prévus par le code de l'organisation judiciaire, le code du travail et les textes particuliers.

Les greffiers exercent des fonctions d'assistance du magistrat dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires. Ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires selon les indications des magistrats. Ils exercent des fonctions d'accueil et d'information du public, ainsi que des fonctions d'enseignement professionnel. Les greffiers du premier grade exercent aussi des fonctions d'encadrement en qualité de chef de greffe. Les greffiers peuvent également exercer des fonctions d'adjoint au chef de greffe ou de chef de service. Ils accomplissent les actes de gestion qui s'attachent à ces fonctions. Les greffiers peuvent également exercer, à titre accessoire ou temporaire, des tâches administratives nécessaires au fonctionnement des juridictions notamment en matière de gestion des personnels et des moyens matériels ainsi que de gestion financière et budgétaire (art 2 du décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires).

Les secrétaires administratifs sont chargés de tâches administratives d'application et de gestion prévues par les articles 3 et 4 du décret du 19 mars 2010.

Les adjoints administratifs sont chargés de fonctions administratives d'exécution comportant la connaissance et l'application de règlements administratifs. Ils peuvent également être chargés de fonctions d'accueil et de secrétariat (art 2 du décret n° 2006-1760 du 23 décembre 2006 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'adjoints administratifs des administrations de l'Etat).

Les personnels appartenant à la catégorie C de la fonction publique concourent au fonctionnement des différents services du greffe. Ces personnels peuvent, à titre exceptionnel et temporaire, et après avoir prêté le serment prévu à l'article 26 du décret n° 2003-466 du 30 mai 2003, être chargés des fonctions énumérées à l'article R 123-13 et d'une partie des fonctions énumérées à l'article R.123-5. Au-delà d'un délai de quatre mois, ils sont, sur leur demande, déchargés de ces fonctions.

Les adjoints techniques sont chargés de l'exécution de travaux ouvriers ou techniques, avec, le cas échéant une qualification professionnelle et de l'organisation, de l'encadrement, de la coordination et du suivi de ces travaux (art 4 du décret no 2006-1761 du 23 décembre 2006 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'adjoints techniques des administrations de l'Etat).

Aux côtés des fonctionnaires, des agents non titulaires sont chargés de tâches spécifiques. Ces contractuels occupent des fonctions temporaires autres que celles dévolues aux fonctionnaires, notamment dans le domaine immobilier ou informatique.

Les missions des fonctionnaires de greffe n'ont pas connu une évolution d'envergure depuis la fonctionnarisation intervenue en 1965. Les seules évolutions se situent en termes de fonctions d'enseignement avec la création de l'Ecole Nationale des Greffes (l'avancée significative étant l'instauration de la formation initiale des greffiers et greffiers en chef assurée par cette école) et de fonctions de gestion avec l'avènement des services administratifs régionaux, avec en parallèle la création des secrétaires administratifs qui ont vocation à reprendre à leur compte les tâches administratives.

En terme de transferts de compétence du juge, les greffiers se sont vus confier l'aide à la décision par le statut particulier de 2003 mais qui, dans les faits, est restée quasiment lettre morte. Les greffiers en chef ont bénéficié de transferts successifs de tâches du magistrat (notamment par la loi de 1995) mais qui depuis ont tendance à régresser par suite d'une déjudiciarisation de certaines de ces tâches.

Ainsi se dessine une séparation entre les missions judiciaires/juridictionnelles et les fonctions administratives. Cette séparation trouve sa source dans la double mission de l'institution judiciaire chargée et de rendre la justice (l'acte de justice) et d'administrer les moyens nécessaires (administration-gestion) pour y parvenir (voir § 1). Mais ces deux aspects n'obéissent pas à la même logique, indépendance d'une part, et hiérarchisation d'autre part.

2) Vers de nouvelles missions

Les fonctions de greffe s'inscrivent pleinement dans la mission de l'institution judiciaire : "le greffier devant les juridictions de l'ordre judiciaire est un auxiliaire de justice garant de la procédure et participant de la bonne administration de la justice" (arrêt X c/la France du 26 juillet 2007 de la Cour Européenne des droits de l'homme, n° 35787/03). Elles ont vocation à évoluer pour contribuer à améliorer le fonctionnement de la justice.

Dans le contexte entre autres d'une nouvelle répartition des contentieux, de la prise en compte de l'espace judiciaire européen, une réflexion sur les missions respectives des acteurs de l'institution, sans se limiter à celles des seuls magistrats doit être menée (cette réflexion est d'ailleurs entamée par le ministère de la justice avec la création en mars 2013 de 2 groupes de travail sur le juge du XXIème siècle et l'organisation des juridictions du XXIème siècle).

Les missions des fonctionnaires des greffes, dotés d'une solide connaissance et d'une culture aigüe de la justice doivent évoluer et être revalorisées pour s'inscrire pleinement dans la mission justice.

L'Union Européenne des Greffiers (E.U.R.) a, dans son livre vert pour un greffier européen, précisé que "*des tâches juridictionnelles ainsi que des tâches dans l'administration de la justice, qui ne relèvent pas de la compétence d'autres institutions que les tribunaux, peuvent être transférées au greffier européen en vue de les régler en toute indépendance et sous sa propre responsabilité ; dans ses décisions il n'est soumis qu'à la loi*". Il s'inspire en cela des systèmes allemand et autrichien de "Rechtspfleger". Celui-ci est un organe indépendant qui remplit des fonctions qui lui sont délégués par la loi.

C'est aussi l'institution du Rechtspfleger qui a servi d'inspiration à la commission "GUINCHARD" pour repenser un statut de greffier - en chef revalorisé dans la fonction de greffier juridictionnel (proposition n° 22). Pour acter cette évolution la commission a estimé qu'une loi sera nécessaire afin de conférer à ces nouveaux greffiers les conditions de l'indépendance nécessaire à l'exercice de fonctions juridictionnelles nouvelles. Dans cette perspective la commission a aussi suggéré de mettre en œuvre un statut d'emploi qui permettrait aux greffiers en chef l'accès à des emplois de catégorie A+ comportant un échelonnement indiciaire allant jusqu'à l'échelle B.

L'UNSA SJ ne peut que souscrire aux propos du Recteur Guinchard lorsqu'en 2009 il s'exprimait devant l'assemblée générale de l'Union Européenne des Greffiers à La Grande Motte : "*On ne peut pas cantonner les hommes dans des corps figés depuis la Libération, les laisser dans un carcan sans aucune perspective d'évolution, au risque sinon, de désespérer non pas Billancourt, mais tous ceux qui, jour après jour, se passionnent pour leur métier et souhaitent qu'un coin de ciel s'ouvre*

sur l'horizon perçu comme celui d'une promotion. La reconnaissance de l'excellence des fonctions exercées est la clef de la motivation et cette reconnaissance passe nécessairement par la prise en compte des qualités de chacun pour évoluer au plus haut niveau des corps de la fonction publique. Il faut toujours prévoir une possibilité d'accès à ce plus haut niveau, car la vie ne peut pas figer, une fois pour toutes, les emplois et les fonctions".

Ainsi l'évolution des missions pourrait s'articuler autour d'une filière judiciaire/juridictionnelle et d'une filière administrative qui doit trouver sa traduction en termes de métiers et de statuts.

La filière technique doit y trouver une place pour assurer le soutien des 2 missions précédentes.

II. QUELS METIERS

1) Etat des lieux

Le référentiel des métiers de greffe élaboré et actualisé (en concertation avec les organisations syndicales) par la sous-direction des ressources humaines des greffes *présente la cartographie des situations de travail et des compétences de l'ensemble des métiers de greffe en recensant toutes les fonctions types exercées par les personnels non-magistrats des services judiciaires.*

Il décline une organisation des emplois en 4 familles :

- *droit / procédure*
- *direction / administration / gestion*
- *ressources humaines*
- *logistique : fonctionnement*

et des fiches génériques définissant les métiers et ciblant les compétences dans les familles d'emploi :

- *directeur de greffe*
- *greffier*
- *adjoint administratif de greffe*
- *pas de fiche générique sur les adjoints techniques et les secrétaires administratifs*

En se limitant aux fiches génériques, elles définissent (synthétiquement) :

- *le directeur de greffe, greffier en chef (art. R 123-du COJ) exerçant des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion (art 2 du statut), il dirige l'ensemble des services du greffe d'une juridiction en définissant et en mettant en œuvre les moyens nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement.*

Sont ensuite décrites ses activités principale dans la direction/l'administration/la gestion, les ressources humaines/la formation, la logistique/le fonctionnement, le droit/la procédure.

- *le greffier, technicien de la procédure, qui assiste le juge dans les actes de sa juridiction et authentifie les actes juridictionnels dans les cas et suivant les conditions prévues par le code de*

l'organisation judiciaire, le code du travail et les textes particuliers. Il exerce des fonctions d'assistance du magistrat dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires. Il rédige des projets de décisions et de réquisitions selon les indications des magistrats. Il exerce des fonctions d'accueil et d'information du public, ainsi que des fonctions d'enseignement professionnel. Le greffier du 1er grade exerce aussi des fonctions d'encadrement en qualité de chef de greffe. Le greffier peut aussi exercer des fonctions d'adjoint au directeur de greffe ou de chef de service et accomplit les actes de gestion qui s'attachent à ces fonctions.

Sont ensuite décrites ses activités principales dans le droit/la procédure, la direction/l'administration/la gestion, la logistique/le fonctionnement, les ressources humaines/la formation.

- l'adjoint administratif de greffe, chargé de fonctions administratives d'exécution, comportant la connaissance et l'application de règlements administratifs. Il peut également être chargé de fonctions d'accueil et de secrétariat. Il peut exercer ses fonctions dans tous les services judiciaires.

Ces définitions font clairement ressortir les deux versants des métiers, souvent exercés cumulativement, les fonctions "administration/gestion" d'une part, les fonctions "droit/ procédure", d'autre part.

2) Vers de nouveaux métiers

Une nouvelle définition des métiers doit refléter cette distinction entre le judiciaire-juridictionnel et l'administratif, pour une meilleure répartition des tâches, une meilleure identification des missions et une professionnalisation des fonctionnaires des services judiciaires avec le soutien d'une filière technique au sein des services judiciaires.

Ces métiers se répartiraient entre les métiers de la filière judiciaire/juridictionnelle :

- greffier (juridictionnel),
- greffier assistant qui a vocation à intégrer les fonctionnaires de catégorie C "faisant fonction" de greffier,

les métiers de la filière administration

- greffier en chef, directeur de greffe,
- attaché
- secrétaire administratif,
- adjoint administratif)

et les métiers de la filière technique

- adjoint technique,
- technicien,
- directeur technique.
- Les correspondants locaux informatiques (CLI), les assistants et conseillers de prévention devront trouver leur place dans cette filière.

FILIERE JUDICIAIRE - JURIDICTIONNELLE

De nombreux rapports ont souligné ces dernières années l'apport des greffiers au fonctionnement de la justice et leur dévouement pour l'institution judiciaire. Le métier de greffier a évolué, moins dans ses finalités d'authentificateur, que sous l'effet de l'informatisation des procédures. En outre le profil de recrutement a changé, les candidats reçus ont tous généralement un bac + 4 ou 5, alors que le concours est accessible à Bac + 2.

Ainsi une évolution du métier vers de nouvelles missions doit intervenir maintenant.

a) le greffier juridictionnel

La création d'un nouveau corps (de catégorie A), celui de greffier (juridictionnel), tel que préconisé par la commission Guinchard constitue cette évolution. Elle s'inspire des Rechtspfleger allemands et autrichiens et rejoint en cela les préconisations du Livre Vert pour un greffier européen de l'Union Européenne des Greffiers (E.U.R.), soutenu par l'UNSa SJ. Pour l'exercice de fonctions juridictionnelles nouvelles une loi sera indispensable afin de conférer les conditions de l'indépendance nécessaire à l'exercice des fonctions juridictionnelles comme le soulignent aussi bien la commission Guinchard que le Livre Vert.

Quel sera le contenu de ces missions et leur condition d'exercice ?

Tout en conservant ses attributions d'authentification des actes juridictionnels et ses attributions d'encadrement intermédiaire, l'UNSa SJ revendique pour ce greffier (juridictionnel) le transfert d'attributions (à caractère non-contentieux) du juge à l'instar des transferts de compétence opérés par la loi du 8 février 1995 aux greffiers en chef. Les fonctions juridiques des greffiers en chef (déclaration conjointe de l'autorité parentale, vice-présidence des bureaux d'aide juridictionnelle, délivrance des certificats de nationalité et réception des déclarations de nationalité, vérification des comptes de gestion de tutelles) relèveraient dorénavant de la compétence de ce greffier (juridictionnel) qui pourrait en outre se voir confier de nouvelles tâches et de nouvelles attributions comme directeur de greffe des petites juridictions. La commission Guinchard a proposé l'injonction de payer mais de nombreuses autres attributions pourraient lui être confiées en matière de juridiction gracieuse (par exemple la rédaction d'ordonnance simple découlant de la procédure de tutelle après l'ouverture et le renouvellement par le juge, le suivi de la procédure de saisies sur rémunérations après l'ouverture par le juge, ...). Ces attributions seraient exercées en toute indépendance et susceptibles de recours devant le juge dans les conditions fixées par la loi.

Un autre volet de ses attributions serait l'aide à la décision, par délégation et sous le contrôle du juge avec mention du nom du greffier juridictionnel dans la décision. Il regrouperait l'assistance renforcée du magistrat pour la rédaction de projets de décisions ou de réquisitoires, la recherche documentaire et la mise en état des procédures, sachant que celles-ci existent déjà dans le quotidien des tribunaux. Les missions des assistants de justice devront être revues pour ne pas empiéter sur les tâches du greffier juridictionnel.

b) le greffier assistant

La fonction d'authentification est au cœur de ce métier. Il authentifie la procédure et est garant du

respect des règles de celle-ci.

Il assiste le juge lors de l'audience.

Il exerce également des fonctions d'accueil et d'information du public.

C'est le corps de reclassement des adjoints qui font fonction de greffier.

Il constitue un corps d'avancement pour les agents de catégorie C.

FILIERE ADMINISTRATIVE

a) le greffier en chef, directeur de greffe

La fonction de gestion et d'administration est au cœur du métier de greffier en chef.

Les greffiers en chef exercent des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans un contexte nouveau résultant tant de l'évolution de l'organisation judiciaire et de celles des structures chargées de l'administration des juridictions que de la diminution des attributions spécifiques qui leur avaient été confiées. Ils ont vocation à diriger l'Ecole Nationale des Greffes.

Son positionnement doit être statutairement renforcé pour devenir un corps de direction, de cadres supérieurs, managers du greffe des juridictions, de chefs de service, de directeurs des services administratifs régionaux et des responsables de gestion, non plus sous l'autorité des chefs de juridictions.

L'administration des juridictions ne doit pas être confiée à un encadrement extérieur pour préserver la spécificité de l'administration judiciaire et l'indépendance de la justice supposant la maîtrise des moyens de son exercice. Les greffiers en chef sont des juristes imprégnés d'une solide culture judiciaire qui sont le mieux à même d'exercer cet encadrement spécifique. Ceci n'empêche pas des passerelles vers d'autres corps d'encadrement (administrateurs) car l'administration de la justice ne doit pas être cloisonnée des autres secteurs de l'Etat.

Les compétences juridictionnelles propres qui lui sont actuellement dévolues relèveront du greffier (juridictionnel), le métier de greffier en chef étant consacré aux seules fonctions de directeur de greffe et de chef de service, avec une autonomie d'action pour animer la politique définie en concertation avec les chefs de juridiction. La nouvelle formation des greffiers en chef mise en place (arrêté du 17 avril 2013) est parfaitement adaptée à ce positionnement et de nature à former aux missions de manager qui leur sont confiés.

b) l'attaché :

Le corps des attachés a pour vocation d'être le corps de débouché des SA.

c) le secrétaire administratif

De création récente dans les services judiciaires et relevant des corps communs inter-directionnels et interministériels, ils doivent trouver toute leur place dans les missions qui relèvent de cette filière

tant dans les juridictions que les services administratifs (inter)-régionaux où ils ont vocation à faire de l'encadrement intermédiaire.

Leur statut devra être renforcé et l'indemnitaire adapté à leur mission.

Leurs effectifs doivent être sensiblement augmentés pour pouvoir faire face à l'ensemble des missions qui entrent dans leur champ de compétence dans la gestion administrative des juridictions.

d) l'adjoint administratif

Relevant également des corps communs, leurs carrières doivent être revues et améliorées dans le cadre des négociations actuelles au niveau de la fonction publique.

Au sein des services judiciaires ils ont vocation à accéder tant à la filière administrative (secrétaire administratif) qu'à la filière judiciaire (greffier assistant) afin de bénéficier d'une évolution de carrière ambitieuse.

Les fonctionnaires de catégorie C faisant fonction de greffier seront à reclasser dans le corps des greffiers assistants.

FILIERE TECHNIQUE

Les plates-formes inter-directionnelles et les services administratifs régionaux, UO et responsables de BOP, sont mis en place. Même si l'UNSA SJ n'adhère pas à leur création, elles génèrent une mutualisation des moyens financiers, humains mais surtout des différentes fonctions ministérielles aujourd'hui, interministérielles demain.

Ne serait-il pas opportun de profiter de ces structures pour créer une véritable filière technique et de déboucher sur un projet statutaire d'envergure qui intégrerait la filière technique ?

Il convient de réfléchir, comme pour l'informatique, à la mutualisation des personnels techniques et utiliser les spécialités de chacun afin de créer des plateaux techniques où l'on trouverait tout les corps de métiers tel que l'USAJ les revendiquait par le passé.

Cette création pourrait générer de substantielles économies dans la mesure où le recours au secteur privé pour réaliser des travaux de maintenance, d'entretien et de réparation de nos établissements administratifs serait moins systématique et moins coûteux. Il en irait de même dans le cadre du transport des biens et des personnes pour les conducteurs automobiles.

Pour parvenir à cette fin, il faudrait bien évidemment développer des corps techniques pour y retrouver tous les corps de métiers.

L'UNSA SJ propose de créer les corps de technicien et de directeur technique, respectivement corps d'avancement des adjoints techniques et des techniciens.

a) le directeur technique

Il est responsable des services techniques au niveau interrégional, régional ou départemental. Il dirige les personnels techniques placés sous son autorité.

b) le technicien

Il est l'assistant du directeur technique en matière d'entretien, de maintenance des bâtiments et de transport. Il encadre les adjoints techniques.

c) l'adjoint technique

Il assure la spécialité pour laquelle il a été recruté.

III. VERS QUELS STATUTS

Ils découlent de la logique des missions visées au chapitre I et de la nouvelle définition et répartition des métiers prévue au chapitre II :

- Corps de catégorie C des filières administrative et technique,
- Corps de la catégorie B des filières juridictionnelles, administratives (NES) et corps de catégorie B technique,
- Corps de catégorie A de la filière juridictionnelle, corps de catégorie A et A+ de la filière administrative, corps de catégorie A de la filière technique.

1) Corps de catégorie C

Les corps de catégorie C (à statuts interministériels) doivent bénéficier d'une revalorisation dans le cadre de la négociation en cours au ministère de la fonction publique menée par l'UNSA Fonction Publique. Elle devra aboutir aux mesures annoncées portant la refonte des grilles indiciaires. L'UNSA SJ revendique en outre la suppression de l'échelle 3.

Le régime indemnitaire de ces corps doit être harmonisé au niveau du ministère de la justice, la gestion de ces corps administratif et technique doit être améliorée (CAP...).

Les agents de catégorie C ont vocation à accéder aux corps de secrétaire administratif et de greffier assistant.

2) Corps de catégorie B - NES

a) les secrétaires administratifs

Ils ont bénéficié du reclassement dans le nouvel espace statutaire (NES).

Ils ont vocation à accéder aux corps d'attachés et de greffiers en chef. Ils peuvent bénéficier d'une mobilité vers le corps des greffiers assistants moyennant une formation complémentaire.

Leur régime indemnitaire doit être harmonisé avec celui des autres corps de secrétaire administratif du ministère de la justice.

b) les greffiers assistants

Le corps doit être créé dans le nouvel espace statutaire (NES), sans fusion avec les secrétaires administratifs, avec un recrutement à bac.

Ils bénéficient d'une formation diplômante de 12 mois à l'ENG avec une pré-affectation hors de la juridiction où ils seront nommés.

Ils ont vocation à accéder au corps des greffiers juridictionnels, aux corps de greffiers en chef. Ils ont possibilité d'accéder au corps des SA par voix de détachement.

Corps en 2 grades de l'INM 314 à 562

c) les techniciens

Ce corps est à créer, de type NES, de l'IM 314 à 562, avec recrutement à bac intégrant les personnels à l'échelle 6 de rémunération.

3) Corps de catégorie A

a) les greffiers en chef, directeur de greffe (A+ administratif)

Un corps de direction des greffes des services judiciaires doit être créé.

Son recrutement s'effectue à bac + 4 suivi d'une formation de 18 mois à l'ENG.

La structure du corps s'établit comme suit :

- directeur de greffe hors classe IM 658 - IM 1115 ou C IM 1164), fonctions de direction pour les greffiers en chef actuels hors hiérarchie,
- greffier en chef, directeur de greffe (IM 498-783), fonction de direction d'un greffe et de chef de service ayant vocation à accueillir les greffiers en chef des 2^{ème} et 1^{er} grade actuels,

b) les greffiers (juridictionnels) - A judiciaire

Ce corps structuré en 2 grades (IM 357 à 783) a vocation à accueillir les greffiers actuels.

Le recrutement s'effectue à bac + 3. Une formation diplômante de 18 mois est dispensée par l'ENG pleinement axée sur les fonctions juridictionnelles.

c) les directeurs techniques (A technique)

Corps en 2 grades à créer, Recrutement à bac + 3, IM 357 à 783.

- 0 -

L'UNSa SJ entend s'inscrire dans un projet d'une justice modernisée qui donne sa véritable place aux fonctionnaires des greffes avec des missions, des métiers et des statuts rénovés et ambitieux, gages de la reconnaissance des fonctions qu'ils exercent avec grand dévouement et de la prise en compte de leurs compétences.

Notre revendication pourrait paraître utopique, mais *l'utopie n'est ni un péril, ni une tare mais une audace vers l'avenir* (selon des propos de Madame TAUBIRA, ministre de la justice devant le congrès de l'union syndicale des magistrats...).



GROUPE DE TRAVAIL "JUGE DU 21^{ème} SIECLE"

CONTRIBUTION DE L'UNSA-SJ

Propositions statutaires en complément de la contribution déposée en mars 2013

L'UNSA-SJ propose la création d'une filière judiciaire/juridictionnelle au sein des services judiciaires aux côtés d'une filière administrative et d'une filière technique.

La situation actuelle fait clairement ressortir deux versants des métiers, souvent exercés cumulativement, les fonctions "administration/gestion" d'une part, les fonctions "droit/procédure", d'autre part.

Vers de nouveaux métiers

Une nouvelle définition des métiers doit refléter cette distinction entre le judiciaire-juridictionnel et l'administratif, pour une meilleure répartition des tâches, une meilleure identification des missions et une professionnalisation des fonctionnaires des services judiciaires avec le soutien d'une filière technique au sein des services judiciaires.

Ces métiers se répartiraient pour les métiers de la filière judiciaire/juridictionnelle entre :

- greffiers (juridictionnels),
- greffiers assistants qui ont vocation à intégrer les fonctionnaires de catégorie C "faisant fonction" de greffier,

Les métiers de la filière administration regrouperaient :

- greffiers en chef, directeurs de greffe,
- secrétaires administratifs,
- adjoints administratifs,

Les métiers de la filière technique :

- adjoints techniques,
- techniciens,
- directeurs techniques.

I. FILIERE JUDICIAIRE - JURIDICTIONNELLE

1) LES METIERS

De nombreux rapports ont souligné ces dernières années l'apport des greffiers au fonctionnement de la Justice et leur dévouement pour l'institution judiciaire. Le métier de greffier a évolué, moins dans ses finalités d'authentificateur, que sous l'effet de l'informatisation des procédures. En outre le profil de recrutement a changé, les candidats reçus ont tous généralement un bac + 4 ou 5, alors que le concours est accessible à Bac + 2.

Ainsi une évolution du métier vers de nouvelles missions doit intervenir maintenant.

a) le greffier (juridictionnel)

La création d'un nouveau corps (de catégorie A), celui de greffier (juridictionnel), tel que préconisé par la commission Guinchard constitue cette évolution. Elle s'inspire des Rechtspfleger allemands et autrichiens et rejoint en cela les préconisations du Livre Vert pour un greffier européen de l'Union Européenne des Greffiers (E.U.R.), soutenu par l'UNSa SJ. Pour l'exercice de fonctions juridictionnelles nouvelles une loi sera indispensable afin de conférer les conditions de l'indépendance nécessaire à l'exercice des fonctions juridictionnelles comme le soulignent aussi bien la commission Guinchard que le Livre Vert.

Quel sera le contenu de ces missions et leurs conditions d'exercice ?

Tout en conservant ses attributions d'authentification des actes juridictionnels, l'UNSa SJ revendique pour ce greffier (juridictionnel) le transfert d'attributions (à caractère non-contentieux) du juge à l'instar des transferts de compétence opérés par la loi du 8 février 1995 aux greffiers en chef. Les fonctions juridiques des greffiers en chef (changement de nom, déclaration conjointe de l'autorité parentale, vice-présidence des bureaux d'aide juridictionnelle, délivrance des certificats de nationalité et réception des déclarations de nationalité, vérification des comptes de gestion de tutelles) relèveraient dorénavant de la compétence de ce greffier (juridictionnel) qui pourrait en outre se voir confier de nouvelles tâches. La commission Guinchard a proposé l'injonction de payer mais de nombreuses autres attributions pourraient lui être confiées en matière de juridiction gracieuse (par exemple le suivi de la procédure de tutelles après l'ouverture et le renouvellement par le juge, le suivi de la procédure de saisies sur rémunérations après l'ouverture par le juge, ...). Ces attributions seraient exercées en toute indépendance et susceptibles de recours devant le juge dans les conditions fixées par la loi.

Un autre volet de ses attributions serait l'aide à la décision, par délégation et sous le contrôle du juge. Il regrouperait l'assistance renforcée du magistrat pour la rédaction de projets de décisions ou de réquisitoires, la recherche documentaire et la mise en état des procédures, sachant que cette assistance (voire substitution) dans la rédaction de décisions des juges existe de fait dans le quotidien des tribunaux.

b) le greffier assistant

La fonction d'authentification est au cœur de ce métier. Il authentifie la procédure et est garant du respect des règles de la procédure.

Il exerce également des fonctions d'accueil et d'information du public.

C'est le corps de reclassement des adjoints administratifs qui font fonction de greffier.

Il constitue le corps d'avancement pour les agents de catégorie C.

2) LES STATUTS

Corps de catégorie A

Les greffiers (juridictionnels)

Ce corps structuré en 2 grades (IM 357 à 783) a vocation à accueillir les greffiers actuels.

Le recrutement s'effectue à bac + 3. Une formation de 18 mois est dispensée par l'ENG pleinement axée sur les fonctions juridictionnelles.

Corps de catégorie B – NES

Les greffiers assistants

Le corps doit être créé dans le nouvel espace statutaire (NES), sans fusion avec les secrétaires administratifs, avec un recrutement à bac.

Ils bénéficient d'une formation de 12 mois à l'ENG avec une pré-affectation hors de la juridiction où ils seront nommés.

Ils ont vocation à accéder au corps des greffiers (juridictionnels) et aux corps de greffiers en chef.

Corps en 2 grades de l'INM 314 à 562

II. FILIERE ADMINISTRATIVE

1) LES METIERS

Le greffier en chef, directeur de greffe

La fonction de gestion et d'administration est au cœur du métier de greffier en chef.

Les greffiers en chef exercent leurs fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans un contexte nouveau résultant tant de la réforme de la carte judiciaire et de celles des structures chargées de l'administration des juridictions que de la diminution des attributions spécifiques qui leur avaient été confiées.

Son positionnement doit être clarifié pour devenir un corps de direction, de cadres supérieurs, managers du greffe des juridictions, de chefs de service, de directeurs des services administratifs régionaux et des responsables de gestion, non plus sous l'autorité des chefs de juridictions.

L'administration des juridictions ne doit pas être confiée à un encadrement extérieur pour préserver la spécificité de l'administration judiciaire et l'indépendance de la Justice supposant

la maîtrise des moyens de son exercice. Les greffiers en chef sont des juristes imprégnés d'une solide culture judiciaire qui sont le mieux à même d'exercer cet encadrement spécifique. Ceci n'empêche pas des passerelles vers d'autres corps d'encadrement (administrateurs, attachés) car l'administration de la Justice ne doit pas être cloisonnée des autres secteurs de l'Etat.

Les compétences juridictionnelles propres qui lui sont actuellement dévolues relèveront du greffier (juridictionnel), le métier de greffier en chef étant consacré aux seules fonctions de directeur de greffe et de chef de service, avec une autonomie d'action pour animer la politique définie par les chefs de juridiction. La nouvelle formation des greffiers en chef mise en place (arrêté du 17 avril 2013) est parfaitement adaptée à ce positionnement et de nature à former aux missions de manager qui leur sont confiées.

Le secrétaire administratif

De création récente dans les services judiciaires et relevant des corps communs, ils doivent trouver toute leur place dans les missions qui relèvent de cette filière tant dans les juridictions que les services administratifs (inter)-régionaux où ils ont vocation à faire de l'encadrement intermédiaire.

Leur statut devra être renforcé et l'indemnitaire adapté à leur mission.

Leurs effectifs doivent être sensiblement augmentés pour pouvoir faire face à l'ensemble des missions qui entrent dans leur champ de compétence dans la gestion administrative des juridictions.

L'adjoint administratif

Relevant également des corps communs, leurs carrières doivent être revues et améliorées dans le cadre des négociations actuelles au niveau de la Fonction Publique.

Au sein des services judiciaires ils ont vocation à accéder tant à la filière administrative (secrétaire administratif) qu'à la filière judiciaire (greffier assistant) afin de bénéficier d'une évolution de carrière ambitieuse.

Les fonctionnaires de catégorie C (adjoint administratif) faisant fonction de greffier seront à reclasser dans le corps des greffiers assistants.

2) LES STATUTS

Ils découlent de la nouvelle définition des métiers de cette filière.:

Corps de catégorie C

Les corps de catégorie C (à statut interministériels) doivent bénéficier d'une revalorisation dans le cadre de la négociation en cours au ministère de la Fonction Publique menées par l'UNSA Fonction Publique. Elle devra aboutir aux mesures annoncées portant la refonte des grilles indiciaires et le dé-contingentement de l'accès au dernier échelon de la catégorie C (ce dernier étant annoncé comme immédiat). L'UNSA SJ revendique en outre la suppression de l'échelle 3.

Le régime indemnitaire de ces corps doit être harmonisé au niveau du ministère de la Justice et la gestion de ces corps administratif et technique doit être améliorée (CAP...).

Les adjoints administratifs ont vocation à accéder aux corps de secrétaire administratif et de greffier assistant, les adjoints techniques au corps de technicien.

Corps de catégorie B - NES

Les secrétaires administratifs

Ils ont bénéficié du reclassement dans le nouvel espace statutaire (NES).

Ils ont vocation à accéder aux corps d'attachés et de greffiers en chef. Ils doivent bénéficier d'une mobilité vers le corps des secrétaires juridictionnels moyennant une formation complémentaire.

Leur régime indemnitaire doit être harmonisé avec celui des autres corps de secrétaire administratif du ministère de la Justice.

Corps de catégorie A

Les greffiers en chef, directeur de greffe

Un corps de direction des greffes des services judiciaires doit être créé.

Son recrutement s'effectue à bac + 4 suivi d'une formation de 18 mois à l'ENG.

La structure du corps s'établit comme suit :

- directeur de greffe hors classe IM 658 - HE B IM 1115 ou HE C IM 1164), fonction de direction pour les greffiers en chef actuels hors hiérarchie,
- greffier en chef, directeur de greffe (IM 498-783), fonction de direction d'un greffe et de chef de service ayant vocation à accueillir les greffiers en chef des 2^{ème} et 1^{er} grades actuels.

III. FILIERE TECHNIQUE

1) LES METIERS

Les plates-formes inter-directionnelles et les services administratifs régionaux, UO et responsables de BOP, sont mis en place. Même si l'UNSa SJ n'adhère pas à leur création, elles génèrent une mutualisation des moyens financiers, humains mais surtout des différentes fonctions ministérielles aujourd'hui, interministérielles demain.

Ne serait-il pas opportun de profiter de ces structures pour créer une véritable filière technique et de déboucher sur un projet statutaire d'envergure qui intégrerait la filière technique ?

Il convient de réfléchir, comme pour l'informatique, à la mutualisation de nos agents techniques et utiliser les spécialités de chacun afin de créer des plateaux techniques telles que l'USAJ les revendiquait dans le passé.

Cette création pourrait générer de substantielles économies dans la mesure où le recours au secteur privé pour réaliser des travaux de maintenance, d'entretien et de réparation de nos établissements administratifs serait moins systématique et moins coûteux. Il en irait de même dans le cadre du transport des biens et des personnes.

Pour parvenir à cette fin, il faudrait bien évidemment développer des corps techniques pour y retrouver tous les corps de métiers.

L'UNSa SJ propose de créer les corps de technicien et de directeur technique, respectivement corps d'avancement des adjoints techniques et des techniciens.

Le directeur technique

Il est responsable des services techniques au niveau interrégional ou régional. Il dirige les personnels techniques placés sous son autorité.

Le technicien

Il est l'assistant du directeur technique en matière d'entretien, de maintenance des bâtiments et de transport. Il encadre les adjoints techniques.

L'adjoint technique

Il assure les opérations de maintenance des installations et des équipements.

2) LES STATUTS

Les adjoints techniques

Le corps des adjoints techniques (à statut interministériel) doit bénéficier d'une revalorisation dans la cadre de la négociation en cours au ministère de la Fonction Publique menée par l'UNSA Fonction Publique. Elle devra aboutir aux mesures annoncées portant refonte des grilles indiciaires. L'UNSA revendique en outre la suppression de l'échelle 3. Les adjoints techniques ont vocation à accéder au corps des techniciens.

Les techniciens

Ce corps est à créer, de type NES, de l'IM 314 à 562

Les directeurs techniques (A technique)

Corps en 2 grades à créer, recrutement à bac + 3, IM 357 à 783.

- 0 -

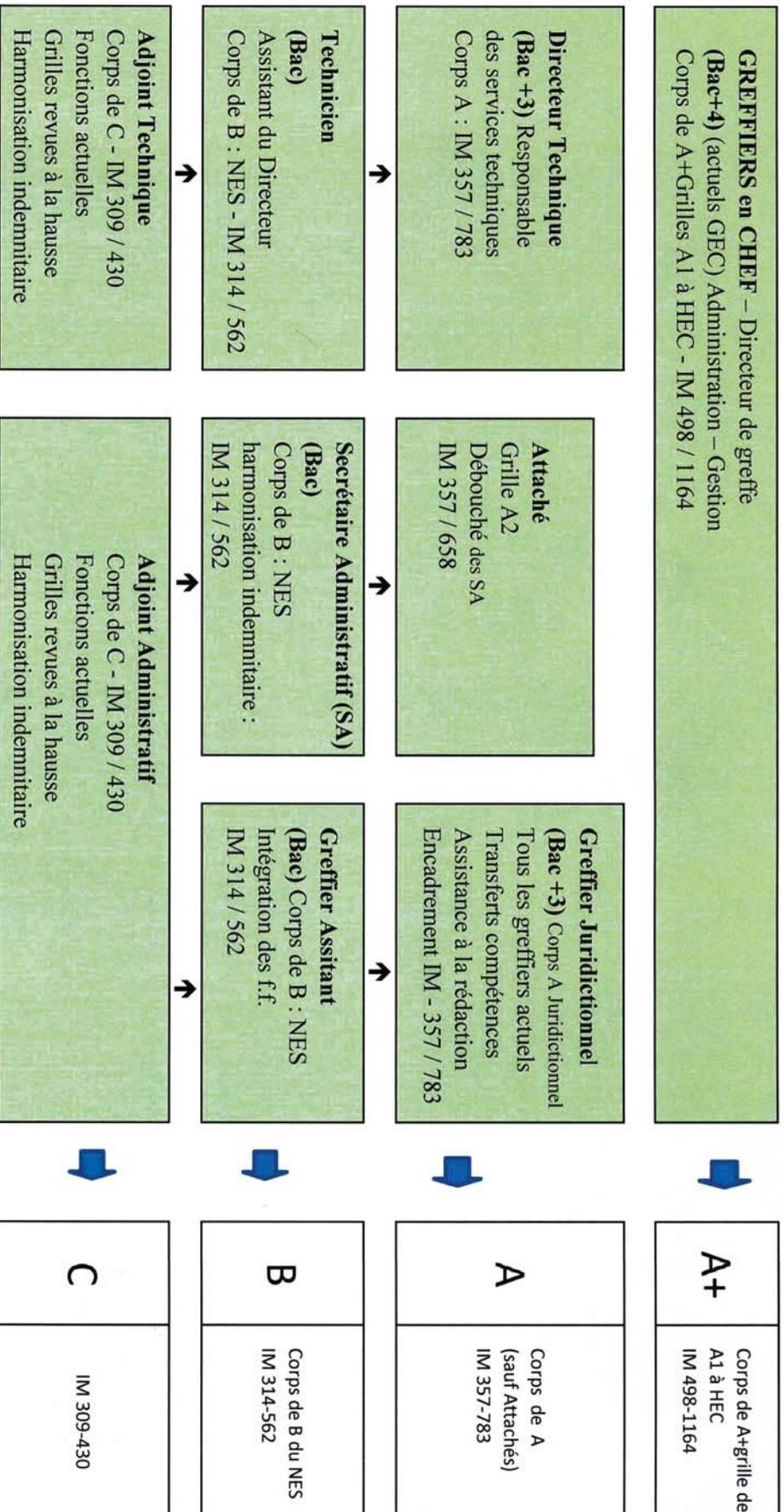
L'UNSA SJ entend s'inscrire dans un projet d'une Justice modernisée qui donne sa véritable place aux fonctionnaires des greffes avec des missions, des métiers et des statuts renouvelés et ambitieux, gages de la reconnaissance des fonctions qu'ils exercent avec grand dévouement et de la prise en compte de leurs compétences.

Notre revendication ne se veut pas utopique, car *l'utopie n'est ni un péril, ni une tare mais une audace vers l'avenir* (selon des propos de Madame TAUBIRA, ministre de la Justice devant le congrès de l'union syndicale des magistrats...). C'est cet avenir que nous revendiquons pour les métiers de greffe.

Le bureau national de L'UNSA -SJ

15 MAI 2013

ORGANIGRAMME



SYNDICAT NATIONAL C.G.T. DES CHANCELLERIES & SERVICES JUDICIAIRES

Palais de Justice - 4, boulevard du Palais - Esc. G - Entresol n° 1 -75001 PARIS

Tél/répondeur : 01.44.32.58.60. - Tél : 01.44.32.52.04. - Fax : 01.46.33.26.98.

E-mail : synd-cgt-acsj@justice.fr - Site internet : <http://cgt-justice.fr>

Groupe de travail - Office du juge du 21ème siècle

*** L'office du juge, son assistance et les nécessaires réformes statutaires**

Il convient avant toute chose de reprendre les termes de la lettre de mission et du constat selon lequel l'utilisateur n'est pas satisfait du service public de la justice, l'estimant à la fois trop lent, éloigné des citoyens, complexe et, enfin, coûteux.

Ces éléments de constat sont à prendre pleinement en compte dans le cadre des réflexions menées sur l'assistance du juge et des propositions statutaires que la C.G.T. entend formuler.

De nombreux travaux, déjà anciens pour certains mais toujours d'actualité, sont à prendre en compte :

- le rapport sur l'évolution des métiers de greffe de 1998 ;
- le rapport d'étape de 2001 sur les réformes statutaires ;
- les entretiens de Vendôme ;
- le rapport Vallemont sur le renouveau du dialogue social ;
- la profession de foi de notre syndicat pour les élections professionnelles de 2011 ;
- le rapport d'orientation de notre dernier congrès d'octobre 2012 ;
- les différents documents de l'U.G.F.F.-C.G.T. sur les propositions statutaires pour l'ensemble des corps, les analyses sur la perte du pouvoir d'achat et le tassement des grilles de rémunérations
- ...

En préambule, la C.G.T. entend rappeler son attachement au service public, au classement en catégories A, B et C des différents corps d'agents, même si la fonction publique semble tentée de les supprimer.

Elle entend également rappeler son attachement à une fonction publique de carrière et non d'emploi et à la nécessité d'une refonte d'ensemble des grilles A, B et C.

Notre réflexion s'appuiera donc sur un principe de réalité, prenant en compte à la fois la nécessité pour l'utilisateur d'avoir un véritable service public de la justice de proximité, accessible, cohérent, compréhensible, de qualité, efficace, gratuit, et des agents publics pour le servir avec des métiers redéfinis et revalorisés.

Bien que la période s'y prête, toutes propositions aussi démagogiques et clientélistes qu'irréalistes voire dangereuses pour certaines d'entre elles seront écartées.

* **Service public de la justice : un nécessaire recentrage des missions**

La C.G.T. rappelle son attachement à l'emploi public pour l'exercice de missions de service public. C'est dans ce sens qu'elle a rappelé et pris un certain nombre d'orientations lors de son dernier congrès en octobre 2012, eu égard au démantèlement subi par la justice ces dernières années et notamment à la faveur de la pseudo-réforme de la carte judiciaire de 2008 et des transferts de contentieux préconisés et suivis d'effet par le recteur Guinchard.

→ **L'accès au droit** :

En matière d'accès au droit, nous militons pour :

- l'augmentation des plafonds et assiettes d'admission à l'aide juridictionnelle ;
- la suppression de la représentation obligatoire et l'affirmation du libre choix ;
- la création d'un corps d'avocats fonctionnaires en matière d'aide juridictionnelle (*confer infra*);
- le réexamen de la carte judiciaire et des implantations territoriales des juridictions, après une large concertation avec les représentants des personnels, des démographes, des sociologues, les usagers afin de rétablir l'accessibilité aux services de la justice ;
- le refus de l'intégration des T.I. et C.P.H. dans une seule et même juridiction de première instance ;
- l'intégration du droit alsacien-mosellan dans ses dispositions plus favorables en terme d'accès à la justice :

- la saisine se fait par un acte introductif d'instance sur papier libre par lequel le demandeur explique pourquoi il saisit la juridiction, sauf exceptions (expulsion des locataires, saisine du juge de l'exécution), chiffre sa demande, joint toutes les pièces justificatives, sans oublier de donner son état-civil et son adresse ainsi que ceux de son ou de ses adversaires. C'est alors au greffe de convoquer les parties par lettre recommandée avec accusé de réception à la première audience utile. L'huissier n'intervient que pour l'application de l'article 670-1 du code de procédure civile. Cette juridiction est compétente en matière commerciale jusqu'à 10.000 €;

- les injonctions de payer en matière commerciale sont aussi de la compétence du juge d'instance sans avoir à avancer les frais comme devant les tribunaux de commerce ;

- la demande de vente forcée immobilière se fait devant le tribunal d'instance, ne connaît pas de représentation obligatoire par avocat, contrairement aux saisies immobilières des T.G.I. en France (de l'intérieur) ;

- le partage judiciaire qui connaît des successions, des liquidations de communauté et d'indivision est aussi de la compétence du tribunal d'instance, la représentation par avocat n'étant pas obligatoire contrairement à la procédure française de droit général ;

- le service des successions est compétent pour l'établissement du certificat d'hérédité, de la renonciation à succession, des dépôts de testaments, des successions vacantes et des envois en possession. C'est donc une décision de justice qui dispose, par exemple, qui sont les héritiers d'un défunt. Tout manquement procédural d'un notaire est dès lors visible.

La C.G.T. dénonce le fait que, ces dernières années, des actes qui étaient jusqu'à présent établis gratuitement devant le service public de la Justice, en particulier au tribunal d'instance, soient devenus payants et parfois même très chers, devant des professions para judiciaires. Pour la CGT, toute mission de service public doit exclusivement relever de l'emploi public, pas nécessairement de la Justice mais, par exemple, des officiers d'état civil pour l'enregistrement des pacs.

La déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel ;

La présidence des BAJ aux greffiers en chef ;

La présence obligatoire d'un personnel de greffe dans les M.J.D. nouvelle génération dépourvues de personnel du ministère de la justice ;

La suppression des délégués du procureur, des juges de proximité et des réservistes qui obèrent l'enveloppe des E.T.P. ;

La fonctionnarisation des greffes des tribunaux de commerce et du registre du commerce et des sociétés.

→ La création d'un service public d'assistance et/ou de représentation :

Nous entendons réaffirmer notre revendication tendant à supprimer la représentation obligatoire et l'affirmation du libre choix pour les usagers d'être assistés ou représentés par un avocat.

Parallèlement, notre organisation syndicale milite pour la création d'un corps d'avocats fonctionnaires.

En effet, les usagers les plus démunis (l'assiette des ressources devant également être revue) doivent pouvoir se faire assister/représenter gratuitement ; aussi la C.G.T. s'est prononcée depuis longtemps pour la suppression du système de l'aide juridictionnelle avec la création en parallèle d'un corps d'avocats fonctionnaires. Ce qui n'empêcherait pas la coexistence de la profession d'avocats telle qu'elle est aujourd'hui réglementée.

La C.G.T. estime que s'agissant de deniers publics, les avocats ainsi rétribués peuvent être assimilés, ne leur en déplaît, à de pseudo-fonctionnaires. Aujourd'hui, l'argument selon lequel le caractère libéral de la profession ne pourrait permettre la création d'un tel corps ne peut plus

prosperer. Bon nombres d'avocats sont aujourd'hui salariés. Beaucoup vivent uniquement des deniers publics via les commissions d'office ou l'aide juridictionnelle. Tous se plaignent cependant d'être mal rétribués. La création d'un corps d'agents de l'Etat, réglementé, avec une grille de rémunération suffisamment attractive (rémunération à prendre sur les crédits actuellement consacrés à l'aide juridictionnelle) et à la hauteur de la technicité et des responsabilités engagées permettrait à la fois de :

- réguler et contrôler l'utilisation des deniers publics ;
- permettre aux usagers les plus démunis d'être assistés/représentés ;
- rétribuer les avocats de manière lisible et moins aléatoire.

Ces propositions tendent à rendre la justice plus accessible, plus compréhensible et aussi moins coûteuse. Rappelons en effet que 80 % des crédits de l'aide juridictionnelle (dont le montant total pour 2012 a été de 279.412 M€) sont consacrés à la rétribution des avocats et dans 50 % des cas pour des missions relevant du domaine civil (confer rapport 2010-2013 du CNAJ).

Nous le disons et l'écrivons depuis de nombreuses années, augmenter le montant de l'A.J. ne permet pas aux plus démunis d'être mieux défendus, mais permet à certains avocats de profiter encore plus largement des deniers publics.

→ Propositions subsidiaires pour un meilleur fonctionnement de l'aide juridique, à défaut de création d'une profession réglementée :

Trois propositions principales sont mises en avant :

- Le transfert de la présidence des BAJ aux greffiers en chef :

Le corps des greffiers en chef demande que la présidence des BAJ leur soit transférée. Les raisons qui fondent cette demande en sont les suivantes. Tout d'abord, l'office du juge est de dire le droit, de trancher un litige. Ainsi, la décision d'attribuer ou non l'aide juridictionnelle n'est pas juridictionnelle. C'est une décision administrative issue d'une analyse de la situation économique et sociale d'un demandeur dans le respect des conditions imposées par des textes réglementaires. Cette décision ne relève donc pas du métier du juge mais relève principalement du métier de greffier en chef.

De plus, cette solution permettrait de mettre fin à la confusion réelle et relevée par les demandeurs, entre la décision rendue en matière d'aide juridictionnelle en début de procédure et la décision de justice elle-même, pouvant se présenter à leurs yeux comme contradictoires (ex : admission à l'A.J. mais rejet ou condamnation au final).

Et surtout, cette solution mettrait fin au problème de l'impartialité du juge qui peut être sanctionné sur le fondement de l'article 6-1 de la C.E.D.H.

Par ailleurs, actuellement, 80% des décisions en matière d'aide juridictionnelle sont issues des commissions présidées par le greffier en chef, vice-président du BAJ et non par le juge, président du BAJ.

Enfin , et il n' y a pas de petites économies en cette période de crise, l'administration n'aurait plus à rémunérer les présidents honoraires (magistrats à la retraite) qui président actuellement bon nombre de commissions lorsque celles-ci sont assurées par un magistrat.

- La fin de l'aide juridictionnelle partielle :

En effet, l'aide juridictionnelle partielle représente à peine 10 % des décisions alors même qu'elle demande un lourd travail d'analyse de la part des agents qui pourrait ainsi être évité et redéployé utilement.

De même, sa suppression irait dans le sens d'une plus grande compréhension des demandeurs (le questionnement sur le pourquoi d'un tel barème est extrêmement fréquent) et est source d'incompréhension, de conflit et de recours, bien souvent inutiles.

Enfin, le recouvrement de l'A.J. se complexifie quand elle est partielle et, pour cette raison, souvent inexécutée et/ou inexécutable.

À tout le moins, pourrait-il être conservé uniquement une admission à l'A.J. partielle à hauteur de 50 %.

- L'allègement du traitement des dossiers de demandes d'AJ pour l'assistance d'un avocat commis d'office dans le cadre des permanences pénales :

Le processus actuellement suivi pour le dépôt, l'enregistrement et la délivrance des décisions d'aide juridictionnelle pour l'assistance d'un avocat commis d'office dans le cadre des permanences pénales, est lourd et inutile.

En effet, le traitement de ces demandes (dépôt de demandes, enregistrement, décision, copie, archivage) représente un travail administratif conséquent pour les BAJ : de la saisie de données sur le logiciel AJWIN à la délivrance des copies des décisions du BAJ à l'ordre des avocats et à l'archivage des minutes, ce sont, par exemple, 3 000 dossiers à traiter par an pour le BAJ du TGI de Versailles...

Or, en ce domaine, puisque l'aide juridictionnelle est de droit, totale et sans conditions de ressources pour le bénéficiaire, l'office du juge est par conséquent inutile.

Pour preuve, les avocats sont payés directement par les CARPA au vu des attestations de fin de mission délivrées par les greffiers pénaux, les décisions du BAJ n'intervenant elles que 6 mois voire 1 an après...pour régularisation...?

Le travail administratif au sein des BAJ ne sert en réalité qu'à établir des statistiques. Ces dernières, indispensables, doivent pourtant bien être réalisables via le logiciel CASSIOPEE sur lequel sont déjà saisies les données par les greffiers pénaux.

Ainsi, la solution s'impose d'elle-même : dans ce domaine précis, le greffier pénal doit pouvoir délivrer une attestation de fin de mission emportant admission à l'A.J. et des statistiques doivent pouvoir être établies via le logiciel CASSIOPEE.

→ La création d'un service public de l'exécution :

Dès 1996, à l'occasion des travaux de la commission de réflexion sur l'évolution des métiers de greffes, notre organisation syndicale dans le cadre de ses propositions, au nom de la gratuité du service public, préconisait une réflexion sur le recouvrement des créances judiciaires afin que cette mission soit confiée à des greffiers au lieu et place des huissiers de justice dont les tarifs sont exorbitants et parfois supérieurs à la créance principale.

*** Les mesures statutaires : pour une revalorisation des grilles de rémunérations au regard des métiers**

Comme rappelé en préambule, la C.G.T. milite pour une reconnaissance des qualifications pour l'ensemble des personnels et reconstruction des grilles pour toutes les catégories A, B et C.

Catégories	Objectifs de la C.G.T.		Grilles actuelles	
	Début de grille	Fin de grille	Début de grille	Fin de grille
C sans qualification	1 SMIC	2,4 SMIC	1 SMIC	1,4 SMIC
C par concours niveau CAP-BEP	1,2 SMIC	2,4 SMIC	1 SMIC	1,4 SMIC
B niveau Bac	1,4 SMIC	2,8 SMIC	1,01 SMIC	1,82 SMIC
B niveau Bac + 2	1,6 SMIC	3,2 SMIC	1,06 SMIC	1,82 SMIC
A niveau Bac + 3	1,8 SMIC	3,6 SMIC	1,19 SMIC	2,54 SMIC au 2 ^{ème} grade 3,13 SMIC au 3 ^{ème} grade
A niveau Bac + 5	2 SMIC	4 SMIC		
A niveau Bac + 8	2,3 SMIC	4,6 SMIC		

Aujourd'hui, l'entrée en **catégorie C** par concours se fait au **SMIC**, alors qu'en **1983**, elle était de **1,23 SMIC**.

Pour la **catégorie B**, l'entrée se fait à **1,02 SMIC**, contre **1,33 SMIC en 1983**.

Pour la **catégorie A**, l'entrée se fait à **1,13 SMIC**, contre **1,75 SMIC en 1983**.

Pour la C.G.T., la reconnaissance des qualifications ne passe pas par le passage d'une catégorie dans la catégorie supérieure, mais par une refonte des grilles pour l'ensemble des catégories. L'écrasement en 30 ans de la grille sur le SMIC a fait perdre de sa cohérence à la grille indiciaire de la fonction publique.

La C.G.T. veut pour chaque catégorie :

- 2 grades au maximum, sans blocage de carrière, permettant de doubler la rémunération pour une carrière complète qui ne doit pas excéder 35 ans ;
- chaque agent doit avoir la garantie de finir sa carrière en haut de sa catégorie d'entrée dans la Fonction publique, cette garantie devant déterminer le volume des promotions ;
- une hausse du point d'indice, pour suivre l'inflation, et des mesures de rattrapage des pertes accumulées (14% depuis le 1er janvier 2000 par rapport à l'inflation et 5 % depuis le 1er juillet 2010, date de début du gel du point d'indice) ;
- aucun salaire ne doit être inférieur à 1.700 euros bruts mensuels ;
- les primes représentatives de compléments de traitement doivent être prises en compte pour la retraite et le fonds de pension qu'est la retraite additionnelle doit être mis en extinction ;
- pour la catégorie C, la C.G.T. revendique la fusion des échelles 3 et 4.

→ Pour la catégorie C :

- D'une manière générale et globale :

Des discussions sont actuellement en cours au niveau de la fonction publique. Les propositions de nouvelles grilles, qui sont faites pour un effet au 1^{er} janvier 2014, sont rejetées par la C.G.T. car celles-ci se limitent à rajouter des points d'indice en fonction de l'évolution du S.M.I.C.

Cette nouvelle grille n'a que deux objectifs :

- ne plus obliger pendant deux ans la Fonction publique à relever le minimum de la grille des fonctionnaires quand le SMIC est relevé au 1er janvier de chaque année.
- diminuer le nombre d'agents de catégorie C relevant de la GIPA, alors qu'ils ont eu une progression d'échelon. Le gel du point d'indice augmente mécaniquement le nombre d'agents relevant de la GIPA de façon très importante.

Les gains réels se cantonnent aux 5 premiers échelons des échelles 4 et 5, qui sont relevés de quelques points d'indice à chaque augmentation du SMIC, et sont limités à 4 ou 5 points d'indice.

- Au niveau de la justice :

Il y a nécessité, à tout le moins, d'harmoniser vers le haut les différents régimes indemnitaires existant actuellement entre les différentes directions du ministère tant pour les adjoints administratifs que pour les adjoints techniques.

Il est totalement aberrant d'avoir de telles disparités au sein d'un même ministère entre des agents pouvant en outre exercer très exactement les mêmes missions (notamment au sein des plates-formes inter-régionales de service où les personnels de l'administration pénitentiaire ont conservé leur régime indemnitaire bien plus favorable en contre-partie du statut spécial qui leur est opposé... statut spécial dont la C.G.T. demande bien évidemment l'abrogation quel que soit le lieu d'exercice des missions).

Il importe de mettre en place une véritable formation initiale, bien insuffisante aujourd'hui pour les adjoints administratifs et qui intervient bien trop tardivement (pratiquement au moment de la titularisation...).

Pour les adjoints techniques, tout est à faire, cette formation n'existant pas.

S'agissant des personnels techniques, nous revendiquons la création d'un corps de B technique. Les nombreux programmes de rénovation et d'expansion des bâtiments judiciaires justifient largement ces créations. Cet objectif pourrait être atteint par une fusion avec le corps de la pénitentiaire. L'emploi public serait préservé et permettrait de réduire le recours systématique aux sociétés privées.

En 2003 avait émergé l'idée qui a fait long feu de la création de plates-formes techniques, pour autant, la C.G.T. maintient cette revendication.

→ Pour la catégorie B :

- Pour les secrétaires administratifs :

Ce corps a été intégré dans le N.E.S. (Nouvel Espace Statutaire). Pour la C.G.T., cette réforme est très loin de constituer une avancée et se résume à : travailler plus longtemps sans gagner plus ! Ainsi, le "gain" à l'entrée est de 13 points majorés et, pour les personnels atteignant la fin du 3^{ème} grade, il est de 37 points (au bout de 33 ans !).

Comme pour les agents de catégorie C, il y a nécessité d'harmoniser les régimes indemnitaires entre les différentes directions (vers le haut bien évidemment...).

Il est en outre nécessaire de renforcer l'ampleur de ce corps dans les services judiciaires, qui compte un peu moins de 500 agents aujourd'hui, alors que nous le chiffrions à environ 2.000 au moment de sa création. Ce renforcement du corps permettrait non seulement de faire de la promotion sociale pour les agents de catégorie C, mais aussi de clarifier les missions des différents corps de fonctionnaires.

- Pour les greffiers :

La C.G.T. ne revendique pas le passage en catégorie A de ce corps de fonctionnaires, mais une revalorisation de la grille indiciaire et donc du pouvoir d'achat (*confer supra*).

Il ne peut être fait de parallèle avec les réformes intervenues pour le corps des infirmiers ou encore des contrôleurs du travail (*confer tract "Le pouvoir d'achat, pas la catégorie A" en annexe*).

Dans ce cadre, la C.G.T. n'est pas opposée à une refonte des missions qui pourraient être confiées aux greffiers. Les interlocuteurs au niveau de la fonction publique doivent intégrer que le greffier n'assume pas un secrétariat juridictionnel du magistrat, mais bien une véritable assistance de celui-ci, faute de quoi les actes sont frappés de nullité.

Aussi, pour la C.G.T., le greffier est bien un greffier juridictionnel au regard des missions qui lui sont confiées. Ce que d'autres peuvent revendiquer aujourd'hui pour ce corps, pour

justifier un passage en catégorie A, n'est ni plus ni moins qu'une judiciarisation du métier, puisqu'il s'agirait d'un transfert de compétence de certaines missions aujourd'hui de la compétence des magistrats, vers les greffiers.

Il est patent qu'un des préalables, aussi, passe par l'abrogation des dispositions de l'article R 123-14 du code de l'organisation judiciaire qui permet de faire prêter serment à un agent de catégorie C (qu'il soit ou non titulaire), voire même à des vacataires, pour faire fonction de greffier. Faute de quoi, la fonction publique aura toujours beau jeu de mettre en avant cette "spécificité" permettant à un fonctionnaire ne bénéficiant pas de la formation ad hoc de pouvoir malgré tout en assumer les missions (qui plus est à un moindre coût), ce qui bat en brèche l'argument selon lequel les fonctions de greffier sont très techniques et supposent une formation initiale de 18 mois.

Pour rappel, en 1998 dans le cadre du groupe de travail sur l'évolution des métiers de greffe, la C.G.T. a fait une proposition de réforme statutaire pour les greffiers, prenant appui sur la carrière des agents huissiers du trésor, ce corps étant depuis lors passé en catégorie A'.

Certaines des propositions formulées alors sont toujours portées par la C.G.T., ainsi les greffiers pourraient exercer des :

- fonctions de médiations civiles et pénales dans les M.J.D., mais aussi dans les T.I. : il s'agirait d'une mission non juridictionnelle, le magistrat déciderait de la mesure de médiation et des suites à y donner ;
- fonctions de recouvrement de créances judiciaires en lieu et place des huissiers de justice.

En 1998, la C.G.T. revendiquait des fonctions d'enseignement professionnel pour les greffiers, notamment au côté des responsables de la formation en région. Nous maintenons cette revendication (intégrée dans l'article 2 du décret statutaire de 2003) et le retour d'un R.G.F. au niveau de chaque S.A.R.

La revalorisation du métier de greffier doit aussi impérativement passer par une re-définition de la formation initiale qui, depuis 2008, a subi une casse sans précédent. Les greffiers doivent à nouveau pouvoir bénéficier des 18 mois de formation prévus par leur statut, en se posant la question du contenu et du découpage de celle-ci.

* Pour les greffiers en chef :

La C.G.T. se positionne clairement pour le maintien de l'ambivalence des fonctions de gestion, d'administration, mais aussi des fonctions à caractère juridictionnel et s'oppose à toute filiarisation qui pourrait aboutir à terme à une mise en extinction du corps. Le greffier en chef a vocation appréhender l'ensemble de ces facettes, qui plus est au regard d'une carrière qui s'allonge. Il s'agit d'une part d'une question de formation et d'adaptation à l'emploi, d'autre part d'une juste rémunération des responsabilités exercées.

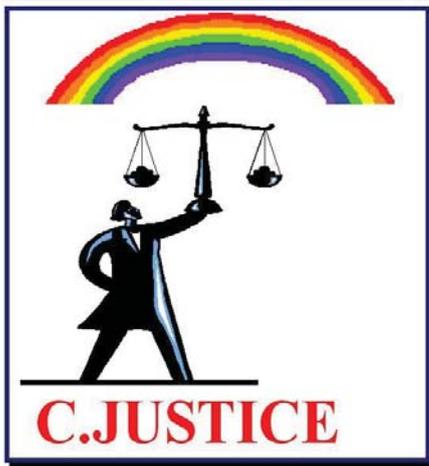
Pour la C.G.T., et là encore ce n'est pas nouveau, aux magistrats de dire le droit et de trancher le litige, aux greffiers en chef, la plénitude des fonctions d'administration et de gestion.

Il est donc nécessaire de repositionner chacun sur ses fonctions naturelles.

Suite au protocole d'accord du 1^{er} décembre 2000, le rapport d'étape du groupe de travail sur les questions statutaires du 5 avril 2001, avait acté :

- une localisation des emplois du 1^{er} grade dans les juridictions les plus importantes dans les fonctions de niveau de responsabilité reconnu, avec un pyramidage du corps à 45% dans le 1^{er} grade et 55% dans le 2^{ème} grade ;
- un classement des emplois hors hiérarchie en HEA/HEB, pour les emplois à haute responsabilité.

Alors que quelques directeurs de l'administration pénitentiaire et de la P.J.J. ont obtenu le passage à l'échelle C, pour les greffiers en chef, le passage HEB pour les 1^{ère} catégorie et HEA pour les 2^{ème} est toujours attendu.



C.JUSTICE n'est pas un syndicat politisé
C.JUSTICE premier syndicat du Ministère de la Justice pour tous les Adjointes
C.JUSTICE 4^{ème} syndicat en représentativité ministérielle sur 12 syndicats de Justice
C.JUSTICE siège au Comité Technique Paritaire Ministériel et au Conseil National de l'Action Sociale

C.JUSTICE

syndicat national des Personnels Administratifs et Techniques
du Ministère de la Justice et autres

France : Métropole, DOM/TOM, Corse

☎ 02.50.01.12.73 Fax 02.50.01.12.71

Siège du syndicat national :

C.JUSTICE syndicat national Tribunal de Grande Instance de Caen
8 Place Fontette CS 45257 14052 CAEN CEDEX 4

mèl synd-c-justice@justice.fr site : <http://perso.orange.fr/c-justice/index.htm>

Le siège du syndicat le 24 novembre 2013.

13 pages avec celle-ci

Pour le syndicat, la secrétaire générale Lydie Quirié,

A

Mr Pierre DELMAS-GOYON

Président du groupe de travail sur l'office du juge du 21^{ème}
siècle

OBSERVATIONS de notre syndicat sur le projet de rapport qui nous a été remis

Notre organisation syndicale C.JUSTICE a participé de manière
assidue au groupe de travail sur l'Office du Juge du 21^{ème} siècle.

Voici nos observations suite aux propositions de l'administration :

.../...



Le juge recentré sur son cœur de métier

Pour l'idée du recentrage du juge sur son cœur de métier. S'il est évident que le juge doit se consacrer majoritairement sur son cœur de métier, en revanche notre organisation syndicale a toujours été favorable à la garantie de « l'équilibre de la balance » en matière de gestion des ressources humaines soit « magistrats et greffiers en chef ». Mais à ce jour, sans avoir pu trancher, suite à notre commission exécutive, nous nous interrogeons sur la continuité de ce choix par notre syndicat, dès lors que les syndicats de magistrats déposent désormais des listes communes aux élections professionnelles avec les syndicats des personnels des greffes puisque pour les CHS, depuis 2009, la CGT- Services Judiciaires a déposé des listes communes avec le Syndicat de la Magistrature (SM) et depuis 2011, l'UNSA-Services Judiciaires avec l'Union Syndicale des Magistrats (USM). Devons-nous par conséquent estimer que le contre-poids, auquel nous tenons à C.JUSTICE, puissent encore fonctionner ?

Pour l'avenir, pour nous à C.JUSTICE, rien ne pourra se faire en matière de « réforme » sans un recrutement massif tant pour la magistrature que pour les personnels des greffes et **notamment de catégorie C**, administratifs et techniques. Pour rappel depuis 2001, soit depuis la signature du protocole de décembre 2000, 1400 postes de fonctionnaires de catégorie C ont été supprimés. **Nous ne souhaitons donc pas avoir une énième réforme sans aucun moyen financier et moyen réel en personnels supplémentaires.** Nous sommes donc opposés à voir rajouter sur le mille-feuille actuel de la Justice une couche supplémentaire, si nous devons faire avec ce que nous avons actuellement, qui est déjà en dessous du minima. La Justice française est pauvre et cela ne sert à rien de se voiler la face et ne pas le reconnaître.

C.JUSTICE tient également à soulever le problème de la présence physique quotidienne du lundi au vendredi dans les palais de justice des magistrats. En effet et c'est regrettable, personne n'a évoqué cette problématique largement connue, mais dont personne n'ose parler, des magistrats trop souvent absents de l'enceinte des palais en dehors du jour des audiences !

Il serait bon de faire un état des lieux des pratiques. Ce qui permettrait peut-être de régler certaines difficultés de fonctionnement pour les greffes en certains endroits. C'est aussi totalement anormal qu'il y ait des magistrats qui viennent tous les jours à leurs bureaux et les autres qui n'apparaissent que les matins ou midi des jours d'audience. Monsieur Dominique PERBEN, lorsqu'il était ministre de la Justice, avait soulevé ce dysfonctionnement de la Justice, qui est toujours aussi vivant à ce jour pour certains services ou juridictions, y compris dans des DOM/TOM. **L'allongement du temps pour rendre un jugement dans un délai raisonnable peut aussi s'expliquer par cet « absentéisme » non justifiée hors du bureau entraînant aussi des prorogations des délibérés.**

Nous souhaitons donc que soit gravé dans le marbre l'obligation pour tous les magistrats d'être présents, en dehors des absences légalement justifiées, dans les palais de justice comme tout agent payé sur des fonds publics. Il est essentiel de mettre fin à cette pratique qui pénalise toute la chaîne y compris les magistrats eux-mêmes soit ceux qui sont tous les jours présents. Pourquoi cette différence entre eux ? Pourquoi ce privilège pour certains ?

Il n'est pas possible non plus que le travail des magistrats retombe sur les personnels présents dans les greffes et notamment pour tout ce qui serait reconnu comme travail ingrat ou inintéressant. Un magistrat est magistrat pour le meilleur et le pire, et ce n'est pas aux fonctionnaires des greffes, sous couvert d'un titre pompeux qui pourrait leur être accordé pour faire passer la pilule, de faire les « corvées » ou ce qu'ils n'aiment pas. .../...



Observations sur le projet de rapport du groupe de travail sur l'office du juge du 21^{ème} siècle- Suite

Réforme de l'office du juge et de son périmètre d'intervention oui !!!

Oui mais pas à n'importe quel prix.

Cette réforme ne peut se faire à moyens constants ; il serait illusoire de croire à sa réussite sans procéder à des recrutements massifs et notamment de fonctionnaires de catégories C pour soutenir toute la chaîne. Les greffiers ou greffiers en chef ne pourront pas tout faire et sans suffisamment de fonctionnaires de catégorie C autour d'eux, rien ne se fera normalement et sans souffrance au travail.

Il est en effet envisagé une forme de mutation du corps des greffiers dans un nouveau corps dénommé greffier juridictionnel. Ce greffier juridictionnel se verrait attribuer un certain nombre de compétences propres tant dans le domaine pénal que civil et peut-être social.

Si les principes peuvent être intéressants à étudier, en revanche il ne faudrait pas oublier tous les adjoints administratifs et adjoints techniques et secrétaires administratifs qui « gravitent » autour des greffiers, c'est pourquoi il faut prévoir :

1°) la possibilité pour les adjoints administratifs ou techniques **exerçant des fonctions de greffier**, et pour certains depuis plusieurs années, de pouvoir accéder par **promotion au choix** à ce nouveau corps de greffiers juridictionnel, **et promotion sur place**.

2°) **prévoir une deuxième voie d'accès** à ce nouveau corps pour les adjoints administratifs ou techniques **par un examen professionnel**,

3°) **compenser les postes des collègues ayant réussi l'examen professionnel ou la promotion au choix par le maintien du poste de C**, car il n'est plus possible que le travail retombe ensuite sur les C qui restent au sein de l'établissement,

4°) **promouvoir l'accès au corps des secrétaires administratifs sur place tant pour la promotion au choix comme par l'examen professionnel**,

5°) **maintenir tous les postes de C des promus dans l'établissement en procédant à un recrutement local par département**,

6°) **procéder à un recrutement massif en catégorie C, administratifs et techniques**,

7°) **création de la filière B et A Technique pour les Services Judiciaires**,

S'agissant du recrutement massif d'adjoints administratifs et techniques, celui-ci nous paraît incontournable dans la mesure où actuellement les adjoints comme les greffiers exercent conjointement les mêmes tâches d'exécution pour maintenir la ligne de flottaison. Et au sein d'un même service, comme par exemple au sein d'un bureau d'ordre ou d'audiencement ou service de pièces à convictions ou aide juridictionnel ou chorus, ou régie ou cassiopée etc..., **tous les agents font exactement le même travail qu'ils soient greffiers ou fonctionnaires de catégorie C.** Par ailleurs, dans beaucoup de juridictions l'évaporation des postes s'agissant de la catégorie C implique l'exercice professionnel jusqu'à saturation et épuisement pour ceux qui restent dans le service. Nous constatons, en effet, un accroissement des situations de burn-out. **La souffrance au travail fait partie désormais du quotidien au sein de la DSJ.** Le départ en retraite de 1400 magistrats avant 2017 préfigure aussi, nous le craignons, des engorgements de procédures, qu'il faudra « gérer » retombant sur tous les personnels y compris de catégorie C!

.../...



Exception dans le domaine de l'aide à la décision :

C.JUSTICE n'est pas favorable à l'idée que le greffier juridictionnel assiste aux délibérés pour être efficace dans l'aide à la rédaction. En effet, nous avons une expertise assez fine de ce qui se passe dans les greffes pour craindre que nombres de magistrats se contenteront très vite de cette présence du greffier juridictionnel au délibéré pour « compter sur lui » pour rédiger les motivations **et donc de l'intégralité du jugement.**

La rédaction des motivations, tant en matière civile que pénale doit rester du domaine et de la compétence du juge et de lui seul. Sauf à doubler les salaires des personnels des greffes en contrepartie s'ils doivent faire au fond le travail du magistrat.

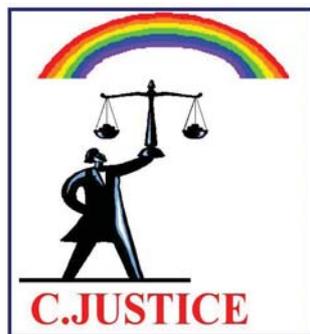
Exception en matière de divorce par consentement mutuel :

C.JUSTICE n'a pas d'opposition au transfert de l'enregistrement et de la dissolution des PACS à l'officier de l'état civil.(Mairie).

L'officier d'état civil a compétence pour recueillir le consentement des futurs époux et prononcer le mariage. C.JUSTICE ne décèle pas d'empêchement à lui donner la même compétence pour recueillir le consentement mutuel des époux à divorcer et de prononcer le divorce **avec un recours au juge possible en cas de difficulté si l'un des époux le souhaite.** Nous préférons cette solution plutôt qu'un transfert au greffier juridictionnel.

RESERVE sur la proposition N°20 :

S'agissant de l'instauration d'un entretien initial avec le greffier juridictionnel du JAF qui correspond **donc à un ajout dans l'existant**, C.JUSTICE y est **opposé**. Il est évident pour tous les acteurs du greffe que ces services sont en surcharges. Cet entretien sera chronophage pour le greffier et agent de catégorie C faisant fonction de greffier, et l'incidence sera forte sur l'équipe, alourdissant le service. Nous préférons donc que cela soit du domaine du magistrat. **Une étude du JAF serait préférable afin de quantifier objectivement les moyens humains à mettre en œuvre pour aider les services plutôt que de faire des expérimentations** où les magistrats voudront que tout soit absolument positif afin de transférer aux greffiers. Nous n'avons encore pas vu en 18 ans, un seul rapport d'expérimentation défavorable...





Sur la proposition n°24 :

C.JUSTICE est opposé à l'augmentation de la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires de l'assurance de protection juridique qui générera pour les clients des compagnies d'assurance un risque fort et couvert par d'autres motifs invérifiables d'augmenter les cotisations.

Il serait plus judicieux d'instaurer une taxe spéciale sur les bénéfices nets de ces compagnies.

AVOCATS :

C.JUSTICE réaffirme son attachement à voir disparaître de toutes les procédures et devant toutes les juridictions l'obligation d'une représentation obligatoire par Avocat. Nous sommes donc opposés à toute proposition rendant la présence de l'Avocat obligatoire. De plus, nous souhaitons que l'assistance en justice soit élargie à toute personne au choix du justiciable, quelques soient les procédures et devant toutes les juridictions. Nous considérons que dans une société moderne, chacun doit pouvoir choisir sans contrainte son défenseur. Il est illusoire de croire que la Justice est la même pour tous. Actuellement le système fait qu'il y a la Justice des riches et la Justice des pauvres. Combien à ce jour peuvent se « payer » les services d'un Avocat ? Pour clore le sujet, C.JUSTICE demande que les avocats aient une charte qui quantifie et fixe le montant des honoraires pour tel ou tel acte comme pour tout professionnel.

GREFFIERS :

Il est tout à fait concevable que les greffiers puissent bénéficier, s'ils le souhaitent, de formations spécifiques dont le suivi suffirait à donner valeur de certification. Cette application pourrait d'ailleurs s'étendre à tout fonctionnaire de catégorie C. Il ne faudrait pas cependant que l'accès à tel ou tel poste, à tel ou tel service soit soumis obligatoirement à une obligation de suivre une formation certifiante (administrative ou universitaire).

Proposition N°46 :

Nous craignons que la fonction d'assistance au magistrat ne se finalise au fond sur le terrain pour le greffier, en de très nombreux endroits, à se retrouver à devoir faire tout ce que le magistrat, dont il dépendra, ne souhaitera pas s'occuper. Ce qui ne sera guère gratifiant pour l'agent. Nous trouvons aussi **la proposition 51** dangereuse pour le greffier.

NOTAIRES

C.JUSTICE est contre les propositions 29 et 30 pour les notaires. C.JUSTICE est opposé à toutes étendues de pouvoirs supplémentaires donnés aux notaires.

Proposition N°15 :

C.JUSTICE est opposé à l'obligation de création d'un diplôme d'État de médiateur. Si on en arrive à cette solution, nous aurons bientôt que des magistrats ou avocats honoraires pour faire ce rôle nous coupant d'une diversité utile.

.../...



Proposition n°57 :
Nous sommes POUR :

Donner la possibilité aux C de passer greffiers ou SA au choix, c'est ce que réclame C.JUSTICE. Toutefois notre demande va plus loin en réclamant une promotion sur place ou à tout le moins sur le département ou territoire du lieu de son travail actuel.

En revanche, nous sommes CONTRE :

Une transformation comptable sur le papier, par un simple jeu d'écriture de transformation d'emploi de C en B, comme c'est fait actuellement depuis 2003, soit depuis le protocole de décembre 2000 qui a passé le statut de greffiers à Bac +2, **puisque cela ne profite EN RIEN au fond aux fonctionnaires de catégories C dans leur juridiction pour leur avancement interne sur place de C en B.**

Les C de l'établissement se retrouvent même en fin de compte à devoir faire le travail supplémentaire du poste de C qui a disparu (soi-disant transformé en B...) en plus de leur travail actuel, poste qui disparaît automatiquement de la juridiction qui est non remplacé suite à un départ en retraite ou suite à un départ en mutation, là nous ne pouvons pas rejoindre l'administration et nous disons NON pour ces suppressions qui ne permettent aucune promotion réelle en B pour le C. Depuis 10 ans qu'existe ce système dit de transformation de poste de C en B, au sein de la DSJ, **RIEN n'a profité aux C qui font fonction de B sur place.** Ce qui est inadmissible et injuste. **Et suite à ce système 1400 postes de C ont été supprimés (administratifs et techniques) si bien que tous les C souffrent d'une surcharge de travail qu'ils ne peuvent plus supporter et continuent à ne pas bénéficier d'une réelle promotion d'avancement de C en B, et au vu de notre sondage, la majorité des C de la DSJ sont plus attirés par des fonctions de greffiers que des fonctions de SA.**

Pour C.JUSTICE, si on veut améliorer les conditions de travail de tous, y compris celle du Juge qui est bien forcé de travailler avec l'équipe :

- **Arrêter les suppressions de fonctionnaires de catégories C**, car les C qui « restent » sur place dans la juridiction ne peuvent plus prendre le travail supplémentaire du poste de C qui disparaît suite à cette soi-disant transformation qui n'en est pas eu réellement, puisqu'aucun C ne bénéficie en contrepartie d'un avancement au corps supérieur de B sur son poste de travail, soit là où le poste de C est supprimé,
- Si un poste budgétairement est transformé de C en B, pour qu'il y ait une réelle transformation de C en B sur le terrain, **il faut promouvoir obligatoirement un C de la juridiction sur le poste de B**, car c'est seulement à cette condition qu'on pourra dire que le poste de C est transformé en B, pour l'instant ce système ne profite à aucun C qui n'a aucune promotion de C en B pour lui dans sa juridiction,

Bien évidemment nous souhaitons vivement que tous les C puissent accéder par tous moyens aux corps et grades supérieurs, mais cela n'empêche pas qu'il faudra toujours l'aide précieuse des adjoints administratifs et adjoints techniques qui sont tout aussi indispensables aux greffiers pour leur fonctionnement ainsi qu'à la magistrature. Et compte tenu des manques actuels (moins 1400 emplois ces dernières années), des départs prévisibles en retraite et des besoins évidents à cause de toutes les réformes mises en place, si l'administration **ne prévoit pas dès maintenant un recrutement d'au moins 500 fonctionnaires de catégorie C chaque année pour la DSJ pendant au moins 7 ans, la Justice va droit dans le mur.** Car ni les greffiers, ni les magistrats n'auront les moyens d'exécuter le travail que font les C sauf aussi à dévaloriser tous les métiers. .../...



Nous rappelons ici nos contributions faite par C.JUSTICE devant TOUS (administration et organisations syndicales) en groupe de travail en juin 2013 et remises par écrit pour mettre dans la bibliothèque de ce groupe de travail, qui restent inchangées à ce jour 24/11/2013, en ce qui concerne l'évolution de la carrière des Fonctionnaires C, B et A :

État des lieux pour 2013

Notre organisation syndicale C.JUSTICE a lancé un sondage en début d'année par courrier électronique auprès de tous les adjoints administratifs et adjoints techniques, (pour ceux qui ont une boîte email en fonction et donc qui peuvent nous répondre), afin de connaître, à ce jour (juin 2013), leurs attentes pour leur avenir professionnel et savoir très exactement ce que leurs **supérieurs hiérarchiques directs exigent d'eux au quotidien** et notamment pour des fonctions reconnues de niveau supérieur à leur catégorie C, soit travail de statuts B ou A.

Le résultat est sans appel. En effet rien, strictement RIEN n'a changé depuis 2001, soit depuis le protocole de décembre 2000 pour la catégorie C. Les fonctionnaires de catégorie C, sur le terrain, continuent à faire autant de faisant fonction de greffiers, voire même à effectuer des responsabilités de catégorie A en certains endroits. **Et bien entendu, SANS AUCUNE COMPENSATION FINANCIERE en retour.** Les supérieurs hiérarchiques directs continuent donc à profiter de la bonne volonté des C et usent avec largesse de l'argument « mais le travail est bien plus intéressant pour vous », argument certes non contesté par les agents qui font fonction. Par contre, pour ceux à qui la hiérarchie directe impose de tenir des audiences ou permanences alors même que les agents ne le souhaitent pas, ceux-ci soulèvent que c'est parfaitement injuste de se voir imposer tel ou tel service parce que certains greffiers ne veulent pas tenir ces postes. Le COJ permet aux greffiers en chef d'imposer aux C de faire le travail du B, bien entendu sans aucune rémunération en contrepartie. **Au bout du compte, aujourd'hui, au sein de la DSJ, c'est bien le fonctionnaire de catégorie C, qui est pris en otage en priorité par l'administration puisqu'il fait le travail de greffier, tout en touchant son salaire et primes de catégorie C et rien de plus.**

Cette situation, en 2013, au sein des juridictions est des plus surprenante, vu que les postes de greffiers ont augmenté depuis 2001 de plus de 3600 postes supplémentaires (plus ceux de 2012 qui sortent de l'ENG qui s'ajoutent) et de plus de 300 postes supplémentaires de catégorie A, alors qu'à l'inverse il y a eu 1400 suppressions de postes d'adjoints depuis 2001- administratifs et techniques. Chiffres confirmés par la Directrice des Services Judiciaires (Mme Malbec) et ses services, lors d'un des derniers comités techniques de la DSJ suite à une question posée par notre organisation syndicale C.JUSTICE.

ANALYSE

Appelons un chat un chat car si la DSJ veut évoluer, ce n'est pas en se voilant la face que nous y arriverons. Tout en étant conscient que c'est encore C.JUSTICE qui met les pieds dans le plat, mais comment dire les choses si nous ne pouvons pas dire ce qu'il en est exactement.

Ce bilan souligne, au fond, que les arguments présentés par l'administration et les autres organisations syndicales qui ont signé le protocole de décembre 2000, qui affirmaient d'une part que c'était le manque de greffiers qui apportait cette situation de demander aux fonctionnaires de catégorie C de faire le travail de greffiers et d'autre part que le statut des greffiers était trop bas et donc ne motivait pas assez les greffiers pour leurs postes de travail, (à cette époque le statut des greffiers était reconnu à niveau BAC et suite au protocole de décembre 2000, il a été reconnu à niveau BAC + 2), ces deux arguments ne tiennent plus à ce jour.

.../...



Observations sur le projet de rapport du groupe de travail sur l'office du juge du 21^{ème} siècle- Suite

C'est bien, au contraire, comme nous l'avons toujours dit, à C.JUSTICE, non pas une question de quantité de greffiers mais bien une question de compétence et de volonté de chaque agent dans l'établissement. Et l'administration pourra doubler le nombre de greffiers que cette situation de faisan fonction continuera, de fait, sur le terrain, car les greffiers en chef n'ont pas d'autres choix que de faire fonctionner la machine et de s'adapter à la personnalité de chacun au sein du groupe qu'ils ont sous leurs responsabilités et leurs ordres.

C'est pourquoi il est temps, pour la DSJ, d'arrêter d'exploiter la bonne volonté des fonctionnaires de catégorie C **pour reconnaître la vraie valeur du travail effectué par les fonctionnaires de catégorie C au sein des juridictions et d'adapter en conséquence une rémunération qui prenne en compte les responsabilités qui leur sont données par leurs supérieurs hiérarchiques directs sur leurs postes de travail avec une réelle possibilité d'évolution de carrière au sein de la DSJ.**

En conséquence, notre organisation syndicale C.JUSTICE, qui est une organisation syndicale responsable, sérieuse et professionnelle va s'attacher à faire des propositions qui puissent **être mises en application sans délai et surtout réalisables** au regard des textes en vigueur **car il faut du CONCRET dès maintenant, dès lors que la DSJ accepte cette évolution.**

↳ **Une précision pour le statut des fonctionnaires de catégorie C.**



Tout le monde sait au sein de la DSJ, sauf à vouloir le faire exprès ou à ne pas connaître le statut des fonctionnaires de l'État et les textes en vigueur qui s'y rapportent, ou encore, pour d'autres, au vu de ce que nous avons tous vu passer en écrits syndicaux pour certains, à moins que des représentants syndicaux ignorent totalement ce que font leurs propres camarades de leurs confédérations, fédérations ou unions en **Fonction Publique...** que le protocole, signé en Fonction Publique, **a enfermé les fonctionnaires de catégories C dans les corps communs qui ne leur permettent plus de créer des corps spécifiques au sein des services judiciaires comme nous l'aurions souhaité.** Comme les B ont été enfermés dans le NES et ce toujours depuis la Fonction Publique... Ce qui a été rappelé par les représentants de la Fonction Publique qui ont été entendus par le groupe de travail du juge du 21ème siècle. Et ces représentants de l'administration de la FP ont été très clairs et sans ambiguïté pour le NES et tous les corps communs.

Nous devons donc subir cette catastrophe du statut des C corps communs mis en vigueur à cause de ce protocole signé en Fonction Publique par l'UNSA et la CFDT, ce qui nous interdit désormais d'avoir des corps spécifiques au sein de la DSJ. Ce protocole signé en FP limite donc les possibilités d'avenir et d'espoir **pour les C au sein de la DSJ et nous oblige à faire des propositions réalisables** mais « restreintes » au vu de ce que nous aurions voulu réellement obtenir pour les C de la DSJ si ceux-ci n'étaient pas enfermés désormais dans ces **corps communs, qui pénalisent gravement toute la catégorie C dans leurs professions et leurs carrières, rasant notamment pour la filière technique tous leurs corps de métiers.** Nous ne comprenons toujours pas, aujourd'hui, comment trois syndicats (avec la CFTC), en Fonction Publique, ont pu accepter un pareil statut de corps communs pour les C, qui bloque en plus l'évolution des grilles de salaires des C pour des années et des années. C'est déjà ce qui se passe depuis 2005. Ce que C.JUSTICE avait dénoncé avant même la mise en application de ce nouveau statut de corps communs. Et nous ne nous sommes pas trompés. C.JUSTICE refusera aussi de faire croire au terrain, dans un but de pure propagande syndicale comme le font certains pour avoir des voix ou des adhérents, que tous les C vont pouvoir passer B, tous les B vont pouvoir passer A et tous les A vont pouvoir passer A+. Manipuler le terrain, en prêchant la lune, comme le font certains, n'est pas digne d'un syndicat digne de ce nom et malhonnête au fond, d'autant que tout le monde sait que le budget de l'État est au plus bas...

.../...



Observations sur le projet de rapport du groupe de travail sur l'office du juge du 21^{ème} siècle- Suite

↳ **Le faisant fonction de greffier doit être reconnu**

Puisque les corps communs ne nous permettent plus en JUIN 2013 de créer une filière spécifique pour les C au sein de la DSJ, et donc de proposer, comme nous l'aurions souhaité, une grille pour un nouveau corps de métier, dans l'immédiat pour obtenir quelque chose de réalisable, notre proposition est la suivante :

Dans l'immédiat, il faut que ceux qui fassent faisant-fonction de greffier touchent une NBI d'au moins 20 points tous les mois sur leurs salaires. NBI qui permet d'être prise en compte pour le calcul de leur retraite ensuite. Et pourquoi 20 points et non 15, tout simplement parce que l'effort du fonctionnaire de catégorie C a accepté de faire du travail de B sans en toucher le salaire doit être reconnu.

La DSJ ne peut nous opposer que ce n'est plus possible de créer des postes à NBI pour les faisant-fonction, alors que tous les jours au journal officiel, les autres administrations publient des décrets ou arrêtés qui accordent de la NBI à des postes de travail.

↳ **Donc demande C.JUSTICE : 20 points de NBI à tous les faisant-fonction.**

↳ **Le faisant fonction de greffier doit pouvoir passer greffier au choix**

Depuis le protocole de décembre 2000, **le passage au choix de C en greffier pour tous les adjoints a disparu** au sein de la DSJ, vu que ce protocole, signé par 4 syndicats de la DSJ (UNSA, CGT, FO, CFDT) a permis la revalorisation du statut des greffiers qui a été reconnu du niveau BAC à niveau BAC+2, **rompant ainsi la passerelle qui permettait aux C des services judiciaires de passer au choix greffiers. Ce qui est parfaitement injuste et injustifié vis à vis des C qui continuent bien, encore 13 ans après, à faire du faisant fonction.** Pour rappel aussi, tous les syndicats qui siègent en Fonction Publique n'ont jamais voulu faire reconnaître les C à un niveau supérieur à celui du BEPC. Si bien dès lors que les greffiers sont passés à BAC+2, la passerelle de BEPC à BAC n'existait plus pour les C et donc ne leur permettait plus un passage au choix de C en greffier.

Ce qui explique aussi, puisque personne, en Fonction Publique, ne veut nous reconnaître un niveau supérieur à BEPC, que nos salaires de C soient aussi bas. Précisions pour celui qui n'a pas l'habitude. Les grilles des salaires sont basées sur un niveau de diplôme, et c'est ce niveau reconnu par l'administration qui permet aux agents de passer aux « grilles supérieures » ou à « une revalorisation des grilles existantes en points d'indices si c'est faisable ».

C'est comme cela que les greffiers sont passés de BAC à BAC + 2, ce qui ne veut pas dire que tous les greffiers pour pouvoir bénéficier de cette grille de salaire devaient justifier d'avoir BAC+2, bien sur que non, seuls ceux qui se présentent au concours **externe** de greffiers doivent justifier des diplômes et du BAC +2, les internes, quant à eux, n'ont pas à justifier d'avoir BAC+2, dès lors qu'ils sont greffiers EN INTERNE ils sont supposés avoir automatiquement ce niveau et les diplômes. **Aussi tant que les syndicats en Fonction Publique ne demanderont pas que les C soient reconnus à niveau BAC et non plus à niveau BEPC comme maintenant, nos salaires resteront toujours aussi bas.**

A l'heure actuelle, le NES redonnerait le passage au choix de C en greffier, si l'administration le mettait en place, comme l'exige la Fonction Publique. **Mais le problème, c'est que le NES ramène les greffiers débutants à niveau BAC, donc baisse du niveau de la grille actuelle des greffiers qui débiterait à BAC et plus à BAC+2 comme actuellement, et les greffiers devraient travailler plus longtemps pour atteindre le haut de leurs grilles... C'est ce qui s'est passé pour les C, au passage en corps communs (contraints et forcés), il faut désormais que les C travaillent 2 ans de plus pour arriver tout en haut de la grille des salaires et encore à la condition d'arriver au plus haut grade en avancement. Et il n'y a eu aucune revalorisation vérifiable sur leurs salaires, ces grilles se contentent seulement de les mettre à niveau par rapport au SMIC pour les échelons de base, ou de donner entre 15 à 18 petits points de plus sur le dernier échelon, mais encore faut-il l'atteindre. .../....**

↳ Donc demande C.JUSTICE : retrouver le passage au choix de C en greffier.



page 10/13

Observations sur le projet de rapport du groupe de travail sur l'office du juge du 21^{ème} siècle- Suite

↳ Faire des examens professionnels pour permettre aux faisant-fonction de passer greffiers sur place. Au pire sur le ressort du département de leurs postes actuels, ou sur le ressort de leur territoire pour les TOM.

↳ Donc demande C.JUSTICE : poste de greffiers sur place. Au pire, pas plus loin que le ressort du département du lieu du poste actuel de l'agent ou du ressort du territoire pour les TOM.

↳ Verser une NBI de 15 points à tous les C qui font faisant fonction de SA dans les secrétariats de Présidents, Procureurs, Chefs de Cour ou Greffiers en Chef.

↳ Donc demande C.JUSTICE : versement d'une NBI à tous les faisant fonction de SA.

↳ AVANCEMENT adjoints administratifs et adjoints

techniques : actuellement l'administration note très mal les fonctionnaires de catégorie C (évaluations) tant dans la filière administrative que dans la filière technique. Au vu des livrets qui nous sont remis pour les CAP pour l'avancement, nous assistons, pour la DSJ, ce que nous appelons « un inversement de carrière » pour la DSJ, soit plus l'agent est « ancien » moins sa note (évaluation) est élevée. Ce qui est totalement anormal.

↳ Donc demande C.JUSTICE : une meilleure évaluation, un avancement régulier et une prise en compte de l'ancienneté de l'agent.

↳ Adjoints TECHNIQUES : Permettre l'ouverture sur le B technique pour la DSJ pour toute la filière technique. Qui permettra ensuite l'ouverture vers le A Technique.

Le B technique existe au sein de la pénitencière, il n'y a aucune raison que les Adjoints techniques de la DSJ ne puissent pas bénéficier du même statut et grilles de B technique alors que cela existe déjà au sein du ministère de la Justice. Pourquoi cette discrimination et cette différence entre directions ? Une mise en place du B technique pourrait être effectuée au sein de la DSJ sans problème si l'administration l'accepte. Il faudrait créer des postes de CLI également, mais de vrais postes reconnus où l'agent ne ferait que cela.

↳ Donc demande C.JUSTICE : création du B technique, qui peut être faite puisqu'elle existe déjà au sein de la Justice (DAP), qui permettra ensuite le A technique. .../...



↳ **Augmentation des primes pour tous les C :**

Puisqu'il est impossible que les C de la DSJ bénéficient d'un statut spécial avec des emplois spécifiques **à cause des corps communs (voir pages 7 et 8 de nos contributions pour les détails)** et qu'il est pourtant indispensable de reconnaître leur travail spécifique au sein de la DSJ, dans l'immédiat, si **l'administration veut les motiver pour rester au sein des services judiciaires**, la seule possibilité est de revaloriser le montant **des primes de sujétions spéciales de tous les C**, comme ce qui a été fait pour les magistrats. **Même pourcentage d'augmentation pour tous les C et augmentation identique pour tous les grades.**

↳ **Donc demande C.JUSTICE : augmentation dès 2014 des primes des C.**
(depuis nous avons obtenu par madame Christiane Taubira, Ministre de la Justice, l'augmentation de nos primes pour 2014 et prime exceptionnelle de fin d'année, c'est fait).

↳ **pour les SA (secrétaires administratifs) :**

↳ Donner aux SA **une vraie possibilité d'encadrement** comme cela se fait au sein de la pénitencière.

↳ **Reconnaître aux SA la vraie valeur de leur métier** au sein de la DSJ et les considérer en fonctionnaires de catégorie B à part entière.

↳ Verser une NBI de 15 points pour les postes de secrétariats très contraignants (horaires tardifs ou décalés...)

↳ **pour les greffiers :**

↳ **recentrer les greffiers sur leurs corps de métier.**

↳ Leur permettre **un passage au choix en greffier en chef** sur un nombre de **postes suffisants.**

↳ **pour les greffiers en chef :**

↳ **recentrer les greffiers en chef sur leurs corps de métier.**

↳ Leur permettre **une passerelle dans le corps des administrateurs civils**, si le GEC est intéressé.

↳ **Leur faciliter toute demande de détachement dans une autre direction** du ministère de la Justice, si le GEC est intéressé.

↳ **créer des postes de catégorie A supérieure en créant le corps des administrateurs civils au sein de la DSJ :**

↳ il est peut-être temps pour la DSJ de revoir son organisation pour les ressources humaines ou pour les postes de travail en Central au Ministère en créant une filière d'administrateurs civils spécifique à la DSJ. (indice majoré 452 à 1270). .../...



Article du COJ qui permet aux C de faire fonction de greffier

Article R123-14 du nouveau COJ- Créé par Décret n°2008-522 du 2 juin 2008 - art. (V)

Des personnels appartenant à la catégorie C de la fonction publique, et, le cas échéant, des auxiliaires et des vacataires concourent au fonctionnement des différents services du greffe.

Ces personnels peuvent, à titre exceptionnel et temporaire, et après avoir prêté le serment prévu à l'article 26 du décret n° 2003-466 du 30 mai 2003, être chargés des fonctions énumérées à l'article R. 123-13 et d'une partie des fonctions énumérées à l'article R. 123-5. Au-delà d'un délai de quatre mois, ils sont, sur leur demande, déchargés de ces fonctions.

C.JUSTICE confirme son désaccord total avec la demande faite par madame Martine Motard, secrétaire générale (adjointe) de la CGT des Services Judiciaires en réunion du groupe de travail du 21^{ème} siècle (juin 2013), et soutenue par toutes les autres organisations syndicales des services judiciaires, **qui souhaite voir supprimer l'article du COJ qui est cité ci-dessus, article qui permet aux fonctionnaires de catégorie C de faire fonction de greffier .**

En effet, notre organisation syndicale C.JUSTICE ne peut rejoindre cette demande de suppression des autres syndicats, car nous estimons que supprimer cet article du COJ **équivaldrait au fond à pénaliser les fonctionnaires de catégorie C qui acceptent de faire des fonctions de greffier** pour nécessités de service et sur ordres hiérarchiques. En effet,

- ↪ **il n'y a aucune raison de pénaliser les fonctionnaires de catégorie C qui sont volontaires pour faire des fonctions de greffier** d'autant qu' enlever l'article du COJ n'empêchera pas le supérieur hiérarchique, pour nécessités de service, de demander malgré tout **en pratique** à des fonctionnaires de catégorie C de faire du travail supérieur à leurs statuts et reconnaître aussi ce travail par le COJ **permet aussi à l'agent de le faire reconnaître pour son avancement et son évaluation,**
- ↪ de plus, si cet article du COJ était supprimé cela équivaldrait également à ne plus pouvoir faire reconnaître à **tout fonctionnaire de catégorie C son parcours professionnel, lui permettant de passer un examen professionnel,** puisque tous les syndicats savent ainsi que l'administration, que désormais pour les examens professionnels, **le parcours professionnel de l'agent est pris en compte.**
- ↪ si cet article du COJ était supprimé, **le fonctionnaire de catégorie C ne pourrait plus toucher non plus la NBI lié au poste de travail qu'il occupe,**
- ↪ **et pour finir, cela équivaldrait aussi à mettre en difficultés tous les agents et services concernés car si cet article du COJ était supprimé,** les supérieurs hiérarchiques seraient obligés de réorganiser tous leurs services et de retirer tous les faisant fonction, **ce qui au bout du compte mettrait en difficultés, tous les C qui font actuellement fonction de greffiers, ainsi que tous les services concernés et l'encadrement.**

C'est pourquoi C.JUSTICE est contre la suppression de cet article du COJ demandée par les autres syndicats. Par contre, il pourrait être précisé dans cet article du COJ que **cette mission doit obligatoirement être basée sur le volontariat de l'agent** pour éviter que celui-ci ne se retrouve un mois après avoir été déchargé **sur sa demande** à devoir refaire du faisant fonction sur ordre hiérarchique pour nécessités de service. **Si l'agent ne veut pas, il est anormal de le forcer. Par contre, si l'agent souhaite faire faisant fonction de greffier, il serait tout aussi anormal de l'empêcher d'aider le service en supprimant cet article du COJ comme le veut les autres syndicats. Ce serait aussi nier sa compétence. En conclusion, C.JUSTICE veut le maintien de cet article du COJ (article R123-14) tout en demandant la possibilité de rajouter la condition du volontariat.**

.../...



Observations sur le projet de rapport du groupe de travail sur l'office du juge du 21^{ème} siècle- Suite

Précisions :

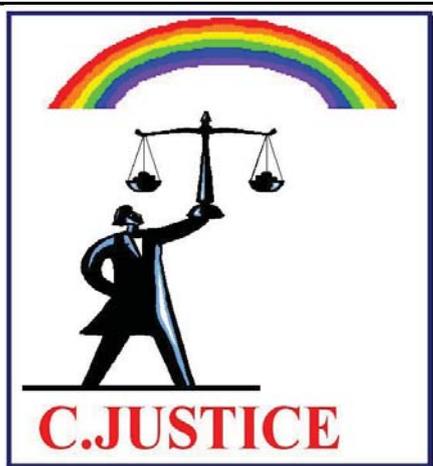
Il est évident que C.JUSTICE réclame une revalorisation pour nos grilles de salaires en Fonction Publique puisque les C sont corps communs.

Même si ce n'est pas le sujet des groupes de travail du 21ème siècle, nous tenons à alerter également l'administration sur le manque de C au sein des établissements. Car la Justice est un tout, sans les fonctionnaires de catégorie C en nombres suffisants, les autres catégories ne pourront pas fonctionner normalement. C'est pourquoi, il est essentiel de **stopper les suppressions des postes de fonctionnaires de catégorie C** (300 suppressions en adjoints techniques et 1100 suppressions en adjoints administratifs depuis 2011 au sein de la DSJ) **et de prévoir dès 2014 des créations de postes de C tant pour la filière administrative que pour la filière technique**, car le manque de C, partout, pèse sur tout l'ensemble de la chaîne au sein de la DSJ. Les fonctionnaires de catégorie C n'en peuvent plus, leur découragement est arrivé dans le rouge. Et si nous voulons éviter une fuite en avant **des C de la DSJ** vers les autres directions du ministère ou en détachements dans d'autres administrations lorsque les portes vont s'ouvrir véritablement pour les détachements, **il est temps que la DSJ réagisse.**

Voici donc nos observations sur le projet du rapport du groupe de travail sur l'Office du Juge du 21ème siècle, présidé par monsieur Pierre DELMAS-GOYON.

Fait le 24 Novembre 2013,

Pour **C.JUSTICE** syndicat national des personnels administratifs et techniques du ministère de la Justice et autres,
Lydie Quirié Secrétaire générale du syndicat.



C.JUSTICE n'est pas un syndicat politisé
C.JUSTICE premier syndicat du Ministère de la Justice pour tous les Adjointes
C.JUSTICE 4^{ème} syndicat en représentativité ministérielle sur 12 syndicats de Justice
C.JUSTICE siège au Comité Technique Paritaire Ministériel et au Conseil National de l'Action Sociale

C.JUSTICE

**syndicat national des Personnels Administratifs et Techniques
du Ministère de la Justice et autres**

France : Métropole, DOM/TOM, Corse

☎ **02.50.01.12.73** **Fax 02.50.01.12.71**

Siège du syndicat national :

**C.JUSTICE syndicat national Tribunal de Grande Instance de Caen
8 Place Fontette CS 45257 14052 CAEN CEDEX 4**

mèl synd-c-justice@justice.fr site : <http://perso.orange.fr/c-justice/index.htm>

I) L'état des lieux

Depuis près de 30 ans, différents rapports, de CARREZ en passant par CASORLA et en terminant par GUINCHARD, se sont penchés sur cette idée de justice de première instance à redimensionner dans la sphère judiciaire.

La rationalisation de la carte judiciaire débutée en 2007 et achevée en 2011, partant du postulat que la raison budgétaire cherche à supprimer le maximum de structures pour engendrer des économies en personnel et moyens, semble définitivement enterrer la justice de proximité.

Notre organisation syndicale ne peut que constater que l'organisation territoriale de la justice de première instance a éloigné le justiciable d'une justice de proximité. Dans les régions de zones montagneuses, rurales, l'accès au transport est le premier frein à l'accès au juge naturel. A l'instar de ce qui s'est passé pour la police de proximité, éloigner le service public de la justice est le premier pas vers la fin de toutes formes de saisine. Nous ne parlerons pas bien évidemment de la taxe des 35 euros lorsqu'un salarié doit saisir le conseil des prud'hommes pour avoir sa feuille de paye.

Le maillage territorial qui en est ressorti est loin aujourd'hui de garantir à chaque citoyen, usager du service public, une égalité dans la revendication de ses droits judiciaires.

On ne le dira jamais assez, l'organisation territoriale de la justice de 1ere instance est très insuffisante : les justiciables ne sont pas égaux. Certains sont à quelques mètres du Palais, d'autres sont très éloignés et n'ont pas forcément les moyens de faire le déplacement. Là aussi, on ne peut que déplorer les ravages faits par la réforme de la carte judiciaire qui risquent d'être pérennisés compte tenu des problèmes budgétaires actuels.

La proximité est un problème récurrent de "Saint Louis qui rendait la justice sous son chêne aux Juges de Paix qui étaient en poste sur les cantons et traitaient des petits litiges locaux, il y a toujours eu une recherche d'une certaine humanisation qui risque de disparaître avec la rareté des juridictions" La vraie question est **"AVONS NOUS ENVIE QU'IL Y AIT UNE JUSTICE EFFICACE AU SERVICE DES HOMMES POUR DEFENDRE LES VALEURS DE NOTRE SOCIETE ?"** ou **"SOMMES NOUS ENTRAIN DE**

CONSIDERER QUE DESORMAIS C'EST CHACUN POUR SOI" auquel cas ce n'est plus la peine de se préoccuper de la justice qu'elle soit de première instance ou autre

Aujourd'hui, nous observons que les dispositifs de maintien de la justice de première instance sont inefficaces. D'ailleurs, il est évident que certains n'ont pas envie de cette proximité parce qu'elle oblige à quitter les grandes villes pour aller vers les petites communes voir les bourgs où l'on risque de s'enterrer. Force est de constater que la France rurale n'est pas très appréciée, on s'y ennue, on n'est pas reconnu, il n'y a pas d'activité Certaines juridictions étaient déjà désertées avant d'être fermées parce que les magistrats ne voulaient pas y aller, d'ailleurs il en est de même pour les audiences foraines que l'on a essayé de mettre en place. Il est vrai que le manque de moyens humains n'est pas fait pour encourager cette justice de proximité.

Si nous restions dans l'évolution qui a été initiée par la refonte de la carte judiciaire, il faudrait alors réunir les contentieux de première instance dans une juridiction unique car nous doutons qu'un gouvernement, fût-il socialiste, déploie et recrée des juridictions de proximité comme il en existait avant 2008 notamment en Seine-Maritime pour prendre un seul exemple :

- les TI d'Yvetot (en plein Pays de Caux à mi-chemin entre le Havre et Rouen les deux principales villes du département dont les agglos regroupent à elles seules la moitié de la population), de Neufchâtel en Bray (est du département, rural) et d'Elbeuf (agglomération d'environ 50.000 habitants) ne devraient-ils être pas rétablis.

Les audiences foraines ou les chambres détachées embarrasseraient magistrats et agents du greffe qui rechignent à se déplacer sans compter que cela occasionne - ou occasionnerait - beaucoup de formalités et de moyens.

L'organisation administrative de la justice de première instance ne peut qu'être améliorée. Le ministère de la justice a voulu copier la réforme des hôpitaux en créant des formes de pôles pour permettre une meilleure gestion des contentieux et une spécialisation. Elle a donc fait le choix de recentrer le juge sur ses missions de dire le droit. Pour autant, elle n'a jamais voulu réfléchir sur la gouvernance au sein des juridictions. Le ministère étant dirigé par des magistrats, pour des magistrats, il était évident pour eux qu'ils ont tout le savoir être et savoir faire pour

diriger une juridiction. Sauf que si le ministère poussait au fond son raisonnement la gestion devrait se faire par du personnel administratif de catégorie A et A++ plus en fonction de la taille et devrait être déconnectée des fonctions judiciaires. A tout vouloir faire, on ne fait rien correctement. L'indépendance des magistrats ne doit pas être un paravent qui cache une forêt épineuse.

Pour notre organisation syndicale il est inadmissible que le recentrage du juge se fasse au profit de transferts de charges vers d'autres professionnels qui ne seront bien évidemment pas des fonctionnaires de greffe mais des officiers publics qu'il faudra rémunérer. Le service public régalien de la justice sera donc donné en pâture à des tarificateurs d'actes. A l'heure actuelle ou le salaire moyen tourne autour de 1500 euros quel citoyen aura le moyen d'accéder à la justice sans faire de prêt à la consommation. Ah il est vrai que les magistrats verront leurs charges de travail diminuer mais le citoyen qui lui doit être au cœur de nos préoccupations quel sera son intérêt ? Aucun.

Quel est le cœur de métier du magistrat : dire le droit ou faire de la gestion ?

Depuis une dizaine d'années, on constate un poids de plus en plus important d'associations gravitant autour des palais tels que associations de victimes, etc... qui bénéficient de multiples budgets tant état que collectivités locales et nous constatons au final que le citoyen ne s'y retrouve pas plus dans sa lisibilité face à l'institution judiciaire. Notre organisation syndicale souhaite que ces différents budgets soient dévolus aux recrutements de fonctionnaires à statut pérenne qui effectueraient ces tâches, qui sont des missions de service public.

En outre, nous avons vu apparaître les juges de proximité, lieu de recalage de magistrats, fonctionnaires et avocats à la retraite à qui on demande de faire la potiche en audience correctionnelle et auxquels on a conféré des pouvoirs excessifs de juge en dernier ressort eu égard à leur compétence. Toutes leurs vacances pourraient servir dans le recrutement de fonctionnaires chargés des missions de médiation. La notion de proximité qu'on leur a dévolu lors de leur installation et qu'on pouvait estimer celle d'une justice proche du justiciable n'a pas porté les fruits espérés. Seuls les magistrats mais surtout pas le greffe se sont vus déchargés d'une partie de leur activité dans les TI. Le greffe a dû gérer les incompetents.

II) La création d'un tribunal de première instance

Nous sommes opposés à cette création laquelle impliquerait une nouvelle carte judiciaire. Cette mise en place ne pouvant se faire à juridiction constante. De nombreux départements sont encore dotés de 2 voir 3 TGI. Un TPI impliquerait un seul TGI et par déduction des chambres détachées pour le reste. On peut imaginer largement la volonté du ministère d'organiser un parquet unique. La conséquence est qu'aucune garantie statutaire ne sera offerte aux fonctionnaires en la matière.

En terme d'avantage, pour le justiciable, on estime qu'il n'aurait aucun dans la mesure où la lisibilité des contentieux et structures ne seraient pas loisible.

Pour le fonctionnaire, il est clair qu'il deviendra un pion pour son administration laquelle aujourd'hui recourt déjà aux délégations même en ne respectant pas les temps. Il est évident que par ce biais, l'administration aura vocation à pallier le manque d'effectif et pourvoir par ce système les postes vacants. Cela s'apparente à une gestion à la petite semaine comme nous a habitué le ministère depuis des années au lieu d'avoir une vision à longue échéance.

Les partenaires judiciaires, quant à eux, bénéficieraient d'un seul interlocuteur mais saura t il intervenir de suite pour résoudre ou répondre aux questions ?

III) Notre proposition

Le Guichet unique de greffe :

La notion d'accessibilité ne doit pas s'entendre uniquement sur un critère kilométrique, elle doit s'envisager plus largement et répondre à d'autres impératifs notamment :

- être à l'écoute du justiciable
- rendre des décisions dans des délais rapprochés

Il convient d'envisager deux hypothèses :

A) Au sein d'une même structure qui comprend un tribunal de grande instance et un tribunal d'instance :

Pour que le GUG puisse jouer un rôle majeur et devenir l'interface entre les services internes et les usagers, il convient de redéfinir son périmètre d'activité :

De manière non exhaustive, il est possible de déterminer ses fonctions :

- être un lieu privilégié pour assurer l'accueil, l'information et l'orientation des justiciables,
- procéder à l'enregistrement de certains actes introductifs d'instance,
- remise de formulaire pour la constitution d'un dossier d'aide juridictionnelle, pour le dépôt d'une requête,
- délivrance de copie de jugement,
- dépôt de plainte pour les infractions de moindre importance,
- renseigner sur l'état d'avancement d'un dossier,
- enregistrement des voies de recours : appel d'un jugement opposition, remise du formulaire qui indique les délais et les modalités des voies de recours,
- délivrer des certificats de non recours.

Pour en faire une véritable place forte au sein de la juridiction, le guichet unique de greffe ne peut se concevoir que si le personnel affecté est suffisamment armé et polyvalent.

Cette polyvalence doit se traduire par un parcours professionnel riche et varié. Les greffiers auront exercé leurs activités dans des services pénales et civils. Cette expérience à elle seule ne suffit pas, elle doit nécessairement s'accompagner d'une formation spécifique organisée au sein de l'école nationale des Greffe. Cette

formation d'une durée de trois à six mois s'articulera autour de deux axes majeurs. Elle comprendra tout d'abord une formation théorique dispensée à l'école qui comprendra plusieurs modules :

- accueil, écoute et information du public,
- maîtrise des différentes procédures civiles et pénales,
- maîtrise des logiciels informatiques,
- maîtrise du processus de dématérialisation des procédures.

Pour parfaire la formation, celle-ci doit ensuite être complétée par des stages au sein des différentes juridictions.

Cependant, il est nécessaire de délimiter le périmètre d'activité du GUC afin d'éviter tout encombrement et paralysie.

On peut retirer de son champ de compétence les procédures qui présentent un caractère d'urgence, qui doivent être directement traitées par le service compétent. Il s'agit notamment :

- des référés,
- des assignations à jour fixe,
- des ordonnances sur requête,
- le contentieux des mineurs, l'assistance éducative, notamment les mesures de placement, et le traitement pénal qui suppose une réponse appropriée et contemporaine,
- en matière pénale, la constitution de partie civile doit être directement gérée par les cabinets d'instruction ainsi que tous les actes qui concernent l'instruction : demande de mise en liberté, référé détention, demande d'audition, appel d'une décision,

- les procédures avec représentation obligatoire, la nature du contentieux suppose que le justiciable est accompagné et représenté dans tous les actes de la procédure par son Conseil.

Cette liste n'est bien sûr pas exhaustive, elle doit s'enrichir.

B) Le Guichet unique de greffe dans une perspective de redéploiement en vue d'améliorer l'accès à la justice

La réforme de la carte judiciaire mise en œuvre en 2008 a sacrifié l'avantage d'une justice proche du justiciable : elle a en effet entraîné la suppression de 23 tribunaux de grande instance et 178 tribunaux d'instance, ce qui éloigne encore davantage les usagers du service public de la justice.

En vue de faciliter l'accès à la justice sur l'ensemble d'un ressort, il convient de disposer de lieux d'accueil facilement accessibles aux usagers afin qu'ils puissent accomplir toutes les formalités.

La justice ne doit pas être un sanctuaire, elle doit au contraire s'ouvrir au citoyen. Ce critère de proximité doit être au cœur de la réflexion et de l'ensemble des dispositifs à mettre en œuvre.

Toutefois, une meilleure redistribution sur le territoire afin d'être plus proche du citoyen ne doit pas s'envisager uniquement sur un critère kilométrique mais elle doit être avant tout une justice de qualité au service du justiciable.

Sur le même schéma du Guichet unique de Greffe au sein du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance, cette antenne locale aura les mêmes fonctions et sera rattachée selon le contentieux soit au tribunal d'instance soit au tribunal de grande instance le plus proche.

En dépit des ressemblances, il est à préciser que son rôle s'enrichira d'une nouvelle fonction : véritable point d'entrée dans la justice, elle aura pour mission essentielle d'assurer la réception des actes introductifs d'instance, l'enregistrement des voies de recours et d'organiser l'acheminement des pièces vers la juridiction compétente.

Cet acheminement se fera essentiellement par la voie de la dématérialisation qui sera le principal mode opératoire.

Cette antenne dite locale doit travailler en étroite collaboration avec les juridictions du ressort et être dotée d'un réseau informatique performant pour assurer les échanges.

La gestion quotidienne de cette nouvelle structure, qu'elle soit autonome ou implantée au sein d'un tribunal d'instance ou d'un tribunal de grande instance, est assurée par un greffier accompagné d'une équipe sous son autorité. Sa composition reposera sur plusieurs critères notamment la taille de la juridiction et les caractéristiques de la population.

C) Le principe de la compétence universelle

Tout usager du service public de la justice doit pouvoir accomplir tout acte introductif d'instance ou exercer une voie de recours contre une décision dans toutes les structures juridictionnelles présentes dans le ressort. A charge pour la structure saisie d'acheminer le dossier à la juridiction compétente.

Si ce principe participe à améliorer l'accès à la justice, il conviendra de modifier les dispositifs législatifs et réglementaires. A titre d'exemple, l'appel ne sera pas forcément porté devant la juridiction qui a prononcé la décision, il pourra être enregistré dans toute autre structure juridictionnelle déterminée.

L'organisation des juridictions :

Pour améliorer l'accès à la justice, notre réflexion s'est portée sur la refonte totale de l'organisation et de la gestion des juridictions de première instance.

Deux idées maîtresses comme principe directeur :

- regrouper les contentieux de même nature pour former des pôles de compétences,
- envisager la répartition des compétences entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance basée sur le critère de la proximité.

A) Identifier, recenser et regrouper les contentieux de mêmes nature pour former des pôles de compétence :

Toute notre réflexion nous conduit à maintenir les structures préexistantes, à savoir le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance mais avec une refonte totale des attributions entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance.

Regroupement des activités en pôle :

- pôle social :

Tribunal des affaires de sécurité sociale

Conseil de prud'homme

- pôle famille :

Juge aux Affaires familiales

Tutelle majeur, tutelle mineur

- pôle mineur :

Assistance éducative, juridiction pénale

- pôle pénal :

Service de l'audience pénale

Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

Tribunal de police

Tribunal correctionnel

Cour d'assise

Instruction

Juge des libertés et de la détention

- pôle exécution :

Application des peines

exécution des peines

Exécution des mandats d'arrêt

BEX

- pôle civil :

Injonction de faire/payer

Ensemble des procédures civiles

- pôle économique

Surendettement

Saisies rémunérations

Procédures collectives

Régie

Un nouvel organigramme dans la gestion du service public de la justice :

Dans chaque pôle, la gestion des services du greffe sera assurée par un greffier 1er grade, véritable tremplin pour intégrer le corps de greffier en Chef 2ème grade.

Cette promotion se fera par la prise en considération de plusieurs éléments notamment :

- état de service
- formations accomplies au cours de la carrière professionnelle
- mobilité géographique : cette promotion ne se réalisera pas sur le poste, le greffier devra exercer ces nouvelles attributions dans une autre juridiction du ressort.

Quant à la direction des greffes et la gestion des tribunaux, le Directeur des Greffes assurera une double fonction, il administrera l'ensemble des greffes, épaulé dans ses tâches par des chefs de service et il aura une compétence exclusive dans la gestion de la structure. Il ne devra plus composé avec le président du Tribunal de Grande Instance et le Procureur de la République. Il sera issu du concours des attachés des administrations centrales.

B) La répartition des compétences entre le tribunal de grande instance et tribunal d'instance : le critère de la proximité.

La répartition des pôles se fera sur le mode suivant :

Ce n'est plus le critère traditionnel du taux de ressort qui délimitera la compétence du tribunal de grande instance et le tribunal d'instance mais le critère de proximité.

En effet, le tribunal d'instance a pour trait original d'être une juridiction de proximité, d'accès facile au justiciable et d'être une juridiction à juge unique. Sa compétence se limitera au contentieux dit de proximité il lui sera ainsi dévolu :

- le pôle civil
- le pôle famille
- le pôle mineur

Quant au tribunal de grande instance : il sera compétent pour connaître des contentieux plus complexes qui impliquent que les décisions soient prises collégalement :

- le pôle social
- le pôle pénal
- le pôle exécution
- le pôle économique

Cette nouvelle organisation pour notre organisation syndicale s'accompagnera par des adaptations telles que :

- **la suppression du juge proximité** : la loi du 9 septembre 2002 avait institué une nouvelle juridiction appelée juridiction de proximité qui se veut plus accessible et moins solennelle. Cette nouvelle juridiction a fait l'objet de nombreuses controverses et il apparaît préférable de l'intégrer dans le contentieux de l'instance.

- **l'avenir du tribunal de commerce** : plus difficile est la question de la suppression des tribunaux commerce, celle-ci appelle deux observations :

D'une part, les greffiers des TC sont titulaires de leur charge. En cas de suppression, l'état devra les indemniser. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, il n'est pas certain que le garde des sceaux prendra cette orientation,

- D'autre part, la suppression et le transfert du contentieux des TC aux TGI conduira à un engorgement des juridictions qui ne seront pas en mesure d'y faire face tant sur le plan des structures d'accueil que sur le plan des moyens humains.

D'autres voies ont été envisagées et consacrées par le législateur, à savoir la suppression des petits tribunaux de commerce pour ne laisser subsister que les tribunaux qui ont une activité importante.

- **La suppression du bureau de conciliation dans l'organisation de l'instance prud'homale** : concernant le conseil de prud'homme il n'y a plus lieu de maintenir l'activité du bureau de conciliation, dès lors la juridiction de jugement sera directement saisie pour connaître le litige, elle pourra toujours tenter de concilier les parties.
- **l'intégration du tribunal des affaires de sécurité sociale au sein du pôle social.**
- **La fonctionnarisation du métier d'avocat à l'image de l'internat en médecine** : Parmi les différents acteurs de la vie juridique il y a lieu de retenir notre attention sur la profession d'avocat et d'envisager une réforme de la profession. Une fois qu'il a prêté serment, pour parfaire sa profession, à l'image de l'internat en médecine, l'avocat sera un fonctionnaire de l'état pendant trois ans. A l'issue des trois ans, il pourra soit choisir de continuer dans la fonction publique ou soit exercer en profession libérale.

Toutefois ces adaptations ne sont pas limitées, elles peuvent concerner d'autres contentieux.

Concernant les personnels de greffe

La création de deux filières :

- **Filière administrative** pour des postes de A qui vont du directeur de greffe, aux postes de SAR, en centrales..

- **Filière juridictionnelle** : C'est une demande portée depuis de nombreuses années par notre organisation syndicale et qui reflète la volonté de la profession. A la rentrée nous avons remis au Garde des Sceaux les 2500 pétitions signées de nos collègues soutenant notre demandé. En permettant ainsi, cette avancée sous statut particulier le ministère donnerait un signe fort de reconnaissance de la profession.

La création d'une catégorie A judiciaire : L'une des principales critiques adressées par les greffiers est l'absence de perspectives de carrière prévues pour eux, alors que leur niveau de recrutement est tel, qu'ils pourraient souvent obtenir un poste dans la fonction publique plus élevé au sein d'un autre ministère ou d'une autre direction au sein du même ministère. Pourtant attachés à leur métier, les greffiers n'ont pas d'autres choix que celui de passer d'autres concours, notamment celui de greffier en chef, c'est-à-dire changer totalement leur orientation professionnelle (voir rapport des IRA de Lille). La création de ce corps de catégorie A judiciaire répondrait donc tout à la fois à une attente des greffiers et à un besoin au sein des juridictions. Les greffiers du 1er grade pourraient ainsi intégrer directement ce nouveau corps de catégorie A judiciaire et devenir des proches collaborateurs aux connaissances juridiques précieuses pour les greffiers en chef et magistrats. Il apparaît nécessaire dans cette même optique que cette évolution de carrière soit pérennisée, par la mise en place d'une "passerelle" pour permettre aux nouveaux greffiers ou aux greffiers du 2nd grade d'accéder à leur tour au corps de catégorie A judiciaire, après avoir passé un examen professionnel sur le modèle de ce qui est prévu actuellement pour le passage du second au premier grade de greffier. Aucun système n'est vraiment parfait. Celui reposant sur un examen professionnel présente l'avantage de soumettre l'évolution de carrière des nouveaux greffiers du 1er grade à des critères discriminants moins subjectifs que s'il s'agissait d'un choix opéré par l'Administration ou le supérieur hiérarchique. Un accès à ce corps de catégorie A judiciaire

pourrait également être prévu de manière résiduelle pour les greffiers de premier grade qui ne souhaitent pas passer d'examen professionnel, le choix étant fait sur l'ancienneté dans le corps et le grade (et cela sur un nombre d'années limitées).

Proposition SDGF/FO

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI^e SIECLE**

La CFDT a déposé une première contribution au printemps, et ne reviendra donc pas sur tous les points précédemment abordés. Cependant elle souhaite préciser sa position notamment sur les préconisations du rapport concernant les **missions et statuts** des fonctionnaires des greffes.

Elle rappelle seulement en introduction les objectifs qui ont guidés sa réflexion au sein de ce groupe :

- La mise en place d'une réforme visant à améliorer la qualité du service public rendu, visant à simplifier les procédures et à rendre plus lisible l'organisation judiciaire
- La réorganisation des juridictions au regard de la charge de travail inégalement répartie et supportée par les fonctionnaires des juridictions les plus saturées (inégalités devant la charge de travail). Ces inégalités résultent très directement de l'évolution de la société, du déplacement des populations et des secteurs économiques
- La protection maximale des fonctionnaires et des magistrats
- Le recentrage du juge sur ses missions et la véritable place qu'il doit occuper dans l'institution judiciaire ;
- La place et les missions des fonctionnaires des greffes impliquant IMPERATIVEMENT la revalorisation de leurs statuts
- L'amélioration de l'emploi dans les services judiciaires.

La CFDT rappelle de manière forte que toute réforme devra être accompagnée de la création des EMPLOIS nécessaires à son application et d'une INDISPENSABLE REVALORISATION STATUTAIRE pour toute l'architecture statutaire des métiers de greffe.

A) L'OFFICE DU JUGE DU 21^{ème} SIECLE, ses périmètres d'intervention, l'organisation du travail du magistrat et son assistance, les propositions statutaires:

I) Les périmètres d'intervention, les missions des magistrats et des fonctionnaires des greffes :

La CFDT s'est positionnée contre une déjudiciarisation massive du contentieux, notamment hors service public, mais ne s'est pas opposée aux préconisations limitées du groupe de travail.

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI° SIECLE

La CFDT est en accord avec les propositions du groupe de travail de créer un corps de greffier juridictionnel, abondé par le corps actuel des greffiers (proposition 45) **à condition qu'il soit abondé par la totalité du corps actuel des greffiers.**

La CFDT est en accord avec les propositions du groupe de travail de renforcer les compétences actuelles (GARM) et de confier de nouvelles missions aux greffiers juridictionnels (accord pour le transfert des missions prévues dans le rapport, en matière civile et en matière pénale), **à condition :**

que les besoins en effectifs pour accomplir ces nouvelles missions et les missions d'assistance renforcées souvent actuellement délaissées faute de moyens humains, soient évalués et que les postes nécessaires soient créés.

Que ce corps de greffier juridictionnel soit positionné sur une grille statutaire prenant en compte les qualifications et formations requises. (Catégorie A).

Concernant les nouvelles missions attribuées au greffier juridictionnel, la CFDT s'est prononcée pour l'attribution d'une compétence propre et non pour une délégation au coup par coup confiée en fonction des besoins du service ou du magistrat.

Elle a soutenu la proposition 51 qui prévoit un recours possible devant le juge à l'encontre de toute décision de nature juridictionnelle prises par le greffier (proposition 51)

En tout état de cause, le transfert des missions ne s'effectuera que concomitamment à la revalorisation statutaire que nous appelons de nos vœux.

Nous reprenons à notre compte l'adage selon lequel, "pas d'intérêt pas d'action", et nous le traduisons par la formule: "Pas d'intéressement, pas de transfert de missions"!

A défaut, la CFDT s'engagera, avec d'autres à n'en pas douter, dans une opposition franche à la réforme que porterait le ministère de la justice.

Déclinaison des missions :

La CFDT est en accord avec les préconisations du groupe de travail:

- rationalisant l'intervention du magistrat (retrait de certaines commissions administratives)
- déjudiciarisant les PACS et les rectifications d'état civil au profit des communes vers les Conseils généraux pour le développement des MASP, domaine du contentieux de l'aide sociale en concertation avec le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales et leurs représentants (élus et représentants des personnels)
- rationalisant, sans déjudiciarisation, le traitement de certaines procédures civiles (en matière de surendettement, de tutelles majeurs et mineurs).

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI^e SIECLE

- favorisant le règlement amiable des différends, renforçant la participation des parties et de leurs conseils au déroulement des procédures (médiateur familial, création d'un diplôme d'Etat, plateforme de règlement en ligne, favorisant la présence d'avocat)
- revalorisant l'indemnisation de l'avocat en cas d'accord mettant fin au litige;
- créant un acte de procédure d'avocat donnant à leurs accords force juridique
- limitant la portée de l'appel (non admission de moyens nouveaux pour le défendeur non comparant en première instance qui ne justifie pas d'un motif légitime...); autorisation possible de la formation de recours, sinon irrecevabilité.
- transférant la compétence en matière gracieuse déclinée dans la proposition 48 et celles déclinées dans la proposition 50.
- instaurant à la charge des assureurs de protection juridique, un versement compensatoire: néanmoins, la CFDT souhaite toujours que l'on aille plus loin sur l'obligation de protection juridique universelle, pour un coût limité et mise en place d'un crédit d'impôt pour rembourser les cotisations versées par les personnes actuellement éligibles à l'aide juridictionnelle.
- redonnant de la cohérence et une vision globale à tous les magistrats sur les orientations de la juridiction en matière pénale et civile.

Des missions nouvelles pour les greffiers, en faveur du service rendu au citoyen:

La CFDT est favorable aux missions nouvelles dévolues aux greffiers en ce qu'elles permettront de combler des vides ou d'améliorer les délais de traitement des procédures par l'allègement des tâches des magistrats. Il s'agit pour la CFDT d'améliorer le service rendu aux citoyens.

Aussi nous sommes favorables aux préconisations du rapport:

- donnant au greffier juridictionnel une compétence générale propre pour l'homologation en matière gracieuse (proposition 47) et pour le prononcé du divorce par consentement mutuel. (Proposition 49)
- affectant au greffier la mise en état en matière civile et sociale
- attribuant des missions nouvelles pour l'exécution des décisions civiles
- permettant au greffier du pénal de procéder au suivi des enquêtes sous le contrôle du procureur de la République

La CFDT ne s'est pas opposée au transfert au greffier juridictionnel des actuelles compétences propres du greffier en chef dans le domaine para juridictionnel et a validé l'attribution au greffier en chef de la présidence du BAJ et la taxation des mémoires et frais de justice (proposition 52 et 53) et ne pense pas que cette proposition nuise à la spécificité du corps des greffiers en chef, bien au contraire.

Notre organisation syndicale est cependant très dubitative sur la faiblesse des propositions des 2 groupes de travail quant à l'analyse et la définition de propositions en matière pénale, un autre groupe de travail (M. NADAL) étant en charge de cette évocation. Pourtant

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI° SIECLE

sur cette question, le groupe aurait eu toute légitimité à faire ses propres propositions, en cohérence avec celles qu'il aura portées.

La CFDT s'oppose en revanche :

- au renforcement du principe d'opportunité des poursuites et au renoncement à la systématisation de la réponse pénale. En effet, la CFDT estime devoir prôner le principe de LEGALITE des poursuites, car chaque fois qu'une infraction semble constituée, il faut qu'une réponse y soit apportée. A défaut, c'est l'accès à la justice qui serait mis en péril, certaines plaintes étant suivies d'effet, d'autres non... le sentiment d'écœurement des victimes se développerait, et ce mécontentement ferait le lit sur lequel s'appuieraient encore les extrêmes...

Toutes les propositions de la CFDT n'ont hélas pas été entendues :

La CFDT a préconisé la simplification des actes de saisine. Elle regrette que le groupe de travail n'ait pas avancé de propositions sur cette question.

La CFDT s'est positionnée pour la suppression des juges de proximité, des délégués du procureur et des assistants de justice.

Elle estime qu'il fait partie des missions du greffier (GARM) d'assister le juge et de participer à la rédaction et à la recherche juridique. L'assistant de justice a été « inventé » pour pallier le manque de greffiers.

Les juges de proximités sont souvent mal formés et mal encadrés. Ce ne sont pas des emplois pérennes qui de surcroît engendrent un certain coût pour l'administration (paiement à la vacation, défraiment). Pour la CFDT, le greffier juridictionnel, pourrait être formé aux missions rendues actuellement par les délégués du Procureur sans les inconvénients cités.

- La CFDT n'a pas été entendue dans sa proposition de confier au greffier juridictionnel les missions de conciliateur dans le cadre judiciaire.

- La CFDT revendique l'attribution au greffier juridictionnel d'autres missions notamment celle d'exécution des décisions en matière civile.

- La CFDT revendique l'attribution de l'ensemble des tâches de gestion actuellement attribuées aux magistrats, aux fonctionnaires des greffes et singulièrement aux greffiers en chef. En attribuant aux magistrats la responsabilité de la gestion, le pouvoir politique nous semble avoir directement porté atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. L'indépendance des juges ne repose en aucune manière sur la maîtrise de la gestion des juridictions. En revanche, les juges doivent se recentrer sur les orientations de la juridiction (en matière pénale et civile...) dans le cadre d'une nouvelle gouvernance associant pour la définition de ces orientations, tous les métiers de greffe, tous les magistrats, dans le cadre de réunions en amont permettant de recueillir les observations de tous les services afin d'adapter au plus juste les orientations en cohérence avec les moyens des services.

- La CFDT revendique une véritable reconnaissance des spécificités des missions des adjoints administratifs au sein de la direction des services judiciaires et la création d'un corps de B Type dans la filière juridictionnelle (secrétaire juridictionnel sur la grille des SA) pour permettre la reconnaissance de compétences juridique.

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI^o SIECLE

- Pour les Greffiers en Chef, se rapporter à nos propositions antérieures et l'application d'une architecture indiciaria nouvelle très sensiblement améliorée.

II) Les statuts

la CFDT préconise :

*** Une réforme globale qui passe par la création de 3 filières :**

- Filière administrative
- filière juridictionnelle
- Et filière technique

*Une réforme globale qui passe par le comblement des vides statutaires :

Les créations proposées :

Dans la filière technique :

Création d'un B technique (technicien des services judiciaires –niveau régional) pour permettre l'avancement des adjoints techniques dans le corps des B;

Création d'un A technique (directeur technique des services judiciaires— niveau inter régional et/ou national) pour permettre l'avancement des B technique en A technique

Dans la filière administrative :

Création de postes de A (attachés– niveau ressort TGI– régional SAR et niveau inter régional et national) pour permettre l'avancement des secrétaires administratifs.

Dans la filière juridictionnelle:

- passage du corps **des greffiers en chef** dans un corps revalorisé, (A+) notamment en fonction de missions d'ingénierie de la gestion et de l'organisation. Missions nouvelles ou mieux reconnues dans le cadre d'une spécificité du milieu professionnel. Il s'agit par ce biais, de revaloriser et de redonner confiance à ceux exerçant un métier qui a perdu toute attractivité.

- Passage du corps **des greffiers** dans un corps de catégorie A (grille des attachés, des DIP de l'AP...); Il s'agit d'une légitime reconnaissance du niveau de recrutement exigé, des

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI^e SIECLE

diplômes obtenus, de la durée de la scolarité et de la compétence acquise dans le cadre des nouvelles attributions.

- Création d'un corps de « **secrétaire juridictionnel** » ou « **secrétaire de justice** » en catégorie B type, (grille du NES) pour transférer de nombreux adjoints administratifs (cat. C échelle 5 et 6). Actuellement, dans les juridictions, nombre d'adjoints administratifs exécutent des missions, qui sans être des missions dévolues statutairement aux greffiers, nécessitent d'avoir des connaissances en procédure et/ou en droit.

Pour que cette spécificité des adjoints administratifs exerçant leur fonction aux services judiciaires soient reconnue, la CFDT demande que les missions sus visées soient listées et soient attribuées à un nouveau corps de fonctionnaire de catégorie B type, (grille du SA) qui pourrait être appelé « secrétaire juridictionnel » ou « secrétaire de justice ».

Ce nouveau corps devra être abondé prioritairement par les adjoints administratifs d'échelle 5 et 6.

Les impératifs statutaires à appliquer:

La CFDT ne partage pas la position d'une organisation syndicale, exprimée au sein des groupes de travail, aux termes de laquelle une simple revalorisation en point d'indice, sans octroi de la catégorie A aux greffiers, suffirait au plan de la revalorisation de ce métier et en termes d'amélioration du pouvoir d'achat.

La CFDT indique que cette posture met à péril la réforme globale de l'ensemble des métiers de greffe. Les statuts, comme la nature, ayant horreur du vide, dans l'hypothèse où les greffiers basculeraient en catégorie A (grille des attachés), les adjoints administratifs faisant fonction, actuellement en échelles 5 et 6, pouvaient basculer en catégorie B (grille des SA) sur des postes à créer de secrétaires juridictionnels. Le fait de ne pas basculer les greffiers en catégorie A, empêcherait de facto, le passage d'une partie des C en secrétaire juridictionnel (B type).

De plus, le passage des greffiers en A entraîne une amélioration et une facilitation pour le déroulement de carrière: en effet, il est plus aisé de changer de grade au sein de la catégorie A (projet CFDT), que d'obtenir un avancement dans le corps des greffiers en chef lorsqu'on est greffier (projet maintenant le greffier en catégorie B).

Par ailleurs, la CFDT maintient qu'actuellement les secrétaires administratifs connaissent une situation indiciare meilleure que les greffiers (comparaison des indices de début de carrière et de fin de carrière).

Si l'on y ajoute, la cohérence d'une revalorisation du statut des greffiers au regard du niveau de recrutement (matières aux concours) au regard du niveau de diplôme prévu en Europe pour ce métier (bachelor), et au regard des 18 mois de scolarité à l'ENG, l'ensemble de ces raisons militent INDUBITABLEMENT pour l'octroi de la catégorie A pour les greffiers.

C'est un moment historique qu'il ne faut pas gâcher.

La CFDT s'en rapporte à l'architecture statutaire d'ensemble qu'elle a pu proposer ces dernières années, qui recueille également l'assentiment d'un grand nombre d'autres organisations syndicales.

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI° SIECLE**

En conclusion sur cette première partie

La CFDT s'appuie sur les demandes réitérées des personnels qui sont dans l'attente historique de la réalisation de leurs aspirations légitimes.

La CFDT réaffirme qu'elle n'accompagnera ni n'approuvera aucune modification de l'organisation judiciaire, si cette réforme :

N'était recherchée qu'au moyen du prisme économique,

Mettait en péril la proximité et la qualité du Service Public,

Était obscure quant aux échéances et aux procédures,

Ne faisait pas l'objet d'une véritable consultation sur les projets auprès des personnels,

N'était pas accompagnée de moyens matériels, immobiliers, humains et statutaires conséquents.

B) LES JURIDICTIONS DU 21ème siècle, leurs organisations, la justice de première instance, les cours d'appel, le fonctionnement des juridictions, la démocratie interne et la communication, la participation des citoyens :

Tout d'abord, nous souhaitons indiquer que le rapport présenté par le groupe de travail du Premier Président, Didier Marshall, a permis des échanges nourris mis en place dans le respect et l'écoute de tous les membres et intervenants.

Les observations que formule la CFDT reposent sur le respect de l'équilibre d'une balance à 3 plateaux:

Équilibre entre le service à rendre au public (premier plateau), entre les missions et les statuts des personnels de justice (2ème plateau) et la nécessaire organisation des services (3ème plateau).

Si l'un de ces plateaux perdait l'équilibre, ce serait le fonctionnement de la justice qui en pâtirait.

I) La question de l'accès au droit:

La CFDT se félicite que l'accent soit d'abord mis par le groupe de travail sur la question de l'accès au droit.

La CFDT souhaite:

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI° SIECLE

- la sensibilisation dès l'école primaire puis au collège et au lycée pour expliquer la place du droit et l'organisation de la justice...
- le renforcement des maisons de justice et du droit (missions et présence de greffiers)
- la mise en place de solutions alternatives au règlement des conflits: dans ce cadre nous pensons que la place de l'avocat, véritable auxiliaire de justice, professionnel du droit, doit être valorisée.
- l'utilisation de mécanisme d'assurance permettant une protection juridique supplémentaire
- la mise en place d'un guichet UNIVERSEL de greffe... de nouvelles technologies de communication pour s'informer sur la procédure et pour recevoir les convocations...
- renforcer la place du barreau dans le traitement en amont des litiges, mais pas dans le cadre des assistants de justice dont nous rejetons le principe.

II) La question de la juridiction de première instance :

La CFDT porte également cet impératif de lisibilité de la justice pour le justiciable. A ce titre, avant même la réforme de la carte judiciaire nous avons toujours milité pour une simplification de l'organisation judiciaire française.

Qu'est ce qui peut justifier aux yeux des justiciables, l'existence de juridictions pénales et civiles différentes, déterminées à travers des seuils de compétence. Il fallait donc des regroupements par pôles, sections ou tribunaux, réunis au sein d'une juridiction de premier degré.

D'autres pays fonctionnent très bien en regroupant au sein d'une même juridiction, le pôle social, le pôle pénal, le pôle civil, le pôle commercial, le pôle administratif...

La CFDT souhaite :

- la juridiction de première instance regroupant la juridiction civile, la juridiction familiale, la juridiction de l'enfance, la juridiction pénale, la juridiction économique et la juridiction sociale. En revanche, la CFDT ne souhaite pas le maintien des attributions du TI à travers la juridiction nouvelle dite de proximité. Il nous semble que la proximité doit affecter l'ensemble des litiges et des contentieux, qu'ils soient civils, pénaux, familiaux, de l'enfance...et qu'une juridiction dite de proximité serait la négation des autres proximités affectant nécessairement les autres pôles juridictionnels.

Nous souhaitons également :

- un regroupement dans une même juridiction sociale des contentieux du travail, de la sécurité sociale et de l'incapacité; pour cette juridiction sociale, nous sommes favorables à l'échevinage qui permet d'apporter une réponse sur le plan du droit tout en intégrant les éclairages nécessaires liés au monde du travail et de la santé. L'échevinage mettra ainsi fin au départage. Cette modification s'accompagnera de la mise en place de l'échevinage en appel, au niveau de la chambre sociale et de la chambre commerciale, ce qui sera considéré comme une évolution favorable.

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI^e SIECLE**

- l'adéquation de notre organisation judiciaire avec la carte administrative. En revanche, de même qu'il y a des préfectures et des sous-préfectures, s'il paraît pertinent qu'il y ait une juridiction de première instance au niveau départemental, cela ne doit pas empêcher la présence de TPI sur l'ensemble des sites actuels des TGI. En effet, si l'on peut comprendre la nécessité d'une politique pénale départementale, on ne comprendrait pas qu'un seul parquet existe sur l'ensemble du département, de même que l'on ne comprendrait pas que des audiences correctionnelles soient prévues uniquement au chef lieu de département (problème de proximité pour les justiciables et pour les victimes, problèmes de déferrement, de transfert des détenus, de transport des dossiers correctionnels...).
- la mise en place de cours d'appel régionales. En revanche, nous demandons le maintien de chambres régionales détachées, sur les actuels sites des cours d'appel qui seront supprimées. Également, nous maintenons notre demande de création de cours d'appel nouvelles.
- la formation rendue obligatoire pour les magistrats non professionnels, caractère obligatoire venant sanctionner le renouvellement des mandats.
- la fonctionnarisation des greffes de commerce
- le renforcement de la conciliation dans le futur tribunal social (présence des parties et communication des pièces obligatoires)
- l'engagement d'une réflexion avec toutes les organisations syndicales dans l'objectif de voir la pertinence à réduire le nombre de conseiller prud'hommes, et le maintien ou la suppression de certaines sections.
- la mise en place de l'échevinage en cause d'appel

La CFDT n'envisage pas :

- l'attribution de la formation des magistrats non professionnels à l'ENM ou l'ENG, la question de la formation étant souvent traitée par les organisations syndicales au sein des instituts du travail (en tous cas par la CFDT) avec l'intervention très satisfaisante d'universitaires. Nous pensons que les maîtres de conférence de l'ENM et de l'ENG ne seront pas en capacité de satisfaire aux niveaux de formations dispensés excellemment par les instituts du travail. Ce ne saurait être les formateurs universitaires la cause des carences rencontrées chez les magistrats non professionnels.

Toutes les propositions de la CFDT n'ont pas été entendues :

- Sur la taille des juridictions de premier degré, la CFDT aurait souhaité que l'on puisse revoir les ressorts géographique de compétence des actuels TGI pour en agrandir certains trop petits, et en réduire d'autres trop grands. Le ratio tiré de l'activité cumulée des services et du nombre de population dans le ressort, aurait permis d'égaliser la taille des futures juridictions, et d'harmoniser la charges de travail pour les fonctionnaires. Le tout avec des créations d'emplois dans les ressorts agrandis.

- De même, notre proposition de localisation des maisons de services publics n'a pas été reprise par le groupe de travail. Pourtant, des locaux en zones rurales et dans les villes ont été souvent attribués par les collectivités territoriales, sans que ce soit une contrainte budgétaire nouvelle pour la justice.

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI° SIECLE**

**III) Sur la question des sites judiciaires et de leurs
tailles pertinentes:**

La CFDT souhaite :

- la création d'un observatoire national pour la justice
- le maintien de TOUS les actuels sites judiciaires. La formulation du rapport selon laquelle les fonctionnaires et les magistrats doivent dans le cadre d'une nouvelle organisation recevoir la garantie qu'ils seront affectés dans une ville déterminée, ne saurait nous satisfaire. La CFDT indique très clairement qu'elle s'opposera à toute affectation nouvelle qui viendrait bafouer les arrêtes individuels d'affectation actuellement détenus par les personnels de justice. Pour la nouvelle organisation de la justice, seules les créations de postes doivent venir régler les besoins nouveaux de la nouvelle organisation judiciaire.

La CFDT s'oppose :

- aux critères retenus par le groupe de travail concernant la taille pertinente par TPI dans un département (présence cumulée de 3 juges d'instruction, 2 juges d'instance, 2 JAP, 2 JE...). La CFDT privilégie la révision et le rééquilibrage des ressorts de population actuels affectés à un TPI, avec la création dans ces TPI des localisations d'emplois de magistrats nécessaires (2JI, 2JAP, 2 JE...)

III) Sur la question de la gouvernance

La CFDT souhaite :

- la modification des règles du COJ, tant il est vrai que les assemblées et commissions mises en place ne sont que des instances d'information, désertées par les fonctionnaires et par les magistrats.
- l'instauration d'un conseil de juridiction et d'un conseil départemental de justice

La CFDT s'oppose :

- à la formulation du rapport qui stipule que l'administration des tribunaux de première instance est confiée au président de la juridiction et au procureur de la République, assistés par le directeur de greffe. Nous souhaitons une définition plus claire des rôles. Le président et le procureur définissent les orientations de la juridiction en matière civile et en matière de politique pénale, et le greffier en chef est le seul responsable de la gestion de la juridiction.
- à la composition du conseil de juridiction qui doit aussi prévoir la présence des représentants syndicaux au regard de leur représentativité issue des élections professionnelles.
- à la formulation du rapport qui traite la question de l'avis défavorable de l'assemblée des magistrats du siège et l'obligation pour le président de soumettre un autre projet. Nous souhaitons qu'également cette disposition soit étendue à l'avis de l'assemblée plénière. Il s'agit

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI^e SIECLE**

d'associer le plus possible les fonctionnaires et les magistrats aux projets de la juridiction, chaque projet entraînant des conséquences sur les conditions de travail.

V) Sur la question des cours d'appel

Enfin, la CFDT souhaite :

- la mise en place des cours d'appel au niveau régional. Il s'agit d'une mise en adéquation avec l'organisation administrative de la France. Nous demandons également la création de nouvelles cours d'appel dans les régions qui le nécessitent: ex: région parisienne et PACA
- le maintien des sites actuels des cours d'appel et la mise en place de chambres régionales détachées sur les sites des cours supprimées (proximité).
- l'échevinage en matière sociale et en matière commerciale.
- la mise en place d'un conseil régional de justice, avec la participation cependant des partenaires sociaux.



Nous voilà à nouveau appelés à rechausser les souliers de la carte judiciaire...

Avec la réforme "petits pieds" de R. DATI, notre justice avait chaussé les escarpins coûteux d'une réforme inadaptée aux besoins...

Aujourd'hui, la justice ressent toujours un besoin de réforme mais en enfilant cette fois, nous l'espérons, des chaussures à crampons bien ancrées et adaptées au terrain.

Au cours de ses différents congrès, et depuis près de 30 ans, la CFDT s'était fixée un certain nombre d'objectifs en matière de réforme de la justice. Aux premiers rangs desquels :

- La mise en place d'une réforme visant à améliorer la qualité du service public rendu, visant à simplifier les procédures et à rendre plus lisible l'organisation judiciaire
- La mise en cohérence de la carte administrative et de la carte judiciaire eu égard aux évolutions démographiques, sociales et économiques incontestables
- L'harmonisation au sein du ministère de la justice de la carte des Services Judiciaires, de l'administration Pénitentiaire et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
- La réorganisation des juridictions au regard de la charge de travail inégalement répartie et supportée par les fonctionnaires des juridictions les plus saturées (inégalités devant la charge de travail). Ces inégalités résultent très directement de l'évolution de la société, du déplacement des populations et des secteurs économiques
- La protection maximale des fonctionnaires et des magistrats
- Le recentrage du juge sur ses missions et la véritable place qu'il doit occuper dans l'institution judiciaire ;
- La place et les missions des fonctionnaires des greffes impliquant la revalorisation de leurs statuts
- L'amélioration de l'emploi dans les services judiciaires.

Ce sont ces objectifs qui ont toujours guidé l'action de la CFDT.



JUSTICE DU XXI^o SIECLE
CONTRIBUTION CFDT
- Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

C'est dans ce cadre que la CFDT a accueilli très favorablement l'initiative de Madame TAUBIRA visant la mise en place de groupes de travail sur « **la justice du 21^{ème} siècle** » qui constitue une formidable chance à saisir pour les usagers du service de la justice, pour les professionnels de justice et pour le bon fonctionnement des juridictions.

SOMMAIRE

1. UNE NOUVELLE ORGANISATION JUDICIAIRE SIMPLIFIEE	3
<i>b) Un rééquilibrage des juridictions La révision des ressorts juridictionnels</i>	<i>3</i>
<i>c) La question de la PROXIMITE</i>	<i>5</i>
2. L'USAGER ET L'ACCES AU DROIT	6
<i>d) La question du droit de timbre</i>	<i>6</i>
<i>e) La question du cout de l'ACCES AU DROIT</i>	<i>7</i>
<i>f) PARQUET- Opportunité des poursuites ou légalité des poursuites ?</i>	<i>7</i>
<i>g) Facilitation de l'information du justiciable sur l'état des procédures</i>	<i>8</i>
<i>h) Simplification des modes de saisine et des délais</i>	<i>8</i>
<i>i) SIMPLIFICATION DES CONTENTIEUX ET DES PROCEDURES</i>	<i>8</i>
3. LA PLACE DU JUGE – LA PLACE DU FONCTIONNAIRE	11
<i>j) Concernant la place du Juge dans la société et dans l'institution judiciaire</i>	<i>11</i>
<i>k) La place du fonctionnaire</i>	<i>13</i>
<i>l) Les attributions nouvelles des personnels des greffes</i>	<i>13</i>
<i>m) Les revalorisations statutaires</i>	<i>15</i>
4. LE BUDGET DE LA REORGANISATION DES SERVICES JUDICIAIRES ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL	16
5. LES INSTANCES DE CONCERTATION ET LE DIALOGUE SOCIAL	16



1. UNE NOUVELLE ORGANISATION JUDICIAIRE SIMPLIFIEE :

La CFDT propose une organisation juridictionnelle simplifiée selon les principes suivants: entité unique pour l'accès au droit, proximité, absence de déplacement des personnels, utilisation des locaux existants

b) Un rééquilibrage des juridictions La révision des ressorts juridictionnels :

La CFDT appelle de ses vœux la création de Tribunaux de Proximité- **TP-** (ou comme le suggérait le recteur GUINCHARD, des Tribunaux des Instances de Proximité- **TIP-**). Dans cette optique il semble nécessaire de rechercher quel est le ressort de population moyen vers lequel doivent tendre les redéfinitions des ressorts des TP ou TIP.

SUR LA TAILLE DE LA JURIDICTION DE PREMIER DEGRE - TP ou TIP-

Il convient d'attirer l'attention sur un risque que ferait encourir la transformation de l'organisation judiciaire française :

Les actuels TI fonctionnent dans des délais particulièrement réduits (4,5 mois en moyenne). Ils absorbent sans faiblir un nombre important de réformes. Ils sont accessibles aux justiciables. Les personnels se sentent investis dans l'exercice de leurs missions et ils sont responsabilisés au plan des connaissances à acquérir et au plan des réponses à apporter au service public.

Ces aspects risquent d'être dilués dans une organisation judiciaire renouvelée qui développerait une taille trop conséquente.

Deux solutions s'imposent à la réflexion:

- soit on s'inspire du modèle des actuels TI et CPH (la dimension humaine, les délais de réponse satisfaisants, une proximité avérée...), et dans cette hypothèse on crée des Tribunaux Sociaux de Proximité (regroupant CPH, TASS, TCI), des Tribunaux Civils de Proximité (regroupant le civil du TI et du TGI), des Tribunaux Pénaux de Proximité (regroupant le pénal du TI, le pénal du TGI + Cour d'assises), des Tribunaux Administratifs de Proximité, des Tribunaux de Commerce de Proximité.....tous JURIDICTIONS DITES DE PROXIMITE.
- Soit on évite le morcellement, et l'on regroupe les différentes juridictions au sein d'une seule unité juridictionnelle (**TP ou TIP**) composée de chambres (ou services)- chambre sociale, chambre civile, chambre pénale, chambre des mineurs, chambre de la famille, chambre commerciale. (VOIR SCHEMA EN ANNEXE). Pour des raisons financières et de locaux, ces chambres pourraient rester sur le site actuel des CPH, TC, TI et TGI... En revanche, pour le justiciable, la mise en place d'un guichet universel de greffe permettrait de déposer toute demande en tous lieux juridictionnels du territoire.
- La CFDT opte pour cette dernière solution eu égard à la lisibilité qu'elle offre pour le justiciable.



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

En tout état de cause, la nouvelle organisation judiciaire devra veiller à garder des juridictions à dimension humaine.

Les critères pour la comparaison et pour la définition des ressorts de compétence des Tribunaux de Proximité (TP ou TIP):

Le ratio de l'activité entre juridictions de même nature s'établit en prenant d'une part la population du ressort et l'activité cumulée de tous les services de la juridiction. Le **ratio des conditions de travail** entre juridictions s'établit en prenant le nombre de fonctionnaires et/ou magistrats et en le rapportant au ratio de l'activité.

Ce travail comparatif pour vérifier le niveau d'activité des juridictions et pour analyser la pertinence des redécoupages territoriaux, doit se frotter à d'autres critères tels que les réseaux routiers, l'éloignement de la juridiction la plus proche, l'augmentation ou la diminution des contentieux, l'augmentation ou la diminution de la population dans le courant des 10 dernières années, l'augmentation ou la diminution de l'activité socio-économiques...les projections dans le moyen terme.

Ce travail doit viser :

- La localisation des maisons des services publics de la justice, (MJD et CDAD intégrées).
- La situation et la localisation des Tribunaux départementaux de Proximité (TDP) et des autres Tribunaux de proximité (TP ou TIP)
- La localisation de la Cour d'Appel Régionale et des chambres détachées des CA. Le transfert éventuel des compétences et les besoins nouveaux en personnels.
- La modification de la cartographie entraînera la reconnaissance de nouvelles missions statutaires avec au minimum le maintien des acquis statutaires.

Avec cette transformation de l'organisation judiciaire, proposée par la CFDT:

- Nous visons l'adéquation avec la carte administrative (objectif de la CFDT) (mêmes cartes- administrative, SJ, AP et PJJ). Il peut y avoir deux Cour d'Appel par région administrative.
- Nous protégeons les fonctionnaires en évitant un maximum de transfert de compétences

En termes d'effectifs, nous donnons de l'oxygène aux Tribunaux de proximité (dont certains services des anciens TGI et TI sont regroupés) avec maintien du personnel de ces services.

- Nous maintenons les agents des très petites juridictions existantes dans des affectations locales (avec des maisons des services publics mises en place localement ou créées, là où c'est opportun)
- Nous maintenons les personnels des SAR des petites cours d'appel qui resteront affectés dans les chambres détachées de la cour d'appel régionale ou qui seront affectés dans les services regroupés auprès du Tribunal de proximité.
- Nous maintenons des chambres détachées sur les sites des anciennes cours d'appel supprimées, ce qui satisfait au besoin de proximité du citoyen et aux demandes des avocats...

En fait nous proposons une organisation judiciaire cohérente, plus lisible pour le justiciable (fini les taux ou seuils de compétence entre le TI et le TGI, fini les juges de proximité et les taux ou seuils de compétence en matière civile et pénale).

Nous réalisons des mutualisations, tout en évitant la casse sociale.



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

La seule condition dans le schéma proposé par la CFDT consiste dans le recrutement du personnel nécessaire au bon fonctionnement du SAIR (Service Administratif Interrégional)

Pour le dialogue social, un échelon pertinent paraît celui du comité technique (CT) régional institué auprès de chaque Cour d'Appel Régionale, mais également un CT départemental à créer au sein de chaque Tribunal départemental de proximité (comme dans les préfectures). Les CHS CT doivent demeurer au niveau du département; l'action sociale doit être placée au niveau régional.

c) La question de la PROXIMITE

LES MAISONS DES SERVICES PUBLICS

Il convient tout d'abord de préciser l'attachement inconditionnel de la CFDT à **maintenir des liens de proximité dans les zones rurales ou géographiquement isolées** :

A cet égard, la CFDT propose depuis de nombreuses années la création de **« maisons des services publics »** regroupant les administrations d'Etat en un même lieu.

L'idée de la CFDT était de permettre une présence mutualisée de toutes les administrations d'Etat dans les zones rurales et/ou isolées, ou dans les zones urbaines désertifiées par l'Etat.

Ces maisons des services publics pourraient permettre la prise en charge de l'accueil des citoyens, de leur information, du recueil des demandes, de leur transmission aux services compétents même éloignés, et d'assurer les liens de proximité avec les différents interlocuteurs... Voire même, assurer des audiences au plus près des lieux de vie des citoyens.

Les maisons de services publics fonctionneraient alors comme de véritables chambres détachées ou greffes détachés . (calendrier des audiences- mensuelles ou bimensuelles et dossiers mis au rôle de l'audience)

Il conviendrait en outre d'harmoniser les statuts et les missions de ces maisons avec **les maisons de justice et du droit et CDAD**, afin qu'une meilleure lisibilité et une meilleure cohérence institutionnelle soient permises. Une modification du COJ s'impose.

Enfin, la localisation de ces maisons pourrait se situer dans les mairies ou autres structures territoriales (communautés de commune...) dont les statuts relèvent déjà de la Fonction Publique (territoriale) et qui possèdent déjà des structures et des bâtiments souvent incomplètement utilisés (voir les mairies des petites communes).

La localisation des maisons de service public dans une mairie permettrait des économies de fonctionnement et de bâtiment. La présence du service public dans ces collectivités répondrait aux besoins de proximité exprimés par les citoyens, et les personnels de justice alloués à ces maisons de services publics, relèveraient des statuts de la Fonction Publique d'Etat et du ministère de la justice.

Le traitement des procédures et dossiers s'effectuerait localement pour les dossiers physiques et par télétravail ou dématérialisation pour les autres; des audiences foraines pourraient être mises en place.

2. L'USAGER ET L'ACCES AU DROIT

d) La question du droit de timbre

Depuis la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, un des grands principes de la justice a été grandement mis à mal: celui de la gratuité de la justice pour de nombreuses juridictions à raison de l'obligation d'acquitter un timbre fiscal de 35 € ou 150 €.

C'est également la fin du principe d'égalité des citoyens dans l'accès à la justice, pourtant garanti par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'Homme.

L'instauration de ce droit de timbre vient conforter le déséquilibre entre les riches et les pauvres face au besoin de justice, entre les patrons et les salariés qui n'ont pas les mêmes capacités financières...

Même si cette réforme visait d'une part le financement de la réforme de la garde à vue, plus protectrice des droits de la défense, mais également le désengorgement des juridictions, il n'en demeure pas moins que de nombreux petits contentieux ont été abandonnés: limite pour l'accès à la justice pour certains salariés et pour certaines demandes. Cette réforme a donc eu pour conséquence de limiter l'accès à la justice.

Raisons pour lesquelles la CFDT reste fondamentalement opposée au droit de timbre pour engager une procédure devant n'importe quelle juridiction de l'ordre judiciaire et administratif.

e) La question du cout de l'ACCES AU DROIT:

L'assurance de protection juridique fait l'objet de toutes les marques d'intérêt de la part de l'Etat qui voit un moyen de réduire les coûts extrêmement importants liés à l'aide juridictionnelle. Pourtant l'aide étatique réservée aux plus nécessiteux a permis l'accès au judiciaire pour une frange importante de la population.

Si le constat doit être fait d'un coût exorbitant pour l'Etat qui ne pourrait plus assurer aux plus démunis un accès correct au droit, alors il faut penser un autre système de protection.

La couverture de l'accès au droit par le biais d'une protection juridique universelle, permettrait à tout individu de voir ses frais de justice et d'avocat pris en charge par un organisme indépendant géré paritairement par l'Etat et les organisations syndicales (sur le modèle de la sécurité sociale) sans pour autant remettre en cause le principe du libre choix de l'avocat.

Tout citoyen connaîtra dans le cours de sa vie la nécessité de régler un litige. Litige personnel, familial ou professionnel.

Pour la CFDT l'accès à la justice est un droit pour tous, et doit être garanti pour les plus nécessiteux. Ce droit relève de la solidarité nationale.



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

La CFDT opte pour la création d'un nouveau droit à la **protection juridique universelle** :

Elle propose deux types de financement possibles:

- par une cotisation obligatoire sur tous les revenus et sur le modèle de la CSG
- par une taxation sur tous les bénéfices des compagnies d'assurance

La CFDT qui a œuvré pour la CMU, soutient à côté de la Couverture Maladie Universelle, la Protection Juridique Universelle.

f) PARQUET- Opportunité des poursuites ou légalité des poursuites ?

Actuellement, le ministère public bénéficie du principe d'opportunité des poursuites. Dans ce cadre, le plaignant estime limité son accès au droit, son droit à obtenir une réponse face aux actes délictueux qu'il a subi. Le principe dit de **la légalité des poursuites**, impose de poursuivre toute infraction parvenue à la connaissance du ministère public, quelles qu'en soient la gravité ou les circonstances, et l'action publique mise en mouvement, interdit d'enrayer le cours de la justice par un abandon de l'accusation.

Même si ce système n'est pas parfait, il permet toutefois au justiciable de trouver une réponse à sa demande de justice.

La CFDT incline à voir la mise en place d'un tel système plus protecteur des droits des citoyens.

g) Facilitation de l'information du justiciable sur l'état des procédures

Les juridictions administratives ont mis en place un système d'information des parties permettant de suivre, en tous lieux informatisés, l'état de la procédure jusqu'au prononcé de la décision.

Le site « Sagace » du Conseil d'Etat permet la recherche des informations par les parties.

Le même système appliqué dans les services judiciaires serait de nature à faciliter l'information des justiciables.

h) Simplification des modes de saisine et des délais

Chacun peut faire le constat de l'incroyable multiplicité des actes de saisine des différentes juridictions.

Au civil:

demande de conciliation, requête conjointe des parties, présentation volontaire des parties devant le juge, déclaration au greffe, requête en injonction de payer, injonction de faire, assignation, assignation en référé d'heure à heure, assignation en référé, assignation à jour fixe...



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

Au pénal:

Citation directe, citation de partie civile, renvoi devant le TC, devant le TPE, devant la cour d'assises, convocation par OPJ, convocation devant le procureur CRPC, plainte avec constitution de partie civile...

Les juridictions administratives n'ont qu'un type d'acte introductif d'instance.

Une simplification des modes de saisine s'impose donc pour simplifier l'accès au droit des justiciables.

De même une simplification des délais et des voies de recours s'impose.

i) SIMPLIFICATION DES CONTENTIEUX ET DES PROCEDURES

Il est indispensable de profiter de la réorganisation judiciaire pour rechercher la nécessaire modernisation du service public de la justice et notamment la simplification des procédures.

A ce titre la CFDT juge souhaitable de :

- Modifier les différents codes de procédure, le code d'organisation judiciaire, afin de redéfinir les différentes répartitions de compétence

Regroupement de certains services au niveau du tribunal départemental de proximité (TDP) (nationalités, aide juridictionnelle, pension, expropriations, tribunal militaire, assises, saisies immobilières, pôles de l'instruction et services administratifs: cellule budgétaire, moyens informatiques..)

- **Supprimer les juges de proximité** (peu de lisibilité pour le justiciable et complexification de la procédure, retards générés, recours limité au pourvoi, coût...)

- **Fonctionnariser les greffes des tribunaux de commerce**, justice souvent vouée à la partialité des cercles de connivence, aux pressions des intérêts particuliers...justice qui au surplus est coûteuse

- Créer un service (chambre) commercial(e) au TDP.

- Simplifier les questions de notification des décisions de justice trop lourdes et trop coûteuses (ex : en matière de saisies immobilières, supprimer l'obligation de notifier par LR doublée)

En matière pénale :

Procéder à la refonte globale du système pénal actuel et tirer enfin les enseignements de la commission « Outreau ».

Regrouper dans un même service pénal du Tribunal de proximité l'actuel Tribunal de Police et la chaîne pénale des actuels TGI.

Créer un pôle départemental de l'instruction (collégialité) pour les affaires complexes, financières et trafics internationaux (mini JIRS). Revoir la réforme de l'instruction de MARS 2013 qui est devenue insupportable pour le fonctionnement des cabinets et qui a alourdi considérablement la charge de travail (notifications trop nombreuses).



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

Réduire le recours actuel au traitement en urgence des affaires pénales – TTR- CI- Juge délégué- (problèmes de temps pour les victimes pour faire valoir leurs droits et pour réunir les justificatifs de leurs demandes ; problème pour assurer une défense correcte ; problème de réponse judiciaire qui permet à certains dossiers d'être traités alors que d'autres affaires et d'autres victimes plus anciennes voient leur dossier laissés en stock) : Nécessité de réduire le recours au traitement en urgence et de travailler davantage sur la question des délais de traitement des procédures et des **moyens** pour réduire ces délais.

Réduire les différents modes de saisine des juridictions répressives

Simplifier les procédures en matière de traitement « administratif » des contraventions au code de la route.

Donner compétence au greffier pour fixer le montant des amendes selon barème préétabli. En cas de contestation, ouvrir une voie de recours devant le juge pour contester la responsabilité et la sanction prononcées.

Transférer les extraits aux finances du Tribunal correctionnel sans établir de bordereaux (comme pour les autres pièces d'exécution des décisions).

Améliorer les relations entre le correctionnel et le BEX pour éviter par exemple de convoquer 3 fois les condamnés absents.

Supprimer l'enregistrement par le BO des PV d'intervention ; idem pour les X... : Recours généralisé à la numérisation.

Supprimer la procédure de CRPC dont l'utilité n'a pas été démontrée : inefficace et lourde à gérer avec l'outil informatique existant. Procéder plutôt au recrutement de magistrats et de greffiers pour apporter un traitement plus rapide aux différents contentieux.

Trouver des solutions pour l'exécution des jugements pénaux statuant en matière civile : actuellement les justiciables se plaignent d'être abandonnés par la justice (ex de solution : en Espagne, les greffiers ont compétence pour procéder à des mesures d'exécution comme les saisies sur les comptes bancaires...)

Généraliser la mise en place des permanences d'avocat et des bureaux d'aide aux victimes pour l'information et le soutien juridique des victimes qui sont actuellement peu ou pas prises en charge.

En ce qui concerne les mineurs :

Refus de réformer l'ordonnance de 45 qui propose déjà au magistrat un arsenal de mesures largement suffisant. Pour la CFDT, refus de différencier la majorité pénale de la majorité civile. Refus des peines planchers, même motivées.

Toiletter l'ordonnance de 45, non pas pour y ajouter de nouvelles mesures, mais pour lui redonner une cohérence perdue au fil des réformes.

En matière d'assistance éducative :

Convocation par LRAR sans lettre simple. Adresser la convocation par lettre simple uniquement si la LRAR n'a pas été réclamée.

Notification des droits uniquement aux mineurs de 16 ans (caractère inopérant de la notification aux plus jeunes)

Consultation de la procédure à tout moment sur demande écrite.

Le traitement en urgence est justifié pour les questions relatives aux mineurs en danger.



JUSTICE DU XXI^e SIECLE

CONTRIBUTION CFDT

- Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

En matière pénale :

Hormis pour le paiement des amendes et pour les majeurs condamnés pour des faits accomplis en période de minorité, ne pas recourir au BEX mineur qui occuperait inutilement un greffier. Car, au sortir de l'audience, le mineur est suffisamment pris en charge par son conseil, par les éducateurs PJJ et par le greffier du TPE qui procède aux notifications, pour éviter toute redondance de missions et d'explications nouvelles surabondantes au niveau du BEX mineur.

Supprimer la procédure à délai rapproché, les mineurs pouvant être déférés... ou tout au moins, les réserver aux mineurs récidivistes ou aux mineurs ayant commis des actes graves sur les personnes.

Supprimer la procédure « officieuse » prévue dans l'ordonnance de 45 et mettre en œuvre uniquement la procédure « officielle » qui permet à chacun (magistrat, greffier, avocat...) de remplir sa mission de façon transparente (demandes d'expertise, d'auditions...)

Refuser le traitement en urgence (nous l'avons dit, hormis pour les mineurs en danger) pour permettre une défense suffisante et préparée, pour permettre un jugement avec toutes les pièces du dossier (à ce jour, les mineurs placés dans les CEF sont présentés au JE en cas d'acte nouveau réitéré, sans communication des éléments psychologiques ou psychiatriques détenus dans le dossier du juge mandant ; de sorte que le JE ne connaît pas le mineur dont il ne détient pas le dossier).

En matière civile :

Rendre obligatoire une phase de tentative de conciliation à la saisine de la juridiction ou à défaut au cours de la procédure, pour tout le contentieux civil, social et commercial. Favoriser autant que faire ce peut la médiation en proposant une séance préalable d'information à la médiation gratuite notamment pour le contentieux familial.

Inciter les avocats, de par le taux de rémunération, à recourir aux procédures participatives, et à la médiation.

En matière sociale :

Rendre sa légitimité à la phase de conciliation dont le taux de solutionnement des affaires demeure particulièrement faible.

Scinder la phase de conciliation (en lui donnant toute sa légitimité) et la phase de mise en état (en la rapprochant du service civil et en attribuant des compétences nouvelles au greffier en lien avec le président : cela contribuerait à réduire les délais de traitement en évitant notamment les renvois intempestifs).

Réduire le nombre de conseillers prud'hommes par juridiction. Pour ce nombre de conseillers Prud'hommes, toute réforme devra être réalisée dans l'esprit des règles en vigueur notamment par la consultation du Conseil Supérieur de la Prud'homie. La question de l'échevinage reste posée...

En matière de tutelles aux prestations sociales :

Eviter la lourdeur et le caractère onéreux du système actuel (décisions rendues notifiées par LRAR)

Communiquer les décisions par courrier électronique à la CAF, à la DASS et à la Sauvegarde de l'Enfance + bordereau pour conserver une trace. La Sauvegarde de l'Enfance peut contacter la personne suivie pour lui demander de signer un récépissé. (économies réalisées).

Pour les mesures de protection (ex : ordonnance de placement de fonds), procéder à une notification par lettre simple et non par LRAR (seules les ventes de biens devraient être notifiées par LRAR).



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

En matière d'équipements immobiliers :

La réorganisation doit pouvoir s'effectuer sans incidence majeure sur les questions immobilières. Les services sont maintenus dans les lieux actuels qu'ils occupent. Et pour les créations de maisons de services publics, agir de concertation avec les autorités territoriales (mairies, communautés de communes, communautés d'agglomération...) pour obtenir des locaux mis à disposition. C'est aussi l'intérêt des autorités territoriales qui doivent oeuvrer dans le sens de la proximité et de l'intérêt de leurs administrés.

En matière d'équipements informatiques - Les moyens informatiques n'étant qu'un moyen et non pas une fin :

Renforcer les équipes informatiques au niveau régional. Affecter au niveau départemental et/ou local des techniciens informatiques.

3. LA PLACE DU JUGE – LA PLACE DU FONCTIONNAIRE

j) Concernant la place du Juge dans la société et dans l'institution judiciaire :

Les missions de la justice doivent être au service des citoyens. La justice constitue l'une des missions essentielles de l'Etat, elle doit garantir et faire respecter les libertés individuelles. Elle doit veiller au respect des droits des justiciables, des victimes, des condamnés. Chaque usager du service de la justice, chaque justiciable, doit être informé de toutes les phases et actes de la procédure. Toute décision doit être motivée et susceptible de recours. Toute procédure doit être traitée dans un délai raisonnable conformément à l'article 6 § 1 de la convention européenne des droits de l'Homme. L'exercice de la justice est une fonction régaliennne de l'Etat, qui doit contribuer à la cohésion sociale de la société. Une politique judiciaire doit, à travers une politique sociale, assurer l'égalité des citoyens devant la loi pour restaurer la confiance des justiciables à l'égard de la justice, sans distinction ni discrimination.

Aussi, la justice doit être indépendante et impartiale pour ne pas être perçue comme une justice de classe.

C'est pour atteindre ces objectifs que doit être située la place des acteurs de justice.

La place du juge dans la société :

Pour ce qui concerne les magistrats, le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs interdit au pouvoir judiciaire, et donc au juge, de s'immiscer dans les missions de gestion qui relèvent du seul « exécutif ».

La constitution de 1958 a attribué au juge la seule mission de dire et d'appliquer le droit, en toute indépendance.

Les principes liés à l'indépendance de la magistrature ont connu de nombreuses atteintes dans les décennies précédentes. Notre expérience syndicale en juridiction atteste de ces atteintes (affaires de terrorisme avec l'immixtion du politique dans le judiciaire, affaire Bétencourt etc...)



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

La CFDT demande donc une amélioration des garanties d'indépendance des magistrats à l'instar des garanties mises en place en Italie (notamment au niveau de la carrière et de la composition du CSM). Des avancées significatives doivent être instaurées au niveau des magistrats du parquet.

La contrepartie de l'indépendance des juges, c'est leur responsabilité: en Italie et en Espagne, les magistrats sont responsables sur le plan disciplinaire (faute disciplinaire comme en France), mais aussi sur le plan civil et pénal, avec un privilège de juridiction. En France, il faudra bien un jour traiter la question de la responsabilité des juges.

Enfin, la place du juge dans l'institution judiciaire et la place des fonctionnaires des greffes, les missions, les statuts :

En attribuant aux magistrats la responsabilité de la gestion, le pouvoir politique nous semble avoir directement porté atteinte aux principes constitutionnels et par voie de conséquence à l'indépendance des juges.

Actuellement, les magistrats dirigent et gèrent la Direction des Services Judiciaires, les diverses juridictions, l'école nationale des greffes, les conférences budgétaires, les instances paritaires et non paritaires, la carrière des fonctionnaires, les mutations des fonctionnaires (critères et attributions...), décident de pourvoir ou non les postes vacants, détiennent le pouvoir disciplinaire.

En outre, les chefs de juridictions connaissent une diarchie problématique qui rend les arbitrages souvent difficile. Cette diarchie crée parfois des empêchements pour fonctionner... de plus, les chefs de juridiction évaluent les fonctionnaires des greffes (notion de chefs de service), et ils interviennent en contrôlant la répartition des emplois et l'affectation des agents dans les services.

En revanche, nombre de prérogatives leur ont échappé au profit d'instances extrajudiciaires (conciliations, médiations, déjudiciarisation, dépénalisation de certaines infractions...).

Aussi, le juge doit-il être replacé au cœur de ses missions qui consistent à dire et appliquer le droit, de garantir les libertés individuelles et de trancher les litiges.

k) La place du fonctionnaire :

La CFDT revendique l'attribution de l'ensemble des tâches de gestion aux fonctionnaires des greffes:

Au niveau national et à l'ENG, attribution des postes de responsabilité à des gestionnaires (fonctionnaires des greffes A + sur la grille des administrateurs civils).

Au niveau régional, attribution des postes de DDARJ aux seuls fonctionnaires de catégorie A+ qui se verront confier les missions de gestion actuellement dévolues aux premiers présidents.

Au niveau local, reconnaissance de la qualité de chef de service au directeur de greffe pour ce qui concerne la gestion des fonctionnaires et de la juridiction.

L'évaluation, le pouvoir disciplinaire et hiérarchique, la gestion des carrières des fonctionnaires, l'affectation des agents...doivent relever de la seule autorité des greffiers en chef.

Ceux-ci doivent bénéficier d'une formation renforcée à la gestion des ressources humaines, dès leur formation initiale à l'école puis par le biais de la formation continue.



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

La CFDT prône que la reconnaissance et le respect mutuels entre magistrats et fonctionnaires passent par une séparation claire de leurs attributions respectives sans possibilité d'exercice d'un quelconque pouvoir hiérarchique des magistrats sur les fonctionnaires.

Pour toutes ces questions, la CFDT demande la modification des dispositions du COJ.

1) Les attributions nouvelles des personnels des greffes

Concernant l'exécution des décisions :

Les justiciables sont victimes des carences de l'institution. Pour obtenir ce qui leur est dû, ils sont contraints de prendre l'initiative de l'exécution de la décision, d'avancer une provision même si le résultat final reste aléatoire, de subir des décisions fondées en droit mais inexécutables en fait.

Ces dysfonctionnement nous conduisent à formuler un certain nombre de propositions consistant à attribuer des missions d'exécution aux fonctionnaires des greffes, comme :

- le recouvrement des créances de toutes natures
- le recouvrement des amendes et droits forfaitaires
- la confiscation de documents administratifs
- les réquisitions bancaires et séquestres
- la saisie du patrimoine financier, mobilier et immobilier
- les ventes aux enchères et la répartition des sommes obtenues
- la gestion de l'exécution (procédure et difficultés)
- la notification

Concernant la phase juridictionnelle:

Les fonctionnaires des greffes peuvent bénéficier d'un transfert de compétences pour les contentieux suivants :

- missions actuelles de l'huissier appariteur (cat C)
- étude préalable des dossiers, fiche de synthèse procédures référé et fond. (greffier)
- conciliation / médiation / (greffier et greffier en chef)
- élaboration de projet de règlement des petits litiges, les projets d'ordonnances en cas de difficultés d'exécution (greffier)
- audition des parties en cours de procédure
- homologation d'accord (procédure représentation obligatoire)
- rédaction et motivation du contentieux courant avec avis conforme du juge (greffier)
- procédure des pacs (greffier)
- procédure des injonctions de payer (greffier)



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

- procédure des Saisie de rémunération (greffier)
- certificat de nationalité (greffier)
- la gestion des comptes de tutelles et suivi des mesures (greffier)
- surendettement : homologation, étude préalable du dossier
- mise en état au civil et décisions qui n'ont pas attiré au fond de l'affaire (greffier)
- le civil du parquet (état civil, changement de nom, de prénom, rectifications administratives) (greffier)
- le civil gracieux (successions vacantes...)
- coordonnateur des maisons de services publics (greffier)
- ordonnances pénales 4eme 5eme classes et délictuelles (greffier)
- qualifications pénales développées pour les citations les plus simples avec code NATINF
- missions de recherches juridiques
- médiation pénale
- Rédaction de décision
- Etude et synthèse du dossier
- synthèse de la situation sociale lors des arrestations, exécution des peines
- direction suivi contrôle des enquêtes
- notification et explications des modalités d'exécution de la peine
- missions de chef de service, de gestionnaire des juridictions actuellement dévolues aux chefs de juridictions (GEC)

Au sein des juridictions les missions de médiation et de conciliation doivent être exercées exclusivement par des personnels de justice. Elles peuvent être encadrées en fonction de la procédure par l'obligation de constituer avocat, chaque avocat étant le garant des intérêts de chacune des parties. Ces nouvelles missions de médiation et de conciliation doit être accompagnées non seulement d'une formation théorique, mais aussi d'une formation spécifique visant un savoir-faire et un savoir être.

m) Les revalorisations statutaires

En annexe vous trouverez le document CFDT présenté depuis plusieurs années. Sur cette base la CFDT préconise :

*** Une réforme globale qui passe par la création de 3 filières :**

- Filière administrative
- filière juridictionnelle
- Et filière technique



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

*Une réforme globale qui passe par le comblement des vides statutaires

Dans la filière technique, création d'un B technique (technicien des services judiciaires – niveau régional) pour permettre l'avancement des adjoints techniques dans le corps des B;
Création d'un A technique (directeur technique des services judiciaires— niveau interrégional et/ou national) pour permettre l'avancement des B technique en A technique

Dans la filière administrative, création de postes de A (attachés– niveau ressort TGI– régional SAR et niveau interrégional et national) pour permettre l'avancement des secrétaires administratifs

Dans la filière juridictionnelle:

- Passage du corps des greffiers en catégorie A (grille des attachés, des DIP de l'AP...); Il s'agit d'une légitime reconnaissance du niveau de recrutement exigé, des diplômes obtenus, de la durée d'école et du métier des greffiers européens. Actuellement, les greffiers sont moins rémunérés que les secrétaires administratifs malgré un niveau de recrutement supérieur.

- Création d'un corps de « secrétaire juridictionnel » ou « secrétaire de justice » en catégorie B type, pour transférer de nombreux adjoints administratifs (cat. C échelle 5 et 6). Actuellement, dans les juridictions, nombre d'adjoints administratifs exécutent des missions, qui sans être des missions dévolues statutairement aux greffiers, nécessitent d'avoir des connaissances en procédure et/ou en droit.

Pour que cette spécificité des adjoints administratifs exerçant leur fonction aux services judiciaires soient reconnue, la CFDT demande que les missions sus visées soient listées et soient attribuées à un nouveau corps de fonctionnaire de catégorie B type, (grille du SA) qui pourrait être appelé « secrétaire juridictionnel » ou « secrétaire de justice ».

Ce nouveau corps devra être abondé prioritairement par les adjoints administratifs d'échelle 5 et 6.

4. LE BUDGET DE LA REORGANISATION DES SERVICES JUDICIAIRES ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL

La CFDT sera extrêmement vigilante pour que la réorganisation des services judiciaires ne détériore pas les conditions de travail des fonctionnaires. C'est un **préalable qui est exigé par la CFDT**.

Les fonctionnaires travaillent déjà dans un épuisement professionnel inégalé, dans des conditions souvent inacceptables, dans des locaux exigus, entassés dans des bureaux, soumis au bruit, avec des moyens matériels obsolètes...

Pour cela, la CFDT pose comme condition la budgétisation du coût de la réorganisation des services judiciaires.



5. LES INSTANCES DE CONCERTATION ET LE DIALOGUE SOCIAL

Amélioration des instances de concertation et du dialogue social

Les instances:

- Maintien ou mise en place de :

CT locaux ou départementaux pour chaque structure de l'AP, de la PJJ, et d'un CT régional pour les SJ, l'AP et la PJJ.

Des CHS CT départementaux.

Une Action Sociale régionale

- Maintien et amélioration des instances de concertation locales (assemblées générales des fonctionnaires, assemblées plénières, commissions permanentes, commissions restreintes dans chaque secteur:

Depuis les années 80, les premières bases du dialogue social et de la concertation ont été mises en place. Ainsi ont été créés les CHSCT (hygiène et sécurité), les comités techniques paritaires (questions d'ordre collectif) et les commissions administratives paritaires (question d'ordre individuel). Sauf que ces instances ne sont que consultatives et l'avis émis n'est que rarement suivi par l'administration. Il s'agit plutôt de chambre d'information ou d'enregistrement.

La dernière réforme sur les comités techniques est venue améliorer la concertation puisque désormais les avis émis résultent des seuls représentants du personnel.

Il convient donc de franchir une étape supplémentaire pour la construction d'une véritable démocratie sociale et participative.

La CFDT revendique la création d'instances de concertation délibératives. Et au niveau local, des assemblées générales disposant d'un droit de veto. L'idée repose sur la nécessité pour les personnels de justice d'avoir un droit direct sur leurs conditions de travail dont ils sont les premiers à en subir les conséquences.

- Harmonisation des élections professionnelles (calendriers...)

- Pages ouvertes aux syndicats sur les sites internet-intranet du ministère, des CA,

-

Le dialogue social

- Renforcement de la place de la négociation

-

Il y a lieu désormais, au sein du ministère de la justice, de définir le droit à négocier, qui a légitimité pour négocier et à quel niveau, les principes qui régissent la négociation, les modalités de la négociation et l'obligation de conclure.

Il résulte des travaux de la conférence sociale de la fin de l'année 2007 et des discussions conduites au Ministère chargé de la Fonction Publique depuis janvier dernier.



JUSTICE DU XXI^e SIECLE CONTRIBUTION CFDT - Etat de la réflexion au mois de mai 2013 -

C'est le vote de l'ensemble des agents au sein d'une communauté de travail qui permettra la composition des comités techniques et qui fondera la légitimité des organisations syndicales à représenter les personnels. Et c'est l'extension du champ de la négociation et la reconnaissance de la valeur politique des accords majoritaires en voix qui les mettront en mesure d'apporter des réponses concrètes et pertinentes aux attentes des agents.

Ces mesures clés, viendront se substituer aux règles actuelles, sources de formalisme, que la CFDT souhaite voir évoluer depuis de nombreuses années

EN CONCLUSION

Ces propositions sont indispensables pour permettre une nouvelle organisation de la Justice en France. Cette nouvelle organisation permet d'allier plusieurs impératifs :

La nécessité de répondre aux besoins de nos concitoyens, permet de trouver plus de facilité, de réelle proximité, de lisibilité vis à vis de l'institution judiciaire.

La nécessité de maintenir une présence du service public de la justice sur tous les points du territoire de la République.

La reconnaissance des métiers de justice et leur remplacement au cœur des missions de justice.

La revalorisation attendue des métiers.

Les fonctionnaires de justice trouveront dans ces propositions le souci pour la CFDT de maintenir les emplois là où ils existent et de revendiquer une réelle amélioration statutaire compte tenu de l'ampleur de la réforme et des missions dévolues.

La CFDT ne saurait accepter la moindre réforme sans réelle contrepartie pour le justiciable et pour les personnels.

La CFDT s'appuie sur les demandes réitérées des personnels qui sont dans l'attente historique de la réalisation de leurs aspirations légitimes.

La CFDT réaffirme qu'elle n'accompagnera ni n'approuvera aucune modification de l'organisation judiciaire, si cette réforme :

- N'était recherchée qu'au moyen du prisme économique
- Mettait en péril la proximité et la qualité du Service Public.
- Était obscure quant aux échéances et aux procédures
- Ne faisait pas l'objet d'une véritable consultation sur les projets auprès des personnels (CTP- Assemblées Générales) et sans communication constante avec eux
- N'était pas accompagnée de moyens matériels, immobiliers, humains et statutaires conséquents.

