

EUROPÄISCHE UNION DER RECHTSPFLEGER  
UNION EUROPEENNE DES GREFFIERS  
EUROPEAN UNION OF RECHTSPFLEGER

Commission „Livre vert“



## Livre vert pour un greffier européen

Livre vert

**EUROPÄISCHE UNION DER RECHTSPFLEGER (E.U.R.)**

Hiltenspergerstraße 21, D-80798 München

Tel.: +49 (0) 89 69937 - 226

+49 (0) 175 4115253

E-Mail: [thomas.kappl@bpatg.bund.de](mailto:thomas.kappl@bpatg.bund.de)

[eu-thomas.kappl@gmx.de](mailto:eu-thomas.kappl@gmx.de)

Internet: [http:// www.eu-rechtspfleger.eu](http://www.eu-rechtspfleger.eu)

München 2008

© E.U.R.



## Sommaire

<b>I.</b>	<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Etat des lieux des fonctions, de la formation et du statut des Rechtspfleger/Greffiers en Europe</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>Le statut modèle de l'E.U.R. de 1995 – essai d’harmonisation de fonctions diversifiées en Europe</b>	<b>13</b>
<b>IV.</b>	<b>Les différentes tâches des Rechtspfleger / Greffiers en Europe (greffier européen)</b>	<b>16</b>
<b>V.</b>	<b>Formation du greffier européen en Europe</b>	<b>20</b>
<b>VI.</b>	<b>Effets positifs du transfert de tâches au greffier européen</b>	<b>25</b>
<b>VII.</b>	<b>Conclusions</b>	<b>32</b>



## I. Introduction

Dans l'idée de promouvoir la collaboration judiciaire en Europe et d'améliorer l'efficacité des tribunaux et de les rendre plus proche des citoyens dans un espace de droit, l'Union Européenne des greffiers (E.U.R.), représentée par son président, M. Thomas Kappl, sa Secrétaire Générale Mme. Adelheid Hell et son trésorier M. Harald Wilsch, présente à la Commission Européenne – Direction Générale Justice, Liberté et Sécurité – un livre vert pour un greffier européen en accord avec le département justice civile.

L'Union Européenne des greffiers veut ainsi, conformément à ses objectifs statutaires et muni d'un mandat politique, qui sont de créer, développer et harmoniser le droit au niveau européen et international, soutenir l'Union Européenne à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de droit. L'Union Européenne des greffiers en tant que rédacteur du livre vert pour un greffier européen a été fondé en 1967. Elle se compose aujourd'hui des associations membres dans 16 pays européens à savoir la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays Bas, la Norvège, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède et l'Espagne. En outre des associations professionnelles similaires en font partie dans les états extra-européens comme le Japon, le Mali, le Maroc et la Tunisie. Il s'agit de fonctionnaires de justice de la catégorie « élevée » qui accomplissent des tâches juridictionnelles et/ou administratives.

Avec le livre vert une discussion publique et scientifique concernant la création d'une nouvelle profession européenne, le greffier européen, doit être mise en œuvre et à cette fin des objectifs fondamentaux dans la politique de justice doivent être déterminés.

L'introduction du greffier européen doit servir à décharger les juges. On peut transmettre à ce greffier européen des tâches du juge pour qu'il en décide en toute indépendance, compte tenu des réglementations spécifiques des divers pays. Ainsi, on peut remédier à la surcharge de travail des juges mentionnée dans tous les pays.

Dans les pays qui ont déjà introduit la profession de Rechtspfleger, il est apparu comme facteur d'une meilleure efficacité de la justice. Ceci permet de suggérer aux ministres de la justice dans les autres pays membres de l'Union Européenne de réfléchir sur leur système national.

Les Rechtspfleger sont des fonctionnaires des tribunaux auxquels ont été transférées des tâches juridiques confiées auparavant aux juges en vue de les régler en toute indépendance et sous leur propre responsabilité. Ils appartiennent à la catégorie élevée des fonctionnaires de justice. Pour accéder à cette profession il faut, en général, avoir fait des études juridiques hautement qualifiées de trois années au moins dans une école professionnelle spécialisée. La formation dans les pays membres est très différente. Dès lors il faut en viser l'harmonisation pour obtenir une profession homogène de greffier européen.



Les tâches aussi sont différentes et elles ne sont pas toujours attribuées aux tribunaux. Il faut donc les harmoniser, quelle que soit l'institution à laquelle elles ont été confiées. L'objectif est d'attribuer les tâches de l'administration de la justice aux tribunaux dans un espace de droit homogène.

Aussi, compte tenu des structures juridiques existantes depuis longtemps et des systèmes judiciaires diversifiés dans les pays de l'Union Européenne on peut définir le greffier européen en tant que profession européenne comme suit :

**Des tâches juridictionnelles ainsi que des tâches dans l'administration de la justice, qui sont pas attribuées à d'autres organes que les tribunaux, sont transférées au greffier européen en vue de les régler en toute indépendance et sous sa propre responsabilité. Il est un organe indépendant de l'administration de la justice. Dans ses décisions il n'est soumis qu'à la loi. Le greffier européen doit obtenir un niveau de formation homogène. Celui-ci peut être atteint avec le bachelor of law ou une formation équivalente.**

L'état des lieux de ce livre vert informe sur les tâches actuelles des Rechtspfleger ou des fonctionnaires de la justice similaires dans les pays membres de l'E.U.R. Sur ce point le préambule ne rentre pas dans les détails. La base de l'état des lieux est un questionnaire.

Les tâches qui seront appréhendées par le greffier européen sont à considérer comme des propositions.

Le statut modèle pour un greffier européen adopté par l'E.U.R. lors du congrès à Alicante en Espagne en 1995 et la recommandation R (86)12 du comité des ministres du Conseil de l'Europe adressée aux pays membres concernant des mesures particulières pour résoudre et réduire la surcharge des tribunaux constituent la base du livre vert.

En outre le statut modèle reprend aussi l'exigence de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme quand il s'agit de garantir une procédure équitable et publique auprès d'un tribunal compétent dans un délai raisonnable.

Le statut modèle pour un greffier européen a retenu les principes suivants :

1. Les tâches des tribunaux en augmentation constante contraignent à prendre des mesures qui peuvent
  - a) améliorer l'efficacité des tribunaux,
  - b) garantir aux citoyens une décision juridique dans un délai raisonnable (article 6 de la Convention mentionnée) et
  - c) intensifier l'emploi de l'informatique pour un déroulement rapide du travail auprès des tribunaux.



2. En introduisant le Rechtspfleger, les Etats de droit européens ont suivi la recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe n° R (86)12. L'introduction du Rechtspfleger a fait ses preuves comme mesure appropriée pour réaliser les objectifs mentionnés sous 1.
  
3. Conformément à la recommandation n° R (80)3 du Conseil de l'Europe qui concerne l'enseignement, la recherche et la formation dans les domaines de l'informatique et du droit il faut garantir aux employés de la justice des possibilités appropriées de formation et de perfectionnement.
  
4. Une réglementation uniforme de l'institut du Rechtspfleger et surtout de la formation est nécessaire dans l'intérêt de la reconnaissance des diplômes (directive 89/48 de la Communauté Européenne).

Pour rédiger ce livre vert pour un greffier européen, l'E.U.R. avait installé un groupe de travail qui se composait de collègues des pays membres de l'E.U.R. issus de Belgique (*Joseph Horrion*), du Danemark (*Else Dankau*), d'Allemagne (*Stephan Emmeler*), de France (*Jean-Jacques Kuster* également représentant de l'EUR auprès du Conseil de l'Europe), d'Autriche (*Gerhard Scheucher*) et de Roumanie (*Dumitru Fornea*) et du bureau de l'Union Européenne des greffiers (*Thomas Kappl, président, Adelheid Hell, secrétaire générale et Harald Wilsch, trésorier*).



## II. ETAT DES LIEUX DES FONCTIONS, DE LA FORMATION ET DU STATUT DES RECHTSPFLER / GREFFIERS EN EUROPE

Dans le statut modèle de Greffier / Rechtspfleger adopté par l'Union Européenne des Greffiers de Justice – Rechtspfleger en 1995 (voir préambule du présent livre vert) sont énuméré un certain nombre de tâches à caractère juridictionnel, judiciaire ou administratif, telles qu'elles étaient exercées par les greffiers et les Rechtspfleger jusqu'en 1995 dans différents pays membres de l'EUR.

Il s'agissait essentiellement de celles qui étaient confiées au Rechtspfleger allemands ou autrichiens. C'est en effet elles qui constituaient le fondement du statut modèle de Greffier/Rechtspfleger européen. Ce statut indiquait un niveau à atteindre, fournissait un cadre pour l'action future de l'EUR, servirait de référence sur le plan européen. Au-delà des tâches, il visait aussi la formation nécessaire et le statut adapté à de telles fonctions.

Plus de vingt ans après son adoption, quel état des lieux actualisé peut-on dresser dans les pays membres de l'EUR à partir des éléments visés dans le statut-modèle élaboré par notre union en 1995 ?

Cet état des lieux

porte ainsi sur un recensement effectué à partir d'un questionnaire adressé aux organisations membres et sur une analyse de l'évolution des fonctions exercées par les greffiers (en chef), Rechtspfleger ou professions similaires parmi les états membres au regard du statut modèle. Ils s'inscrivent dans les éléments constitutifs du livre vert élaboré par l'EUR.

### ETAT DES LIEUX

Le questionnaire transmis aux organisations membres a permis d'opérer un recensement parmi 13 organisations membres, soit autant d'états européens, qui ont apporté une réponse : Belgique, Danemark, Allemagne, Estonie, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Autriche, Pologne, Espagne, Roumanie.

Il cible 3 domaines :

- les compétences exercées en matière gracieuse, civile, pénale et administrative,
- le recrutement et la formation,
- le statut dont bénéficient les greffiers (en chef), Rechtspfleger et professions similaires.





	Belgique 	Danemark 	Allemagne 	Estonie 	France 	Italie 	Luxembourg 	Pays-Bas 	Norvège 	Autriche 	Pologne 	Espagne 	Roumanie 
<b>AFFAIRES CIVILES</b>													
Injonction de payer	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	+/-	-
Vente aux enchères d'immeubles	-	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
Procédures d'insolvabilité	-	-	+	+	-	-	-	-	+	+	-	+/-	-
Taxation des frais	-	-	+	-	+	-	-	-	+	+	+	+	-
Procédures de partage	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	+	-
Exécution forcée	-	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+	+/-	-
Audition de témoins, entraide judiciaire	-	-		-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
Aide juridictionnelle	-	-	+	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-
Contrôle des experts	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-
Réintégration dans ses droits	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	-
<b>ADMINISTRATION</b>													
Directeur de greffe, chef de bureau	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	+	-
Chef de service personnels		+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-
Chef de la caisse du tribunal	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-
Supérieur hiérarchique du greffe, pouvoir disciplinaire	+	+	+	-	+	+	+	-	-	+	-	+	-
Participation au recrutement et à la nomination,	+	+	+	-	-	-	+	-	+	+	-	-	-
Projet de budget	-	+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-
Demande, utilisation et contrôle des crédits de fonctionnement	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-
Gestion des bâtiments	-	+	+	-	+	+	-	-	+	+	-	-	-



	Belgique 	Danemark 	Allemagne 	Estonie 	France 	Italie 	Luxembourg 	Pays-Bas 	Norvège 	Autriche 	Pologne 	Espagne 	Roumanie 
<i>Autres compétences juridictionnelles en matière gracieuse, civile, pénale</i>	-	+	+	+	-		-	+	+	-	+	-	-
<i>Autres compétences administratives</i>	-	-	+	-	-		-	-	-	-	-	-	+
<i>Projets de transferts d'attributions juridictionnelles</i>	-	-	-	-	+		-	+	-	-	-		+
<i>Projets de transferts d'attributions en matière d'administration</i>	-	-	-	-	-		-	+	-	-	-		+

**1. Les compétences listées dans le statut modèle de 1995**

**a) en matière gracieuse**

Sont visés les domaines du droit de la famille, des successions, des registres (foncier, de commerce), l'apposition de scellés, les procurations en matière électorale, les certificats de nationalité.

Une majorité de pays mentionne des attributions dans ces domaines, à l'exception de la Belgique, du Luxembourg et de la Roumanie. Les pays comme l'Allemagne, l'Autriche et le Danemark sont parmi ceux qui couvrent la quasi-totalité des compétences énumérés (particulièrement pour les registres), suivis de l'Estonie et de la France dans une moindre mesure. Il faut noter que certaines compétences comme les registres ne relèvent pas de l'administration judiciaire mais d'une autre administration ou entité (Finances, chambres de commerce) pour des pays comme l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas.

**b) en matière pénale**

Sont visés l'exécution des peines (avec délivrance de mandats d'arrêt et d'amener et d'avis de recherche), l'autorisation d'ajournement et d'échelonnement des peines d'amende, la décision d'exécution de peines de remplacement ou remplacement de peines de prison par un travail d'intérêt général, les réquisitions devant le tribunal d'instance ou de district.



Seuls quelques pays ont transféré ces compétences liées à l'application du droit pénal à un personnel non-juge : l'Allemagne (pour la totalité), l'Italie et l'Espagne dans un domaine ponctuel.

Il faut préciser pour l'Espagne que la loi organique du Pouvoir Judiciaire de 2003 a prévu des transferts en matière pénale mais qui n'ont pas été mis en œuvre à ce jour.

### **c) en matière civile**

Sont visés l'injonction de payer, la vente forcée aux enchères et l'administration forcée de biens immobiliers, les procédures d'insolvabilité, les procédures de taxation des frais, les procédures de partage, l'exécution forcée (saisies de salaire notamment), la délivrance et la modification de titres en matière d'aliments, la protection en matière d'exécution forcée, la délivrance du serment pour révéler les biens dans les procédures d'exécution forcée, l'audition de témoins, les commissions rogatoires, les décisions en matière d'aide judiciaire, le contrôle des experts, la réintégration dans ses droits.

Dans ces domaines l'Allemagne et l'Autriche sont parmi les pays qui confient la quasi-totalité de ces compétences aux Rechtspfleger. On peut noter dans d'autres pays comme le Danemark, l'Estonie, la France, la Norvège, la Pologne et l'Espagne que de telles compétences relèvent pour partie des attributions du greffier/Rechtspfleger du fait de dispositions législatives plus récentes ayant opéré un transfert des tâches du juge vers eux.

Les greffiers/Rechtspfleger ont compétence pour traiter l'injonction de payer dans 5 pays (Danemark, Allemagne, Estonie, Autriche, Espagne).

Il faut préciser pour l'Espagne que la loi organique du Pouvoir Judiciaire de 2003 a prévu des transferts en matière civile mais qui n'ont pas été mis en œuvre à ce jour.

### **d) en matière administrative**

Sont visés les fonctions de Chef de greffe, chef de bureau, de fonctionnaire d'encadrement en matière de gestion du personnel (fonctionnaires, ouvriers, employés), de chef de la caisse du tribunal, de supérieur hiérarchique du personnel du greffe, gestion du personnel, répartition du personnel dans les services, pouvoir disciplinaire propre, droit de proposition de sanction à l'autorité supérieure, participation à la commission de discipline -, de participation lors de l'embauche et de la nomination, d'élaboration du projet de budget, demande, utilisation et contrôle des crédits de fonctionnement, gestion des bâtiments.

Cette fonction de management et de gestion des ressources humaines et des moyens matériels constitue un dénominateur quasi commun pour la profession dans l'ensemble des pays à l'exception de l'Estonie, de la Pologne et des Pays-Bas.

L'administration et la gestion des juridictions, les fonctions de gestion des ressources humaines, de gestion budgétaire, de gestion des moyens matériels, de chef de service sont confiés à la profession..



Ces attributions sont exercées sous le contrôle ou l'autorité des chefs de juridictions ou d'une autre autorité judiciaire dans la plupart des pays.

## **2. Autres compétences juridictionnelles exercées dans votre pays en matière gracieuse, civile, pénale, en matière d'administration et de gestion**

Au-delà des compétences recensées en 1995, plusieurs pays signalent d'autres attributions tant en matière gracieuse, civile que pénale confiées aux Rechtspfleger, Greffiers ou professions similaires. On peut citer ainsi des compétences en matière d'aide judiciaire (Allemagne, Estonie, Norvège), de succession, d'insolvabilité, de certificat de mariage (Norvège), d'affaires de paternité (Danemark), d'exécution, de sureté, de délivrance de serment (Allemagne), d'ordre de paiement (Pologne).

## **3. Projet(s) de transferts d'attributions juridictionnelles en matière gracieuse, civile, pénale, en matière d'administration et de gestion**

A ce niveau la France fait état de discussions sur des propositions d'attributions juridictionnelles aux greffiers en chef voire aux greffiers. En effet dans le cadre de la réforme de la justice qui est menée dans ce pays, une commission a été instaurée par le ministère de la justice qui a rendu ses conclusions le 30 juin 2008. Elle propose entre autres la création d'un « greffier juridictionnel » similaire au Rechtspfleger allemand ou autrichien.

Pour l'Espagne un projet de loi envisage des compétences du Greffier en chef dans la juridiction gracieuse (droit de la famille et des tutelles, droit des successions, livre foncier). En Roumanie, le ministère de la justice a mis en place un programme pilote pour expérimenter la possibilité d'instaurer des managers des tribunaux afin de décharger les juges (chefs de juridiction) des tâches administratives.

### **B) Le recrutement et la formation**

Il convient de se référer au chapitre V du livre vert.

### **C) Le statut dont bénéficient les greffiers (en chef), Rechtspfleger et professions similaires.**

Ils relèvent pour la plupart de la fonction publique d'Etat ou des collectivités locales selon l'organisation politique du pays (fédérale ou non).

Ils appartiennent soit au cadre moyen ou supérieur selon l'étendue de leurs responsabilités.

Leur statut est prévu par la loi (Pays-Bas, Belgique, Danemark, Autriche, Luxembourg, Estonie, Allemagne, Italie, Pologne, Roumanie). La loi peut leur conférer une garantie d'indépendance pour



l'exercice de leurs fonctions (Allemagne, Autriche [pour ce dernier pays elles sont ancrées dans la Constitution], Espagne, Danemark).



### III. Le statut modèle de l'EUR de 1995 - essai d'harmonisation de fonctions diversifiées en Europe

En 1995 le constat qui pouvait être effectué quant aux métiers de greffe en Europe portait sur une division des métiers entre, d'une part, les fonctions de Rechtspfleger telles qu'on les connaissait en Allemagne, en Autriche et au Danemark et d'autre part les fonctions de greffier, assistant du juge dans les autres pays.

Le statut proposait comme modèle une fonction basée sur trois piliers. Le premier qui privilégie un transfert important de compétences juridictionnelles du juge vers le greffier, notamment en matière de juridiction gracieuse, le deuxième qui propose de lui confier la direction et l'administration des greffes des juridictions, les deux s'appuyant sur une formation professionnelle initiale de qualité, et le troisième qui conditionne l'exercice des fonctions à un statut législatif ou constitutionnel pour en garantir l'indépendance.

Ce statut a plus de 20 ans à présent. Quelle évaluation peut-on en faire aujourd'hui ?

Le greffier/Rechtspfleger européen n'existe pas, malgré l'ouverture des frontières, la libre circulation des travailleurs en Europe y compris dans la fonction publique et une législation européenne qui prend le pas sur les législations nationales. Il n'en demeure pas moins que l'impact du statut modèle est certain. Notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale où des fonctions similaires à celles de Rechtspfleger ont été mises en place grâce aussi aux nombreuses actions de coopération du Conseil de l'Europe en collaboration avec l'EUR et ses pays membres et par les programmes de l'Union Européenne. Il est particulièrement prononcé dans le domaine des registres fonciers et de commerce. Ce sont en effet là des matières où l'efficacité de la justice et de ses acteurs conditionne l'activité économique.

Il est vrai que l'impact du statut modèle en Europe de l'Ouest est moindre et qu'il est difficile d'obtenir des transferts de compétences juridictionnelles des juges vers les greffiers ou Rechtspfleger compte tenu des réticences des premiers. Il faut noter par contre une évolution positive en Espagne où le Secrétaire Judicial a pu bénéficier de larges transferts de compétence mais qui est restée lettre morte à défaut de mise en application de la loi de 2003 ! En France aussi le modèle du Rechtspfleger allemand a été à l'origine d'un premier transfert important de tâches du juge vers le greffier en chef par une loi de 1995.

Le statut modèle semble avoir eu un impact certain sur l'aspect des fonctions de direction, d'administration et de gestion au sein des juridictions exercées par les greffiers et Rechtspfleger car c'est elle que l'on retrouve dans quasiment tous les pays. Le management doit en effet rester au service de la fonction de juger et la ressource interne des corps chargés de l'administration et de la gestion des tribunaux doit être pleinement utilisée. Il faut conserver au sein de l'institution judiciaire les



corps qui en connaissent parfaitement les rouages et qui peuvent mieux appréhender les problèmes, trouver les solutions adaptées à l'institution.

Par ailleurs l'impact du statut modèle au regard de la construction européenne doit être souligné. Les institutions européennes se sont toujours montrées soucieuses du fonctionnement de la justice et de son amélioration et l'amélioration de son efficacité a été une de leurs préoccupations majeures compte tenu des maux dont elle souffre (lenteur, complexité, difficulté à faire face à un contentieux croissant, pénurie des moyens). Les métiers de greffe, avec les autres professions judiciaires et juridiques, contribuent sans nul doute à augmenter l'efficacité des tribunaux car ils se voient confier en Europe un rôle actif dans l'administration des tribunaux. Ils sont les interlocuteurs proches du citoyen et lui simplifient l'accès à la justice. Ils rendent possible une réponse rapide à ses préoccupations au travers de procédures simplifiées. Ils sont les personnels des tribunaux susceptibles de décharger les juges de certaines tâches dans lesquelles leur intervention ne s'impose pas et peuvent ainsi contribuer à maîtriser l'encombrement des tribunaux. A cet égard les institutions européennes ont été sensibles au rôle que pouvait jouer les greffiers et Rechtspfleger. Ainsi la 23<sup>ème</sup> conférence des ministres de la justice du Conseil de l'Europe à Londres en juin 2000 a préconisé des mesures de transfert de tâches aux greffiers telles que la préparation des audiences ou l'exercice de façon indépendante de certaines tâches judiciaires à l'exemple des Rechtspfleger allemands et autrichiens. Quant à l'Union Européenne elle a posé en octobre 1999 à Tampere les jalons d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Les instruments juridiques qui ont vu le jour depuis confortent le rôle des greffiers et Rechtspfleger notamment dans la reconnaissance mutuelle des décisions, le titre exécutoire européen et l'injonction de payer européenne.

La législation dans l'espace de justice européen qui tend à s'accroître dans le domaine des procédures judiciaires représente un enjeu capital pour la profession et sera déterminante pour son évolution, celle d'un greffier / Rechtspfleger européen qui aura compétence pour gérer un livre foncier européen, un registre de commerce européen, un certificat d'hérédité européen...!

Les greffiers et Rechtspfleger doivent devenir des acteurs dans la construction de l'Europe du Droit. C'est ce but que s'est fixé l'Union Européenne des Greffiers de Justice en proposant ce livre vert.

Le bilan de la promotion du statut modèle de greffier/Rechtspfleger européen est donc honorable. Il ne se mesure pas en termes de bénéfices faramineux mais il a porté du fruit.

Les réponses au questionnaire adressé par l'EUR à ses pays membres permettent de mesurer les progrès effectués en plus de 20 ans et l'évolution de la profession sur le modèle des Rechtspfleger allemands ou autrichiens.

La dernière étude de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) « Rapport sur les systèmes judiciaires européens – Edition 2008 », paru en octobre de cette année, qui consacre son chapitre 8 aux personnels non juge des tribunaux, mentionne :



« l'existence aux côtés des juges d'un personnel compétent avec des fonctions et un statut reconnus est une condition essentielle pour un fonctionnement efficace de l'appareil judiciaire...une catégorie spécifique de personnel non-juge est celle des *Rechtspfleger*, inspirée du système germanique. Dans le statut modèle du *Rechtspfleger* de l'Union Européenne des Greffiers de Justice un *Rechtspfleger* répond à la définition suivante : organe judiciaire indépendant conformément aux fonctions qui lui sont délégués par la loi... On peut également relever l'adoption par plusieurs états membres du système germanique de *Rechtspfleger* (Bosnie Herzégovine, Croatie), ou de réflexions en cours dans d'autres Etats qui pourraient conduire à leur instauration. »

L'étude de la CEPEJ recense dans 43 états membres du Conseil de l'Europe 13 états dans lesquels interviennent des personnels exerçant des fonctions de *Rechtspfleger* ou similaires.

Le livre vert de l'EUR s'inscrit pleinement dans les objectifs de l'Union Européenne, ceux d'un « droit cohérent au niveau européen qui, sans bouleverser les droits nationaux, ne doit plus se limiter au *plus petit commun dénominateur* et non plus à régler les seuls aspects transfrontaliers des conflits » (Franco FRATTINI, ancien Vice-Président de la commission européenne).



## IV. Les différentes tâches des Rechtspfleger/Greffiers en Europe (greffier européen)

### A) Tâches dans l'administration et la gestion

Il appréhende des tâches de gestion en qualité de :

#### - Directeur :

Il est responsable pour le bon fonctionnement des services au sein de l'ensemble du tribunal et attributaire d'une large délégation du président du tribunal. Il est responsable du recrutement du personnel et de la répartition des tâches et des outils de travail, par exemple l'informatique. Il est le supérieur hiérarchique de tous les responsables de l'administration du Tribunal, de tous les collaborateurs du secrétariat du greffe, du service du protocole, de la gestion des dossiers (archives), de l'enregistrement central des affaires, du service du courrier, de la centrale téléphonique, des secrétaires, des huissiers, des concierges et des autres services.

#### - Chef de service et fonctionnaire d'encadrement :

Il est responsable de la gestion des ressources humaines, du paiement régulier des salaires, du budget et des achats, de la gestion et de la sécurité du bâtiment de la juridiction, du traitement des données, etc., il assiste le directeur.

#### - Réviseur :

Il est représentant des deniers de l'Etat, réviseur mandaté pour le calcul des frais de justice, ainsi que référent pour les questions de frais.

#### - Chef de la caisse de l'Etat

#### - Supérieur hiérarchique des services du greffe.

### B) Tâches juridictionnelles

Les tribunaux ont pour mission de protéger les droits des individus et à cet égard de procéder à des conciliations et de trancher des litiges.

Le Rechtspfleger appréhende, en particulier dans les tribunaux d'instance, c'est-à-dire aux avant-postes de la vie juridique, les tâches judiciaires qui lui sont dévolues par la loi, selon les règles de procédure, et relevant de la compétence du Tribunal, sans être lié à des directives d'un supérieur



hiérarchique en toute indépendance. Le Rechtspfleger assure en outre la quasi-totalité des tâches de l'exécution pénale en lieu et place du procureur.

### 1. Tribunaux de première instance (tribunal d'instance)

#### a) Affaires des associations

- convocation d'urgence du conseil d'administration,
- autorisation à des membres de convoquer l'assemblée,
- décisions concernant les inscriptions et la tenue des registres;

#### b) réception d'affirmation sous la foi du serment dans les affaires de

- reddition de comptes,
- succession,
- d'enquête et de garde d'objets ainsi que de vente de gage;

#### c) de crédit bail au sens de la loi sur le crédit bail;

#### d) de registre des biens matrimoniaux :

- Décisions concernant les inscriptions et la tenue du registre;

#### e) actes de notoriété y compris la réception de la déclaration;

#### f) affaires d'absence;

#### g) registre foncier

##### Décisions sur les demandes d'enregistrement lors de

- l'acquisition de terrain de propriété par achat, donation ou succession,
- constitution de droits d'habitation, droits de passage et autres servitudes,
- enregistrement des hypothèques et nantissements dans le commerce et à l'occasion de prêts à la construction,
- création de copropriété et de droits de superficie,
- modification de droits, par exemple, les cessions, l'effacement des hypothèques et des nantissements après remboursement du prêt, modification du rang des charges ;

#### h) registres maritimes et de constructions navales ;

#### i) registre des droits de gage des aéronefs ;

#### j) vente forcée et procédures de séquestre ;

#### k) procédures de distribution, hors exécution forcée ;

#### l) procédures de distribution, hors vente forcée ;

#### m) toute autre procédure de distribution judiciaire ;

#### n) affaires de tutelle, de sauvegarde de la famille et du droit des personnes

- décision dans le cadre de la gestion du patrimoine des enfants légitimes,
- suspension de la gestion du patrimoine en cas de danger,
- décisions sur les questions de garde des enfants et de représentation légale, de perturbations des droits des parents,
- la suspension de la représentation légale, en cas de conflit d'intérêts ,
- désignation de tuteurs complémentaires,
- ouverture des tutelles et de curatelle pour les mineurs orphelins,
- choix du tuteur et du curateur,
- désignation du tuteur et du curateur,



- assermentation du tuteur et du curateur,
- surveillance du tuteur et du curateur,
- réception des comptes de gestion et redditions de comptes,
- révocation du tuteur et du curateur en cas d'irrégularités,
- décisions concernant les autorisations judiciaires en matière de tutelle,
- tâches analogues dans les procédures de sauvegarde pour les majeurs fragiles,
- reconnaissance de paternité,
- reconnaissance de l'entretien,
- procéder à des mariages,
- décision relative aux divorces par consentement mutuel,
- certification du changement de la garde conjointe des enfants,
- mise en place d'accords patrimoniaux,
- exonération de la publication des bans,
- autorisation d'un conjoint pour la représentation de l'autre,
- remplacement de l'approbation de cette déclaration de l'époux empêché,
- modification du nom de famille ou du prénom,
- consentement à l'adoption,

o) affaires de succession

- certification de testaments,
- ouverture formelle de testaments et de pactes successoraux,
- décision relative à la succession et de délivrance de certificat d'hérédité en cas de succession légale et testamentaire,
- mise en place d'une curatelle ou d'une administration de la succession en cas de surendettement ou de succession vacante,
- sélection, désignation et surveillance du curateur ou de l'administrateur de la succession,
- autorisation judiciaire pour des opérations juridiques du curateur ou de l'administrateur de la succession,
- négociation entre plusieurs héritiers lors de conflits et pour le partage de la succession dans des cas particuliers ;

p) registre de commerce

- décisions relatives à l'inscription des commerçants,
- sociétés commerciales,
- sociétés en commandite,
- sociétés à responsabilité limitée,
- sociétés anonymes,
- contrôle des livres commerciaux,
- autorisation de licence pour l'exercice d'un commerce;

q) état des personnes et registres de l'état des personnes

- attribution de la nationalité,
- certification du changement de nom pour les mineurs,



- délivrance de procuration de vote,
- r) mise en œuvre de la procédure d'insolvabilité;
- s) contentieux civil
  - procédure nationale d'injonction de payer,
  - procédure européenne d'injonction de payer,
  - procédure européenne d'exécution,
  - procédure de déclaration judiciaire des droits,
  - procédure d'assistance juridictionnelle,
  - procédure d'aide juridictionnelle,
  - procédure relative à la fixation de la pension pour les enfants illégitimes,
  - procédure de fixation simplifiée de l'entretien des enfants légitimes,
  - délivrance de copies exécutoires dans des conditions juridiques précises (héritier, successeur lors d'une reprise d'entreprise, fourniture d'une contrepartie ou d'une garantie),
  - saisie de créances,
  - affaires de dépôts,
  - décisions dans les procédures d'exécution forcée,
  - Fixation des honoraires de l'avocat et des frais de justice,
  - recouvrement des taxes et droits de douane;
- t) exercice de l'activité d'un notaire;
- u) désignation d'arbitres dans les cas prévus par la loi;
- v) décisions judiciaires pour les élections.

## 2. Justice pénale, Ministère public

Alors que le ministère public est l'autorité de poursuite et le juge celui qui décide de la culpabilité de l'accusé, le cas échéant, du quantum de la peine, la mise en œuvre de la décision (= l'exécution des peines) est dans les mains du Rechtspfleger.

Le Rechtspfleger doit vérifier que la décision n'est plus susceptible de recours, recouvrer les amendes et, sur demande, statuer sur une demande de délais de paiement (report) ou un paiement par acomptes. Si l'amende n'est pas payée, il peut ordonner le recouvrement forcé, si le recouvrement est impossible il peut ordonner l'exécution d'une peine privative de liberté. En cas de peines privatives de liberté le Rechtspfleger fait convoquer pour le commencement d'exécution de la peine, et si le condamné est défaillant il peut décerner un mandat d'arrêt ou un avis de recherche pour le fugitif. Lorsque le condamné se présente pour exécuter sa peine, il appartient au Rechtspfleger de surveiller la durée de la peine privative de liberté au vu du jugement, car une détention plus longue que la peine prévue constituerait une privation de la liberté.

## C) Les institutions européennes et les tribunaux

Le Rechtspfleger européen est aussi à instaurer auprès des institutions et tribunaux européens en qualité d'organe de l'administration judiciaire et de gestionnaire.



## V. Formation du greffier européen en Europe

### Formation européenne

#### A) Niveau actuel de formation en Europe pour les Rechtspfleger et professions similaires

Pays	Formation
 Danemark	Trois années de formation initiale dans une école spécialisée pour employés de bureau et une formation interne organisée par l'administration de la justice
 Allemagne	Trois années d'études dans une école spécialisée supérieure de la justice se terminant par un diplôme académique de Rechtspfleger
 Estonie	Formation interne organisée par le ministère de la justice
 France	Etudes universitaires sanctionnées par un diplôme après a) 3 années pour les greffiers en chef b) 2 années pour les greffiers Suivies d'une formation de 18 mois de formation à l'Ecole Nationale des Greffes à Dijon Ainsi qu'une obligation de formation continue d'une durée de 10 jours par an pendant 5 ans après achèvement de la formation
 Italie	Quelques cours par an Pas d'école spécialisée ou d'études spécialisées
 Luxembourg	Formation théorique de 5 mois auprès de l'institut de formation administrative ; Nomination provisoire comme fonctionnaire stagiaire et examen théorique ; 3 années après la nomination passage d'un examen dans son administration ; Nomination définitive après réussite de l'examen ; 3 années après la nomination définitive possibilité de promotion
 Pays-Bas	Formation continue professionnelle
 Norvège	Fin d'études universitaires et école spécialisée
 Österreich	Formation à l'école de justice
 Rumänien	Ecole nationale pour les greffiers



## B) Formation européenne unifiée pour le greffier européen

Les ministres de l'éducation ont décidé lors de la conférence de Bologne en 1999 d'harmoniser les études supérieures, surtout de les rendre plus similaires, afin d'augmenter la mobilité des étudiants et de ceux qui ont terminé leurs études. Cette idée est à reprendre pour le greffier européen en vue d'un profil professionnel unifié dans un espace de droit de l'Union Européenne.

Les études dans le cadre d'une formation juridique unifiée dans l'Union Européenne doivent en général être structurées dans un premier module de qualification professionnelle (Bachelor) et dans un deuxième module de spécialisation (Master). Le Bachelor of Law (Baccalaureus Juris) se termine par un examen d'Etat.

La spécialisation pour être greffier européen est opérée par un stage pratique (période de stage du greffier).

La formation se déroule de façon détaillée comme suit :

	<b>Formation</b>	<b>Durée</b>
1 <sup>er</sup> degré	<b>Etudes de droit,</b> formation initiale élargie théorique <b>Fin des études : Examen d'Etat Bachelor of Law</b>	Début des études  3 ans
2 <sup>ème</sup> degré	<b>Stage pratique pour greffier</b> <b>(stage préparatoire)</b> <b>Auprès des tribunaux et parquets</b>	  1 an
3 <sup>ème</sup> degré	<b>Nomination en tant que greffier</b>	
4 <sup>ème</sup> degré (en option)	<b>Etudes de Master avec référendariat</b> Spécialisation <b>Fin : Examen d'Etat Master of Law</b>	  2 ans
	<b>Professions juridiques :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Avocat</li><li>- Juge</li><li>- Procureur</li><li>- Notaire</li><li>- Administration supérieure</li></ul>	

### 1<sup>er</sup> degré

Etudes générales de droit à l'université ou dans une école spécialisée d'une durée de 3 ans.

#### Contenu des études :

- Droit civil
- Droit de l'exécution :
  - droit général de l'exécution
  - droit de l'insolvabilité



- droit des ventes forcées,
- Droit de la famille :
  - Droit du mariage
  - Droit du divorce
  - Droit des pensions alimentaires
- Droit des tutelles et des curatelles,
- Droit des successions,
- Droit du livre foncier,
- Droit des registres,
- Droit pénal,
- Droit de l'exécution des peines,
- Droit administratif,
- Droit constitutionnel,
- Droit européen,

Des épreuves partielles jalonnent ce parcours, dont il est tenu compte pour la note globale lors de l'examen d'Etat.

## **2<sup>ème</sup> degré**

Après réussite de l'examen d'Etat il convient de suivre un stage pratique de greffier (stage préparatoire) auprès des tribunaux et parquets. L'accès se fait par concours. La durée du stage préparatoire est d'un an.

### **Contenu du stage pratique**

- a) Juridiction gracieuse
  - droit de la famille et des tutelles,
  - droit des successions,
  - droit commercial et des sociétés,
  - registre de commerce, registre des coopératives, registre des associations et registres matrimoniaux, registre des entreprises, registres des navires et aéronefs,
  - actes de notoriété,
  - scellés,
  - établissement de procurations électorales
  - décisions d'attributions de la nationalité,
- b) affaires pénales
  - exécution des peines avec mandat d'arrêt, d'amener, et avis de recherche,
  - autorisation de paiement échelonné de peines d'amendes
  - Décision d'exécution des peines privatives de liberté ou rejet des peines de substitution par l'accomplissement d'un travail d'intérêt général,
  - ministère public devant le tribunal d'instance ou de district



## c) affaires civiles

- injonction de payer nationale
- injonction de payer européenne,
- vente forcée et administration forcée d'immeubles,
- procédures d'insolvabilité,
- procédures de partage,
- procédures de taxation des frais,
- exécution forcée des biens meubles,
  - o saisie de créances
  - o protection contre l'exécution forcée
  - o réception de l'affirmation sous la foi du serment pour la révélation du patrimoine
- procédures concernant les pensions alimentaires,
  - o création et modification de titres alimentaires
- audition de témoins,
- entraide judiciaire,
- décisions en matière d'aide juridictionnelle,
- décisions en matière d'expertise,
- relevé de forclusion,

## d) activités administratives

- directeur de greffe, chef de service,
- référent ou responsable pour les ressources humaines (fonctionnaires et contractuels),
- chef de la caisse du tribunal,
- supérieur hiérarchique du greffe,
- recrutement et nomination,
- élaboration et exécution du budget,
- administration des bâtiments,

**3<sup>ème</sup> degré**

Nomination en tant que greffier avec habilitation à prendre, en qualité d'organe indépendant de la justice, des décisions susceptibles de recours devant l'instance supérieure.

La décision de nomination du greffier en tant que fonctionnaire ou employé est réservé à chaque Etat et selon la Constitution de chaque Etat.

**4<sup>ème</sup> degré (facultatif)**

Continuation des études jusqu'au Master of Law y compris une période de « référendariat »

Ces études peuvent être au choix :

- a) continuées après celles de greffier (degré 1 à 3), avec possibilité de raccourcir la période de « référendariat » par la reconnaissance des formations des degrés 1 à 2,



ou

b) continuées après la formation initiale de Bachelor of Law

Contenu des études

- Approfondissement des matières juridiques précédentes,
- Spécialisation dans d'autres domaines juridiques

Des épreuves partielles accompagnent ce parcours dont il est tenu compte dans la note globale lors de l'examen d'Etat.



## VI. Effets positifs du transfert de tâches au greffier européen

### A) L'espace de droit européen grandit

L'**espace de droit européen grandit** soit en territoire par l'accueil ou l'adhésion d'autres pays européens, soit intellectuellement par la recherche d'un cadre commun de références pour un droit civil européen, l'harmonisation croissante des systèmes juridiques nationaux et l'approfondissement du droit européen. L'avenir de l'Europe réside dans la création d'une sphère démocratique, sociale et fondée sur l'Etat de droit, dans la création d'une union toujours plus étroite entre les peuples. Le mandat politique de l'Union Européenne en matière de justice qui en résulte, réside dans la **vision ordonnée d'un espace de liberté, de sécurité et de justice** (voir art. 3, al. 2 traité UE et art. 67 al. 1 traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne - TFUE). De plus en plus de citoyens de l'Union Européenne cherche et trouve l'accès à la justice, ceci aussi bien au niveau national que transfrontalier. On en trouve la confirmation au regard du règlement européen sur les notifications (en vigueur depuis le 31.05.2001), le règlement européen sur l'insolvabilité (en vigueur depuis le 31.05.2002), le règlement sur le titre exécutoire européen (en vigueur depuis le 21.10.2005), le règlement sur l'injonction de payer européenne (entre en vigueur le 12.12.2008) et le règlement européen sur les petites créances qui entrera en vigueur le 01.01.2009. Par ailleurs l'article 86 du traité prévoit par exemple au regard de la méthode de travail de l'Union Européenne, la mise en place d'un parquet européen qui permettra de promouvoir l'**institutionnalisation judiciaire** au niveau européen. On peut en déduire que le nombre d'affaires de nature transfrontalière va augmenter de façon sensible. *En Europe le droit ne s'arrête pas aux frontières.*

L'extension progressive de cet espace implique aussi que les **compétences des tribunaux** vont augmenter et que les **ressources de la justice** seront sollicitées de façon plus importante. Ceci en lien avec le danger de voir les délais de procédure s'allonger, d'un déficit d'équité et enfin d'une perte de confiance dans la population. En outre la charge de travail plus importante des tribunaux a des conséquences budgétaires lourdes qui ne se répercutent pas seulement sur le seul budget de la justice. Dans la mesure où l'Union Européenne repose un pilier de légalité, la résolution de ce problème structurel revêt pratiquement une signification existentielle. Pour relever ce défi, l'Union doit rechercher des **concepts de politique judiciaire** appropriés à soutenir l'élargissement de l'espace de droit européen.

La création d'un **greffier européen**, organe indépendant de la justice, est un tel concept. Dans le contexte de l'agenda judiciaire de l'Union Européenne, le débat doit être approfondi pour voir si la création d'un greffier européen ne pouvait pas contribuer stratégiquement à construire et garantir des systèmes juridiques efficaces. L'histoire judiciaire, plus que centenaire, a montré par exemple en Allemagne, que le Rechtspfleger s'avère être le garant sûr et flexible de structures juridiques efficaces. Le panel exceptionnel de ses attributions en sont la marque, ainsi que son indépendance et son autonomie, et aussi sa collaboration effective avec d'autres organes de l'organisation judiciaire comme par exemple les juges et les procureurs.



Il est dès lors légitime de placer le Rechtspfleger à côté du juge, en tant que **2ème pilier du 3ème pouvoir**. Guy De Vel, directeur général des affaires juridiques du Conseil de l'Europe disait en 2001 dans l'avant-propos à l'étude comparative de l'Union Européenne des Greffiers « Statuts et fonctions du Greffier/Rechtspfleger » : *Le greffier de justice est l'un des garants de l'efficacité de la justice. Ses tâches non-judictionnelles et jurisdictionnelles contribuent à améliorer le fonctionnement de la justice, à veiller au respect des procédures judiciaires et à en accélérer le cours.* ». Il est dès lors conséquent que le rapport « *Services judiciaires européens. Edition 2008 (données 2006)* » de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (**CEPEJ**) consacre au **Rechtspfleger** un chapitre propre (CEPEJ rapport cité pages 83 et ss.) Y sont mentionnés 12 pays européens où les Rechtspfleger, respectivement greffiers ou professions similaires contribuent au fonctionnement et à l'efficacité de la justice dans l'espace de droit européen. Sont mentionnés l'Allemagne, l'Autriche, La Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République Tchèque, l'Estonie, la Hongrie, l'Islande, la Pologne, la Slovaquie, l'Espagne et la Suisse. Du point de vue de l'Union Européenne des Greffiers il convient d'y rajouter la France, le Danemark, la Norvège, La Roumanie, la Suède, la Finlande, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal. Par ailleurs du point de vue de l'Union Européenne des Greffiers il faut mentionner ses membres associés à savoir le Maroc, le Japon et la Tunisie. La Turquie mène une réflexion pour instaurer le Rechtspfleger en qualité d'organe indépendant de la justice. *L'espace de droit européen grandit et partant l'espace pour la création d'un greffier européen.*

## **B) Le traité de Lisbonne, nouvelle référence pour une politique de justice**

Le **traité de Lisbonne** signé le 13 décembre 2007 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des 27 pays membres représente la référence la plus importante de politique de justice et de l'intégration européenne. L'Union Européenne y manifeste entre autres son intention d'une collaboration encore plus étroite. Une attention particulière doit être portée au fait que le traité de Lisbonne, en son article 3, al 2 (traité UE) mentionne une organisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice avant l'instauration du marché intérieur visé à l'article 3 al. 3 du traité européen. Cela justifie non seulement les succès judiciaires et progrès du passé mais doit aussi être compris comme une valorisation et une mission pour l'avenir du droit en Europe. L'évolution des 10 dernières années et la construction de structures basées sur l'Etat de droit en Europe orientale l'ont montré, que le droit se développe de plus en plus « *vers un agrégat du changement* » (Mark Leonhard, *pourquoi l'avenir appartient à l'Europe*, page 65). Le **changement** signifie aussi que les systèmes judiciaires doivent être plus réactifs et flexibles. A cet égard le **Rechtspfleger** s'est avéré être un vecteur particulièrement important compte tenu de sa formation universelle et qualifiée et du renfort particulièrement important qu'il apporte au sein de la justice, en l'occurrence à côté du juge respectivement du procureur et du notaire. Le vaste panel de ses attributions, ses responsabilités et son statut permettent au Rechtspfleger de régler une grande partie des affaires qui arrivent dans les tribunaux, les parquets, les services administratifs.

En outre le traité de Lisbonne prévoit la mise en place d'une **coopération simplifiée renforcée** comme élément complémentaire d'intégration (voir art. 20 Traité UE en relation avec l'article 326



(traité fonctionnement UE). La coopération renforcée est à présent possible dans tous les domaines politiques et donc de façon renforcée dans le domaine de la coopération judiciaire. Actuellement (août 2008) 9 Etats membres de l'Union ont déclarés être prêts à une coopération renforcée en matière de divorce. La **coopération judiciaire** dans les affaires civiles et pénales est réglée par les articles 81 et 82 du traité sur le fonctionnement de l'UE.

Si de plus en plus de citoyens cherchent et trouvent le droit et la justice, les systèmes judiciaires de chaque état **communient** également ensemble de façon accrue et dans des proportions telles que la justice se trouve confrontée à des défis importants. Il faut ainsi citer la construction du **réseau judiciaire européen**, la mise en place de **portails juridiques** européens et la création d'**atlas juridiques** européens. Dans un communiqué de presse de la commission européenne du 23 juin 2008, le vice-président de la commission *Jacques BARROT* expose que le réseau judiciaire européen doit bénéficier d'un nouveau cadre juridique et de moyens complémentaires. En outre Jacques BARROT déclarait : *« Le réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale est l'outil privilégié pour faire véritablement et concrètement de l'Europe un espace de justice en matière civile, dans lequel les autorités et les juges des Etats membres collaborent efficacement entre eux. Un espace que nous bâtissons pas à pas, pierre par pierre, au service de nos concitoyens. »*.

Il faut également mentionner les plans qui visent un renforcement de l'**institutionnalisation** (comme le projet de parquet européen, voir art. 86 traité fonctionnement UE). Pas à pas le **caractère supranational de la justice** en Europe doit être activé ce qui provoquera à son tour de nouveaux défis alors que les ressources de la justice sont limitées. Une charge de travail de plus en plus importante des tribunaux en est la conséquence. L'introduction du **greffier européen** est à cet égard un facteur important de stabilisation des systèmes judiciaires. Enfin en raison du caractère supranational que l'on veut donner à la justice, on peut d'ores et déjà constater que certaines tâches ne sont plus obligatoirement appréhendées par un juge ou un procureur. C'est d'autant plus vrai qu'un domaine que le juge se réserverait ne serait plus ici justifié et qu'au surplus la pratique des tribunaux de certains pays membres réserve au *Rechtspfleger* sa **place** au sein de la **communion entre les systèmes judiciaires**. Cela garantit non seulement une contribution importante à la réalisation du droit, à une intégration juridique des pays membres qui ont adhéré mais aussi une contribution à un fonctionnement unifié du marché intérieur. L'article 81 al. 2 du traité fonctionnement UE l'exprime clairement dans la mesure où il maintient une **connexité entre justice efficace et fonctionnement sans entraves du marché intérieur**. Selon le traité de Lisbonne toujours, l'Union Européenne constitue un espace particulier de droit dans lequel les ordres et **traditions juridiques** doivent être respectés (voir article 67 al. 1 traité fonctionnement UE). Dans une histoire plus que centenaire et fructueuse, le **Rechtspfleger** est devenu partie intégrante de la tradition juridique européenne – *mais aussi une tradition qui constitue un potentiel important pour le futur, également dans le contexte du traité de Lisbonne*.



### C) Garantir un meilleur accès des citoyens de l'Union Européenne à la justice – access to justice

L'article 67 al 4 (traité fonctionnement UE) prévoit que l'Union **facilite l'accès au droit**. Cet effort de l'Union d'assurer au citoyen un meilleur accès au droit se trouve déjà dans le *programme de La Haye qui prévoit le renforcement de la liberté, de la sécurité et du droit dans l'Union Européenne* et qui a été adopté les 4-5 novembre 2004 (ABI C 53 du 3.3.2005 page 1). L'Union est appelée de ce fait à développer une coopération judiciaire dans les affaires civiles et pénales et à prendre des mesures qui doivent garantir un **accès effectif au droit**, art. 81 al. 2, e, traité fonctionnement EU. De même le projet présenté le 23.06.2008 à Bruxelles par la *commission européenne* pour décision du Parlement et du Conseil en vue d'une modification de la décision 2001/470/CE du Conseil portant sur l'instauration du réseau judiciaire européen en matière civile et pénale porte sur les effets transfrontaliers d'un meilleur accès à la justice. Y est liée la problématique de la réalisation de l'accès au droit – **access to justice**- dans la pratique.

Le **rapport n° 292 de l'euro-baromètre** de la commission européenne publié en avril 2008 a montré qu'actuellement *plus de la moitié des européens* sont d'avis que l'accès transfrontalier à la justice se fait difficilement (euro-baromètre n° 292, page 6). En conséquence 74 % des européens sont favorables à des *mesures complémentaires* au niveau de l'union européenne pour faciliter l'accès des citoyens européens à la justice. Dans ce contexte il faut mentionner ce qu'a écrit Guy DE VEL, directeur général des affaires juridiques du Conseil de l'Europe en 2001 dans l'avant propos à l'étude comparative de l'EUR : «*De même le greffier de justice joue un rôle essentiel de trait d'union entre le public et le juge, permettant ainsi un meilleur accès des citoyens à la justice* » Un aperçu de la situation des **greffiers** démontre qu'aucune autre activité n'est aussi étroitement liée que celle du juge et du greffier. De plus le Rechtspfleger est, dans la plupart des affaires qu'il traite en qualité d'organe indépendant et autonome de l'organisation judiciaire, celui qui donne accès au droit de façon primaire et immédiate, le **trait d'union entre le citoyen et le droit**. Il s'est avéré aussi utile sur un plan juridique que social que dans les procédures judiciaires qui sont menées et accompagnées par le Rechtspfleger il n'y a **pas obligation de constituer avocat** (*justice en direct*). De cette façon le citoyen bénéficie d'un accès plus rapide, moins complexe et moins onéreux à ses droits ce qui, précisément en matière de juridiction gracieuse, revêt une importance centrale. En cette matière le citoyen est maître de la procédure, il donne l'impulsion pour engager la procédure, en fixer l'objectif et la fin.

Dans ce domaine, mais dans tous les autres également, il convient d'éviter une **assymétrie de l'information** entre citoyens et la recherche du droit.

Dans ce contexte le **Rechtspfleger** s'avère un concept de politique judiciaire en harmonie avec l'agenda de l'Union Européenne qui, dans l'article 1 traité UE se définit comme une union toujours plus étroite entre les peuples européens et dans laquelle les décisions doivent être prises **au plus près des citoyens et de façon publique**. Si l'on jette un coup d'oeil sur la pratique judiciaire on s'aperçoit que les procédures menées et accompagnées par les Rechtspfleger sont marquées par un maximum



de proximité du citoyen. Dans chaque phase de la procédure le Rechtspfleger **dialogue** avec le justiciable – on ne peut atteindre plus de proximité et ainsi plus de symétrie de l'information. Le Rechtspfleger contribue ainsi à soutenir la position du citoyen. Le Rechtspfleger contribue ainsi à aider le citoyen à recouvrer son argent, délivre des certificats qui lui permettent de prouver ses droits de succession, prend des décisions qui permettent la mise en oeuvre de l'exécution forcée, tient des registres publics que le citoyen peut consulter, fixe des indemnités et dirige les greffes.

Il apparaît de ce fait conséquent de provoquer des consultations sur la création d'un **greffier européen** qui pourrait contribuer notablement à garantir l'**access to justice**.

#### **D) Viser une plus grande confiance du citoyen européen dans la justice – public confidence**

Selon l'**euro-baromètre n° 290** de la commission européenne, publié en juin 2008, 76 % des *européens* sont d'avis que les pays membres doivent développer des efforts plus importants dans l'échange d'informations judiciaires et policières. De façon générale les citoyens ne se sentent pas suffisamment informés sur les thèmes qui sont en rapport avec la création d'un espace de liberté, de sécurité et de droit (cf euro-baromètre n° 290 page 32). Alors que la majorité des *citoyens* ne souhaitent actuellement pas obtenir plus d'**informations** sur les autres domaines politiques, celui concernant la justice présente une autre image. L'euro-baromètre N° 290 apporte une information sur l'intérêt plus grand dont font preuve les citoyens afin d'obtenir plus d'informations sur les thèmes suivants : d'une part sur la protection et la défense des droits de l'homme mais aussi d'autre part sur la **qualité de la justice** (cf euro-baromètre cité page 32) : *The areas where people are most interested in receiving further informations are promoting and protecting fundamental rights, including children's rights and quality of justice* ».

Parallèlement le rapport de la **CEPEJ** 2008, *European judicial systems*, fait état de la **public confidence** des citoyens dans leurs systèmes judiciaires (cf page 60). De ce fait il convient également de rechercher des concepts de politique judiciaire qui sont aptes, compte tenu de leur proximité particulière avec les citoyens, à susciter une plus grande satisfaction quant à la justice. Celui qui suscite plus de *public confidence*, suscite généralement un plus grand degré d'acceptation au sein de l'Union. Le citoyen se sent plus sûr lorsqu'il accède à ses droits plus rapidement. La réponse là aussi réside dans l'instauration d'un **greffier européen** qui, en tant qu'acteur de l'organisation judiciaire, agit dans la proximité du citoyen. Les attributions qui lui sont confiées, son indépendance et son autonomie en sont la preuve et lui confèrent une place particulière au sein de la justice, mais aussi une *place particulière aux côtés des citoyens*. Enfin ceci contribue également à la réussite du projet européen.

#### **E) Evaluation de la justice - éviter les dysfonctionnements**

Ceci est contredit par une pratique judiciaire qui est marquée par une **surcharge permanente et des délais de procédures très longs**, générateurs de déficit d'équité. De ce fait il en résulte non seulement des *dégâts économiques* importants mais aussi une perte de confiance au sein de la



population. L'**article 6 de la convention européenne des droits de l'homme** prévoit dès lors que chacun a droit à défendre sa cause devant un tribunal indépendant et impartial et *dans un délai raisonnable*. En cas de violation, il s'agit d'une violation des droits de l'homme qui conduit à des demandes de dédommagement. Dans ce contexte il faut mentionner que 44 pays européens disposent d'un système de compensation légale pour remédier à ces **dysfonctionnements judiciaires** (Rapport CEPEJ Edition 2006, European Judicial Systems, pages 67 et ss). La cour européenne peut également condamner les états membres à des dommages-intérêts lorsqu'il constate une durée de procédure exagérée. Ceci peut mener également au questionnement sur l'opportunité de l'instauration du **greffier européen** qui pourrait contribuer à éviter les dysfonctionnements, à garantir une durée de procédure raisonnable et ainsi diminuer le paiement des **compensations**. Car l'instauration d'un **greffier européen** permet aux juges et aux procureurs de se concentrer sur leurs tâches essentielles en l'occurrence la mission de dire le droit et des poursuites pénales effectives qui garantissent le droit à la justice et permettent de rétablir la confiance des citoyens en leur justice. Ceci est particulièrement évident dans les **contentieux de masse** en matière d'exécution forcée, comme les injonctions de payer nationales ou européennes, dans le domaine de la tenue des registres publics (Registre de commerce et livre foncier). L'injonction de payer permet par exemple de régler de nombreuses affaires civiles ce qui allège la tâche des juges. Compte tenu de sa formation étendue et du large panel de ses tâches le Rechtspfleger s'est avéré particulièrement apte à participer à la réalisation rapide de réformes innovantes au sein de la justice. Dans la mesure où les compensations financières atteignent des montants exorbitants en cas de procédures trop longues, des économies budgétaires peuvent aussi être réalisées. La **recommandation n° R (86)12** du comité des ministres du **Conseil de l'Europe**, *concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts*, adoptée le 16 septembre 1986 est complémentaire. Compte tenu du nombre croissant d'affaires devant les tribunaux, du danger d'une durée de procédure trop longue et de la grande charge de travail des juges par des tâches non-juridictionnelles, la recommandation adressée aux pays membres fait mention d'une réflexion à mener sur un transfert de telles tâches à des fonctionnaires de justice qualifiés sur le modèle du Rechtspfleger allemand et autrichien. L'idée du **greffier européen** est liée à cette idée, une option avec une **compétence d'évaluation** élevée dans l'espace de liberté, de sécurité et de droit. Parallèlement l'instauration d'un greffier européen contribue à la création de structures juridiques solides et flexibles qui permettent un équilibre judiciaire avec des objectifs précis. *Confier plus de fonctions aux Rechtspfleger est un moyen de s'opposer de façon effective aux dysfonctionnements.*

## **F) L'efficacité de la justice – effet de synergie**

Enfin il ne suffit pas de mettre en lumière les compétences d'évaluation du greffier européen, mais aussi les **effets de synergie** qui sont liées avec l'instauration du **greffier européen**. L'histoire du Rechtspfleger allemand peut servir de modèle car elle est étroitement liée à l'histoire des **réformes de la justice**. *L'histoire du Rechtspfleger allemand est l'histoire de l'évaluation de la justice*. Précisément dans les périodes de *budgets réduits* le développement du Rechtspfleger a été accéléré. En ce faisant on n'a pas créé de contre-poids au juge mais un moment d'équilibre complémentaire et moins



onéreux. Les Juges et les Rechtspfleger ont le devoir d'aider le citoyen à trouver ses droits. L'instauration du Rechtspfleger ouvre pour la justice la possibilité de s'opposer au « *gachis éhonté en temps de juge* » (Adikes en 1906). Il faut particulièrement souligner que les juges sont occupés par une *multiplicité de tâches et de contentieux de masse* qui ne relèvent pas de leurs *tâches juridictionnelles* propres mais plus de la *prévoyance et de l'assistance judiciaire* et à cet égard il faut compter par exemple les tâches relevant de la juridiction gracieuse et de l'exécution forcée. Dans l'objectif d'une justice efficace, dynamique et moins chère, il est nécessaire que les juges se concentrent sur les décisions contentieuses et la justice pénale et délèguent des tâches qui ne sont pas nécessairement juridictionnelles à des fonctionnaires qualifiées, comme par exemple le Rechtspfleger. La même chose est valable pour les procureurs. Des **synergies** peuvent ainsi être trouvées en transférant des tâches non juridictionnelles aux Rechtspfleger qui s'avèrent être une alternative moins chère que le recrutement complémentaire de juges. En outre les juges ainsi libérés peuvent se consacrer aux tâches juridictionnelles effectives et être affectés dans les domaines où les charges de travail sont particulièrement lourdes. Un effet budgétaire est à souligner dans la mesure où l'on évite de recrutement de juges supplémentaires. De plus un transfert complet de tâches au Rechtspfleger permet de supprimer les réserves de transfert et les doubles compétences gênantes, responsables de perturbations dans les procédures et les processus d'organisation au sein des tribunaux. *Des synergies peuvent alors être obtenues* si l'on cible une plus grande **économie de procédures**.



## VII. Conclusions

L'Union Européenne des Greffiers recommande aux ministres de la justice des Etats de l'Union Européenne, sur la base de la recommandation n° R(86)12 du comité des ministres aux pays membres concernant des mesures de nature à éviter et à réduire la surcharge de travail des tribunaux (adoptée par le comité des ministres le 16 septembre 1986 lors de la 399ème session des délégués des ministres conformément à l'article 15b des statuts du Conseil de l'Europe) et sur la base des résultats de la CEPEJ (Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice), de transférer des tâches juridictionnelles et administratives à des fonctionnaires de justice de statut élevé et de créer un profil professionnel conforme à ce livre vert. Ceci contribue un justice plus efficace et plus proche des citoyens.

Dans la mesure où ces tâches ne relèvent pas de la justice, ce profil professionnel peut être mis en place auprès d'autres institutions (par exemple les notaires).

En outre l'Union Européenne des Greffiers recommande conformément aux résultats de la conférence des ministres de l'éducation à Bologne en 1999 d'harmoniser la formation juridique auprès des écoles supérieures conformément au projet de ce livre vert. Cela servira à une harmonisation de la qualification du profil professionnel unifié de greffier européen.