

Paris le 30 juillet 2013

## **Justice du 21ème siècle : Contribution du Syndicat de la magistrature aux groupes de travail « juridictions du 21ème siècle » et « juge du 21ème 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 21ème 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 œuvre, 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 la juridiction en a élaborés, restent bien souvent l'affaire des professionnels et, parce que compliqués 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 flouteries 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 renouvée 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 immanquablement 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. La 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 contraindrait 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 côtés 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'en 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 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 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'immovibilité 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.