

# Un ministre en civiliste

Christophe Jamin

**O**n le savait pénaliste, on le découvre civiliste ! Même si les journalistes présents lors de la conférence de presse au cours de laquelle il a exposé son plan d'action consécutif aux États généraux de la justice ne l'ont interrogé que sur la justice pénale, le garde des Sceaux, après avoir insisté sur les aspects budgétaires et humains de sa politique, a consacré de premiers et longs développements à la justice civile, « justice du quotidien » ...

À cette occasion, il a dessiné les contours de ce qu'elle pourrait devenir. D'abord, une justice plus proche des justiciables. Ce qui a été pour lui une manière d'insister sur le rôle fondamental de la première instance sur laquelle il entend faire porter l'essentiel de ses efforts. En renforçant l'équipe autour du magistrat pour rompre sa solitude, ou encore en séparant le grade et l'emploi, afin de permettre à des magistrats expérimentés de demeurer en première instance. Ensuite, une justice plus rapide. C'est l'objectif qu'il assigne à la promotion de la culture de l'amiable placée au cœur de son action. Et de détailler des pratiques empruntées à d'autres traditions, qu'il s'agisse de « la césure » (les Pays-Bas) qui permet au juge de trancher la question de droit posée par les parties avant de les inciter à s'entendre sur ses effets, ou « l'audience de règlement amiable » (le Québec) qui l'autorise à aider les litigants, avec le soutien de leurs avocats, à trouver une solution. Et le ministre de faire un rêve : celui d'un magistrat descendant de son estrade et, placé au cœur de l'arène, jouant les conciliateurs au plus grand bénéfice de l'acceptabilité de sa décision.

Un rêve rappelant celui des Révolutionnaires, qui ap-



préciaient tant l'amiable. Un rêve propre à changer l'office d'un juge qui n'aurait plus tout à fait comme rôle de dire le droit pour trancher un litige. Un rêve dont on peut se demander s'il ne correspond pas à l'esprit des jeunes générations de magistrats dont beaucoup s'imaginent en soignants.

Néanmoins, pour ne pas rester à l'état de rêve, la promotion de cette culture nouvelle a besoin de fortes incitations. Le ministre en prévoit certaines, dont le fait d'accorder la priorité aux plaideurs qui s'y investiront. Raccourcir les délais, et pour eux seuls, est certainement un excellent instrument. Agir dans le même temps sur les coûts pourrait en être un autre.

Sans ces incitations, il faut craindre que les plaideurs, aussi bien éduqués soient-ils à défaut d'être tous convaincus (certains protestent déjà), ne changent guère leurs habitudes. Dans le passé, nombre de réformes sont ainsi restées lettre morte, ou à peu près : de la requête conjointe à la procédure participative, en passant par la justice collaborative dont on parle depuis si longtemps...

Changer les textes est donc une fort bonne chose. Et ce sera plus facile en matière de procédure civile qu'ailleurs, puisque l'essentiel relève du règlement. Mais ces textes modifiés, il faudra pousser les acteurs à s'en emparer. Or ce ne sera pas une mince affaire. Souvenons-nous de Jean-Marc Théolleyre, parlant, après la réforme de 1958, des efforts de rénovation s'essouffant souvent au contact des mœurs d'un monde judiciaire à la puissance d'amortissement considérable... Un risque dont le ministre, malgré son enthousiasme, semble parfaitement conscient. ■

*« Et le ministre de faire un rêve : celui d'un magistrat placé au cœur de l'arène, et jouant les conciliateurs. »*

## Ils ont dit

« **Aujourd'hui, c'est la dernière fois que je prends la parole à une audience solennelle** de rentrée de la Cour de cassation après avoir passé plus de 4 ans à la tête de ce parquet général aussi attachant qu'atypique. Mais c'est aussi ma dernière audience de rentrée judiciaire puisque dans quelques mois s'achèvera ma carrière de magistrat, entamée il y a 46 ans au service d'un seul engagement, celui de servir la Justice de mon pays » (F. Molins, Cour de cassation, 9 janv. 2023).

« **Cette crise de la Justice se double d'une crise plus profonde de nos institutions** et de notre modèle démocratique à force d'attaques quotidiennes, petites ou grandes, à la séparation des pouvoirs. (...) Le phénomène ne laisse pas d'inquiéter quand les coups sont portés par ceux qui sont précisément en charge de la faire respecter. Afficher pour la Justice une forme de mépris, inspirer à l'opinion des sentiments bas sur son prétendu laxisme, ou mettre en cause la légitimité de son action, tout cela avilit l'institution et en définitive blesse la République » (F. Molins, Cour de cassation, 9 janv. 2023).

« **La dénonciation d'une magistrature qui s'autoprotège** s'inscrit dans un discours plus général sur l'entre-soi de l'institution judiciaire. Le CSM doit être ouvert à la société puisque c'est au profit de l'ensemble des justiciables qu'il agit. Je m'emploierai à ce qu'il poursuive dans la voie d'une plus grande transparence de son action. Cette politique d'ouverture est également celle que poursuit l'ENM » (Ch. Soulard, Cour de cassation, 9 janv. 2023).

« **Déontologie universitaire et méritocratie, où êtes-vous ?** Le processus d'attribution de la nouvelle prime, Ripéc 3, destinée aux enseignants-chercheurs est opaque et ne permet pas de récompenser les professionnels les plus méritants. (...) Si un tel système est maintenu, le risque est grand de voir l'université fragilisée », estime Walid Chaiehlou-dj, agrégé des facultés de droit, professeur à l'Université de Perpignan (Le Monde, 8 janv. 2023).

46

## Ludovic Friat, magistrat de terrain à la tête de l'USM

Élu le 20 novembre au Congrès d'Aix-en-Provence qui avait pour thème « **Y croire encore** », Ludovic Friat, nouveau président de l'Union syndicale des magistrats, débute un mandat à forts enjeux, après les annonces d'un plan d'action pour la justice.

2023 sera « *une année charnière* » estime Ludovic Friat, devant l'urgence de porter secours à « *une chaîne judiciaire totalement grippée* ». Pour son baptême du feu, le nouveau président de l'USM, syndicat majoritaire - et apolitique - prendra part aux négociations sur les mesures inspirées des États généraux de la justice (V. dans ce numéro, 3 questions à L. Friat : JCP G 2023, prat. 78). « *Ce n'est plus le même ministre !* », ironisait le responsable syndical à l'issue de la présentation du plan par le garde des Sceaux, en écho aux relations tendues avec Éric Dupond-Moretti qui n'a pas été convié au dernier Congrès de l'USM, -le syndicat a déposé une plainte contre le ministre renvoyé devant la CJR pour prise illégale d'intérêts, une situation « *ubuesque* ». Mais après 2 ans de crise et d'atermoiements, « *Le dialogue a repris, même a minima* », assure Ludovic Friat qui reconnaît « *la prise de conscience de l'asphyxie de la justice au détriment du justiciable* ». Justice dégradée, surcharge de travail, mal être généralisé des magistrats. Si le constat n'est pas nouveau, depuis la « *tribune des 3 000* » dont l'onde de choc continue de résonner, il semble avoir été entendu jusqu'à la Chancellerie. C'est désormais sur « *la traduction concrète des annonces* » que l'USM se montrera vigilant. Revalorisation des statuts, indemnité de 1000 €, accord-cadre sur la qualité de vie au travail, outil d'évaluation de la charge de travail afin d'objectiver les moyens et d'affecter les 1 500 juges supplémentaires. « *1 500 cela n'est pas rien, mais à ce rythme, il faudrait 30 ans pour parvenir aux chiffres de la CEPEJ. Les chefs de cour ont chiffré à 5 000 le bon nombre de magistrats* ». Si Ludovic Friat, 30 ans de métier, « *y croit encore* », c'est au nom d'un idéal de justice, socle de la démocratie, pour les justiciables et pour « *soutenir les jeunes magistrats* ». « *Notre génération n'a pas senti monter la température, nos collègues arrivent dans une situation compliquée, les magistrats sont réellement en souffrance. On ne peut pas tout*



*chronométrier dans une course infinie, il faut prendre le temps d'écouter les gens et de peser les choses. Rendre une justice dégradée n'est satisfaisant pour personne* ».

Magistrat de la promo 1990, engagé à l'USM depuis 2000 après avoir pris conscience « *de la fragilité de la situation des magistrats* », Ludovic Friat

a occupé différentes fonctions avant de rejoindre le bureau. En Nouvelle Calédonie où il puise une partie de ses origines, il a officié pendant 20 ans comme juge d'instruction, juge d'instance, juge statuant en matière coutumière, et président de chambre correctionnelle à Nouméa. « *À travers la fonction de juger, ce qui m'intéresse c'est le judiciaire, l'humain. Je suis un magistrat de terrain* » analyse l'ancien vice-président de chambre pénale au TJ de Bobigny, qu'il a rejoint après 2 ans comme chef de bureau adjoint au renseignement pénitentiaire pendant la période des attentats de 2015.

Du terrain, il puisera les remontées et veillera, auprès des pouvoirs publics, à ce que ne soient pas franchies les « *lignes rouges* » définies par le syndicat créé en 1974, auquel environ 2 400 des 9 200 magistrats sont affiliés. « *On nous renvoie complaisamment une image d'un entre-soi, et plus encore envers les syndicats décrits nécessairement corporatistes. On le vit de façon assez injuste, tant on a l'impression de tenir à bout de bras la barre du navire qui prend l'eau de toutes parts* », résume Ludovic Friat.

L'an passé, le président de l'USM alors secrétaire général, qui représentait devant le Conseil supérieur de la magistrature le vice-procureur du Parquet national financier mis en cause par le garde des Sceaux dans des audiences disciplinaires puis blanchi, écrivait dans le « *rapport moral* » de l'USM : « *l'action syndicale participe de la démocratie sociale voulue par le constituant* ». Chacun à sa place et l'indépendance de la justice sera bien gardée.

FLORENCE CREUX-THOMAS

## JUSTICE

49

# Un constat lucide mais des propositions timides

## À propos du Rapport Lottin

**POINTS-CLÉS** → Le rapport de Mme Lottin sur la structuration des équipes autour des magistrats offre une analyse pertinente de la situation actuelle dans les cours et les tribunaux → Après un état des lieux, elle préconise la fusion des juristes assistants et des contractuels de catégorie A et formule des pistes pour trouver la meilleure manière de concilier mutualisation et maintien d'une proximité avec les magistrats → Son approche est résolument pragmatique : construire une organisation plus rigoureuse pour instituer un esprit communautaire et créer une culture du travail en équipe → Est-ce suffisant ? → Les propositions de mise en oeuvre nous apparaissent peu ambitieuses et semblent dépassées par la dynamique issue des États généraux de la justice



**Pierre Delmas-Goyon,**  
conseiller honoraire à la Cour  
de cassation

Le 23 mars 2022, le ministre de la justice a confié à M<sup>me</sup> Dominique Lottin une mission sur la structuration des équipes autour des magistrats, ainsi que sur le rôle et les missions des différents acteurs dans les cours et tribunaux. Selon les termes de la lettre de mission, la réflexion devait porter sur la gestion des ressources humaines et sur l'organisation, afin de construire une modélisation des équipes pluridisciplinaires juridictionnelles. Dans un second temps étaient attendues des propositions sur une mise en oeuvre concrète de l'équipe juridictionnelle autour des magistrats du siège.

Le rapport a été remis au ministre de la Justice.

Il comporte trois parties. La première est consacrée à un état des lieux. La deuxième vise à une clarification des rôles et à l'élaboration d'une doctrine nationale d'emploi afin d'aboutir à

une organisation fonctionnelle et administrative structurée au sein d'une communauté de travail. La troisième est consacrée à des modalités pratiques devant permettre au magistrat du siège d'exercer la pleine mesure de son office.

Le choix de M<sup>me</sup> Lottin est assurément judicieux. Les responsabilités éminentes et variées qu'elle a exercées, tant dans les juridictions qu'au sein de l'administration centrale et au Conseil constitutionnel, lui donnent en effet une connaissance très complète du fonctionnement des cours et tribunaux, ainsi que des différents modes d'organisation qui peuvent structurer l'activité juridictionnelle. La lettre de mission lui adjoignait M<sup>me</sup> Véronique Andriollo, inspectrice générale de la justice qui a acquis un savoir et une expérience inégalables sur le statut et les tâches effectivement exercées par les divers fonctionnaires de justice.

Cette compétence reconnue donne sa pleine mesure dans le constat sans concession de la première partie sur la situation actuelle. Des renforts ont été apportés par vagues successives aux magistrats pour tenter de pallier un engorgement dû à une cruelle insuffisance de moyens. On a ainsi vu successivement apparaître assistants de justice, magistrats à titre

temporaire, juges de proximité (aujourd'hui supprimés), assistants spécialisés, magistrats réservistes, stagiaires en formation, juristes assistants, contractuels. Mais ces renforts ponctuels se sont traduits par un empilement auquel fait défaut une doctrine d'emploi cohérente. Il en résulte une très grande hétérogénéité des pratiques et un rôle dominant de la relation personnelle entre le magistrat et son assistant, ce qui peut donner lieu à de belles expériences ici ou là mais se révèle très fragile et peu productif si l'on tire un bilan global, rendu d'ailleurs difficile par une évaluation insuffisante des personnes et de l'efficacité de leur apport. Les exigences chronophages de la formation des assistants, rendues incessantes par leur renouvellement rapide, en ont découragé beaucoup. L'assistant, dépendant de cette relation personnelle, s'adapte difficilement à un autre référent ayant des méthodes de travail différentes. Les domaines de compétence ne sont pas nettement délimités entre greffiers, assistants de justice et juristes assistants. Une incertitude persistante sur les possibilités de recrutement rend difficile l'anticipation nécessaire à la sélection des meilleurs éléments. Ceux-ci sont de plus en plus réticents pour s'engager dans cette voie, dès lors que le fort accroissement du nombre des assistants rend incertaines, voire

MAGISTRATS

77

## Un plan d'action pour la justice

Min. Justice, conf. de presse, 5 janv. 2023

Le garde des Sceaux, Éric Dupond-Moretti, a dévoilé le 5 janvier, son plan d'action pour la justice, contenant 60 mesures inspirées du rapport Sauvé (JCP G 2022, prat. 893. - V. Suppl. au n° 41, *Réflexions à partir du rapport Sauvé* : JCP G 2022, 40000 à 40017, Études).

Ce plan d'action (V. aussi dans ce numéro, JCP G 2023, act. 45, Édito Ch. Jamin), qui intervient à la suite des États généraux de la justice, vise à répondre à la fois aux critiques d'une justice « trop lente et trop complexe » et à sortir l'institution judiciaire d'une crise profonde. Il doit être décliné dans une loi pluriannuelle d'orientation et de programmation pour la justice annoncée pour le printemps.

• **Renforcement des moyens humains et financiers.** - D'ici à la fin du quinquennat, le ministre a confirmé la création de 10 000 postes de fonctionnaires de justice dont 1 500 magistrats, 1 500 greffiers ainsi qu'un « nombre important » de juristes-assistants. Le ministre veut négocier avec les syndicats un accord-cadre sur la qualité de vie au

travail. Un outil d'évaluation de leur charge de travail doit également être expérimenté afin d'objectiver les besoins. Outre les efforts budgétaires consentis à la justice (de 7,6 Md€ en 2020 à 9,6 Md€ en 2023), l'organisation sera revue afin de donner aux chefs de cours davantage de compétences budgétaires et de gestion au niveau des principales cours d'appel (la carte judiciaire ne sera pas modifiée). Un projet de loi organique sera, par ailleurs, soumis aux syndicats en vue d'ouvrir des voies de recrutement exceptionnel dans la magistrature. L'« équipe autour du magistrat » sera « institutionnalisée et pérennisée » (Sur le Rapport Lottin, V. dans ce numéro, JCP G 2023, act. 48, *Aperçu rapide P. Delmas-Goyon*). Devenu un « chef d'équipe juridictionnelle pluridisciplinaire », le magistrat devra pouvoir se recentrer sur le cœur de ses missions. Une réflexion sera, en outre, proposée sur la responsabilité des magistrats et sur le mode de scrutin au Conseil supérieur de la magistrature (V. aussi dans ce numéro, JCP G 2023, prat. 78 ; JCP G 2023, prat. 79 ; JCP G 2023, prat. 80).

• **La justice civile.** - Concernant le contentieux civil (60 % des décisions rendues), pour lesquels

l'objectif affiché par le ministre est de diviser par deux les délais, une véritable « politique de l'amicable » est attendue. Ce nouveau paradigme, d'« un changement de logiciel de la justice civile vers une justice plus participative », se traduira par deux nouveautés : **la césure du procès civil** (le droit d'appel n'interviendra qu'en cas d'échec du processus de médiation) ; et **la procédure de règlement amiable** à laquelle seront associés les magistrats qui devront jouer un rôle de conciliateurs. Pour ce faire, ils pourront s'appuyer sur des juges honoraires ou à titre temporaire. Une fois rédigé par les avocats, l'accord devra être homologué par le juge dans le mois.

Des nouvelles mesures concerneront également : une réorganisation de la mise en état ; la valorisation du travail de l'avocat ; la mise en place d'une priorisation des dossiers résolus à l'amicable ; la création de nouveaux modes amiables. Une simplification du Code de procédure civile interviendra visant à : desserrer les délais de procédure prévus par les décrets Magendie, généraliser la requête simplifiée avec un mode unique de saisine du juge et améliorer la structuration des écritures des avocats.

• **La justice pénale.** - Devenu « illisible et inadapté », le Code de procédure pénale fera l'objet d'un travail de réécriture « à droit constant ». Le ministre proposera dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation un article habilitant le Gouvernement à réécrire le code par voie d'ordonnance. Un comité scientifique de suivi des travaux est d'ores et déjà mis en place. Sur le fond, le ministre veut : simplifier le cadre des enquêtes préliminaires et de flagrance ; une réforme du statut de témoin assisté ; une utilisation plus large de la procédure de comparution à délai différé ainsi qu'une modification du régime des perquisitions. L'objectif est également de réduire les délais.

• Il en va de même pour **la justice économique et sociale.** Une expérimentation verra certains tribunaux de commerce transformés en tribunaux des affaires économiques.

Les autres mesures concernent : la numérisation de la justice ; la politique pénitentiaire (avec une politique de « régulation carcérale ») ; la protection judiciaire de la jeunesse ainsi qu'une réforme de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.



MAGISTRATS

78

## « Je ne crois pas à la spécificité d'une justice à la française »

### 3 questions à Ludovic Friat, président de l'Union syndicale des magistrats

Très attendu, le plan d'action pour la justice présenté par le garde des Sceaux, contient 60 mesures dont un renforcement des moyens au sein des tribunaux, la pérennisation d'une « équipe autour du magistrat », le développement d'une politique de l'amicable ou encore l'ouverture de voies de recrutement exceptionnel. Si l'Union syndicale des magistrats a bien accueilli le plan dans l'ensemble, le syndicat majoritaire se montrera vigilant quant à ses modalités d'exécution, précise Ludovic Friat son président (V. dans ce numéro, JCP G 2023, act. 46, portrait ; V. égal. JCP G 2023, prat. 79, 3 questions à K. Reuflet).

#### Le renforcement de l'« équipe autour du magistrat » est-elle une mesure satisfaisante ?

L'USM avait déjà proposé la création d'un corps de fonctionnaires A, de « juristes judiciaires » qui s'intercaleraient entre le greffier

et le magistrat. La chaîne est grippée : les greffiers, de catégorie B, font pour partie le travail des catégories C, certains magistrats doivent mettre en forme leurs jugements, au-delà de la nécessaire motivation.

L'équipe autour du magistrat peut s'avérer une piste intéressante, à condition que cela ne n'ait pas pour conséquence de minorer les besoins en magistrats, au prétexte d'un allègement de leurs tâches non quanti-

fiable. Il faudra aussi s'interroger sur la manière d'intégrer cette équipe à l'expression de besoins. Si l'on regarde les chiffres de la CEPEJ, nos voisins européens ont à la fois davantage de magistrats, de greffiers, et aussi

une équipe plus fournie autour du magistrat. Je ne crois pas à la spécificité d'une « justice à la française » sous cet angle-là. En France, actuellement, la « ressource magistrat » est rare et inégalement répartie selon les cours, selon des critères flous : entre 5,6 (Toulouse) et 10,9 (Marseille) magistrats du siège pour 100 000 habitants. Pourquoi un tel écart ? Et la médiane européenne est, rappelons-le, de 17,7 ! Sans oublier le greffe où le taux de vacance est de 7 % en moyenne, et monte dans certaines juridictions à 20 % (V. dans ce numéro JCP G 2023, prat. 80). Comment fonctionner correctement ? Je ne parle même pas de nos applicatifs métiers qui sont un facteur irritant plutôt qu'une assistance !

L'équipe autour du magistrat nécessite des équipes pérennes et formées à l'ENM, alors que la précarité de leur statut entraîne un turn-over important et qu'actuellement chaque magistrat forme son assistant. De leur côté, les magistrats, qui ne sont pas suffisamment habitués à déléguer des tâches ou à travailler en équipe, devront être formés à cette nouvelle organisation du travail. Mais ils doivent garder la maîtrise du contenu de la décision qu'ils doivent signer et dont ils assument seuls la responsabilité (V. dans ce numéro, À propos du Rapport Lottin : JCP G 2022, act. 48, Aperçu rapide P. Delmas-Goyon).

### Développer une « politique de l'amiable » avec des « magistrats-conciliateurs » permet-elle de réduire les délais de la justice civile ?

C'est une piste déjà retenue et explorée par les précédents gardes des Sceaux mais répétons-le, ce qu'il faut avant toute chose ce sont des magistrats et des fonctionnaires pour traiter les dossiers et les stocks dans des délais raisonnables ! Cependant, les recrutements massifs n'arriveront pas immédiatement. Il faut du temps pour former un magistrat et cette exigence de formation est la garantie d'une justice de qualité. Je ne suis pas opposé à cette politique par principe, cependant je ne pense

pas que la « césure du procès civil » ou « l'audience de règlement amiable » réduisent significativement les délais et le stock comme annoncé. Le principe de la césure me semble limité aux affaires complexes comme la construction ou la responsabilité médicale, pas aux contentieux de masse. L'audience de règlement amiable est par nature chronophage alors que nous manquons de juges. C'est pour cela que le ministre envisage de faire appel à des magistrats honoraires ou à des magistrats à titre temporaire, mais en disposons-nous de suffisamment ? Une expérimentation pour tester le système proposé pourrait être intéressante, pour peu qu'elle soit conduite de « bonne foi » avec une réelle prise en compte des conclusions du comité d'évaluation. Bref, l'inverse de ce qui a été fait avec les cours criminelles départementales !

### Quels sujets prioritaires portez-vous à l'USM ?

L'USM sera attentive à l'évolution du statut des magistrats. Le plan présenté est d'ailleurs muet sur l'alignement du statut du parquet sur celui du siège en matière de nomination et de discipline (V. dans ce numéro, Audience de rentrée de la Cour de cassation : JCP G 2023, prat. 75). De même, il n'aborde pas les pouvoirs du CSM que nous souhaitons voir développés au détriment de ceux du ministre. Il s'agit là de sujets constitutionnels.

Nous négocions actuellement les modalités de la répartition de l'indemnité de 1 000 € mensuels accordée par la Chancellerie aux magistrats et qui doit entrer en vigueur à l'automne 2023, car les critères ne sont pas clairement définis. Nous voulons également discuter de la rémunération indiciaire, celle qui compte pour notre retraite. Afin de rendre plus attractive l'entrée dans la magistrature, notre syndicat défendra une valorisation proportionnellement plus importante pour les magistrats en début de carrière.

L'autre sujet est celui du « bon nombre » de magistrats. Les chefs de cour ont chiffré à 5 000

les besoins urgents en magistrats supplémentaires, là où la Chancellerie en a promis 1 500 sur la durée du quinquennat (soit 16 % seulement d'augmentation), première et deuxième instances confondues, siège et parquet confondus. Afin de quantifier les besoins au sein des tribunaux, pour la première fois, un référentiel national de la charge de travail des magistrats de première instance vient d'être finalisé (V. JCP G 2023, prat. 42). Pour répondre à la question : « Combien faut-il de magistrats pour mener une procédure du début à son terme ? », une évaluation a été faite pour la première fois sur les procédures les plus nombreuses en volumétrie. Les premières projections viennent objectiver la pénurie d'effectifs de magistrats dénoncée depuis tant d'années par l'USM. Et l'on s'aperçoit que les moyennes de la CEPEJ sont bien l'objectif à atteindre, soit a minima un doublement des effectifs. Cet outil partagé donnera lieu à un tableau de bord qui servira de base aux négociations avec Bercy sur les postes à créer dans la magistrature. Il ne faudrait pas que la Chancellerie, si elle crée davantage de postes de juges, demande immédiatement des audiences supplémentaires car la situation est tellement dégradée qu'il faut, dans un premier temps, penser à revenir à un mode de fonctionnement normal, qualitatif plutôt que dégradé.

Dans l'immédiat, nous appelons les pouvoirs publics à établir des priorités de contentieux et d'audience, une responsabilité qui devrait incomber aux chefs de cour. Que pouvons-nous utilement traiter avec les moyens qui sont les nôtres ? Les magistrats traitent l'urgence, le pénal et les affaires familiales, le reste devient variable d'ajustement. Les délais s'allongent en conséquence ce qui n'est satisfaisant pour personne. Face à une charge de travail qu'ils ne peuvent pas absorber, les magistrats travaillent vite, priorisent, mais perdent ainsi le sens de leur engagement, subissent une souffrance éthique qui a été dénoncée par la « tribune

des 3000 », et craignent de voir leur responsabilité disciplinaire engagée.

Le garde des Sceaux souhaite ouvrir plus largement les portes de la magistrature et demande des recrutements exceptionnels. En effet, si les promotions qui ont débuté leur formation à l'ENM sont plus importantes, il faut 31 mois pour former un magistrat. L'USM revendique une formation de qualité pour tous les futurs magistrats, ce qui n'est pas le cas actuellement, certains ayant une formation accélérée qui les met en difficulté alors que le métier de magistrat requiert des savoir-faire qui lui sont propres, des techniques qu'il faut acquérir au long cours. L'USM s'opposera à toute passerelle automatique des autres professions du droit vers la magistrature au nom d'une exigence de qualité tant du recrutement que de la formation. Je le dis d'autant plus aisément que j'ai été élève-avocat avant d'intégrer l'ENM.

L'USM rappelle que magistrats, greffiers et agents de justice soutiennent à bout de bras un système au bord de la faillite. Il ne faut pas s'étonner de la défiance de nos concitoyens qui attendent 1 an ou plus pour que leur affaire soit traitée. Ce résultat nous est reproché, les stocks viendraient d'un problème d'organisation, mais actuellement le fonctionnement de la justice repose avant tout sur un engagement très fort de ses agents. La justice a cela de particulier qu'elle a une double nature, à la fois une autorité, un pouvoir constitutionnel, et un service public. Les politiques ont tendance à la gérer comme un service public, mais la justice est aussi un pouvoir constituant et indépendant, qui à ce titre doit avoir un budget qui lui donne les moyens de son indépendance. Elle gagnerait en outre à ce que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) détienne un rôle renforcé en devenant un réel conseil de justice, à l'instar de ses voisins européens.

Propos recueillis par  
Florence Creux-Thomas



MAGISTRATS

79

## « L'exécutif impose à l'autorité judiciaire le court-termisme de son action »

### 3 questions à Kim Reuflet, présidente du Syndicat de la magistrature

**60 mesures pour faire face à la crise que connaît l'institution judiciaire. Le plan d'action issu des États généraux de la Justice, présenté par le garde des Sceaux le 5 janvier, prévoit davantage de moyens pour les tribunaux, un renforcement de « l'équipe autour du magistrat », le développement d'une politique de l'amiable ou encore l'ouverture de voies de recrutement exceptionnel. Si le Syndicat de la magistrature admet des avancées, sa présidente Kim Reuflet émet certaines réserves (V. égal. dans ce numéro JCP G 2023, prat. 78, 3 questions à L. Friat).**

#### Le plan d'action pour la justice vous semble-t-il à la hauteur de la crise que connaît l'institution judiciaire ?

La crise que traverse l'institution judiciaire est double. C'est d'abord une crise du service public de la justice qui ne parvient plus à répondre aux demandes des justiciables dans des conditions de délai et de qualité acceptables. La crise est aussi celle de l'autorité judiciaire, dont la place dans notre démocratie est régulièrement attaquée, y compris par ceux qui devraient la protéger. Le refus de donner à l'autorité judiciaire la place institutionnelle qu'elle devrait avoir - le président de la République a récemment tenu à rappeler qu'elle était une autorité et non un pouvoir, pour mieux marquer son infériorité face aux deux autres pouvoirs - affecte gravement les équilibres démocratiques et la capacité de la justice à garantir l'État de droit et l'égalité de tous devant la loi.

Face à cette double crise, le Gouvernement a enfin pris en compte l'abysmal manque de moyens de la justice que les acteurs du monde judiciaire - dont les organisations syndicales - dénonçaient vainement depuis des années. La hausse substantielle des moyens ne permettra pas de rattraper le retard de la France après « des décennies d'abandon », comme l'a souligné lui-même le garde des Sceaux, mais reste un geste politique fort, sous réserve que le législateur vote la loi de programmation annoncée au printemps prochain pour sanctuariser ces moyens.

Mais abonder le budget de la justice ne suffira pas à retrouver la confiance des citoyens,

dont le besoin de justice ne cesse de croître. Les citoyens attendent une justice plus rapide, certes, mais aussi plus accessible. Ils veulent une justice impartiale et égale pour tous. À cet égard, le plan d'action du garde des Sceaux n'est pas à la hauteur. Sans un renforcement des garanties d'indépendance de l'autorité judiciaire, le service public de la justice, même avec 1,4 milliards d'euros supplémentaires, continuera de se dégrader. En effet, l'exécutif impose à l'autorité judiciaire le court-termisme de son action et une vision parfois populiste du rôle de la justice. La justice civile est délaissée au profit de la justice pénale, plus visible politiquement et médiatiquement. La justice pénale d'urgence, qui traite la délinquance de voie publique, l'emporte progressivement sur les autres missions du juge. Simplifier la procédure pénale ou promouvoir une « politique de l'amiable » seront sans effet sur la place écrasante donnée au contentieux pénal de l'urgence, sur injonction de l'exécutif qui décide de la politique pénale et de la carrière des procureurs chargés de la mettre en œuvre. Le plan d'action n'apporte aucun remède à cette difficulté majeure.

#### Le renforcement de l'« équipe autour du magistrat » est-elle une mesure satisfaisante ?

La pertinence d'une telle mesure ne peut se juger sans en connaître les modalités précises, que le garde des Sceaux n'a pas dévoilées. L'équipe autour du magistrat est une idée intéressante si les assistants exercent des missions spécifiques qui ne soient ni celles du juge, ni

celles du greffier, comme des recherches juridiques ou l'établissement de documents préparatoires à la prise de décision. Par principe, ils doivent être tenus extérieurs à la décision juridictionnelle qui ne peut être confiée qu'à une personne disposant de garanties d'indépendance. Cette équipe pourrait aussi être une précieuse aide pour les magistrats qui exercent des rôles d'animation de service ou sont investis dans des politiques partenariales, missions pour lesquelles ils manquent de temps.

Cependant parmi les partisans de cette évolution figurent aussi ceux qui sont surtout désireux de limiter le coût de la justice. Après la dernière vague de recrutement d'assistants de justice et juristes-assistants maladroitement dénommés « sucres rapides », le garde des Sceaux avait affirmé qu'un magistrat aidé d'un assistant rendrait deux fois plus de jugements qu'auparavant. Cette vision purement productiviste de l'équipe autour du magistrat est inquiétante car loin de tendre à l'amélioration de la qualité des décisions, elle vise uniquement à raccourcir les délais en augmentant le rendement du juge. Cette équipe pourrait donc être le cheval de Troie de nouveaux reculs pour la qualité de la justice si des garanties ne sont pas apportées. Elle ne peut se développer que si, préalablement, les conditions d'une bonne justice sont réunies : les juges ont besoin de temps pour écouter les justiciables et rédiger leurs jugements ; la collégialité doit redevenir la règle car elle est gage de qualité de la décision (le rapport Sauvé le dit fermement) V. *Supplément au n° 41,*

*États généraux de la justice civile. Réflexions à partir du rapport Sauvé: JCP G 2022, 40000 à 40017, Études*). Il est également indispensable que les personnels formant cette équipe bénéficient d'un statut et ne soient pas, comme c'est le cas actuellement, maintenus dans une précarité qui les pousse à quitter leurs fonctions et décourage les magistrats ou les greffiers de passer du temps à les former (V. dans ce numéro, P. Delmas-Goyon, *Un constat lucide mais des propositions timides. À propos du Rapport Lottin : JCP G 2022, act. 48*).

#### La politique de l'amiable avec des « magistrats-conciliateurs » permettra-t-elle de réduire les délais de la justice civile ?

La loi confère déjà au juge la mission de concilier les parties, principe directeur du procès civil en toutes matières (CPC, art. 21). Il faut se souvenir, à l'inverse, que la suppression de la phase de conciliation préalable obligatoire du divorce, accusée de prolonger inutilement les procédures, était l'une des mesures phares de la loi n° 2019-222 de programmation pour la justice du 23 mars 2019. Et le rapport Sauvé issu des États généraux de la justice préconise qu'en matière prud'homale, la procédure puisse être orientée ab initio vers le bureau de jugement voire le départage. Ainsi, pour ces deux contentieux civils très volumineux, la conciliation n'est pas la voie choisie. Mais de quelles procédures traitera donc ce « nouveau » magistrat-conciliateur ?

Rappelons une évidence : lorsqu'un justiciable saisit le

juge, c'est que son adversaire et lui n'ont pas réussi à s'entendre et ont besoin d'un tiers pour trancher le litige. On peut tenter de dévier le litige tant qu'on veut, certains justiciables, à juste titre, ne seront jamais prêts à transiger et veulent un juge qui dise le droit. Il est, de surcroît, très injuste de faire durer le litige en obligeant les parties à essayer de se concilier : seule la partie

économiquement forte peut se payer le luxe de l'attente.

De plus, en dépit de l'annonce d'un changement de paradigme en matière civile, la promotion de l'amiable n'est pas nouvelle : pour ne citer que les plus récents, les projets Justice du 21<sup>e</sup> siècle (L. n° 2016-1547, 18 nov. 2016) ou la loi de programmation pour la justice ambitionnaient déjà de développer les modes de résolution amiable ou parti-

cipatif des litiges. Cela n'a pas infléchi la dégradation des délais de la justice civile.

En conclusion, je renverrai à la synthèse du rapport Sauvé : « *La place des modes de résolution amiable doit être repensée afin de ne pas être source de travail supplémentaire pour le juge, ni de perte de temps pour le justiciable* » (p. 107). Il est pour le moins audacieux de postuler que la « *politique de l'amiable* »

sera la voie du salut pour la justice civile. Annoncer une division par deux des délais de procédure civile - avant même que les 3 000 magistrats et greffiers supplémentaires soient arrivés en juridiction - est chimérique et dénote d'une méconnaissance certaine du fonctionnement de l'institution et de ce contentieux.

Propos recueillis par  
Florence Creux-Thomas



GREFFIERS  
80

## « Le greffier se sent peu reconnu dans l'institution judiciaire (...) Il est trop souvent appelé à combler un manque de personnel »

### 3 questions à Elodie Le Corre, greffière fonctionnelle à la cour d'appel de Versailles

**Maillon fondamental de la chaîne judiciaire, présent à tous les stades de la procédure, de l'enregistrement de la demande en justice, à l'audience puis à la rédaction de la décision, le greffier forme avec le magistrat un binôme essentiel à l'œuvre de justice. Alors que le garde des Sceaux a détaillé un plan d'action pour la justice, dont l'une des mesures concerne le renforcement de l'« équipe autour du magistrat », les greffiers (au nombre de 10 172 : *Info Stats Justice*, 2021) frappés par la crise de l'institution judiciaire autant que par un déficit d'image, réclament une valorisation de leur statut.**

#### Quelles sont les principales missions du greffier ?

Les fonctions exercées par le greffier sont variées et se situent à tous les stades de la chaîne judiciaire. C'est d'ailleurs dans l'article 6 du décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 que sont énumérées les différentes missions dévolues au greffier. Sa polyvalence au sein d'une juridiction en fait un atout de la chaîne judiciaire.

Le greffier est l'interlocuteur privilégié des justiciables du début à la fin de leur affaire aussi bien au niveau de la première instance que dans celui de l'exercice des voies de recours et des juridictions d'appel. De par sa mission d'information générale et particulière, le greffier est la première personne que rencontre l'usager (justiciable, auxiliaires de justice) dans une juridiction. C'est le rôle du greffier affecté au SAUJ (service d'accueil unique du justiciable) au sein du tribunal judiciaire par exemple ou du greffier affecté

au GUG (guichet unique de greffe) en cour d'appel. Possédant une excellente connaissance des chaînes de procédure, le greffier est doté d'un très bon sens du service public. Il est en capacité d'informer l'usager sur son dossier en recherchant sur les applicatifs métiers et de lui expliquer la procédure. Le greffier prend également en charge l'enregistrement des actes de procédure (demande de mise en liberté, déclaration d'appel, de pourvoi en cassation, requêtes par exemple) ; il est en mesure d'analyser les demandes des usagers (dépôts d'acte au guichet) afin de les orienter vers le service compétent de la juridiction ou vers la juridiction compétente. Bon technicien de la procédure et ayant une parfaite connaissance de son environnement professionnel, il donne l'image de l'institution judiciaire que retient l'usager.

Le greffier intervient tout d'abord au stade de l'enregistrement de la demande en jus-

tice après une analyse fine des éléments du dossier. Son excellente maîtrise de la procédure lui permet de codifier la nature de l'affaire juridique, d'instruire le dossier en collaboration avec le magistrat en charge du contentieux, et de convoquer le justiciable à l'audience. La présence du greffier à l'audience est essentielle afin d'assurer l'authentification des actes de procédure notamment en tenant la note d'audience ou les procès-verbaux d'audition dans les fonctions de greffier de cabinet (de juge d'instruction par exemple). Le juge ne peut fonctionner sans « son » greffier. Outre la mission d'assistance du magistrat, le greffier exerce ses missions en autonomie sous la responsabilité du directeur de greffe des services judiciaires.

Enfin, le greffier assure la mise en forme de la décision de justice (jugement, arrêt, ordonnance) en qualifiant la décision de justice au regard des éléments notés dans sa note d'audience ou

des éléments liés à la convocation des parties à l'instance. Il peut également être amené à rédiger des projets de décisions, réquisitions sous les directives des magistrats. Avant de mettre à la signature du magistrat et d'apposer sa signature sur la décision formalisée, le greffier effectue une lecture attentive et corrective de la décision de justice. Il est important pour le greffier d'éviter toute requête en rectification d'erreur matérielle qui ralentirait le cours de la justice. Il lui appartient de donner une réponse rapide et de qualité au justiciable.

C'est le greffier qui informe les parties de la décision prononcée en procédant à la notification de la décision par l'envoi d'une copie certifiée conforme. Lors de l'exécution des décisions de condamnations pénales, le greffier va expliquer à l'intéressé la condamnation et lui remettre les documents pour exécuter la peine d'emprisonnement ou d'amende. Il a à sa charge

d'analyser l'ensemble de la situation pénale et de veiller aux délais pour mettre à exécution la condamnation. Il participe ainsi à la réparation de l'ordre public. Lorsque l'une des parties conteste la décision, le greffier vérifie les conditions de recevabilité de l'exercice de la voie de recours, et transcrit la déclaration d'appel ou de pourvoi en cassation. Il remet un récépissé de cet acte au déclarant qui porte effet immédiat sur l'exécution de la décision.

### **L'une des mesures du plan pour la justice est le renforcement de l'équipe autour du magistrat composée de greffiers et de contractuels. Qu'en pensez-vous ?**

La proposition de créer une équipe autour du juge composée de fonctionnaires des greffes et de contractuels de haut niveau aura l'avantage de recentrer les fonctions techniques dévolues à chaque intervenant de la chaîne procédurale. En effet, le greffier comme le juge ont trop souvent un nombre important de dossiers à traiter, sans pouvoir avoir de l'aide pour préparer les dossiers. Ils sont également accaparés par des tâches indues.

Adjoindre au juge plusieurs fonctionnaires de greffes bénéficiant d'une formation solide sur les procédures, la rédaction professionnelle, l'analyse de situations pratiques, ce qui fait l'objet de la formation dispensée par l'École nationale des greffes, pourra améliorer la qualité du travail et les conditions de travail. Il est important de déterminer une fiche de poste détaillée des missions confiées au greffier. La fiche de poste rend transparentes les missions de chaque membre de l'équipe. Elle a aussi pour effet de rendre responsable chaque intervenant.

De même, un recrutement exigeant de contractuels bénéficiant d'une volonté réelle d'aider dans les greffes pourrait soulager le travail du greffier souvent seul, du fait de manque d'adjoind administratif, voire as-

surant des remplacements dans un autre greffe. Toutefois, il est important que cette ressource précaire puisse être figée dans le temps afin de ne pas alourdir la charge de formation incombant au greffier. Il est à déplorer un taux élevé de rotation dans les greffes, ayant pour effet de perdre la mémoire des greffes, des « sachants » au profit de jeunes recrues sorties d'école ne bénéficiant pas de bonnes connaissances de leur environnement professionnel.

En lien avec ce projet, une revalorisation salariale des fonctionnaires des greffes est indispensable pour les pérenniser dans leur poste. En effet, l'institution judiciaire manque d'attractivité. Certains de ces fonctionnaires des greffes cherchent dans d'autres ministères des postes répondant à leur attente et quittent la justice pour demander leur détachement.

De même, il est important d'offrir aux fonctionnaires des greffes des perspectives de carrières afin de stabiliser l'institution judiciaire. Le greffier est un technicien de procédure dont la formation professionnelle lui permet d'accéder à divers postes dans l'institution judiciaire. Sa très bonne maîtrise procédurale lui donne la capacité de se voir confier des compétences juridictionnelles comme la taxation des frais de justice, les décisions portant sur la rectification d'erreurs matérielles non contestées, l'établissement des certificats de nationalité notamment. Ces propositions ont été actées dans le rapport Lottin paru en septembre 2022 (V. dans ce numéro JCP G 2023, act. 48, *Aperçu rapide P. Delmas Goyon*).

Concernant le recrutement de contractuels de haut niveau pour renforcer l'équipe autour du juge, il existe déjà un certain nombre de personnels à statut variable comme l'assistant de justice, le juriste-assistant, et les différents étudiants, stagiaires-avocats présents dans les juridictions. Leur bonne connaissance des matières juridiques liées à

un haut niveau d'études, est une aide quant à la préparation et à la rédaction de la décision, notamment dans les recherches de jurisprudence. Ces contractuels travaillent sous la directive du juge, et ils ne travaillent pas avec les greffes. L'évolution serait de créer un réel travail d'équipe en collaborant étroitement avec les fonctionnaires des greffes. Ainsi la méthode de travail et la répartition des tâches seraient à définir afin que chaque spécificité soit maintenue.

Enfin, étoffer l'équipe autour du magistrat aura pour effet de recentrer le juge dans sa mission essentielle de juger. Le greffier pourra ainsi se recentrer dans sa mission d'assistance au magistrat, de garant de la procédure, en apportant sa plus-value technique lors du traitement des dossiers dont il a la charge.

Ainsi, il est important de structurer une véritable équipe autour du magistrat qui serait composée de greffiers en nombre suffisant permettant d'assurer une stabilité dans le service, évitant les absences liées aux départs non remplacés. Cette équipe serait renforcée de juristes-assistants disposant de missions judiciaires collaborant ainsi avec les greffiers.

### **Quelles autres pistes préconisez-vous pour valoriser le rôle des greffiers ?**

Le greffier se sent souvent peu reconnu dans l'institution judiciaire car ses missions sont trop nombreuses, et parfois relèvent de tâches d'exécution. Il est trop souvent appelé à combler un manque de personnel dans les services afin de maintenir la continuité du service public. Ces tâches administratives, ces remplacements prennent du temps sur les tâches juridictionnelles, créant une surcharge de travail non reconnue.

Le greffier possède une bonne connaissance de l'organisation judiciaire. Son statut lui permet de postuler sur différents postes par mobilité interne, fonctionnelle ou géographique. Cette mobilité permet aux greffiers

d'enrichir leurs compétences techniques, organisationnelles, humaines tout au long de leur carrière. Un système d'attractivité financière permettrait de favoriser cette mobilité dans la carrière du greffier. Des postes pourraient être proposées à l'issue d'une durée raisonnable d'affectation dans un service. Il est important de garder une stabilité des effectifs dans un service afin d'avoir des modes opératoires fiabilisés et une organisation de travail efficace.

D'ailleurs, du fait de son ancienneté et de son grade de greffier principal, le greffier peut postuler sur des fonctions d'encadrement d'une équipe de greffe. Cette mobilité fonctionnelle est une forme de reconnaissance d'une connaissance certaine de l'organisation judiciaire et de l'investissement dans la juridiction. Or, l'attractivité aux fonctions de greffier fonctionnel est parfois freinée par le fait de cumuler les fonctions de greffier et les fonctions d'encadrement pour palier le sous-effectif de la juridiction et du service d'affectation.

Le rôle du greffier reste encore méconnu du grand public. Une campagne d'information sur le métier du greffier est un bon moyen de faire découvrir les missions d'assistance au magistrat et d'authentificateur de la procédure. L'accueil de groupes scolaires permet de faire découvrir l'institution judiciaire ainsi que les différents acteurs de la justice dont le greffier fait partie. Les jeunes collégiens et lycéens sont intéressés par le déroulement du procès, l'avant et l'après, ils en ont souvent une image approximative. Un partenariat entre les ministères de l'Éducation nationale et de la Justice pourrait être créé à cette fin. Le rôle des réseaux sociaux est également intéressant dans la mesure où il permet de diffuser des messages sur les métiers du greffe et inspirer des vocations.

**Propos recueillis par Florence Creux-Thomas**