



# Quelle équipe autour du magistrat ?

Clément Clochet

DANS **LES CAHIERS DE LA JUSTICE 2021/3 N° 3**, PAGES 503 À 516  
ÉDITIONS **DALLOZ**

ISSN 1958-3702

ISBN 9782996221034

DOI 10.3917/cdlj.2103.0503

Date de mise en ligne : 23/09/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-les-cahiers-de-la-justice-2021-3-page-503?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Dalloz.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## CHRONIQUES

# {Justice en situation

Dalloz | Téléchargé le 29/05/2026 sur <https://droit.cairn.info> (IP: 216.73.217.65)





## Quelle équipe autour du magistrat ?

par Clément Clochet

Clément Clochet, Magistrat <sup>1</sup>.

Malgré les ambitions affichées depuis trois décennies, l'équipe autour des magistrats reste aujourd'hui confuse et incertaine. À l'heure du recrutement annoncé de centaines de contractuels destinés à soutenir les magistrats et greffiers dans les juridictions, une réflexion approfondie sur les tâches et les perspectives de chacun s'impose, afin d'apporter des réponses pérennes aux enjeux humains et budgétaires auxquels l'institution judiciaire fait face.

*What kind of teams should accompany judges and prosecutors?*

*Despite ambitions expressed for three decades, even today the makeup of the teams accompanying judges and prosecutors remains confused and uncertain. At a time when the hiring of hundreds of contract workers intended to support judges, prosecutors, and clerks in the courts has been announced, an in-depth reflection on the duties and expectations for each of these workers is necessary so as to provide a lasting response to the human and budgetary challenges the judiciary now faces.*

« Le métier de magistrat ne peut être redéfini indépendamment de celui de greffier ; on devrait de plus en plus voir le juge se transformer en « chef d'équipe », entouré de personnels de greffe chargés de l'assister dans l'instruction et la préparation de ses décisions. Il convient de mettre un terme à la situation actuelle dans laquelle les tâches des uns

et des autres restent solitaires et cloisonnées » <sup>2</sup>. Trois décennies après, l'ambition dessinée par les sénateurs Haenel et Arthuis reste d'une indéniable actualité, encore renforcée par les annonces récentes d'une nouvelle vague de recrutement de personnels contractuels pour désengorger les tribunaux <sup>3</sup>.

**1.** Magistrat depuis 2014, Clément Clochet a exercé des premières fonctions au parquet de Beauvais avant de rejoindre un bureau de la direction des services judiciaires en charge de l'accompagnement de l'organisation des juridictions, et composé de greffiers, directeurs de services de greffe et magistrats. Il est juge de l'application des peines au tribunal judiciaire de Bobigny depuis septembre 2019. L'auteur s'exprime naturellement à titre personnel dans le cadre de cet article.

**2.** H. Haenel et J. Arthuis. *Rapport de la commission de contrôle du Sénat chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire*, juin 1991, p. 138.

**3.** Journal *Le Parisien*, 03 mai 2021, interview d'Eric Dupont-Moretti, ministre de la Justice.

## Équipe et communauté de travail

Les acteurs nés du mouvement de diversification des modes d'intervention de la justice judiciaire depuis les années 1990, que sont les délégués du procureur, les médiateurs, les conciliateurs ou encore les juges de proximité devenus magistrats à titre temporaire, ont parfois été rattachés à l'équipe autour des magistrats dès lors qu'ils participent à l'œuvre de justice.

Cette conception ne permet cependant pas d'interroger la répartition concrète des tâches au sein des services, et paraît trop extensive. Si l'équipe est définie comme un groupe de personnes unies dans une tâche commune, notamment pour l'exercice d'un sport, le terme est issu du mot germanique désignant le bateau, *skip*, qui donnera *équiper* puis *équipage*, c'est-à-dire le groupe d'hommes qui travaillent ensemble sur le bateau<sup>4</sup>. Bien loin d'un groupe indéfini rassemblé autour d'un projet large, l'équipe implique une étroite complémentarité entre ses membres, qui se voient chacun affecter des missions à exécuter de manière coordonnée avec les autres afin de tenir un cap commun. Elle suppose aussi un capitaine au rôle bien défini, qu'il soit commandant omnipotent d'un navire, ou maillon central garantissant la cohésion d'une équipe sportive.

Appliquée au monde du travail, la notion d'équipe peut être mise en relation avec celle plus récente de *communauté de*

*travail*. Étymologiquement, la communauté est un groupe de personnes (*cum* : avec) qui se partagent un bien, une ressource ou au contraire une dette, une obligation ou une fonction (*munus* : charge, issu de la racine indo-européenne *mei* qui signifie aussi bien charge et fonction, qu'échange ou présent)<sup>5</sup>. Dans le cadre de la sphère professionnelle, elle vise à dépasser la perspective contractuelle et utilitaire du travail pour s'attacher aux phénomènes identitaires réunissant les travailleurs au-delà de l'intérêt économique<sup>6</sup>. En cherchant ce qui est commun aux membres d'une entreprise ou d'un service, la communauté de travail interroge aussi le fonctionnement de nos juridictions : si l'investissement de tous en leur sein témoigne de son existence, la réalité d'un travail cloisonné et d'une spécialisation croissante des fonctions tend à différencier les acteurs plutôt qu'à les rapprocher.

L'équipe autour des magistrats prend ainsi son sens lorsqu'elle est réduite à ceux qui sont directement chargés de l'assister dans son cœur de métier, à savoir rendre des décisions de justice fondées en fait et en droit, qu'il s'agisse des décisions juridictionnelles rendues par les juges, ou de celles prises par les procureurs au regard de leurs impacts procéduraux et en termes de libertés fondamentales. Elle implique autant l'assistance dans la mise en œuvre du cadre procédural, qu'une « assistance renforcée », ou aide à la décision, par

4. A. Rey. Le dictionnaire historique de la langue Française. Le Robert, 2019.

5. *Ibid.*  
C. Jacquier, « Qu'est-ce qu'une communauté ? », Revue Vie

sociale, 2011/2 (Erès).

6. D. Bessire et H. Mesure, « Penser l'entreprise comme communauté : fondements, définitions et implications », Revue Management et Avenir 2009/10 (Management Prospective Ed.).

le biais de l'analyse de dossiers, de recherches juridiques, ou de rédaction de projets de décisions. Elle suppose un véritable travail en commun, complémentaire plus que parallèle.

### Un chantier à mener

Les décisions sont rendues par les magistrats dans un cadre procédural précis garanti par le greffe, qui met en état les dossiers, authentifie les actes procéduraux et la décision qui en découle, et en permet l'exécution. Magistrats et personnels de greffe dépendent d'ailleurs de hiérarchies distinctes, bien que la direction de greffe soit *in fine* placée sous l'autorité et le contrôle des chefs de juridiction<sup>7</sup>. Lorsque son service en est doté, le magistrat peut également bénéficier de l'appui d'assistants de justice pour des recherches juridiques ou la rédaction de projets de décisions, voire de juristes assistants pour les dossiers techniques ou complexes. Certains pôles spécialisés en matière pénale disposent d'assistants spécialisés, le plus souvent des fonctionnaires détachés d'autres administrations<sup>8</sup>. Ces différents assistants reçoivent leurs directives des magistrats qu'ils sont chargés d'assister<sup>9</sup>.

Cette façade en apparence cohérente masque toutefois un ensemble fragile, et

témoigne d'un certain cloisonnement des tâches. Le magistrat de terrain peut constater le caractère embryonnaire de l'équipe censée l'entourer. Le chantier de la constitution d'une ambitieuse équipe autour des magistrats reste à mener. Derrière sa simplicité apparente se cachent en réalité différents enjeux centraux pour l'institution judiciaire, et c'est à partir d'un bilan critique que pourront se dégager des perspectives utiles pour l'avenir.

**« Cette équipe autour des magistrats implique autant l'assistance dans la mise en œuvre du cadre procédural, qu'une "assistance renforcée", ou aide à la décision, par le biais de l'analyse de dossiers, de recherches juridiques, ou de rédaction de projets de décisions. »**

## I – État des lieux critique

### 1. Le fruit d'une évolution confuse

#### Une question de greffe ?

La question d'une équipe autour des magistrats a été remise en exergue au début des années 1990 dans un contexte de « *malaise* » relevé dans les greffes et d'une nécessité affichée de « *lutter contre la parcellisation des tâches* » afin de permettre aux

7. COJ, art. R.123-3, 123-4 et 123-15.

8. C. pr. pén., art. 706. Initialement limité à la grande délinquance économique et financière lors de leur création en 1995, les assistants spécialisés ont progressivement été étendus aux pôles interrégionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement et à la santé publique (C. pr. pén. Art. 706-2), aux juridictions spécialisées en matière d'accidents collectifs (C. pr. pén., art. 706-181), aux juridictions spécialisées en matière de délinquance et de criminalité organisée d'une grande complexité (C. pr. pén., art. 706-79), et aux

juridictions et magistrats compétents en matière de terrorisme (C. pr. pén., art. 706-25-2-1). Enfin, le statut a récemment été étendu à la « *prévention des actes de terrorisme auprès du ministère public* » (Circulaire DACG du 13 octobre 2016 (JUSD1629597C) et art.10 loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020).

9. COJ, art.123-17 (juristes assistants) ; art. 6 décret n° 96-513 du 7 juin 1996 relatif aux assistants de justice ; art. 706 du c. pr. pén. et les différents textes du c. pr. pén. relatifs aux assistants spécialisés.

agents de retrouver le sens de leur métier <sup>10</sup>. Ces constats seront à l'origine de l'instauration d'une *Commission de réflexion sur l'évolution des métiers de greffe* qui formulera à la fin des années 1990 des propositions pour revaloriser les métiers de greffe, en ce compris l'aide à la décision du magistrat. À l'origine, l'équipe autour des magistrats est tout autant une question de greffier qu'une question de magistrat, et elle induit la critique d'une répartition traditionnelle et quelque peu rigide des tâches.

Les missions d'aide à la décision seront pourtant confiées en pratique à des personnels contractuels plutôt qu'aux greffiers. Créés en 1995 et toujours présents dans les juridictions, les assistants de justice « *apportent leur concours aux travaux préparatoires réalisés pour l'exercice de leurs attributions par les magistrats* » <sup>11</sup>. Titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures, ils sont nommés pour une durée de deux ans renouvelable une fois, et sont rémunérés sur la base de vacations horaires qui représentent en moyenne deux à trois jours par semaine.

### **Le rapport Cointat**

Lorsqu'il se penche sur les métiers de la justice en 2002, le sénateur Cointat se heurte déjà à cette ambiguïté. Il confirme le besoin

des magistrats de « *disposer en sus de greffiers et de secrétaires, de collaborateurs de haut niveau* » capables d'analyses juridiques approfondies et de rédiger des projets de décisions, privilégiant au passage la notion d'« *équipe autour du magistrat* » plutôt que celle de « *magistrat chef d'équipe* ». S'il reprend la proposition de la commission de réflexion de créer des fonctions de greffier en chef référendaire et de greffier rédacteur afin de « *permettre aux greffiers en chef et aux greffiers d'occuper des fonctions d'aide à la décision des magistrats, actuellement dévolues aux assistants de justice* », il préconise parallèlement de stabiliser le statut de ces derniers <sup>12</sup>.

### **La réforme du statut des greffes**

Ces propositions ne connaîtront pas de suite. À la suite de deux protocoles d'accord signés entre les organisations syndicales des greffiers et le ministère de la Justice en 2003 puis en 2015 <sup>13</sup> prévoyant une revalorisation indiciaire et statutaire, le choix sera fait d'inscrire directement les missions d'assistance renforcée des magistrats dans le statut des greffiers. La rédaction issue de la modification de 2015, proche de celle déjà adoptée en 2003 <sup>14</sup>, prévoit que les greffiers « *assistent les magistrats dans les actes de leur juridiction et authentifient les actes juridictionnels* », ce qui relevait de leurs missions traditionnelles, et qu'ils « *exercent également des fonctions*

10. D. Le Vert. *Rapport sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires*, nov. 1990 ; H. Haenel et J. Arthuis. *Op.cit.*

11. Loi n° 95-125 du 08 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. Décret n° 96-513 du 7 juin 1996.

12. C. Cointat, sénateur. *Rapport sur l'évolution des métiers*

*de la justice*, juill. 2002, p. 92 et p. 96.

13. Protocole d'accord sur les perspectives d'évolution statutaires des personnels de greffe, 2015.

14. Décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires. Art. 2.

*d'assistance des magistrats dans le cadre de la mise en état et du traitement des dossiers ainsi que dans le cadre des recherches juridiques. Selon les directives des magistrats, ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires* »<sup>15</sup>.

La mise en œuvre pratique de ces missions d'aide à la décision s'est toutefois limitée aux deux expérimentations éphémères et parcelaires<sup>16</sup> qui ont été menées pour concrétiser ces évolutions statutaires. Leur proximité de nom traduit leur proximité de contenu : l'expérimentation des *greffiers assistants renforcés du magistrat* (GARM) entre 2003 et 2004 dans 14 juridictions pilotes à la suite de la réforme de 2003, et celle des *greffiers assistants du magistrat* (GAM) entre 2014 et 2016 dans 16 puis 27 juridictions expérimentales à la suite de la réforme de 2015. Malgré les bilans plutôt positifs qui en ont été dressés<sup>17</sup>, ces expérimentations ont permis de confirmer la nécessité d'une assistance plus importante des magistrats du parquet, mais se sont éteintes en raison de l'absence de renforcement significatif des effectifs de greffiers pourtant rendu nécessaire par l'élargissement de leurs missions.

### **Le Rechtspfleger**

D'autres propositions ont tenu au transfert de missions au profit des greffes. C'est le

sens de la reprise de l'idée de la création d'un *greffier juridictionnel à la française* par le rapport Guinchard de 2008<sup>18</sup> puis par le rapport Delmas-Goyon dans le cadre des réflexions sur la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>19</sup>. Inspiré par le modèle du *Rechtspfleger* allemand et autrichien (créé pour suppléer l'absence de juges à la suite de la Première guerre mondiale), il se verrait transférer des compétences incombant actuellement aux magistrats, qu'il s'agisse de pouvoirs aux fins de mise en état pénale ou civile (injonctions, irrecevabilités et incompétences manifestes...), ainsi qu'un pouvoir d'homologation en matière gracieuse ou la compétence pour statuer sur les injonctions de payer. Un tel greffier juridictionnel pourrait également se voir confier la rédaction de projets de décisions après avoir assisté au délibéré<sup>20</sup>. Cette fonction serait occupée par des greffiers ou des directeurs de services de greffes, après modification de leur statut pour garantir leur indépendance. Le rapport Delmas-Goyon suggérait que « *tous les agents composant le corps actuel des greffiers doivent pouvoir accéder aux responsabilités de greffier juridictionnel* », sur la base de certifications techniques, mais sans création d'un corps spécifique au regard « *d'insolubles problèmes de mise en œuvre* »<sup>21</sup>.

**15.** Décret 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires. Art. 2. Cette nouvelle rédaction acte par ailleurs le passage de l'assistance « du magistrat » à l'assistance « des magistrats », destiné à mettre l'accent sur le caractère collectif de l'œuvre de justice.

**16.** Les deux expérimentations concernaient l'assistance renforcée des magistrats du parquet.

**17.** Inspection générale des services judiciaires. *Rapport annuel d'activité 2004-2006*, p. 14 et 15 ; *Rapport de la mission*

*d'évaluation relative à l'expérimentation des greffiers assistants des magistrats*, 2016.

**18.** S. Guinchard (président). Commission sur la répartition des contentieux. *Rapport au garde des Sceaux – L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, 2008, p. 153 s.

**19.** P. Delmas-Goyon (président). *Le juge du 21<sup>e</sup> siècle*. p. 98 et s.

**20.** *Ibid.*, p. 104.

**21.** *Ibid.*, p. 112.



## Le rapport Marshall et les juristes assistants

Au même moment, le rapport Marshall traçait une voie différente, par la proposition de créer des *attachés de justice*, qui seraient de « *jeunes juristes déjà formés qui pourraient contribuer à la préparation et à la rédaction des décisions* »<sup>22</sup>. C'est dans cette direction que s'engagera le législateur en créant les juristes assistants<sup>23</sup>. Recrutés en qualité d'agent contractuel de l'État relevant de la catégorie A parmi les titulaires d'un diplôme de doctorat en droit ou sanctionnant une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures avec deux années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique, ils « *contribuent par leur expertise, en matière civile et en matière pénale, à l'analyse juridique des dossiers techniques ou comportant des éléments de complexité qui leur sont soumis par les magistrats sous la direction desquels ils sont placés* ». Ils sont engagés à temps plein, pour une durée maximale de trois années renouvelable une fois.

« Ce bref historique met en lumière la richesse et la confusion qui animent les propositions et les réalisations : celles-ci concernent tantôt des transferts de compétences, tantôt des missions d'assistance renforcée, tantôt les deux. »

### L'absence de ligne directrice

Ce bref historique met en lumière la richesse et la confusion qui animent les propositions et les réalisations : celles-ci

concernent tantôt des transferts de compétences, tantôt des missions d'assistance renforcée, tantôt les deux ; elles visent parfois des personnels de greffe à statut spécifique, parfois l'ensemble des greffiers, parfois des personnels autres, or le statut conditionne aussi la structure hiérarchique. Le dialogue social a mené à des revalorisations indiciaires et statutaires des greffiers, mais les expérimentations menées pour concrétiser leurs nouvelles missions n'ont pas donné les fruits espérés. Ces missions ont en réalité été assignées aux assistants de justice puis aux juristes assistants ; symboliquement, leur création en 1995 et 2016 n'a d'ailleurs pas résulté des projets de lois initiaux du Gouvernement mais des travaux parlementaires, limitant leur évaluation et leur anticipation.

## 2. Un bilan mitigé

### Pour les greffiers

Les greffiers exercent très peu au quotidien les tâches d'aide à la décision du magistrat qui sont pourtant inscrites dans leur statut depuis près de vingt ans. Leurs organisations syndicales dénoncent régulièrement l'absorption par les personnels contractuels des ressources qui auraient pu renforcer les greffes et leur permettre d'assurer l'intégralité de leurs missions. Au regard de la multiplication des tâches qui leur ont été confiées, les greffiers sont souvent surchargés, et sont contraints de se concentrer sur leur cœur de

22. D. Marshall (président). *Les juridictions du XXI<sup>e</sup> siècle*. p. 32.  
23. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation

de la justice du 21<sup>e</sup> siècle. COJ, art. 123-4, et R. 123-30 à R.123-39.

métier, de même que « *sur les tâches les plus urgentes, qui s'apparentent souvent à des tâches de secrétariat alors qu'ils sont les spécialistes de la procédure et des voies d'exécution* »<sup>24</sup>, qu'ils sont « *recrutés à un niveau universitaire qui s'est nettement élevé depuis une vingtaine d'années* » et bénéficient d'une formation de qualité<sup>25</sup>. Dans ces conditions, le décalage apparaît grand entre magistrats et greffiers, et leur travail au quotidien peut sembler parfois plus parallèle que véritablement commun.

Par ailleurs, en dehors du concours exigeant de la magistrature, en particulier pour ceux qui exercent parallèlement une activité professionnelle, leurs possibilités de progression interne au sein du ministère de la Justice semblent se limiter au concours de directeur de service de greffe judiciaire, qui est une fonction d'encadrement très différente et supposant de fortes appétences pour le pilotage et le management. Cette situation explique peut-être la baisse significative du nombre de candidats au concours de greffiers constatée ces dernières années<sup>26</sup>, les demandes de détachement et les départs réguliers vers d'autres corps de l'État (attachés, inspecteurs des finances publiques...).

## Pour les magistrats

Le bilan semble plus nuancé. Les assistants spécialisés constituent une aide précieuse dans les pôles ou les parquets où ils sont affectés. De manière générale, l'aide à la décision du magistrat a été renforcée grâce au recrutement des personnels contractuels. Les assistants de justice représentaient en 2017 l'équivalent de 933 équivalents temps plein travaillés (ETPT) répartis dans l'ensemble des juridictions<sup>27</sup>. Par ailleurs, le développement des juristes assistants, plus stables et plus qualifiés, constitue un progrès certain face au turn-over des assistants de justice. Leur nombre semble progresser, et l'effort budgétaire consacré à la justice de proximité devrait permettre d'en recruter 305 supplémentaires au titre des années 2020 et 2021<sup>28</sup>, sans compter les recrutements supplémentaires annoncés par le garde des Sceaux début mai.

Toutefois, ces évolutions n'ont pour l'instant pas permis de modifier en profondeur le quotidien, qui n'est aujourd'hui pas bien différent de ce que décrivait le sénateur Cointat il y a vingt ans : « *un hiatus s'est formé entre la façon de travailler, artisanale et solitaire du magistrat, enfermé dans son cabinet, plongé dans ses dossiers et préoccupé par le seul*

24. P. Bas, sénateur (président-rapporteur). *Rapport d'information de la mission d'information sur le redressement de la justice*, avr. 2017, p. 228.

25. P. Delmas-Goyon, *op.cit.*, p. 102.

26. Rapport du jury sur le déroulement des concours externe et interne pour le recrutement des greffiers des services judiciaires au titre de l'année 2020. Baisse de 35 % entre 2011 et 2020 : 2511 candidats en moyenne entre 2011 et 2017 pour les concours interne et externe, 2048 en 2018,

1452 en 2019, 1624 en 2020.

27. P. Bas. *Rapport d'information de la mission d'information sur le redressement de la justice*, *op. cit.*, p. 235.

28. Direction des services judiciaires. Plan de soutien à la justice de proximité – Note complémentaire – oct. 2020 ; Sénat. Rapport dans le cadre du projet de loi de finance pour 2021 : justice. <http://www.senat.fr/rap/l20-138-318/l20-138-3187.html>



*souci d'évacuer ses affaires, et la nécessité de répondre à un contentieux qui revêt aujourd'hui un caractère « industriel »*<sup>29</sup>.

Le plus souvent, le magistrat ne bénéficie d'aucune aide à la décision, ou alors il se partage l'appui d'un(e) assistant(e) de justice présent(e) deux à trois jours par semaine avec plusieurs de ses collègues, et plus rarement d'un(e) juriste assistant(e). Il peut donc espérer un appui épisodique, sans commune mesure avec le nombre de dossiers qu'il doit traiter. Au quotidien, bien des parquetiers consacrent trop de temps à rechercher les antécédents des mis en cause pour orienter la procédure, à traiter seuls des procédures courriers en partie simples et répétitives, ou à rédiger les en-têtes de leurs réquisitoires définitifs. Bien des juges rédigent l'intégralité de leurs ordonnances et jugements, du chapeau au dispositif pour soutenir leur greffe, ou participent à la tenue des dossiers par le biais des applicatifs. Ils retracent eux-mêmes la procédure, les demandes et des éléments factuels d'historique ou de situation qui pourraient parfaitement être pré-rédigés par des assistants efficaces et bien formés.

Habitué à faire seul au quotidien, les magistrats s'organisent en conséquence, et la délégation ponctuelle de tâches apparaît peu rentable. Le constat a pu être fait d'un « *repli sur soi* » des magistrats favorisé par le

recul progressif du recours à la collégialité et le développement de l'informatique<sup>30</sup> ou encore d'un manque d'implication des magistrats dans les projets d'aide à la décision<sup>31</sup>. Ces critiques doivent fonder une remise en cause de nos fonctionnements, mais l'on aurait tort d'oublier qu'ils découlent aussi d'une aide précaire et saupoudrée, bien loin de permettre à tous de s'inscrire au cœur d'une équipe pérenne et structurée. Le travail collectif doit se construire, mais il ne peut se décréter.

### **Un manque de confiance**

Ces (dys)fonctionnements semblent nourris par la crainte que les efforts faits pour rationaliser les organisations et déléguer se traduisent essentiellement par une baisse des moyens alloués et des recrutements. Une manifestation de la réalisation de ce risque, réelle ou supposée, a été donnée récemment : alors que le Gouvernement se satisfaisait d'un budget « *exceptionnel* » octroyé au ministère de la Justice et du recrutement de nombreux contractuels de catégories A et B, le nombre de places ouvertes à l'École Nationale de la Magistrature au titre de l'année 2021 est apparu en baisse de plus de 20 % par rapport aux années précédentes<sup>32</sup>, donnant corps à la crainte que l'effort budgétaire masquait le remplacement d'effectifs pérennes de magistrats par des personnels contractuels bien plus incertains<sup>33</sup>.

29. C. Cointat, sénateur. *Rapport sur l'évolution des métiers de la justice*, op.cit. p. 92.

30. P. Bas, sénateur (président-rapporteur). *Rapport d'information de la mission d'information sur le redressement de la justice*, avr. 2017. p. 224.

31. *Rapport de la mission d'évaluation relative à l'expérimentation des GAM*, op.cit., p. 9.

32. Arrêté du 17 mars 2021 fixant le nombre de places offertes à la session 2021 des trois concours d'accès à l'École nationale de la magistrature. 195 places offertes aux trois

concours, contre 250 places les années précédentes.

33. Cette crainte ne paraît toutefois pas fondée, au regard de l'annonce d'un renforcement à hauteur de 160 magistrats pour l'année 2021, et de la création au titre de l'année budgétaire 2021 de 50 emplois de magistrats (note DSJ 04 mai 2021 (*Évolution des effectifs prévus au PFL 2021 et localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires des services judiciaires pour l'année 2021*, note de la direction des services judiciaires du 04 mai 2021).

## II – Dégager de nouvelles perspectives

### 1. Clarifier les rôles

Trente ans après le rapport des sénateurs Haenel et Arthuis, il semble temps de mener des réflexions approfondies sur la composition de l'équipe autour des magistrats et sur le rôle de chacun en son sein, afin de dégager des perspectives claires et pérennes.

#### Quelle équipe ?

Les assistants spécialisés concernaient jusqu'à présent des domaines très spécifiques, mais leur extension récente à l'ensemble des parquets semble ouvrir de nouvelles perspectives. D'autres assistants spécialisés pourraient soulager bien des juridictions pénales dans des matières techniques<sup>34</sup>.

Les missions des assistants de justice et des juristes assistants semblent trop proches pour être véritablement distinguées, surtout lorsqu'en pratique les magistrats en bénéficient alternativement en fonction des possibilités, et non de manière cumulée. Elles entrent en conflit avec les missions des greffiers telles qu'elles résultent de leur statut. À terme, les greffiers semblent légitimes à revendiquer tant des transferts de compétences que les missions d'aide à la décision des magistrats. Ce choix permettrait de s'inscrire dans un temps long, et de rapprocher greffiers et magistrats pour

renouveler la communauté de travail au sein des juridictions grâce à une meilleure complémentarité des membres qui la composent traditionnellement.

Il impose toutefois « *au préalable* » un relèvement important des effectifs de greffe et l'expérimentation de greffiers assistants auprès des magistrats du siège<sup>35</sup>. Il nécessite l'affectation de moyens dédiés à ces nouvelles missions, pour éviter leur sacrifice au profit d'autres priorités de greffe au niveau national. À plus court terme, la clarification du statut des personnels contractuels entourant les magistrats constituerait déjà une avancée, afin de garantir l'attractivité et la pérennité de ces fonctions.

#### Quel capitaine ?

La coexistence de personnels régis par des statuts et des autorités hiérarchiques différents interroge légitimement les directeurs de services de greffe judiciaires<sup>36</sup>. Le rassemblement des personnels non-magistrats sous l'autorité du directeur de greffe présenterait l'avantage de la clarté, mais il supposerait de trouver un équilibre entre ce lien hiérarchique formel et la prééminence que doivent nécessairement conserver les magistrats s'agissant des tâches d'aide à la décision. La question se complexifierait en cas d'évolution vers un greffier juridictionnel, entre lien hiérarchique, indépendance nécessaire à l'exercice de missions juridictionnelles et dépendance inhérente aux tâches d'assistance renforcée.

34. Par ex. : droit pénal de l'environnement, ou la petite délinquance économique et financière.

35. P. Bas. *Rapport d'information de la mission d'information*

*sur le redressement de la justice, op. cit.*, p. 231.

36. V. par ex. *Rapport de la mission d'évaluation relative à l'expérimentation des GAM op.cit.*, p. 17.



Plutôt qu'un magistrat « chef d'équipe », se profilerait alors la figure d'un magistrat-capitaine, à l'instar de celui d'une équipe sportive, dénué de pouvoir hiérarchique direct mais garant de la cohérence du travail de l'équipe et de son cap. Une telle figure mérite toutefois d'être pensée dans le contexte d'une dyarchie magistrats/greffe qui ne la rend pas évidente. Elle suppose que les magistrats s'investissent davantage dans une culture de travail plus collective avec les autres corps de métier, ce qui suppose une formation adaptée. À l'heure où il leur est demandé un traitement de masse dans le cadre d'une informatisation et d'une spécialisation croissantes, une telle évolution ne peut passer que par leur formation aux clés de cette nouvelle organisation.

« Plutôt qu'un magistrat "chef d'équipe", se profilerait alors la figure d'un magistrat-capitaine, à l'instar de celui d'une équipe sportive, dénué de pouvoir hiérarchique direct mais garant de la cohérence du travail de l'équipe et de son cap. »

### Repenser la répartition

Les tâches des greffiers sont décrites dans le référentiel des métiers et des compétences des greffes, établi il y a une vingtaine d'années et régulièrement mis à jour<sup>37</sup>. Quant aux magistrats, les groupes de travail pilotés depuis 2010 par le ministère de la Justice ont mené un travail approfondi de description de

leurs tâches dans les différentes fonctions, en première instance ou en appel<sup>38</sup>.

Ces descriptions reposent néanmoins sur l'existant, et une réflexion ambitieuse permettrait d'interroger cette répartition traditionnelle en mettant l'accent sur la complémentarité. Pourraient par exemple être définies de manière concrète :

- Les tâches qui relèvent de l'office traditionnel du greffe, adjoints administratifs et greffiers ;
- Les tâches qui relèvent actuellement du magistrat mais qui pourraient demain être transférées à d'autres acteurs, par exemple à un éventuel greffier juridictionnel tel que défini par les rapports Guinchard et Delmas-Goyon ;
- Les tâches qui relèvent de l'office du magistrat et pour lesquelles il pourrait bénéficier d'une assistance renforcée, s'agissant notamment de l'aide à la préparation et à la rédaction des décisions, des recherches juridiques ou de pré-décisions ;
- Les tâches qui ne peuvent que relever du magistrat, sans possibilité de transfert ni même d'assistance (préparation, audience ou audition, contrôle, décision...).

La grande diversité des procédures et la spécialisation croissante des fonctions nécessitent de mener ce travail pour chacune d'entre elles, mais il permettrait aussi de souligner leurs points de convergence à l'égard de la répartition des tâches et de dégager des pistes d'évolution communes.

37. Direction des services judiciaires. Référentiel des métiers et des compétences des greffes.

38. Cour des comptes. *Approche méthodologique des coûts*

*de la justice. Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires*, déc. 2018, p. 80.

## 2. Répondre aux enjeux

### La charge de travail des magistrats

Ces travaux constitueraient un point d'entrée complémentaire dans l'évaluation de la charge de travail des magistrats. Les référentiels élaborés semblent pour le moment privilégier l'évaluation par nombre de mesures, plutôt que par tâches et missions. Cette solution facilite l'évaluation des besoins des juridictions en magistrats pour peser dans le dialogue budgétaire interministériel, mais elle n'écarte pas le risque que « *des formes d'organisation dégradées soient inscrites dans le référentiel* »<sup>39</sup>. Une redéfinition ambitieuse des missions de chacun permettrait de contourner ce risque en raisonnant non seulement à partir de l'existant mais également à partir du souhaitable. Elle faciliterait parallèlement l'évaluation de l'impact de futures réformes législatives ou réglementaires.

Elle pourrait enfin dessiner une réponse aux craintes, parfois évoquées, que la confrontation des référentiels établis « *avec la réalité de l'activité des juridictions (en flux et en stock) [fasse] apparaître un trop grand sous-dimensionnement des moyens humains en magistrats* »<sup>40</sup>. Réfléchir à partir des missions

qui pourraient faire l'objet d'un transfert ou d'une assistance renforcée du magistrat pourrait dégager de nouveaux équilibres entre les différents recrutements, à la condition que les choix réalisés soient transparents et garantis par des engagements budgétaires pérennes. Les comparaisons bien connues permises par la CEPEJ étayent de tels raisonnements : si le nombre de magistrats est inférieur de 25 % à celui des pays européens comparables<sup>41</sup>, le nombre de personnels de justice non magistrats est inférieur de près de 50 %<sup>42</sup>. Alors que 1 magistrat français est entouré de 2,5 professionnels de justice, ses homologues européens sont entourés de 3,5 professionnels. Ces constats démontrent la nécessité de recruter tout autant des magistrats que des professionnels chargés de l'entourer.

### Rationalité budgétaire et revalorisation des fonctions

Dans un contexte de moyens contraints<sup>43</sup>, les magistrats se résignent au quotidien à une certaine dégradation de leur fonction, et l'on perçoit le décalage entre la richesse des théories relatives au jugement judiciaire ou à sa motivation<sup>44</sup> et la réalité d'un magistrat parfois assommé par des tâches

39. *Ibid.*, p. 68.

40. *Ibid.*, p. 72.

41. Commission européenne pour l'efficacité de la justice. Conseil de l'Europe. Cycle d'évaluation 2020 (données 2018). La France compte 13,9 juges et procureurs pour 100.000 habitants, contre 21,15 en moyenne pour les pays comparables que sont l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique et l'Italie.

42. CEPEJ, *op.cit.* La France compte 34,1 personnels de justice hors magistrats pour 100.000 habitants, contre une moyenne de 75 pour les mêmes pays comparables. S'agissant du ratio de personnels de justice pour un juge professionnel,

la médiane est de 3,4 pour l'ensemble des pays européens, la moyenne de 4 (CEPEJ 2020 partie 1 p. 53).

43. CEPEJ, *op.cit.* La France consacre 69,5 € par an et par habitant à son institution judiciaire (hors administration pénitentiaire mais en incluant l'aide juridictionnelle) contre 84,3 € en moyenne pour les pays comparables précités.

44. V. par exemple A. Garapon, S. Perdrille, B. Bernabé, La Prudence et l'Autorité. Juges et procureurs du XXI<sup>e</sup> siècle. (Odile Jacob, 2014), ou *Les Cahiers de la Justice*. L'office du juge (Daloz, 2020/4) ou Pour qui écrivent les juges (Daloz, 2014/2).

répétitives liées aux contentieux de masse. L'office du magistrat ne devrait-il pas être centré sur la prise de décision et la motivation, sur la base de travaux préparatoires réalisés par d'autres que lui, voire en une validation de pré-décisions dans le cadre des contentieux de masse tant au siège qu'au parquet ? Assurément, le temps dégagé serait mis à profit pour davantage approfondir, questionner et échanger, permettant ainsi de se concentrer tout autant sur la « *finalité courte* » du jugement judiciaire, qui est de trancher les litiges, que sur sa « *finalité longue* » consistant dans « *la contribution du jugement à la paix publique* »<sup>45</sup>.

Les greffiers acceptent aussi une certaine dégradation de leurs fonctions. A chaque niveau de la chaîne, les acteurs acceptent la dégradation de leur office pour faire face. Si ce fonctionnement témoigne d'un profond engagement au service de l'institution, comment ne pas voir qu'il aboutit *in fine* à gaspiller leurs compétences et l'argent consacré à leur formation de même qu'à un travail cloisonné, et qu'il ne peut qu'aboutir à un manque d'efficacité de l'ensemble ? Le renouvellement de la communauté de travail par l'instauration d'une ambitieuse

équipe autour des magistrats pourrait être un levier d'efficacité pertinent, sans exclure pour autant la défense d'une hausse continue et pérenne des moyens.

**« Le renouvellement de la communauté de travail par l'instauration d'une ambitieuse équipe autour des magistrats pourrait être un levier d'efficacité pertinent, sans exclure pour autant la défense d'une hausse continue et pérenne des moyens. »**

## Conclusion

Les réflexions sur l'assistance du magistrat offrent de nouvelles perspectives à la hauteur des enjeux auxquels l'institution est confrontée en termes de ressources humaines et d'allocation efficiente des maigres moyens qui lui sont consacrés. Un tel cap ne saurait toutefois être tenu sans une confiance restaurée entre l'institution judiciaire et ceux qui décident pour elle. Seuls des budgets pérennes, affectés de manière transparente et fondés sur des choix clairs, permettront d'insuffler une nouvelle culture de travail et de mettre en place une véritable équipe autour des magistrats fondée sur la complémentarité de ses membres.

45. B. Mazabraud, citant Paul Ricoeur. *Phénoménologie du jugement judiciaire*. Les Cahiers de la Justice. L'office du juge

(Daloz, 2020/4).