

**Audition devant la commission relative à l'avenir de la profession d'avocat, son
équilibre
économique et ses conditions d'exercice.**

Le contexte dans lequel la Commission a été créée mérite, avant tout développement consacré plus précisément à l'équilibre économique de la profession d'avocat, quelques mots. Dans le contexte de la grève des avocats contre la réforme des retraites, des conflits ont pu opposer avocats et personnels des juridictions (greffe et magistrats). Nous notons que ces conflits se sont concentrés dans les grandes juridictions, et que les petites juridictions ont été globalement épargnées. Nous notons par ailleurs que les conflits ont pu être plus vifs à Paris, et que la dégradation de l'entente entre magistrats et avocats a pu coïncider avec le déménagement vers le Palais de justice des Batignolles. L'architecture de ce bâtiment, qui dresse une frontière quasi-imperméable entre agents de la juridiction et avocats doit être interrogée. Elle limite les relations entre les uns et les autres à des échanges professionnels, et empêche l'informel, essentiel pour que le dialogue soit possible.

Dans les faits, il apparaît donc essentiel de créer des lieux d'échanges entre les uns et les autres. Au delà de la question architecturale, la mise en place de réunions régulières à l'échelle des services entre avocats et magistrats apparaît primordiale, les instances existantes (conseils de juridiction par exemple) étant essentiellement un lieu d'échange entre hiérarchies respectives. La mise en place de formations partagées peut également contribuer à améliorer ce dialogue.

Les avocats jouent un rôle essentiel s'agissant de l'accès au droit et de l'exercice des droits de la défense, mais il ne se limite pas à cela. Il a notamment été amené à évoluer avec les dernières réformes : rôle de quasi-juge (consentement mutuel), rôle d'enquêteur (avec le développement du contrôle interne), rôle d'expert (par exemple avec le développement de la CJIP). Nos observations se concentreront sur les fonctions les plus traditionnelles de l'avocat, essentielles pour le fonctionnement de la justice.

Il doit être noté de manière liminaire que les avocats, comme les magistrats, doivent s'adapter en permanence aux évolutions du droit. L'insécurité normative, particulièrement forte ces dernières années, vient perturber leurs conditions de travail, et leur modèle économique. La période de l'état d'urgence sanitaire a constitué l'apogée de cette crise de la normativité, avec des textes en rafale se contredisant les uns les autres. C'est également une période qui a fragilisé certaines structures, cette crise étant

nettement renforcée par l'impossibilité dans laquelle étaient placés les greffiers de télétravailler, et la paralysie presque totale des juridictions en matière civile.

Il y a une certaine hypocrisie à confier à une commission une mission sur l'équilibre économique de la profession d'avocat. En effet, plusieurs causes de la crise actuelle de la profession sont à trouver dans les réformes successives menées depuis plusieurs années. Deux angles méritent cependant un examen particulier : la régulation des flux contentieux d'une part, l'aide juridictionnelle d'autre part. Enfin, il convient de consacrer une partie de nos développements à la valorisation de la profession d'avocat au sein de la magistrature.

1) Les avocats, victimes collatérales des régulations de flux contentieux devant les juridictions judiciaires

L'embolie de l'institution judiciaire, causée par les trop faibles moyens alloués au budget de la justice, ainsi qu'en témoignent année après année les rapports de la CEPEJ, a conduit à la constitution de « stocks » particulièrement importants dans les juridictions, avec des délais de traitement des demandes significatifs. Plutôt que de renforcer le budget de la justice, le choix a été fait de tenter de limiter les flux contentieux, en mettant parfois en péril le droit de saisir une juridiction. Plusieurs techniques ont été utilisées. Au delà de l'impact sur l'exercice des droits, elles ont toutes fragilisé l'équilibre de certains cabinets d'avocats.

Deux réformes peuvent être prises en exemple :

a) Réforme de la procédure d'appel

Il s'agit de l'exemple typique de l'adoption de règles procédurales érigées dans l'unique but de limiter le droit de faire appel, considéré à tort par essence comme dilatoire.

Les réformes de procédure dites « Magendie » ont ajouté des délais de procédure et des cas d'irrecevabilité et de caducité au cours de la mise en état des affaires. Couplées à la suppression de la profession d'avoué, ces réformes ont accru les difficultés des avocats dans l'assimilation de la procédure d'appel, difficultés sanctionnées très durement, par l'irrecevabilité des conclusions ou la caducité de l'appel, soit par l'absence de décision au fond.

Ces constats des conseillers se concrétisent dans les chiffres donnés par la société de courtage des barreaux, qui assure la couverture responsabilité civile professionnelle de l'essentiel des barreaux en régions. Elle indique qu'en 2015, seuls 9,4% des sinistres concernaient la procédure d'appel alors qu'ils en représentaient 23,8 % en 2016-2017, soit depuis l'application de la procédure à l'appel prud'homal. En 2017, le nombre de sinistres a augmenté de 50%.

Ces chiffres illustrent les difficultés qu'entraînent les modifications successives de la procédure d'appel et la nécessité de s'adapter pour les avocats qui n'étaient pas familiers de l'appel initialement. Parmi les contraintes procédurales à respecter figure

également celle de la maîtrise de l'outil de communication avec la cour d'appel, le RPVA, qui constitue une compétence à part entière. En effet, l'absence de transmission de conclusions par voie électronique peut aussi constituer une cause d'irrecevabilité.

Outre l'augmentation prévisible des primes d'assurance (appelées selon une estimation à tripler voire quadrupler), il convient de relever que la profession d'avoué « revient par la fenêtre » : les avocats n'ont pas tous su s'adapter à cette nouvelle procédure et à ses sanctions excessives et afin de se prémunir de conséquences excessives pour leur client et sur le règlement du litige, ils en sont venus à avoir recours à l'assistance d'anciens avoués. Au-delà du caractère contradictoire de cette conséquence de la réforme par rapport au but initial recherché, ces procédés augmentent d'autant le coût de la représentation pour les justiciables devant la cour d'appel.

Même en se plaçant du point de vue purement gestionnaire - que pour notre part nous dénonçons - une telle réforme a, du reste, un intérêt limité. Une fois assimilée par les avocats, elle ne permettra pas de limiter durablement les flux contentieux.

b) Barémisation de la justice

Les barèmes en matière prud'homale en sont l'exemple le plus criant. L'optique de la réforme était notamment d'éviter une saisie des CPH en incitant à une négociation. Cela a entraîné une baisse significative du nombre de demandes, et a fragilisé la situation économique des cabinets d'avocats, principalement ceux spécialisés dans la défense des salariés, qui limitaient souvent le montant de leur honoraire fixe pour ajouter un honoraire de résultat, aujourd'hui fortement limité par la réforme. Nous estimons par ailleurs que ces barèmes sont venus limiter la portée du contrôle du juge, et limitent le droit à réparation intégrale du préjudice subi par le salarié, et nous n'avons eu de cesse de le dénoncer.

A cet égard, la réflexion initiée concernant Datajust effraie à juste titre les avocats. Nous avons demandé à la ministre de la Justice des explications lors de la publication de ce décret, qui permet la création d'un traitement automatisé de données personnelles ayant pour but de recenser l'ensemble des décisions des juridictions d'appel (juridictions administratives et judiciaires) en matière de préjudice corporel, afin d'établir un référentiel. Nous redoutons que, combiné à l'encombrement des juridictions en la matière, l'établissement de ce référentiel entraîne une déjudiciarisation de ce contentieux, les compagnies d'assurance utilisant ce barème pour transiger, parfois au préjudice de la victime du dommage corporel. Pour l'heure, la ministre n'a pas répondu à notre courrier.

2) Renforcer le budget de l'aide juridictionnelle

a) Une nécessaire revalorisation du budget de l'aide juridictionnelle

La France se situe largement en dessous de la moyenne européenne pour le budget par habitant alloué à l'aide juridique. Selon le rapport de la CEPEJ, s'agissant de l'aide judiciaire, le budget français en 2016 représente une dépense de 5,06 € par habitant, ce qui est inférieur aux chiffres de beaucoup d'autres pays européens : 8,23 € pour l'Allemagne, 31 € pour l'Angleterre et le Pays de Galles, 29,26 € pour l'Ecosse, 27,42 €

pour la Hollande, 22,59 € pour le Danemark, 19,61 € pour l'Irlande, 5,85 € pour le Portugal et 5,64 € pour l'Espagne. Si le montant de l'UV a été revalorisé en 2017 pour passer à 32 euros bruts, cette augmentation ne permettra vraisemblablement pas de rattraper le retard pris sur les bons élèves de l'Europe.

Le Syndicat de la magistrature a soutenu ces dernières années tous les mouvements d'avocats pour la revalorisation de l'aide juridictionnelle. Il convient qu'elle ne constitue pas comme actuellement une simple indemnisation mais une véritable rémunération des avocats qui défendent les plus démunis. C'est une question d'équité entre les avocats, et la condition d'une défense de qualité. Celle-ci ne peut être acquise lorsque les avocats qui l'assurent travaillent à perte, d'autant plus lorsque certains avocats ne travaillent pas à l'aide juridictionnelle tandis qu'elle concerne pour d'autres une part majoritaire de leur activité, en l'absence de principe régulateur sur ce point.

Une telle augmentation du budget de l'AJ doit permettre une augmentation globale du montant de l'UV. Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'UV pour certains contentieux : contentieux devant le pôle social (incapacité, aides sociales, etc.), en matière de droit des étrangers ou de médiation doit être examiné. Leur montant actuel est nettement insuffisant, et constitue un frein réel à l'exercice du droit à un recours effectif tant ces matières sont complexes.

Cette revendication de revalorisation du budget, difficilement contestable dans le principe, rejoint celle qui consiste à demander un nombre de magistrats du siège et du parquet conforme aux mêmes standards européens. Ce dernier point n'est d'ailleurs pas sans lien avec la question de l'aide juridictionnelle, tant une partie du diagnostic de son fonctionnement permet d'observer qu'elle est actuellement traitée en marge de l'activité juridictionnelle, contrairement à ce qui est prévu par les textes, pour être reléguée à une simple activité de guichet.

b) Une nécessaire re-judiciarisation de l'activité des BAJ

En effet, au-delà de la question du budget, il convient de souligner que l'activité des bureaux d'aide juridictionnelle est... une activité juridictionnelle. En effet, elle ouvre ou non la possibilité de saisir la justice, et la loi prévoit un certain nombre de critères qui n'ont rien de mécanique. Ces critères sont d'autant moins mécaniques qu'à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2020 un amendement a été adopté en créant une nouvelle cause de rejet de la demande d'aide juridictionnelle, en cas de procédure « manifestement abusive », motif pour le moins litigieux tant il suppose d'entrer dans l'examen du fond de l'affaire.

Selon l'article 16 de la loi du 10 juillet 1991, c'est un magistrat qui préside le BAJ ou un magistrat honoraire. Pourtant, dans de nombreuses juridictions, aucun magistrat n'est réellement présent et c'est le vice-président du BAJ qui préside, c'est-à-dire le directeur de greffe. La réalité est cependant très variable selon les tribunaux, en fonction des effectifs de magistrats et greffiers. Nous plaçons pour restaurer le BAJ comme un véritable service juridictionnel, nécessitant l'octroi de moyens humains et d'outils, pour éviter les retards pris dans des procédures à cause de l'engorgement de certains BAJ, et pour s'assurer que certaines sommes devant être prises en charge, à la fin de l'instance, par les parties, ne seraient plus supportées par l'Etat.

Actuellement, le traitement de ce contentieux se rapproche à l'inverse de celui d'un service annexe du tribunal exerçant sa compétence de manière automatisée, comme un guichet remettant des dossiers à remplir et les enregistrant : il s'agit là d'un traitement relégué, qui ne constitue absolument pas une priorité dans l'organisation de la juridiction, la plupart des magistrats connaissant mal le fonctionnement du BAJ.

Ce n'est qu'une manifestation de plus du fait qu'en raison de la pénurie généralisée dans la justice, un certain nombre de tâches jugées non prioritaires sont sacrifiées. Le traitement de ce pan du contentieux doit demeurer dans le champ du traitement juridictionnel et non basculer dans celui d'un traitement administratif.

C'est la raison pour laquelle l'amélioration de ce service ne passe pas par une harmonisation, un pilotage national et une concentration des bureaux d'aide juridictionnelle, comme s'il s'agissait d'une activité de guichet, et que cela pouvait se résoudre simplement par une meilleure gestion. Il convient de revenir aux principes posés par les textes : en théorie, un magistrat doit diriger le BAJ et des personnels de greffe doivent y être affectés de manière suffisante. Les faits ne correspondent actuellement pas à ce qui est ici prévu.

c) Une amélioration du dispositif

Le dispositif peut être amélioré sur deux points :

- **Un renforcement des protocoles article 91** qui sont conclus entre le barreau, le tribunal de grande instance et le procureur de la République pour une durée de trois ans. Ils sont soumis à l'homologation du ministre de la Justice, qui accorde au barreau une dotation complémentaire calculée sur la base d'un taux d'amélioration - dans la limite de 20% - du montant des missions visées par la loi, cette dotation pouvant notamment permettre de salarier un coordonnateur. Ces protocoles permettent une amélioration réelle de la qualité des prestations des avocats intervenant à l'aide juridictionnelle, et ainsi une spécialisation de fait, rendant la matière plus rentable pour eux. Les protocoles ont d'abord été utilisés concernant la défense pénale d'urgence, puis ont été étendus dans certains barreaux aux matières sociale et locative. Il serait bénéfique de faire un usage aussi large que possible de ces dispositions, par exemple dans le contentieux des aides sociales, le contentieux du logement ou le contentieux du droit de la consommation.

- **La systématisation du dossier unique par justiciable** : actuellement, il est nécessaire de faire une demande par procédure. Or, il est courant qu'un même demandeur initie plusieurs procédures en même temps. Il apparaît essentiel de simplifier cette procédure, ce qui paraît d'autant plus aisé que, depuis la loi de finances pour 2020, le revenu fiscal de référence sert de base pour le calcul de l'aide juridictionnelle. Cette disposition, que nous avons critiquée par ailleurs en ce qu'elle ne reflète pas nécessairement la situation financière du justiciable au moment où il formule la demande d'AJ, présente l'avantage de pouvoir entraîner une réelle simplification du dispositif, permettant la simplification de la procédure, avec un seul dossier par justiciable.

d) Des marges de manœuvre sur le budget de l'aide juridictionnelle

Plusieurs marges de manœuvre existent qui auront pour effet de diminuer la charge financière résultant de l'octroi de l'aide juridictionnelle :

- **La possibilité de recouvrer les sommes après la décision**, quand la partie adverse condamnée aux dépens n'est pas bénéficiaire de l'AJ. Le taux de recouvrement est actuellement très faible (5,4%). Plusieurs causes peuvent expliquer ce faible taux de recouvrement : en certains cas, le recouvrement de cette aide juridictionnelle n'apparaît pas souhaitable (en JAF notamment, au regard de la nature du contentieux qui a essentiellement pour objet de rétablir un dialogue entre les parents) et se heurte à des difficultés pratiques indéniables (dans l'ensemble des contentieux où la représentation n'est pas obligatoire, ou lorsque le défendeur condamné aux dépens n'a pas constitué avocat, puisque parfois, la partie sur laquelle l'aide juridictionnelle devra être recouvrée sera dans une situation similaire à l'autre partie, mais n'ayant pas souhaité prendre d'avocat elle ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, et ses revenus rendent vaine toute tentative de recouvrement) ; quoiqu'il advienne, l'indigence des moyens du BAJ est également l'une des causes de ce faible taux de recouvrement. Les BAJ ont déjà à peine le temps de traiter les demandes d'admission, certains tribunaux voyant leurs délais de traitement des procédures allongés dans l'attente de la décision initiale du BAJ.

- **L'abus des procédures d'urgence** notamment la comparution immédiate a pour conséquence que l'aide juridictionnelle est systématiquement attribuée en urgence dans de nombreuses procédures qui pourraient être traitées autrement, procédures dans lesquelles les personnes ont quasi-toujours un avocat et majoritairement un avocat commis d'office de la permanence pénale. Le BAJ, toujours dans la même logique, ne recherche pas ou peu ensuite si la personne déférée entrait dans les conditions de l'aide juridictionnelle. Il s'agit d'une masse de travail importante à accomplir au regard de la chance de recouvrer des sommes au final.

L'idée d'accentuer ce travail post commission d'office pour recouvrer les sommes paraît bien illusoire, dans la mesure où ce travail n'est déjà pas fait en matière civile, et que la situation patrimoniale des personnes déférées en comparution immédiate est globalement plus défavorable. La vraie réponse à cette problématique est de revenir à un recours raisonné à ces procédures d'urgence qui empêchent chacun de faire son travail de manière approfondie.

e) Une nécessaire vigilance en matière pénale

De manière générale, le Syndicat de la magistrature est opposé à toute volonté de limiter les cas en matière pénale dans lesquels la personne aura droit à un avocat commis d'office ouvrant droit à l'AJ, en raison de la réduction inacceptable des droits de la défense qu'une telle évolution constituerait.

L'exemple des **mineurs** faisant l'objet de poursuites pénales est édifiant : le fait qu'il ne soit pas prévu une attribution automatique de l'aide juridictionnelle alors que l'assistance de l'avocat est obligatoire est source de nombreuses difficultés.

En effet, en matière civile, lorsqu'un enfant demande qu'un avocat lui soit désigné d'office, c'est en théorie par principe parce qu'il a des intérêts divergents de ceux de ses représentants légaux ; le texte a prévu assez logiquement que la rémunération de

l'avocat se fasse automatiquement à l'AJ (article 9-1 loi du 10 juillet 1991). En revanche en matière pénale, l'avocat est commis d'office s'il n'a pas été choisi, car obligatoire, mais le texte prévoit que l'avocat ne bénéficie de l'AJ que sous condition de ressources des parents (à défaut ce sont eux qui payent) ou si un défaut d'intérêt des parents pour l'enfant est démontré (article 5 de la loi du 10 juillet 1991). Il existe à cet égard des divergences de pratiques entre les BAJ : certains partent du principe que lorsque l'enfant est placé on applique cette seconde option, d'autres sont plus stricts dans l'appréciation. En pratique, cela aboutit à une réelle difficulté pour la défense des mineurs. Dans les juridictions dans lesquelles le BAJ a une lecture stricte du texte, les avocats courent souvent le risque de ne pas être payés. Certains dégagent leur responsabilité si les parents ne leur ont pas fourni les pièces nécessaires, ce qui occasionne des renvois d'audience et une rupture dans la continuité de la défense du mineur concerné. D'autres ne dégagent pas leur responsabilité mais savent qu'ils ont une chance sur deux de travailler gratuitement et ne sont donc pas en mesure d'y consacrer suffisamment de temps.

3) Reconversion des avocats et valorisation de leur expérience au sein de la magistrature

Il s'agit de l'un des sujets évoqués par la lettre de mission comme solution pour permettre d'améliorer l'équilibre économique de la profession d'avocat. Le sous-entendu est que l'équilibre économique de la profession d'avocat est fragilisé par le nombre trop important d'avocats. Permettre leur reconversion serait une solution de sortie de crise. S'il ne nous revient pas de nous prononcer sur le caractère fondé ou non de cette hypothèse, l'idée d'une reconversion massive des avocats dans la magistrature comme réponse à cette question doit être écartée dès lors qu'en premier lieu, le nombre de magistrats en France (environ 8.600 en 2019) est très nettement inférieur à celui d'avocats (68.464 en 2019). Deux voies doivent être distinguées : celle de l'intégration complète dans la magistrature ; celle du cumul de la fonction d'avocat avec celle de magistrat à titre temporaire.

a) Reconversion dans la magistrature

Malgré une diversité de voies d'accès, le nombre de demandes pour intégrer la magistrature reste limité. Le manque de lisibilité de ces voies d'accès, d'instance de dialogue entre avocats et magistrats, mais aussi d'ouverture des juridictions vers le grand public peuvent l'expliquer. Le Syndicat de la magistrature défend l'idée que les juridictions doivent être érigées en établissements publics *sui generis* dotés d'un conseil d'administration permettant d'associer à leur gestion les magistrats et personnels mais également l'ensemble des partenaires de la justice dont les barreaux, les services d'enquêtes, collectivités locales, ainsi que des associations d'usagers.

Les magistrats qui ont eu une vie professionnelle antérieure contribuent de manière importante à la diversité du corps, compte tenu de la relative homogénéité des profils socio-professionnels des auditeurs issus du premier concours (les étudiants parisiens ayant suivi des préparations privées au premier concours, nécessitant de fait un certain niveau de revenus, étant majoritaires). Toutefois, dans les faits, il peut être difficile de

s'intégrer dans une telle profession, qui peut ne pas les accueillir favorablement et qui est composée principalement de candidats issus du premier concours dont le caractère majoritaire entraîne une domination symbolique.

En amont, il peut être très difficile en pratique pour des personnes exerçant une activité professionnelle de préparer un concours en même temps que cette activité et que leur vie personnelle, ce qui limite l'attractivité de la profession de magistrat.

Les conditions de travail des magistrats peut aussi être un obstacle important à la reconversion professionnelle. Revaloriser la profession de magistrat permettrait que de nouveaux profils qui n'envisageraient pas nécessairement une telle orientation - compte tenu de l'image de l'institution judiciaire présentée comme sans moyens et offrant des conditions de travail dégradées - passent outre ces a priori et opèrent ce virage professionnel.

Les conditions de travail dégradées et les charges de travail excessives sont cependant bien réelles, comme cela ressort de notre étude « [l'envers du décor](#) » réalisée à partir de questionnaires adressés aux magistrats. Une revalorisation effective du budget alloué à la justice et non une affectation des ressources centrée sur l'immobilier pénitentiaire ou la création de centres éducatifs fermés est primordiale. C'est également la question du nombre de magistrats par habitants qui est en jeu. La France est l'un des pays les plus mal dotés du conseil de l'Europe avec 13 magistrats et 47 fonctionnaires pour 100.000 habitants et 0,18% de son PIB alloué aux juridictions contre 0,29% du PIB, 31 magistrats et 105 fonctionnaires pour la médiane européenne.

Partant, la revalorisation du métier de magistrat passe par une incitation qualitative et une incitation financière, notamment dans le cadre de la reconversion professionnelle. Sur le plan financier, notamment dans l'objectif d'ouverture de la magistrature dans le cadre des reconversions professionnelles, la question de la reprise d'ancienneté doit être approfondie.

Au-delà de cette relative crise des vocations, quelques obstacles doivent être soulignés.

- Un panorama multiple de voies de reconversion professionnelle ne facilitant pas cette décision

Les voies permettant une reconversion professionnelle vers la magistrature sont les suivantes :

- le deuxième concours : ouvert aux fonctionnaires qui suivent la scolarité classique, d'une durée de 31 mois, en même temps que le premier concours ;
- le troisième concours : réservé aux personnes ayant 8 années d'activité dans le domaine privé qui suivent la scolarité classique en même temps que le premier concours;
- les recrutements sur titre prévus l'article 18-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui ont une expérience de 4 années dans le domaine juridique ou économique ou social, qui ont une maîtrise de droit et suivent la scolarité classique en même temps que le premier concours ;

- les recrutements sur titre prévus à l'article 22 et 23 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 dits « intégration directe » qui ont une expérience les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires et suivent ensuite une formation probatoire de 7 mois à l'issue de laquelle la commission d'avancement émet un avis conforme sur l'aptitude à exercer les fonctions ;
- le concours complémentaire prévu à l'article 21-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui est ouvert aux professionnels justifiant d'une activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires, qui suivent ensuite une formation probatoire de 5 mois.

Les avocats peuvent donc embrasser la profession de magistrat par quatre voies principales : le concours complémentaire, les recrutements sur titre prévus à l'article 22, 23 et à l'article 18-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ou le troisième concours.

Le concours complémentaire et le troisième concours sont organisés par l'ENM alors que les recrutements sur titre (articles 18-1, 22 et 23 de l'ordonnance du 22 décembre 1958) sont organisés par le ministère de la justice via la commission d'avancement qui émet des avis en début, et concernant les articles 22 et 23 à la fin de la formation, ainsi que la direction des services judiciaires.

Selon les profils de promotion établis par l'ENM ainsi que le rapport de la commission d'avancement pour l'année 2018-2019 la profession d'avocat représente :

- 26% des concours complémentaires de la promotion 2020
- 22% des admis au 3^{ème} concours de la promotion 2019
- 25% des auditeurs recrutés au titre de l'article 18-1 de la promotion 2019
- 45% des intégrés directs au titre des articles 22 et 23 pour la session 2018-2019 de la commission d'avancement¹

Les avocats constituent donc une part importante voire la plus importante des reconversions professionnelles à destination de la magistrature.

Dans la pratique, ces différentes voies de recrutement ne présentent cependant pas les mêmes avantages et inconvénients en terme de durée de formation et de postes offerts à la sortie et peuvent dissuader des professionnels à se reconvertir - compte tenu des risques de non aptitude à l'issue.

- Un contenu variable de la formation offerte à l'ENM obstacle à une reconversion professionnelle souple

Les aspirants magistrats sont en effet confrontés à une multitude de voies d'accès qui peuvent apparaître obscures et qui présentent des spécificités différentes en termes de localisation de la scolarité et de durée de celle-ci, ce qui peut inciter à privilégier les voies les plus courtes et les moins engageantes en terme de vie privée, voies qui ne

¹ Statistiques issues du site internet de l'ENM et notamment des profils établis de la promotion 2020 des candidats à l'intégration directe, de la promotion 2020 des concours complémentaires ainsi que de la promotion 2019 des auditeurs de justice et du rapport 2018-2019 de la commission d'avancement accessible sur l'intranet justice.

permettent cependant pas nécessairement une arrivée sur poste sereine en raison d'une période de formation très restreinte.

Les candidats qui ont vocation à suivre la voie classique de 31 mois de scolarité à l'ENM sont trop peu nombreux, et ceux qui choisissent le cursus « court » ne bénéficient pas d'une formation suffisamment qualifiante, ce qui peut dissuader aussi certains candidats. Le nombre de recrutés au titre de l'article 18-1 était ainsi de 59 au sein de la promotion 2019 contre 69 recrutés au titre du concours complémentaire au sein de la promotion 2020.

Dans le même sens, la position actuelle du ministère de la justice, qui consiste depuis plusieurs années à ne pas recruter l'ensemble des candidats ayant eu un avis positif de la commission d'avancement dans le cadre de l'article 18-1, pour des motifs budgétaires, ne peut qu'inciter à passer par d'autres voies, celles-ci étant cumulatives, notamment le concours complémentaire dont le nombre de stagiaires augmente chaque année depuis peu.

La DSJ considère, en effet, que le nombre d'avis favorables de la commission d'avancement sur les recrutements 18-1 ne la lie pas, contrairement à la lettre de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui fixe statutairement le nombre de places offertes au titre de cet article à un tiers du total des places offertes au concours. Ainsi, sur 83 avis favorables en 2018 et 80 avis favorables en 2019, seuls respectivement 50 et 40 auditeurs ont pu réellement intégrer l'ENM, malgré nos protestations auprès de la DSJ et notre demande que tous soient intégrés comme prévu par les textes.

S'agissant du déroulement concret de la formation et des différences existant entre les voies choisies, les recrutés au titre de l'article 18-1 et du troisième concours vont faire les 31 mois de formation probatoire à l'ENM Bordeaux puis en stages, ce qui peut s'avérer complexe en cas de charge familiale compte tenu des déménagements fréquents que cela induit. En revanche, ils pourront à l'issue, après avoir été déclarés aptes, exercer toutes les fonctions du siège et du parquet au second grade. Les recrutés selon les articles 22 et 23 ne bénéficieront que d'un an de formation dont 9 mois de stage et 1 mois d'études à l'ENM mais pourront tout de même effectuer toutes les fonctions par la suite, voire même intégrer directement au premier grade. Les concours complémentaires bénéficieront de 7 mois de scolarité composés d'1 mois à l'ENM et 6 mois de stages mais ne pourront exercer en premier poste que les fonctions de juge non spécialisé ou de substitut.

Cette dernière formation, qui a le mérite d'être plus courte, - ce qui peut sembler plus simple en termes d'organisation personnelle, environ 60% des stagiaires ayant au moins un enfant - est cependant assez insécurisante pour les stagiaires qui peuvent échouer plus fortement en sortie de stage - compte tenu des exigences lors des stages en juridiction calées sur celles requises de la part des auditeurs classiques - et sont limités dans le choix des fonctions, à l'issue. Le faible nombre d'heures de formation à l'ENM peut ainsi dissuader des candidats à utiliser une telle voie par crainte de ne pas arriver sur poste en juridiction suffisamment formés ou de ne pas conclure avec succès une telle formation.

A l'inverse, le recrutement sur titre qu'il soit réalisé en vertu des articles 18-1, 22 ou 23 est un processus long, pouvant durer en moyenne une année voire plus, qui peut être engageant et mettre en péril les activités professionnelles exercées. Compte tenu des risques encourus, les aspirants magistrats sont donc tentés de privilégier la voie la plus courte quitte à être moins bien formés et à se retrouver en difficulté en juridiction au détriment d'une formation certes plus longue mais plus qualifiante.

En outre, d'autres obstacles peuvent également se poser pour les avocats souhaitant devenir magistrats. Il en est ainsi des questions sur le caractère sain financièrement du cabinet de l'avocat qui ont pu parfois être posées à quelqu'un qui souhaiterait intégrer, ce qui questionne alors que le professionnel en question est dans une démarche de reconversion professionnelle et que l'état financier d'un cabinet est un critère potentiellement discriminant envers certains profils spécialisés dans des domaines moins rémunérateurs (droit social, droit de la famille...). Il en est de même concernant l'âge maximal pour s'inscrire au concours. Il en est également ainsi des délais de recrutement qui peuvent contraindre à se trouver pendant plusieurs mois sans activité réelle et donc potentiellement sans rémunération, notamment en cas d'avis positif de la CAV mais de report de l'admission à l'ENM sur l'année suivante.

L'ensemble de ces éléments nuit globalement à l'entrée dans la magistrature d'anciens avocats et plus largement de professionnels ayant exercé d'autres fonctions, alors qu'elle constitue une source importante de diversification du corps en terme d'origine socio-professionnelle des magistrats et de richesse pour la magistrature, compte tenu des constats faits pour le premier concours, de prédominance des étudiants issus de classes préparatoires privées parisiennes.

Il paraît donc nécessaire qu'une clarification des voies d'accès pour les personnes en reconversion puisse être faite afin de permettre une plus grande lisibilité sur les conditions de recrutement et de formation. Si des évolutions, destinées aux professionnels décidés à se reconvertir vont être mises en œuvre à compter de cette année s'agissant des deuxième, troisième concours et concours complémentaire réformés par le décret du 13 février 2019, il pourrait cependant être intéressant de réorganiser les voies de reconversion professionnelle avec la création d'un concours unique pour les professionnels, à l'exclusion du deuxième concours qui doit demeurer une voie d'intégration spécifique.

Outre l'unification des voies d'accès à la magistrature dans le cadre d'une reconversion professionnelle, il convient également de revoir les modalités de choix de postes en fin de formation. En effet, selon la voie d'accès, le nombre et la variété des postes proposés ne sont pas les mêmes, ce qui crée une inégalité difficilement justifiable et des logiques concurrentielles entre les voies d'accès. Ainsi, les stagiaires issus du concours complémentaire ont leur liste de postes habituellement communiquée à la fin du mois de juin, soit trois mois après celle de la formation classique regroupant les trois concours et les auditeurs recrutés sur le fondement de l'article 18-1. Leur liste de poste est donc de fait, moins attractive, arrivant plus tard dans les plannings annuels de mouvement.

- Une dissuasion à la reconversion professionnelle liée au contexte et aux conditions de travail

Enfin, les conditions d'attribution des postes peuvent constituer également un obstacle réel aux choix de reconversion. En effet, chaque candidat souhaitant intégrer la magistrature sait qu'il pourra faire l'objet d'une première affectation loin de sa région d'origine, voire même outre-mer. Toutefois, cette contrainte ne pèse pas nécessairement de la même manière sur un public jeune, n'ayant encore que peu de contraintes familiales, et sur un public en reconversion, nécessairement plus âgé, et ayant de fait davantage d'attaches. Pour les anciens avocats, s'ajoute une contrainte supplémentaire, à savoir l'impossibilité d'exercer durant cinq ans dans le tribunal dont dépend le barreau d'origine, contrainte qui s'est maintenant élargi à l'ensemble de la cour d'appel (sauf à attester n'avoir jamais plaidé dans un tribunal) en raison de la multi-postulation. A cet égard, un réel effort de clarification des règles applicables devrait être fait par la direction des services judiciaires auprès de ces candidats, le risque d'en décourager quelques uns apparaissant finalement moindre que la publicité qui pourrait être faite autour de cas emblématiques d'anciens avocats ayant eu à subir un avis non-conforme du CSM sur leur première nomination.

b) Avocats et magistrats à titre temporaire

Les avocats peuvent prétendre au statut de magistrats à titre temporaire. Ils doivent alors justifier « de cinq années au moins d'exercice professionnel » selon l'article 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Ils conservent alors la possibilité d'exercer une activité en parallèle. Ainsi, l'article 41-14 de l'ordonnance dispose que « Par dérogation à l'article 8, les magistrats recrutés dans le cadre de la présente sous-section peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance. Les membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumis à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et leurs salariés ne peuvent exercer des fonctions judiciaires dans le ressort du tribunal judiciaire où ils ont leur domicile professionnel ; ils ne peuvent effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la juridiction à laquelle ils sont affectés. (...) Le magistrat ne peut connaître d'un litige présentant un lien avec son activité professionnelle ou lorsqu'il entretient ou a entretenu des relations professionnelles avec l'une des parties. Dans ces hypothèses, le président du tribunal judiciaire ou le juge chargé de l'administration du tribunal d'instance auquel l'intéressé est affecté décide, à la demande de celui-ci ou de l'une des parties, que l'affaire sera soumise à un autre juge du tribunal ou, s'il exerce des fonctions d'assesseur, qu'elle sera renvoyée à une formation de jugement autrement composée. Cette décision de renvoi n'est pas susceptible de recours. Le magistrat ne peut ni mentionner cette qualité, ni en faire état dans les documents relatifs à l'exercice de son activité professionnelle, tant pendant la durée de ses fonctions que postérieurement. »

De telles dispositions restent insuffisantes à prévenir les difficultés liées au passage de l'une à l'autre des fonctions, notamment dans les petites cours d'appel. L'avocat a, en ce cas, entretenu des liens avec ses confrères, qu'il connaît tous, et va se retrouver

nécessairement juger des affaires dans lesquels ils assistent ou représentent les parties. Il sera donc contraint d'avoir une interprétation restrictive de l'interdiction de juger des affaires lorsqu'il a entretenu des relations professionnelles avec elles.

Par ailleurs, depuis la loi n°2015-990 du 6 août 2015, les avocats peuvent dorénavant « postuler devant l'ensemble des tribunaux de grande instance du ressort de cour d'appel dans lequel ils ont établi leur résidence professionnelle et devant ladite cour d'appel » (article 5). Ce texte a justifié une évolution de la part de la DSJ concernant les incompatibilités pour les anciens avocats qui deviennent magistrats : elle considère désormais que l'avocat a, outre l'interdiction d'être installé dans le tribunal où il exerçait, l'interdiction d'être installé dans les juridictions qui lui étaient ouvertes à la multipostulation s'il y a exercé – le terme exercé étant plus large que la plaidoirie, et couvrant également l'activité de conseil.

Ainsi, les règles d'incompatibilité sont plus sévères pour les anciens avocats qui deviennent magistrats que pour ceux qui deviennent magistrats à titre temporaire. Rien ne vient justifier une telle règle, ce d'autant plus que la formation des magistrats à titre temporaire est l'une des formations où le taux d'échec est le plus important.