



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

7 janvier 2022

Etats généraux de la Justice

Atelier : pilotage des organisations

A titre liminaire, l'USM tient à rappeler que sa participation au présent Atelier ne constitue aucunement un cautionnement des Etats Généraux de la Justice (EGJ), tels qu'organisés par le ministère de la Justice. L'USM conteste vigoureusement la communication faite par le ministère d'une consultation d'ores et déjà réussie, réunissant l'ensemble des acteurs de la procédure judiciaire, dont les magistrats et les greffes. L'USM regrette que le nombre des magistrats ayant répondu aux questionnaires ait ainsi été cyniquement mis en exergue, notamment pour le comparer aux nombres de magistrats ayant signé la tribune du Monde.

Les EGJ s'inscrivent sur un laps de temps beaucoup trop bref par rapport à l'ampleur et aux enjeux de la mission -le statut de la magistrature dont la modification constitue un « serpent de mer » politique et constitutionnel en est le parfait exemple- et s'inscrivent dans le temps politique particulier d'une campagne présidentielle, par nature peu propice à une réflexion apaisée.

Par ailleurs, la lecture des questionnaires en ligne, en entonnoir, ou des feuilles de route des ateliers, orientées sur des sujets prédéterminés dont les moyens sont exclus, laisse apparaître des orientations visant à « produire plus » à moyens constants, à déjudiciariser ou à renoncer à une justice de qualité, comme la justice rendue collégalement.

L'USM entend participer aux ateliers uniquement pour rappeler ses fondamentaux que sont l'indépendance de la justice et de la magistrature, dont le parquet fait partie, et la nécessité d'enfin consacrer à l'autorité judiciaire des moyens lui permettant de remplir dignement sa mission, avec célérité et efficacité.

Ainsi, l'USM soutient les multiples motions des assemblées générales des TJ ou CA dénonçant notamment :

- La « désespérance collective » des magistrats et fonctionnaires face à l'absence ancienne de moyens que leur engagement personnel ne suffit plus à pallier,
- L'absence d'outil permettant d'objectiver la charge de travail des personnels judiciaires et, dès lors, d'adapter les moyens aux besoins.

L'USM demande instamment que le travail et les conclusions des EGJ s'inscrivent sur le long terme et soient reportés après l'élection présidentielle, à une date à déterminer, seule mesure de nature à assurer un travail serein et décorrélé d'arrières pensées politiques.

L'USM rappelle enfin que, quelles que soient les propositions de réformes issues des EGJ, celles-ci n'auront de sens que si des moyens suffisants leur sont consacrés alors que depuis des années les réformes se succèdent à un rythme effréné sans adéquation des moyens aux charges nouvelles.

Rappeler et invoquer l'indépendance constitutionnelle de l'autorité judiciaire sans lui donner les moyens financiers, juridiques et humains de cette ambition démocratique est un leurre.

La lettre de mission adressée au groupe de travail consacré au pilotage des organisations suggère d'examiner la problématique du maillage territorial des services judiciaires, puis celle de la définition d'une taille critique de juridiction du premier et du second degré susceptible de faire l'objet d'un pilotage efficient, et enfin celle du dialogue avec le citoyen à travers la question de la communication de l'institution judiciaire.

L'USM, sans s'opposer à la réflexion ainsi proposée, tient cependant à souligner que ces questions n'apparaissent pas prioritaires et que, dans le contexte actuel de pénurie de moyens donnés à la Justice pour fonctionner, une réorganisation de la répartition ou du pilotage des juridictions ne pourrait que fragiliser encore davantage une institution au bord de l'implosion.

Les deux premières problématiques semblent indissociables l'une de l'autre. En effet, la définition préalable d'une taille critique de juridiction doit guider la réflexion sur la réforme de la carte judiciaire.

Bien plus, un pilotage efficient suppose des moyens suffisants, une réelle indépendance financière de la justice et une autonomie budgétaire des juridictions.

Enfin, en amont de la question de la communication de l'institution judiciaire, le dialogue avec le citoyen passe d'abord par un meilleur accès à la justice, des interlocuteurs à qui parler, susceptibles d'écouter et d'orienter les justiciables et des délais de réponse raisonnables.

I - Le maillage territorial des services judiciaires

Une réforme de la carte judiciaire à marche forcée en 2007 :

En juin 2007, Rachida Dati, alors garde des Sceaux, annonçait une grande réforme de la carte judiciaire. Un comité de réflexion installé le 26 juin 2007 sollicitait les contributions des professionnels pour le 1^{er} octobre suivant. En dépit du temps très bref et peu propice aux réunions de réflexion (s'agissant pour partie d'une période de service allégé tandis que le mois de septembre connaît des mutations en nombre dans les services judiciaires), les contributions furent riches et nombreuses.

Cependant, un jour avant la date de clôture de la concertation annoncée, soit le 30 septembre, *Le Monde* publiait la liste des juridictions supprimées. Cette méthode provoqua une colère importante et légitime parmi les professionnels car elle fut la preuve qu'il s'agissait d'une pure concertation de façade, au mépris des personnels de Justice. Force est de constater que la réforme, achevée le 31 décembre 2010 avec la fermeture de 17 TGI, fut incohérente et donc incomprise, certaines juridictions ayant depuis été rouvertes, manifestement plus pour des préoccupations politiques que par souci de cohérence territoriale.

Il convient de tirer les enseignements de ce fiasco, exemple de ce qu'il ne faut pas faire, pour tenter de réussir une modernisation du maillage territorial des organisations plus en adéquation avec le maillage administratif et en phase avec les évolutions démographiques et socio-économiques de la France. Le temps de la réflexion et de la préparation ne doit pas être éludé ; sur ce point les délais trop brefs impartis dans le cadre des états généraux de la justice ne peuvent qu'être source d'une légitime inquiétude.

En conséquence, afin de redonner de la cohérence au maillage territorial des services judiciaires pour gagner en efficacité et en lisibilité, il convient de ne pas réitérer trois erreurs principales :

- En 2007, aucun critère n'était clairement affiché de sorte que des juridictions de taille et de niveau d'activité équivalents ont été pour certaines maintenues, pour d'autres supprimées.
- La réforme a entraîné des disparités géographiques dans la répartition des juridictions en ne tenant pas compte de l'enclavement de certaines zones rurales et de conditions de transport difficiles.
- Les problématiques immobilières ont été traitées bien trop rapidement au prétexte de rationalisations et d'économies d'échelles, en ne tenant pas compte des travaux importants nécessaires dans certaines juridictions pour absorber une juridiction supprimée.

Un maillage territorial incohérent :

La problématique est connue de longue date. Créée sous Napoléon Ier, la carte des services judiciaires, qui n'a pas évolué avant la réforme de 2009-2010, n'est en cohérence ni avec la carte administrative, ni même avec celle des autres directions du ministère de la justice (administration pénitentiaire, PJJ). A l'origine de la réforme de 2007-2010, qui a concerné en premier lieu les CPH et les tribunaux de commerce avant les TI et TGI, étaient également pointées une « faible activité de certaines juridictions et une répartition inégale du nombre de magistrats par habitants d'un département à l'autre ». L'USM s'étonne que ce postulat ait pu présider à la réforme alors que les sous-effectifs massifs de la justice française étaient déjà dénoncés et qu'aucune juridiction n'était en sous-activité.

Dans son rapport remis aux chefs de la Cour de cassation en juillet 2017, [« Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »](#), le groupe de travail dirigé par le Professeur Bouvier formait 21 propositions, dont la première tenait à une réorganisation de la carte des cours d'appel pour améliorer leur fonctionnement.

La réorganisation de la carte des cours d'appel :

Il peut donc être envisagé de poursuivre la réforme de la carte judiciaire arrêtée en chemin en 2007 et de revoir la **répartition des cours d'appel** sur le territoire national métropolitain, le maintien des cours ultramarines se justifiant par un souci de proximité en dépit de leur taille très modeste.

L'USM est favorable au redécoupage des cours afin de mettre la carte judiciaire plus en cohérence avec celle des ressorts des régions, de la PJJ et de l'administration pénitentiaire, mais surtout pour qu'une cour d'appel ne se retrouve pas « à cheval » sur deux régions administratives, sous réserve de se fonder sur des critères objectifs et concertés.

L'objectif ne peut donc pas être 13 CA calquées sur les 13 régions, auquel cas aucune réflexion préalable ne serait d'ailleurs nécessaire. En effet, les nouvelles régions recouvrent des territoires trop vastes pour envisager de regrouper les cours existantes au sein d'une cour régionale unique, et certaines régions obéissent à des règles spécifiques dont il doit être tenu compte (droit local). Il est en outre indispensable de maintenir un égal accès des justiciables et des avocats qui les représentent aux juridictions du premier comme du second degré.

L'USM tient à rappeler ici les jalons incontournables de la réflexion à venir sur la réorganisation de la carte des cours d'appel, dans la continuité des principes déjà défendus antérieurement dans le cadre des précédents projets de réformes de la carte judiciaire :

- Redécouper certaines cours d'appel pour éviter le chevauchement d'un ressort judiciaire sur plusieurs ressorts administratifs afin de faciliter les échanges avec les partenaires de la justice qui relèvent d'autres logiques de découpages administratifs ;
- Ne pas créer de hiérarchie entre les juridictions,
- Garantir une autonomie de fonctionnement et une autonomie budgétaire aux juridictions : un BOP par cour d'appel ; une UOP par TJ ;
- Rechercher des critères objectifs (géographiques, économiques, démographiques...) pour déterminer la taille efficiente d'une juridiction mais aussi son emplacement idéal ;
- Ne pas privilégier la mutualisation des structures dans le seul but d'espérer réduire les effectifs, qui sont déjà notoirement insuffisants ;
- Ne pas réduire davantage le nombre de TJ : l'USM est opposée à la création de tribunaux départementaux
- Si l'USM n'est pas opposée à la création de pôles spécialisés au sein des TJ (sous certaines réserves : uniquement pour des procédures écrites et en garantissant une répartition de ces pôles entre les différents TJ du ressort pour ne pas concentrer tous les pôles spécialisés sur une seule juridiction), elle y est en revanche totalement opposée au sein des cours d'appel, chacune devant conserver l'ensemble de ses chambres et compétences.

La notion de taille efficiente de juridiction :

L'USM, dès 2007, a adopté une approche responsable et pragmatique en axant sa réflexion sur une notion protéiforme, celle de « taille efficiente de juridiction ». Cette notion alors développée pour les juridictions de première instance, trouve également sa pertinence concernant les cours d'appel. L'USM observe que la taille optimale d'une juridiction est celle qui permet une gestion des ressources humaines et matérielles aisée mais qui favorise aussi le meilleur délai de traitement des affaires et un accueil de qualité des justiciables. Ce sont souvent les juridictions de taille moyenne qui réunissent ces critères d'efficacité et de qualité. Cette notion impose également un maillage territorial adapté aux caractéristiques locales (bassins de populations et d'emplois, modes de déplacement...).

Les effectifs de magistrats :

Quant aux effectifs de magistrats (mais aussi de greffiers), la CLE est contestée en ce qu'elle ne reflète pas les besoins des juridictions : pour régler le problème des postes vacants dans la magistrature, elle minore la réalité des besoins pour les faire correspondre aux effectifs disponibles, plutôt que de faire correspondre les effectifs aux besoins.

En ce qui concerne le bon niveau d'allocation et de gestion des moyens, l'USM se réfère au rapport de la cour des comptes de 2018 tel qu'exposé à l'Assemblée nationale par Gilles ANDREANI président de la 4ème chambre de la Cour des comptes, le 29 janvier 2019. La Cour des comptes préconise en effet la réalisation d'un véritable système de pondération des affaires. Le rapporteur évoque *« les systèmes dits de pondération des affaires judiciaires- consistant à mesurer le temps nécessaire pour la réalisation des actes juridictionnels et du travail, plus généralement des juridictions. »* Un tel système *« inspiré du modèle allemand, serait, non seulement de nature à faciliter et objectiver l'allocation des moyens aux juridictions, mais également de marquer une première étape indispensable dans le calcul des coûts de la justice. »*

Mais si les besoins en effectifs ne peuvent être précisément chiffrés faute d'outil abouti d'évaluation des charges de travail, malgré l'implication de l'USM dans ce travail de réflexion depuis plus de 10 ans, il ne peut cependant être contesté que ces besoins sont massifs. Le ratio du nombre de magistrats sur le nombre d'habitants ou de procédures judiciaires est manifestement très insuffisant au regard de ce qu'il était au XIX siècle et de ce qu'il est dans les pays européens au PIB comparable à celui de la France. Les effectifs doivent donc de toute urgence être renforcés sans attendre de référentiel d'évaluation des charges de travail ou de système de pondération des affaires, qui n'ont vocation qu'à affiner les besoins dans un fonctionnement normal aujourd'hui loin d'être atteint.

II – Un pilotage plus efficient des juridictions

Un pilotage efficient suppose des moyens suffisants, une réelle indépendance financière de la justice et une autonomie budgétaire des juridictions, sur la base d'un principe simple :

- 1 cour d'appel = 1 BOP
- 1 TJ = 1 UOP

Comme souligné dans le rapport du groupe de travail de la Cour de cassation du professeur Bouvier¹ en 2017, des crédits budgétaires contraints et fléchés ainsi que des capacités de gestion des emplois limitées font obstacle à l'indépendance de la Justice. Pour une meilleure efficacité, il est nécessaire de réfléchir à une plus grande flexibilité de gestion en matière budgétaire et de ressources humaines comme en matière de gestion du numérique, du fonctionnement courant et de l'immobilier.

Ce rapport, auquel il convient de se référer, formait des propositions intéressantes relatives aux pouvoirs de délégation de chefs de Cour au profit des chefs de TJ, aux pouvoirs du directeur de greffe en qualité de secrétaire général, à la création d'un conseil du TJ, au renforcement des capacités de gestion des TJ en allégeant les pouvoirs des SAR, à la création de conseils régionaux de gestion constitués des chefs de CA et de TJ, au renforcement des dialogues de gestion avec les SAR. Ce rapport préconisait la création de 41 BOP, soit davantage que le nombre de CA alors qu'aujourd'hui, certaines cours d'appel ne sont pas BOP.

Il faudrait également améliorer la capacité des juridictions à piloter les politiques judiciaires locales, en lien notamment avec les forces de sécurité intérieure et les élus. Une réflexion a d'ailleurs déjà été menée sur ce point par la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire².

Les chefs de juridiction, qu'ils soient présidents ou procureurs, développent depuis un certain nombre d'années des liens avec les partenaires des juridictions mais également avec la société civile. Ces liens très chronophages nécessitent un travail important que les chefs de juridictions, qui n'ont pour la plupart pas de cabinet, peinent à dégager. Il faut donc développer pour tous les chefs de juridiction (autres que ceux des cours d'appel et de certains TJ du groupe 1) l'allocation de chefs de cabinet rompus à l'organisation administrative pour les seconder.

Enfin, la question pourrait se poser de modifier l'échelon de gestion de la justice criminelle, en passant de la cour d'appel au tribunal judiciaire. La gestion de la justice criminelle du premier degré serait ainsi du ressort des tribunaux judiciaires où siège la cour d'assises, et l'appel demeurerait du ressort de la cour. Un 1^{er} VP (Bbis permettant une reconnaissance statutaire de la fonction de président de cour d'assises) pourrait pour les TJ être en charge du criminel et se consacrer éventuellement par ailleurs (selon la taille du TJ) à d'autres fonctions.

¹ <https://www.courdecassation.fr/toutes-les-actualites/2017/09/11/autonomie-budgetaire-de-lautorite-judiciaire>

² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejjustice/115b3296_rapport-enquete

III – Financement de la justice

Outre un budget et des moyens insuffisants, la Justice souffre aussi d'un manque d'indépendance financière, condition sine qua non de l'indépendance effective de la Justice comme l'a rappelé la [commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire](#). Dans son rapport remis aux chefs de la Cour de cassation en juillet 2017, [« Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? »](#) le groupe de travail dénonçait une autonomie de gestion financière limitée et formait 21 propositions, dont la première tenait, comme évoqué précédemment, à une réorganisation de la carte des cours d'appel, sans diminution de leur nombre, sur la base d'un BOP par cour d'appel.

Depuis des années la justice est rendue en France en mode dégradé : avec deux fois moins de juges et quatre fois moins de procureurs par habitant que la moyenne des Etats du Conseil de l'Europe, le système français ne peut être à la hauteur. Il est condamné à décevoir toujours plus les attentes légitimes de nos concitoyens, les juges devant choisir en permanence entre juger vite – seule préoccupation des gouvernements successifs – et juger bien.

Or, la France est, comme le relève la CEPEJ, l'avant-dernier pays européen dans lequel la Justice est totalement « gratuite », c'est-à-dire financée exclusivement par l'impôt et non par les parties. La France se prive ainsi à la fois de ressources importantes et de la possibilité de réguler le comportement de certaines parties.

L'USM propose donc une réforme importante, concernant la justice civile, qui adapterait les points positifs des autres systèmes européens (notamment allemand), en évitant les inconvénients, notamment les obstacles à l'accès au juge pour les plus modestes et les contentieux du quotidien.

Tout d'abord : mise en place, pour les contentieux autres que ceux de l'article L.213-3 du COJ (le JAF), les contentieux de la protection (L 213-3-1 COJ ET L 213-4-2 COJ), la réparation du préjudice corporel (y compris les actions aux fins de reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur) et les prud'hommes, d'une **contribution variable** dès que la demande excède un seuil à fixer, entre 20.000 et 100.000 euros, d'un montant de 5 % de la demande (1 % pour la fraction au-dessus de 1 million d'euros).

Cette contribution serait répartie entre les parties en **proportion inverse de leur succès** : une partie qui demande 200.000 euros mais n'en obtient que 50.000 en paierait donc les 3/4, et son adversaire 1/4.

Elle serait réduite de moitié en cas de transaction avant que le juge n'ait rendu sa décision.

Ensuite : mise en place de correctifs et de compléments :

- application d'un taux d'intérêts fortement majoré à compter de la mise en demeure, spécialement lorsqu'un particulier fait face à un professionnel, pour dissuader le second de « jouer la montre » ;
- « soupape de sécurité » pour les cas – rares – où cette contribution pourrait entraver l'accès au juge pour un particulier,

- à l'inverse, sauf pour les sociétés en procédure collective, obligation de consigner à l'avance une partie de la contribution lorsque le demandeur est un professionnel, pour éviter les techniques d'extorsion judiciaire, communes dans certains secteurs d'activité ;

Enfin : **sécurisation des ressources** importantes ainsi dégagées (de l'ordre de 500 à 600 millions d'euros par an) soit par leur affectation à une régie, soit par le vote d'une loi prévoyant une augmentation régulière du budget – et possiblement une révision constitutionnelle pour en faire une loi organique.

Cette réforme revient à faire financer les contentieux du quotidien par les contentieux des plus fortunés – alors que dans le système actuel, c'est la TVA qui va par exemple financer le traitement « de luxe » de contentieux du commerce international dans une chambre d'élite de la cour d'appel de Paris. Ce traitement « de luxe » est utile, mais il est normal que les multinationales qui y ont recours contribuent à son coût. Cela permet aussi de dégager les ressources nécessaires à un traitement de qualité des dossiers pour l'ensemble des justiciables, tout en les responsabilisant : les transactions (30 % des dossiers en Allemagne) seront ainsi encouragées, sur des bases saines, et non en fonction de la solidité financière des parties ou de leur capacité à faire pression sur leurs adversaires.

IV – La communication

L'USM partage sur le point de la communication certains des constats de la commission présidée par Mme Guigou (sur la présomption d'innocence)³.

L'institution judiciaire et son fonctionnement sont fortement méconnus du grand public et devant la demande croissante d'informations continues délivrées en temps réel, notamment face aux réseaux sociaux, la justice doit communiquer pour rétablir son image souvent biaisée ou ternie par ceux qui la connaissent mal ou qui y ont intérêt.

La communication au niveau du ministère est déjà très avancée et visible, elle doit cependant être plus pédagogique sur des thématiques générales car elle ressemble trop à de la propagande.

De même au niveau des juridictions que ce soient les cours d'appel, les juridictions des deux premiers groupes mais également celles de taille plus modeste, la communication pédagogique doit répondre à la défiance qui se manifeste de plus en plus fréquemment à l'égard de certaines décisions de justice.

Les magistrats chargés de la communication au sein des cours d'appel doivent être généralisés et pas seulement réservés à quelques grands procès médiatiques car la professionnalisation, donc la formation à cet exercice, est un atout évident d'une communication réussie.

Des communiqués sur les décisions importantes pourraient être rédigés et mis à disposition du public sur le modèle des communiqués de presse de la Cour de cassation.

³ <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/remise-du-rapport-sur-la-presomption-dinnocence-34131.html>

De même, les procureurs comme les présidents, doivent pouvoir avoir les moyens de communiquer. Le procureur explique la politique pénale, donne l'état d'avancement d'une enquête mais n'est plus dans son rôle quand il s'agit de répondre à des critiques sur une décision de justice. Le président doit alors pouvoir prendre le relais et assurer une communication sur le sens et la portée d'une décision. Les magistrats du siège (juge d'instruction, JLD, juge correctionnel mais également juge en matière civile) ne peuvent pas, par leur statut, répondre à des attaques parfois virulentes de leurs décisions, mais le chef de juridiction ou un magistrat dédié devraient pouvoir le faire à leur place au nom de l'indépendance de la magistrature et du respect dû aux décisions de justice. Il ne s'agit pas ici d'alimenter des polémiques mais bien d'expliquer une décision mal comprise, voire de communiquer ou d'échanger en amont de la médiatisation pour éviter un déferlement médiatique fondé sur une interprétation erronée.

Le Conseil supérieur de la magistrature, dans son avis du 26 novembre 2014, en réponse à une question du président de la république sur les missions des chefs de juridiction, a sur ce point été clair : *« le président de juridiction est l'autorité de proximité chargée de veiller au respect de l'indépendance de la magistrature par rapport aux attaques ou mises en cause de l'extérieur »*.

De même la commission GUIGOU indique : *« il est devenu indispensable d'accompagner toute décision susceptible d'avoir un retentissement important, ou dont la teneur serait de nature à intéresser les citoyens, d'explications permettant d'en préciser la portée. Afin de rendre la justice plus accessible et plus compréhensible, cette communication ne peut pas être négligée dans une société qui tend vers le tout numérique. »*

Comme le relève le rapport GUIGOU : *« le chef de juridiction susceptible de prendre la parole publiquement doit pouvoir compter sur des personnes qu'il connaît, avec lesquelles il a l'habitude de travailler, et des professionnels qui sauront adopter une stratégie de communication respectant les grands principes de la procédure... »*

« Pour constituer cette équipe, il pourrait être utile de recruter et de former plusieurs magistrats aux fonctions de chargés de communication au sein de chaque cour d'appel se coordonnant avec les magistrats délégués à la communication. En outre, il ressort des auditions de plusieurs chefs de juridictions et notamment des celles du président et du procureur de la République de Paris, que la désignation de chargés de communication au sein des juridictions de groupe 1 s'impose pour permettre à ces juridictions d'assurer la communication nécessaire pour faire connaître l'action de l'autorité judiciaire dans de bonnes conditions. »

L'USM adhère complètement à ces préconisations de même qu'aux développements concernant la formation des magistrats chargés de communication.

Le bureau de l'USM