



Syndicat 
de la **Magistrature**

GUIDE DES
DROITS
DES
MAGISTRATS

Édition 2013

A la suite de la convocation et de l'audition en pleine nuit de collègues du parquet de Sarreguemines par l'Inspection des services judiciaires, le Syndicat de la magistrature faisait le constat d'un manque cruel d'information et prenait l'initiative en mai 2010 de rédiger et diffuser un premier *Guide des droits des magistrats*.

Il s'agissait alors de permettre à ceux-ci de se repérer dans le dédale de textes et de règles non écrites qui régissaient leur carrière.

Les droits des magistrats ne pouvant s'envisager au seul prisme de leurs relations individuelles avec l'administration, un second tome consacré à la démocratie en juridiction était publié en novembre 2010.

Le guide que vous avez entre les mains regroupe ces deux tomes, actualisés et complétés.

Mais pour tenir compte d'un contexte professionnel de plus en plus difficile, marqué par des pratiques managériales productivistes et autoritaristes, il fallait un vade-mecum complet, enrichi de nombreux articles tels que l'évaluation de la charge de travail, les CHSCT, la souffrance au travail, l'action syndicale, la liberté d'expression...

Depuis sa création en 1968, le Syndicat de la magistrature a été à l'origine de nombreuses actions qui ont débouché sur la reconnaissance de droits pour les magistrats et ont provoqué d'importantes évolutions au sein de la magistrature.

Au moment où certains de ces acquis sont remis en cause, le Syndicat de la magistrature vous devait ce vade-mecum.

***Vade-mecum* : venez avec nous !**

9 – LE STATUT

10 **Nomination et mutation**

Le processus de nomination

- Le rôle de la Direction des services judiciaires
- Le rôle du Conseil supérieur de la magistrature

12 **La jurisprudence du conseil supérieur de la magistrature**

- Nécessité d'exercer deux ans dans un poste avant toute mutation
- Outre-mer
- Passage entre parquet et siège dans une même juridiction
- Avancement dans une même juridiction
- Chefs de juridiction

14 **Conditions d'âge**

15 **Incompatibilités**

- Limitations géographiques
- Incompatibilités fonctionnelles

16 **Déclarations de patrimoine et conflits d'intérêt**

17 **Distinctions honorifiques**

21 **Focus - LE STATUT DU MAGISTRAT PLACÉ**

24 **Les positions statutaires**

Activité et mise à disposition

- Les conditions de la mise à disposition
- Les effets de la mise à disposition
- La fin de la mise à disposition

26 **Le détachement**

- Formalités pour le détachement
- Les quatorze cas de détachement de la fonction publique
- Les effets du détachement
- Durée et fin du détachement

31 **Focus - LES CONDITIONS D'OCTROI : OPACITÉ OU TRANSPARENCE ?**

32 **Le détachement à l'enm**

35 **La disponibilité**

- Les formalités d'octroi d'une disponibilité.
- Les trois types de disponibilité
- Fin de la disponibilité

40 **Les congés et les RTT**

41 **Le compte épargne temps**

- Ouverture et alimentation
- Les règles de fonctionnement du CET
- Que reste-t-il des CET ouverts avant 2009 ?
- Clôture du CET

- 44 **Les congés spécifiques**
Le congé parental
Le congé de présence parentale
Les congés liés à l'état de santé
- 50 **Le temps partiel**
Le temps partiel de plein droit
Le temps partiel soumis à autorisation
La rémunération du temps partiel
- 54 **L'évaluation et l'avancement**
L'évaluation
L'obligation d'évaluer
Le processus d'évaluation
Les recours contre l'évaluation
- 61 **FOCUS - QUELLE ÉVALUATION ?**
- 63 **L'inscription au tableau d'avancement**
Les conditions d'inscription
La procédure d'inscription
Les *réclamants*
L'inscription avec vocation limitée
Les recours
- 68 **L'avancement hors hiérarchie**
Les conditions d'ancienneté
Les filières
La condition de mobilité statutaire
Les conditions fixées par le CSM
- 70 **FOCUS - LE DOSSIER**
- 72 **Le calcul de l'ancienneté et de la reconstitution de carrière**
Calcul de la reprise indiciaire
Calcul de la reprise d'ancienneté
- 74 **La procédure disciplinaire**
L'enquête administrative
- 78 **L'enquête disciplinaire**
- 80 **L'audience disciplinaire**
- 84 **FOCUS - L'AVERTISSEMENT**
- 86 **La saisine du csm par le justiciable**
- 89 **FOCUS - PROTECTION STATUTAIRE ET RESPONSABILITÉ**
- 94 **La formation continue des magistrats**
- 95 **FOCUS - DU CSAJ AU CADEJ**

99 – LES CONDITIONS DE TRAVAIL

- 100 **L'évaluation de la charge de travail**
 - Lutter contre le productivisme judiciaire
- 101 Hiérarchie et rendement contre autonomie et adaptation
 - Privilégier l'humain sur l'uniformisation technique
- 104 **Les chsct**
- 110 **Le rôle du chef d'établissement**
 - Le chef d'établissement
- 111 Le chef de service
- 112 Les documents obligatoires pour chaque établissement
- 114 **La protection des personnes**
 - La médecine de prévention
- 116 L'inspection santé et sécurité au travail
- 118 **FOCUS - LA SOUFFRANCE AU TRAVAIL**
- 122 **L'action sociale**
- 124 **FOCUS - LA PRISE EN COMPTE DU HANDICAP**

127 – DE LA DÉMOCRATIE EN JURIDICTION

- 128 **Le droit au juge naturel**
 - Qu'est ce que le juge naturel?
 - La situation en France : le cauchemar de Montesquieu
- 132 **FOCUS - LA FRANCE NE RESPECTE PAS LES STANDARDS EUROPÉENS**
- 134 **La démocratisation du fonctionnement des juridictions : un objectif à atteindre**
- 135 Le décret du 23 décembre 1983 : un espoir déçu
- 136 La situation actuelle :
 - le pouvoir discrétionnaire des chefs
 - Le vaste champ des délégations et désignations présidentielles
- 141 **FOCUS - LES ASSISES : UN JUGE A-NATUREL!**
- 142 **FOCUS - LA JIRS OU LE PAROXYSMES DU JUGE A-NATUREL**
 - Le rôle résiduel de l'assemblée générale dans l'affectation des juges
- 144 **FOCUS - QUI DÉCIDE DU NOMBRE DES AUDIENCES CORRECTIONNELLES?**
 - HISTOIRE D'UNE RÉGRESSION

- 146 **Et au parquet ?**
Les outils de la démocratie interne
- 148 Le procureur naturel
- 149 **Focus - LUTTER POUR LA LIBERTÉ DE PAROLE À L'AUDIENCE**
- 152 **Focus - LA LIBERTÉ DE PAROLE À L'AUDIENCE EN EUROPE**
- 154 **Et ailleurs en europe**
155 En Espagne
158 En Allemagne
- 162 **Les modes de résistance interne**
163 Faire vivre les commissions
164 Établir une véritable stratégie de l'ordre du jour des assemblées générales
165 Recourir au vote à bulletin secret
- 168 **Focus - LA CHECK-LIST DES AG**
Les convocations
La constitution du bureau
La question sensible du quorum
La question du procès-verbal
Le rôle des syndicats
Le règlement intérieur
- 172 **Les modes de résistance externe**
La médiatisation
- 173 Les recours juridictionnels
- 174 Le rôle du conseil supérieur de la magistrature
- 175 **Focus - LUTTER CONTRE LES INÉQUITABLES PRIMES DE RENDEMENT**
- 178 **Action syndicale locale : quels droits ?**
179 Local syndical
180 Utilisation du matériel de l'administration
Affichage syndical
181 Distribution de documents
Réunions syndicales
- 181 **Focus - LES DROITS SYNDICAUX, IL FAUT S'EN SERVIR !**
- 182 Congé pour formation syndicale
- 184 **Le droit de grève**
- 186 **Focus - LIBERTÉ D'EXPRESSION ET OBLIGATION DE RÉSERVE**

LE STATUT

La question de l'indépendance de la justice, clé de voûte de la séparation des pouvoirs, est, depuis près d'un demi-siècle, au centre des réflexions du Syndicat de la magistrature et de ses combats en faveur d'une justice à l'abri des pressions et égale pour tous.

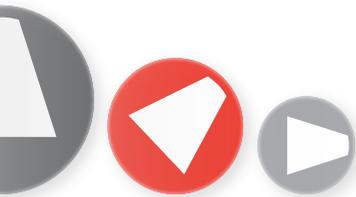
Un Conseil supérieur de la magistrature profondément rénové, pluraliste et doté de pouvoirs étendus est indispensable.

Une réforme du statut des magistrats, autre pilier essentiel de leur indépendance, est tout aussi nécessaire.

Cette indépendance, qui est pour les magistrats un devoir et pour les citoyens une garantie, justifie notamment de confier au CSM les propositions de nomination de tous les magistrats, du siège comme du parquet, ainsi que la gestion de leur entière carrière.

Elle nécessite également un statut plus protecteur pour les magistrats du parquet et du siège dans les fonctions les plus exposées, une remise en cause du pouvoir considérable dévolu à la hiérarchie en matière d'évaluation et d'avancement, une procédure d'enquête administrative respectueuse des règles du procès équitable...

Certains droits doivent se gagner par des réformes, d'autres par la connaissance et l'usage des règles déjà applicables. C'est la raison d'être de cette première partie du guide des droits des magistrats.



Nomination et mutation

■ Le processus de nomination

Le rôle de la Direction des services judiciaires

Le processus de nomination des magistrats dépend, en grande partie de la direction des services judiciaires (*DSJ*). Celle-ci, sous l'autorité du ministre de la Justice, propose tous les mouvements des magistrats du parquet et ceux du siège à l'exception des magistrats de la Cour de cassation, des premiers présidents de cours d'appels et des présidents de tribunaux de grande instance qui le sont par la formation du siège du Conseil supérieur de la magistrature (*CSM*).

Les nominations des magistrats du siège et du parquet obéissent à des règles différentes. Alors que les magistrats du siège sont nommés après avis conforme du CSM, pour les magistrats du parquet, le CSM ne rend qu'un avis simple. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle de juillet 2008, les propositions de nomination des procureurs généraux, qui étaient auparavant prises en conseil des ministres, sont également soumises à l'avis (simple) de la formation du parquet du CSM. Cette procédure a permis à certains ministres, jusqu'à une période récente de « passer outre » l'avis donné par le CSM.

Le Syndicat de la magistrature a toujours dénoncé ces pratiques et considère que l'indépendance de la magistrature



nécessite de confier au CSM les propositions de nomination de tous les magistrats ainsi que la gestion de leur entière carrière. À cette fin, il plaide pour un rattachement d'une partie de la DSJ au CSM.

Une circulaire de la garde des Sceaux du 31 juillet 2012 effectue une première avancée (qui devra être concrétisée par une loi organique) en annonçant la publication sur la transparence des postes de procureur général et de magistrats du parquet général à la cour de cassation, d'inspecteur général et d'inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires, de procureurs généraux près les cours d'appel et de substitut chargé du secrétariat général d'une juridiction. Jusqu'à présent, le CSM ne disposait pas de la liste des candidats à ces fonctions et ne pouvait émettre ses avis de manière totalement éclairée.

Depuis le 1^{er} octobre 2012, tous les projets de nominations au siège sur initiative du CSM font également l'objet d'une transparence communiquée à tous les collègues qui peuvent, le cas échéant, formuler des observations. Cette innovation est majeure en ce qu'elle évite *l'entre soi* de la haute magistrature judiciaire et permet à tous d'être informés des nominations en cours. Le CSM a ainsi étendu aux chefs de Cour la pratique jusqu'alors appliquée pour les chefs de juridiction.

Les procédures pour se porter candidat sont régulièrement rappelées dans les circulaires de la Direction des services judiciaires. Les magistrats peuvent effectuer leurs démarches via le réseau intranet du ministère en transmettant une copie papier par la voie hiérarchique. Les organisations syndicales sont consultées lors de l'élaboration de chaque *transparence* (en pratique, environ trois par an). Elles peuvent donc évoquer avec la Direction des services judiciaires des situations personnelles. Le SM informe régulièrement ses adhérents des dates de ces rencontres et les invite à le saisir des situations particulières à évoquer avec la Direction des services judiciaires.

Le rôle du Conseil supérieur de la magistrature

Après publication des *transparences*, les formations du CSM émettent des avis sur chaque nomination.

Si des avis non conformes (pour le siège) ou défavorables (pour le parquet) sont émis, les magistrats concernés peuvent solliciter un rendez-vous auprès de la formation compétente du CSM.

Ils peuvent également former des observations dans le délai indiqué sur la note de transparence. Ces observations sont adressées à la fois à la DSJ

par la voie hiérarchique et directement au CSM. Le SM peut être sollicité pour conseiller des magistrats dans la formulation des observations qu'ils souhaitent émettre.

Le recours contre les avis du CSM est un recours administratif puisqu'il s'agit d'une décision concernant un agent de l'État ayant un statut particulier.

Au Conseil supérieur de la magistrature, le SM qui dispose de représentants élus dans les formations du siège et du parquet a toujours défendu la nécessité de motiver les avis rendus, au moins lorsqu'ils sont défavorables au magistrat. En effet, ces avis font évidemment grief et il n'est pas concevable que le magistrat reste dans l'ignorance de leurs motifs. Malheureusement, le CSM s'obstine à refuser une telle motivation...

Parfois, il est constaté un retrait de la proposition de nomination par la Direction des services judiciaires. La motivation du retrait devrait, également, être communiquée au magistrat concerné.

Interlocuteur de la Direction des services judiciaires, le SM s'entend souvent opposer par celle-ci « qu'une telle nomination n'est pas possible compte tenu de la jurisprudence du CSM... ».

Depuis 1994, le CSM publie un rapport annuel. Il est important de savoir que la première partie de ce rapport fait le point sur les différents mouvements et porte ainsi à la connaissance du corps les lignes sous-tendant les nominations et les cas de rejet.

Le Conseil d'État, dans l'arrêt *Carre-Pierrat* du 10 mars 2006, a eu l'occasion de confirmer la possibilité pour le CSM de retenir des critères pour procéder à des nominations de chefs de juridiction.

■ La jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature

Voici quelques-unes des *règles* dégagées par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et par la Direction des services judiciaires (DSJ).

Nécessité d'exercer deux ans dans un poste avant toute mutation

Le CSM et la DSJ s'accordent pour exiger ce délai minimal en raison de l'intérêt du service.

Quelques exceptions ont été observées lors de certains mouvements, mais il semble qu'elles relèvent de situations exceptionnelles.



Outre-mer

« Outre-mer sur outre-mer ne vaut ». Tant la DSJ que le CSM répètent ce qui est devenu une règle, soit l'impossibilité d'avoir successivement deux postes outre-mer. Une exigence de mobilité entre l'outre-mer et la métropole ne semble pas une exigence inutile. Pour autant, il a été constaté quelques exceptions qui sont restées rares et qui doivent correspondre à des cas particuliers.

Passage entre parquet et siège dans une même juridiction

Le CSM n'admet plus le passage du siège au parquet dans une même juridiction pour des raisons tenant à l'apparence d'impartialité objective et pour éviter d'augmenter les critiques sur l'unité du corps. Cette règle n'est cependant pas appliquée avec la même rigueur dans la région parisienne où l'on a pu observer des passages du parquet au siège et en particulier à l'instruction.

Avancement dans une même juridiction

Pour la réalisation d'un avancement, le CSM exige un changement de juridiction. Cependant, l'examen des *transparences* révèle que l'instance et la grande instance sont considérées comme des juridictions différentes. Des exceptions à cette règle peuvent être observées, mais les transparences détaillées démontrent que bien souvent c'est en raison de l'absence d'autre candidat.

Chefs de juridiction

On constate une grande distorsion entre le siège et le parquet. Les propositions du siège, sauf exception rare, révèlent l'exigence d'une mobilité géographique entre les cours d'appel qui n'est pas exigée au parquet. Les magistrats n'arrivent pas à connaître les motifs de cette distorsion, alors que l'unité du corps est toujours réaffirmée !

■ Conditions d'âge

Il existe des conditions légales statutaires d'âge pour devenir conseiller et avocat général référendaires : deux années de services effectifs en juridiction et moins de 47 ans. Il est par ailleurs observé que pour être nommé magistrat hors hiérarchie à la Cour de cassation, il faut avoir entre 54 et 60 ans. Ces conditions d'âge ne sont cependant pas exigées pour les nominations au parquet général de la Cour de cassation.

De même, l'examen des nominations aux fonctions de chef de cour d'appel laisse penser qu'une condition d'âge est exigée (environ 55 ans). Cependant,

des dérogations ont très largement été portées à ce principe lorsque la fonction de garde des Sceaux était occupée par Rachida Dati.

■ Incompatibilités

Limitations géographiques

Les magistrats intégrés après avoir exercé les professions d'avocat, avoué, notaire, huissier de justice ou agréé près les tribunaux de commerce ne peuvent être nommés dans le ressort d'un tribunal de grande instance ou d'un tribunal de première instance où ils ont exercé depuis moins de 5 ans.

Cette limitation géographique peut être étendue à plusieurs ressorts de tribunaux de grande instance par la Commission d'avancement statuant en qualité de commission d'intégration.

À ce jour, il n'a pas été observé de limitation de ce type décidée par la Commission d'avancement. Dans l'hypothèse où l'intégration directe deviendrait plus importante, l'application de cette disposition s'imposerait pour ne pas laisser la mobilité géographique à la seule appréciation de la DSJ.

Incompatibilités fonctionnelles

Les articles 8 et 9 de l'ordonnance statutaire prévoient les incompatibilités fonctionnelles. L'exercice de la profession de magistrat est incompatible avec « l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée ».

La profession de magistrat est donc, par exemple, incompatible avec la position de gérant de *SARL*, en raison du statut de commerçant de celui-ci. Rien ne s'oppose à la détention de parts de *SARL*, pour peu que l'objet social de la société soit compatible avec la dignité attendue du magistrat.

Deux exceptions existent à l'interdiction de cumul d'activité :

- Les activités d'enseignement, soumises à autorisation préalable du chef de Cour et à autorisation de cumul de rémunération (*voir cependant, infra, l'évolution des textes sur la question du cumul*) ;
- les travaux littéraires, scientifiques ou artistiques, sans autorisation préalable.

L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec un mandat au Parlement, au Parlement européen ou au Conseil économique et social. Le magistrat dont le conjoint est élu député ou sénateur ne peut exercer sur le ressort dans lequel son conjoint est élu.

Le magistrat ne peut se faire élire (ni tenter de se faire élire) en tant que conseiller général ou municipal dans le ressort de la juridiction dans laquelle il exerce. Enfin, il est interdit d'être nommé dans une juridiction dans le ressort de laquelle on a exercé, depuis moins de cinq ans, l'une de ces fonctions publiques ou fait acte de candidature à l'un de ces mandats depuis moins de trois ans.

Les magistrats de la Cour de cassation ne sont pas concernés par ces trois dernières incompatibilités.

Une note de la Direction des Services Judiciaires du 21 février 2011 tire les conséquences de la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007, qui a abrogé les dispositions générales relative au cumul des rémunérations qui étaient applicables aux magistrats : les chefs de cour accordent désormais des dérogations individuelles pour l'exercice d'activités mais, le compte de cumul étant supprimé, les autorisations de cumul de rémunérations ne sont plus nécessaires.

■ Déclarations de patrimoine et conflits d'intérêt

Les magistrats judiciaires disposent d'un recueil des obligations déontologiques élaboré par le CSM.

Par un décret du 10 septembre 2010, le président de la République avait installé une « commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique » afin de réfléchir sur les moyens de prévenir ou régler les situations de conflits d'intérêts dans lesquelles peuvent se trouver les membres du Gouvernement, les responsables des établissements publics et entreprises publiques ainsi que, le cas échéant, certains agents publics, dont les magistrats.

Le rapport remis le 26 janvier 2011 avait constaté que la loi française était essentiellement répressive et qu'il était nécessaire de mettre en place des dispositifs préventifs et de transparence sur les conflits d'intérêt potentiels.

Ce rapport avait débouché sur un projet de loi ordinaire relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, porté par le ministre de la fonction publique, et sur un projet de loi organique présenté par le Garde des Sceaux en ce qui concerne les magistrats.

Le projet de loi organique ne répondait absolument pas à la nécessité de mieux prévenir les conflits d'intérêt. L'introduction d'une déclaration d'intérêts pour

les plus hauts membres de la magistrature judiciaire n'était pas de nature à répondre aux enjeux réels. Elle a d'ailleurs été abandonnée lors du vote de la loi organique le 13 février 2012.

Les conflits d'intérêts peuvent apparaître, de manière forte, dans la magistrature, notamment en raison d'activités menées à l'extérieur du corps. C'est donc tout particulièrement le cas des juridictions consulaires. À ce sujet, le SM interpellait le 24 septembre 2012 la garde des Sceaux et le ministre du redressement productif en ces termes :

« Comment des chefs d'entreprises et des commerçants élus par leurs pairs pourraient-ils, sur des territoires de taille parfois restreinte, demeurer impartiaux lorsqu'ils doivent statuer sur le sort d'entreprises dont certains d'entre eux connaissent presque nécessairement les dirigeants ? Et que dire par ailleurs du statut anachronique des greffiers de ces tribunaux, ainsi que du mode de rémunération des mandataires et liquidateurs judiciaires ? ».

Le SM appelle depuis de nombreuses années à une réforme de la justice consulaire.

En outre, les conflits d'intérêts naissent également postérieurement à la cessation des fonctions judiciaires. À cet égard, le CSM devrait être particulièrement vigilant quant à la situation des magistrats qui, à la retraite vont occuper des fonctions dans des organes de gouvernance d'entreprises privées telles des conseils d'administration de sociétés ou des conseils de surveillance.

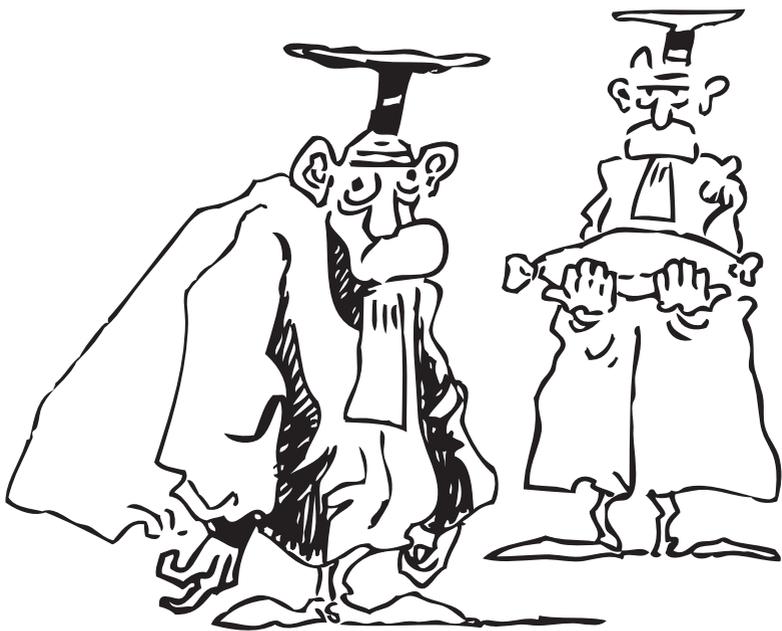
Par ailleurs, la désignation d'un magistrat retraité dans une procédure d'arbitrage devrait être encadrée, si ce n'est interdite.

■ Distinctions honorifiques

Le SM s'est toujours opposé à la possibilité pour les magistrats de se voir décerner des distinctions honorifiques, considérant que celles-ci étaient porteuses de risques d'atteinte à l'indépendance.

Le débat autour d'un amendement déposé par René Dosière visant à interdire la remise de certaines décorations aux magistrats en exercice a permis au syndicat de rappeler sa position.

Si le non-octroi de médailles aux magistrats ne résume évidemment pas

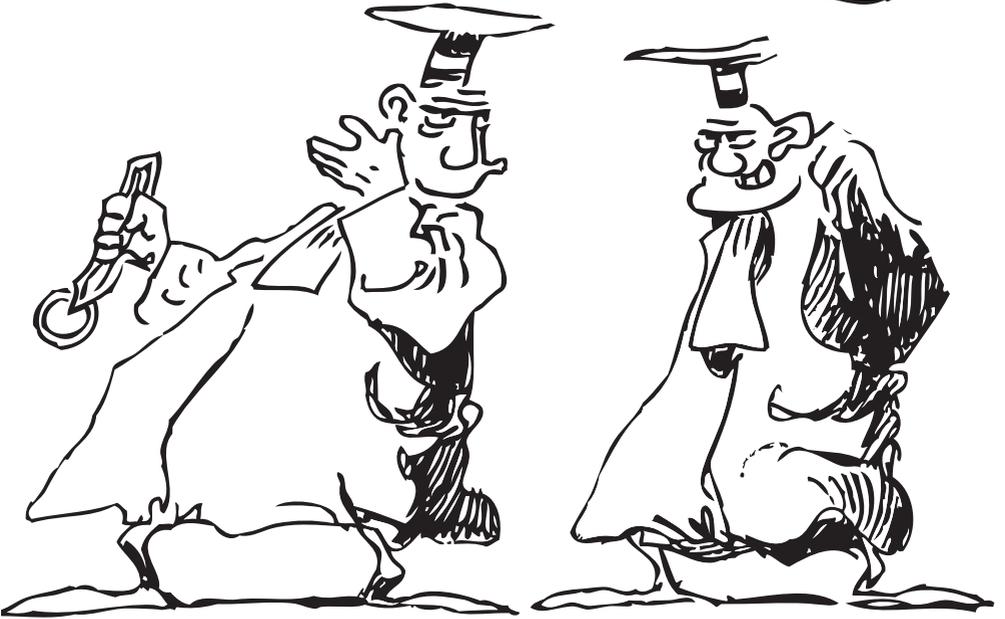


DITES !!!

QU'EST-CE
QU'IL A FAIT
CELUI-LÀ ? !!

IL ÉCRIT
AUSSI AVEC
SES PIÈDS,
MONSIEUR LE
PREMIER PRÉSIDENT

ÇA DOUBLE
SON
RENDEMENT,



la question de l'indépendance, ce constat ne saurait justifier de se priver d'une avancée même symbolique.

Au-delà des garanties d'indépendance que les magistrats tiennent de leur statut, l'apparence même de l'indépendance est aussi une source de plus grande confiance des citoyens envers leur justice. En interdisant demain la remise de décorations aux magistrats en exercice, le Parlement conforterait cette apparence en même temps que la séparation du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire.

Il ne s'agit pas, évidemment, de stigmatiser ceux qui ont bénéficié jusqu'à aujourd'hui de ces décorations mais bien d'adopter enfin, pour l'avenir, des pratiques plus conformes à l'idée d'une République moderne.

Mais, le garde des Sceaux Michel Mercier, dans sa grande sagesse, a préféré adopter une position plus corporatiste en créant une médaille des services judiciaires.

En attendant, rien n'empêche évidemment les magistrats de refuser de se faire remettre et de porter une distinction qu'ils n'ont pas réclamée.

C'est ce qu'a choisi de faire notre ancienne présidente, qui, par ce geste, a exprimé la seule réponse cohérente avec nos prises de positions publiques.



FOCUS

LE STATUT DU MAGISTRAT PLACÉ

1 — La durée des fonctions est désormais limitée à 6 années.

Une décision du Conseil d'État rendue le 17 février 2010 est venue bouleverser les règles relatives à la situation des magistrats placés.

L'article 3-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature a posé la règle des 6 ans qui était considérée comme valant seulement sur un même emploi de magistrat placé. Ainsi, la pratique de la Chancellerie faisait que l'on pouvait exercer sans limitation de durée ces fonctions, à condition que cet exercice soit entrecoupé, tous les 6 ans au moins, de périodes au cours desquelles le magistrat occupe un emploi fixe.

Dorénavant, cette interprétation extensive de l'article 3-1 du statut n'est plus possible.

En effet, dans sa décision de février 2010, le Conseil d'État indique : « Considérant qu'il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires de la loi du 29 octobre 1980, qu'un magistrat ne peut exercer les fonctions mentionnées à l'article 3-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 que dans la limite d'une durée totale de six années au cours de sa carrière... ».

Dès lors, la durée totale des fonctions de magistrats placés ne peut pas dépasser 6 ans dans toute une carrière.

Ainsi, c'est au maximum trois postes de placé de deux ans qu'un même magistrat pourra occuper dans toute sa carrière.

Il faut rappeler que selon les dispositions actuelles du texte : « Après deux ans d'exercice dans leurs fonctions et sur leur demande, ces magistrats sont nommés au tribunal de grande instance du siège de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés ou au tribunal de grande instance le plus important du département où est située ladite cour.

La nomination intervient sur le premier emploi vacant respectivement du siège ou du parquet du niveau hiérarchique auquel ces magistrats

appartiennent et pour lequel ils se sont portés candidats, à l'exception des emplois de chef de juridiction, premier vice-président, premier vice-président adjoint, procureur de la République adjoint ou premier vice-procureur de la République des tribunaux de grande instance.

Ces magistrats ne peuvent en aucun cas exercer les fonctions prévues au présent article pendant une durée supérieure à six ans. À l'issue de cette période, ils sont nommés respectivement en qualité de magistrat du siège ou du parquet du niveau hiérarchique auquel ils appartiennent dans celle des deux juridictions mentionnées à l'alinéa précédent où, au plus tard quatre mois avant la fin de la sixième année de leurs fonctions, ils ont demandé à être affectés. À défaut d'avoir effectué un choix, ils sont nommés au tribunal de grande instance le plus important du département où est située la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés».

2 — En juridiction, les magistrats placés ne doivent être affectés que dans le cadre limité prévu par les textes.

Selon l'ordonnance du 22 décembre 1958, article 3-1 :

- Ils sont appelés à remplacer temporairement les magistrats de leur grade des tribunaux de première instance et de la cour d'appel qui se trouvent empêchés d'exercer leurs fonctions du fait de congés de maladie, de longue maladie, pour maternité ou adoption ou du fait de leur participation à des stages de formation, ou admis à prendre leur congé annuel ;
- Ils peuvent, en outre, être temporairement affectés dans ces juridictions pour exercer, pour une durée qui n'est pas renouvelable et qui ne peut excéder huit mois, les fonctions afférentes à un emploi vacant de leur grade ;
- Ils peuvent enfin, pour une durée qui n'est pas renouvelable et qui ne peut excéder huit mois, être temporairement affectés dans un tribunal de première instance, ainsi qu'à la cour d'appel pour les magistrats du premier grade, pour renforcer l'effectif d'une juridiction afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable.

Il importe de souligner que s'il s'agit de magistrats du siège et sauf consentement de leur part à un changement d'affectation, ils demeurent en fonctions jusqu'au retour du magistrat dont ils assurent le remplacement, ou jusqu'au terme fixé de leur affectation temporaire par l'ordonnance du premier président.

Cette réglementation précise n'est pas toujours, loin de là, respectée, le dispositif n'ayant prévu aucun recours en cas de violation.

3 — La priorité statutaire s'applique aux emplois de *B bis*.

La décision du Conseil d'État en date du 12 décembre 2007 est venue préciser la portée de la priorité statutaire accordée aux magistrats placés du 1^{er} grade qui exercent leurs fonctions depuis au moins deux années.

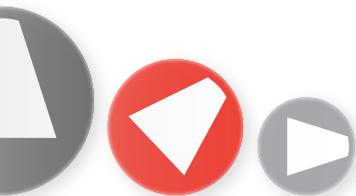
Pour la Chancellerie, cette priorité ne pouvait s'appliquer aux emplois du 1^{er} grade *B bis* (1^{er} vice-président, procureur adjoint, etc.).

Dans sa décision de décembre 2007, la haute juridiction administrative rappelle qu'il n'existe que deux grades dans la magistrature et que, s'agissant des emplois de *B bis* qui correspondent au 8^e échelon du 1^{er} grade, ils ne sauraient constituer un grade supplémentaire. Dès lors, le magistrat placé du 1^{er} grade, qui exerce ces fonctions depuis au moins deux ans, bénéficie de la priorité statutaire prévue à l'alinéa 1^{er} de l'article 3-1 du statut sur tous les emplois de son grade, y compris les emplois de *B bis*, pour obtenir une mutation au tribunal de grande instance du siège de la cour d'appel à laquelle il est rattaché ou au tribunal de grande instance le plus important du département où est située ladite cour.

Les emplois de *B bis* sont donc accessibles pour les magistrats placés du 1^{er} grade au titre de la priorité statutaire.

La Chancellerie est très hostile à cette jurisprudence car elle entend gérer de manière discrétionnaire l'accès aux emplois de *B bis*. Elle s'est donc bien gardée de diffuser cet arrêt du Conseil d'État.

Cela ne doit pas décourager les magistrats placés de postuler sur de tels emplois lorsqu'ils remplissent les critères pour y accéder.



Les positions statutaires

Le chapitre VIII du statut, relatif aux positions statutaires des magistrats, est assez pauvre. L'article 68, deuxième des six articles qui le composent, indique en effet : « Les dispositions du statut général des fonctionnaires concernant les positions ci-dessus énumérées (en activité, en service détaché, en disponibilité, en congé parental) s'appliquent aux magistrats dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux règles statutaires du corps judiciaire et sous réserve des dérogations ci-après ».



Il convient donc pour l'étude de chacune des positions administratives étudiées ci-dessous de se référer au statut général de la fonction publique, sauf en ce qui concerne les dérogations prévues par le statut.

■ Activité et mise à disposition

*Loi n° 84.16 du 11 janvier 1984.
Décret n° 85.986 du 16 septembre 1985
modifié par Décret n° 2007-1542
du 26 octobre 2007.*

L'activité est la position du fonctionnaire qui, titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade.

« La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce des fonctions hors du service où il a vocation à servir ». (*article 41 de la loi du 11 janvier 1984 modifié par la loi du 12 mars 2012*)

Elle peut être faite au profit :

- D'une administration de l'État ;
- D'un établissement public administratif de l'État (EPA) ;
- D'une organisation internationale intergouvernementale ;
- D'un organisme d'intérêt général public ou privé ;
- D'une organisation à caractère associatif qui assure une mission d'intérêt général.

Les conditions de la mise à disposition

- Accord du fonctionnaire ;
- Avis du Conseil supérieur de la magistrature ;
- Arrêté du ministre dont relève l'agent ;
- Trois années maximum mais renouvelables.

Les effets de la mise à disposition

- Rémunération correspondant à son emploi dans le corps d'origine et versée par l'organisme d'origine ;
- Pouvoir disciplinaire appartenant à l'administration d'origine qui note l'agent mais reçoit de l'organisme d'accueil des rapports sur sa manière de servir ;
- Conditions de travail fixées par l'organisme d'accueil.

Il convient de noter que, depuis quelques années, le magistrat mis à disposition est affecté pour ordre sur un emploi de *MACJ* (magistrat à l'administration centrale du ministère de la Justice), ce qui suppose de candidater sur un tel poste.

La fin de la mise à disposition

La mise à disposition peut prendre fin avant son terme à la demande du magistrat, de l'organisme d'accueil ou de l'administration d'origine.

À la fin de la mise à disposition, le magistrat demeure *MACJ* et doit faire une demande de mobilité pour obtenir un autre poste, notamment en juridiction.

■ Le détachement

Statut général de la fonction publique.

Loi n° 84.16 du 11 janvier 1984.

*Décret n° 85.986 du 16 septembre 1985 modifié
par le décret n° 93.1052 du 1^{er} septembre 1993.*

« Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine et continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à avancement et retraite » (*article 45 de la loi du 11 janvier 1984*). Le nombre total de magistrats placés en position de détachement ne peut dépasser 20% du corps judiciaire.

Formalités pour le détachement

L'article 72 du statut prévoit que la mise en position de détachement est prononcée par décret du Président de la République, sur proposition du ministre de la justice et après avis de la formation du CSM compétente à l'égard du magistrat (siège ou parquet) qui porte sur la recevabilité de la demande de l'intéressé. L'avis du CSM, qui ne lie pas la chancellerie, porte d'une part sur le respect de l'article 12 du statut qui impose au magistrat l'accomplissement de quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire depuis son entrée dans la magistrature avant tout placement en position de détachement. Les années de scolarité et l'exercice d'activités antérieures dans la fonction publique ne sont pas pris en compte pour le décompte des années de service. L'avis du CSM porte d'autre part sur le respect de l'article 68 et de l'article 4 du statut s'il s'agit d'un magistrat du siège : le CSM veille au respect du principe d'immovibilité, un magistrat du siège ne pouvant être détaché sans son consentement. Ainsi, le CSM ne se prononce pas sur l'opportunité du détachement.

Remarquons que l'article 12 concernant la condition d'accomplissement de quatre années de services effectifs s'applique aux termes de l'article 6 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 au magistrat affecté dans un cabinet ministériel, cette affectation ne pouvant intervenir qu'avec le consentement de l'intéressé et après accord du garde des Sceaux.

Les décrets portant détachement sont contresignés par le ministre auprès duquel les magistrats sont détachés. Ce contresigning n'est pas nécessaire en cas de renouvellement du détachement lorsque ses conditions demeurent identiques à celles prévues par le décret initial.

Cependant, si la demande du magistrat est faite dans le but d'exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé, l'avis du CSM porte également sur la compatibilité

des fonctions envisagées par le magistrat avec les fonctions qu'il a occupées au cours des trois dernières années. Les formalités particulières qui doivent être respectées dans ce cas de figure sont prévues par l'article 36-1 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993, créé par le décret n° 2008-818 du 21 août 2008 :

« Le magistrat qui demande à être placé en position de détachement ou de disponibilité pour exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé, y compris lorsque cette demande intervient en application de l'article 76-4 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, en informe le garde des Sceaux, ministre de la justice, au moins quatre mois avant le début de l'activité. Il adresse au garde des Sceaux, ministre de la justice, une demande précisant le nom de son employeur éventuel, la nature de l'activité, les fonctions qui seront exercées, ainsi que le lieu de leur exercice. Il joint à sa demande toute pièce justificative. La demande est inscrite à l'ordre du jour de la première séance utile du CSM qui émet son avis conformément à l'article 20-1 de la loi organique du 5 février 1994 susvisée. En cas d'urgence, le garde des Sceaux le réunit à cette fin. Dans les quatre mois de la demande, le garde des Sceaux, ministre de la justice, notifie, le cas échéant, à l'intéressé qu'il s'oppose à son placement en position de détachement ou de disponibilité. Tout changement d'activité survenant en cours de détachement est porté par l'intéressé à la connaissance du garde des Sceaux sous les mêmes conditions ».

Les quatorze cas de détachement de la fonction publique

Il existe quatre cas de détachement de plein droit pour :

- Exercer des fonctions de membre du gouvernement ou un mandat de membre de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Parlement européen ou pour exercer un mandat local (dans les cas prévus par le Code général des collectivités territoriales) ;
- Exercer un mandat syndical ;
- Accomplir un stage ou une période de scolarité préalable à la titularisation ;
- Suivre un cycle de préparation à un concours.

Les autres cas sont les suivants :

- Auprès d'une administration ou d'un établissement public de l'État dans un emploi conduisant à pension du Code des pensions ;
- Auprès d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public en relevant ou d'un établissement public hospitalier ;
- Pour participer à une mission de coopération auprès d'une entreprise publique ou d'un *GIP*, ou auprès d'une administration ou d'un établissement public de l'État dans un emploi ne conduisant pas à pension du Code des pensions ;

- Auprès d'une entreprise ou d'un organisme privé d'intérêt général ou de caractère associatif assurant des missions d'intérêt général, ou d'une entreprise liée à l'administration dont relève le fonctionnaire par un contrat soumis au code des marchés publics, un contrat soumis à l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ou un contrat de délégation de service public, dès lors que ce contrat s'inscrit dans le cadre d'un transfert d'activités ;
- Pour dispenser un enseignement à l'étranger ;
- Pour remplir une mission d'intérêt public à l'étranger ou auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, ou pour effectuer une mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ;
- Pour exercer les fonctions de membre du gouvernement, un mandat local ou une fonction publique élective empêchant l'exercice normal de la fonction ;
- Auprès d'une entreprise ou d'un organisme privé ou groupement d'intérêt public pour exécuter des travaux de recherche d'intérêt national ou assurer le développement de telles recherches (il faut que le fonctionnaire n'ait pas, dans les cinq dernières années, exercé un contrôle sur l'entreprise ou participé à des marchés avec elle) ;
- Auprès d'un député à l'Assemblée ou d'un sénateur ou d'un représentant de la France au Parlement européen ;
- Pour contracter un engagement dans l'armée française ou pour exercer une activité dans la réserve opérationnelle ;
- Auprès de l'administration d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen.

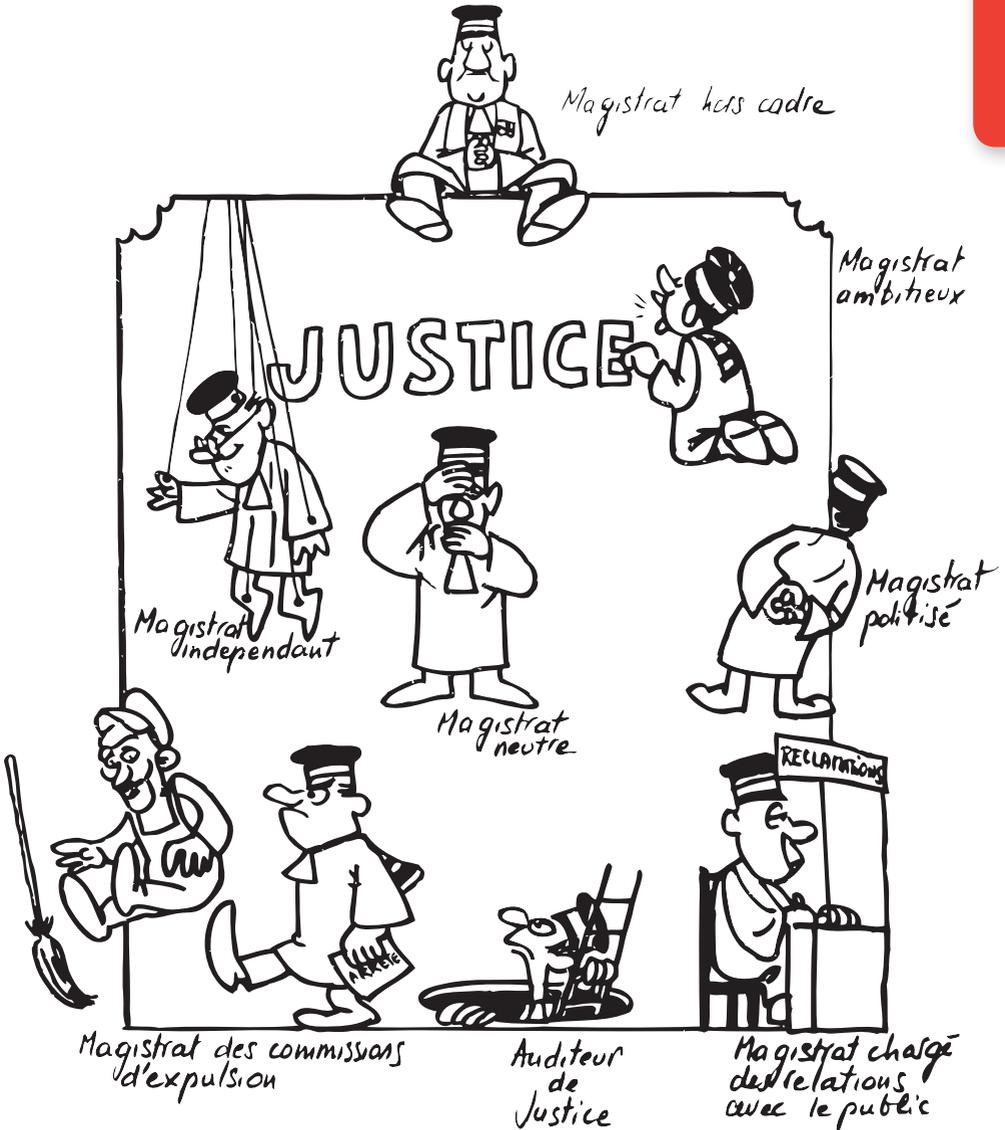
Les cas de détachement spécifiques aux magistrats sont réglementés par le décret n° 93-549 du 26 mars 1993.

Ce décret semble restreindre l'accès à certaines fonctions en détachement, mais la pratique de la DSJ paraît privilégier une vision extensive.

Les effets du détachement

- Le fonctionnaire détaché est placé sous l'autorité des supérieurs hiérarchiques du service d'accueil ;
- Il est noté par le chef de service auprès duquel il sert dans l'administration ou l'organisme d'accueil, après un entretien professionnel conduit par son supérieur hiérarchique direct, le compte rendu de l'entretien ou la fiche de notation étant transmis à l'administration d'origine. Lorsque le fonctionnaire est détaché dans un organisme non soumis au statut de la fonction publique, il est évalué par son administration d'origine au vu d'un rapport établi par son supérieur hiérarchique direct dans l'organisme d'accueil, rédigé après un entretien individuel ;

- Le fonctionnaire demeure assujéti au pouvoir disciplinaire déteu par le chef du corps d'origine, exercé selon les règles de ce corps. L'autorité de détachement peut lorsqu'elle l'estime nécessaire remettre l'intéressé à la disposition de l'administration d'origine ou prononcer sa suspension ;



- Le fonctionnaire conserve son droit à l'avancement dans son corps d'origine. Certains statuts particuliers permettent au fonctionnaire d'avancer également dans le corps de détachement, ceci restant sans conséquence sur sa situation dans son corps d'origine. Pour la présentation au tableau d'avancement, elle est effectuée par l'administration d'accueil. On peut donc réaliser son tableau durant sa période de détachement ;
- La mise à la retraite du fonctionnaire détaché intervient normalement lorsque celui-ci a atteint la limite d'âge prévue par les statuts de son corps d'origine, sauf en cas de détachement dans un emploi conduisant à pension du régime de retraite des fonctionnaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite ou de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, la limite d'âge applicable au fonctionnaire étant alors celle de son nouvel emploi ;
- Le fonctionnaire perçoit la rémunération de son emploi d'accueil ;
- Concernant la retraite, le magistrat détaché conserve ses droits à retraite sous réserve d'effectuer le versement de la retenue légale pour pension.

Durée et fin du détachement

Le décret du 16 septembre 1985 prévoit deux catégories de détachements :

- La courte durée de six mois maximum. Cette durée est portée à un an pour des détachements à l'étranger ou dans certaines collectivités d'outre-mer (détachement non renouvelable) ;
- La longue durée de cinq ans au maximum avec renouvellement possible.

Au sein du ministère de la Justice, la durée moyenne des détachements est de trois ans, renouvelable une fois.

À la fin du détachement, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré, immédiatement et au besoin en surnombre, dans son corps d'origine et affecté à un emploi correspondant à son grade. Pour cela, il appartient au magistrat détaché de formuler des desiderata qui doivent parvenir à la Chancellerie six mois au moins avant la fin du détachement pour qu'ils soient pris en compte dans le cadre habituel des *transparences*.

En cas de fin anticipée du détachement, le statut prévoit que le fonctionnaire détaché remis à la disposition de son administration d'origine pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice de ses fonctions, et qui ne peut être réintégré dans son corps d'origine faute d'emploi vacant, continue d'être rémunéré par l'organisme de détachement jusqu'à sa réintégration dans son administration d'origine.

FOCUS

LES CONDITIONS D'OCTROI D'UN DÉTACHEMENT DANS LA MAGISTRATURE : OPACITÉ OU TRANSPARENCE ?

Outre la condition de durée de services effectifs, le détachement résulte d'une proposition du ministre et d'un avis du CSM. Ainsi tout détachement doit passer par la voie hiérarchique puisque l'obtention d'un détachement directement auprès d'une administration d'accueil, sauf en cas de détachement de plein droit, peut se heurter au refus de la Chancellerie de présenter votre candidature. En général, la DSJ diffuse les postes offerts au détachement et sollicite des candidatures en fixant des conditions de recevabilité (durée des fonctions notamment). Ensuite, il n'y a pas de règles. Des entretiens peuvent, ou non, être organisés par l'administration centrale, le cabinet du ministre peut, ou non, être consulté sur les candidatures, l'administration d'accueil peut, ou non, procéder elle-même à des entretiens pour la sélection du candidat... Cette diversité des procédures de recrutement, qui ne résulte pas exclusivement de la diversité des postes offerts, crée une opacité à l'origine d'un sentiment largement partagé par les magistrats et non dénué de fondements, que le recrutement des détachés ne se fait pas exclusivement sur la base des compétences des candidats ! Un suivi de votre candidature s'impose donc lorsque vous postulez pour un détachement : cela ne vous garantira pas contre l'arbitraire d'une décision mais aura, au moins, le mérite d'obliger l'administration à s'expliquer.

La circulaire du 29 octobre 2012 relative «aux modalités pratiques de recrutement de détachement des magistrats de l'ordre judiciaire», qui ne distingue pas même les cas de détachement de droit des autres, ne fait que confirmer l'opacité de la procédure : la Chancellerie et le cabinet du ministre entendent garder la haute main sur le choix des magistrats qu'ils détachent, sans se donner la peine d'effectuer des entretiens avec les candidats mais sans s'obliger à transmettre à l'administration d'accueil l'ensemble des candidatures dont elle aura été destinataire ! Les petits arrangements ont de beaux jours devant eux avec cette circulaire, écrite manifestement dans la précipitation.

■ Le détachement à l'ENM

Décret n° 99-1073 du 21 décembre 1999 régissant les emplois de l'École nationale de la magistrature.

Le personnel de direction : un personnel choisi par le garde des Sceaux sur avis du Directeur

Le personnel de direction de l'École nationale de la magistrature qui comprend, outre le directeur, un directeur adjoint chargé des recrutements, de la formation initiale et de la recherche, un directeur adjoint chargé de la formation continue, de l'international et de la formation professionnelle spécialisée, un ou plusieurs sous-directeurs, placés auprès des directeurs adjoints par décision prise par le directeur de l'école, après avis de son conseil d'administration, un secrétaire général et un chef de cabinet, est nommé, à l'exception du directeur, par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, sur proposition du directeur.

Les deux directeurs adjoints sont recrutés par voie de détachement, soit parmi les magistrats de l'ordre judiciaire qui ont atteint au moins l'indice brut 966 dans leur corps, soit parmi les professeurs des universités des disciplines juridiques et politiques qui ont atteint au moins l'indice brut 1015.

Les sous-directeurs, le chef de cabinet et le secrétaire général sont recrutés par voie de détachement parmi les magistrats de l'ordre judiciaire appartenant au premier grade, ou appartenant au second grade et inscrits au tableau d'avancement.

Le secrétaire général peut également être recruté parmi les fonctionnaires issus d'un corps recruté par la voie de l'École nationale d'administration qui justifient d'au moins six ans de services effectifs en cette qualité.

Les coordonnateurs de formation

Le cadre enseignant permanent de l'École nationale de la magistrature est constitué par les coordonnateurs de formation et coordonnateurs régionaux de formation : en 2012, il y avait à Bordeaux 19 postes de coordonnateurs de formation (formation initiale), à Paris 8 postes (formation continue et département des formations professionnelles spécialisée) et en région 9 postes de coordonnateurs régionaux de formation en charge de l'évaluation des auditeurs et de la formation continue délocalisée et déconcentrée pour la cour d'appel dont ils sont magistrats délégués à la formation.

Pour être détaché dans un emploi de coordonnateur de formation ou de coordonnateur régional de formation à l'École nationale de la magistrature, il convient d'être magistrat de l'ordre judiciaire placé hors hiérarchie, appartenant au premier grade ou appartenant au second grade et inscrit au tableau d'avancement. Des fonctionnaires appartenant à des corps ou à des cadres d'emplois de catégorie A dont l'indice terminal se situe en échelle lettre peuvent aussi être nommés, sans excéder le quart des effectifs, dans un emploi de coordonnateur de formation à l'École nationale de la magistrature, par voie de détachement.

Procédure de recrutement

L'ensemble des postes de l'ENM ouverts aux magistrats est intégré, à l'image du dispositif qui existe pour les candidatures aux fonctions en juridiction, dans la grille de *desiderata*.

Il est ainsi possible de se porter candidat en ligne sur l'ensemble des postes, y compris lorsqu'ils ne sont pas immédiatement vacants. Des informations actualisées sur les besoins de recrutement et les profils des différents postes sont disponibles directement sur le site intranet de l'École : les candidats aux fonctions de coordonnateur de formation ou de coordonnateur régional de formation à l'ENM sont entendus par une commission de recrutement, qui transmet au directeur de l'école un avis motivé sur le mérite de chaque candidature. Cette commission comprend le directeur adjoint chargé des recrutements, de la formation initiale et de la recherche, le directeur adjoint chargé de la formation continue, de l'international et de la formation professionnelle spécialisée, le sous-directeur sous l'autorité duquel sera directement placé le coordonnateur de formation ou le coordonnateur régional de formation, le représentant des coordonnateurs de formation, des coordonnateurs régionaux de formation et des enseignants associés au conseil d'administration, une personne qualifiée n'ayant pas la qualité de magistrat ni d'auditeur de justice, désignée par le directeur de l'école, deux membres du conseil d'administration n'ayant pas la qualité de coordonnateur de formation ou de coordonnateur régional de formation ni d'auditeur de justice, désignés par le conseil.

La nomination à ces emplois est prononcée par arrêté du garde des Sceaux, après avis du directeur, pour une durée de trois ans renouvelable une fois, mais les personnels occupant un emploi de coordonnateur de formation ou de coordonnateur régional de formation à l'École nationale de la magistrature peuvent se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service.

Lorsqu'un magistrat du second grade est nommé à un poste de coordonnateur de formation il lui appartient de suivre son dossier avec attention pour réaliser son avancement car, si l'inscription au tableau est une condition du recrutement, aucun délai n'est prévu par les textes pour la réalisation effective de cet avancement...

Les chargés de mission : un statut créé en 2008 dont le mode de recrutement est contestable...

Les magistrats hors hiérarchie, appartenant au premier grade ou au second grade et inscrits au tableau d'avancement, peuvent être nommés, par voie de détachement, dans un emploi de chargé de mission à l'École nationale de la magistrature après avis du directeur, pour une durée de trois ans renouvelable une fois.

Les magistrats détachés au sein du Département international et du Département de la recherche ont ce statut ce qui permet au directeur de l'ENM de procéder à des recrutements sans recueillir l'avis de la commission de recrutement et n'est certainement pas un facteur de transparence !

Les magistrats enseignants associés : une catégorie à part

Pour pallier l'insuffisance numérique du nombre d'enseignants permanents à l'ENM, l'article 13-3 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 modifié prévoit que, dans la limite des crédits ouverts à cet effet, le directeur de l'école peut faire appel, « pour dispenser des enseignements, pour la réalisation d'études ou d'expertises ou pour tous travaux nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui incombent, à des enseignants associés, appartenant ou non à l'administration, qui lui apportent leur concours de façon continue ou intermittente sans renoncer à leur occupation principale ». L'ENM fait valoir que le choix d'une mixité du corps enseignant (une quarantaine de MEA en 2012) a pour objectif l'adéquation entre la formation dispensée et les pratiques des juridictions.

Les enseignants associés, qui peuvent prétendre au remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils sont susceptibles d'engager à l'occasion des déplacements effectués dans le cadre des missions qui leur sont confiées, sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires mensuelles dont les modalités d'attribution, les montants ou les taux sont fixés par l'arrêté conjoint du garde des Sceaux, ministre de la justice, et des ministres chargés de la fonction publique et du budget, en date du 24 avril 2007 : les indemnités sont accordées par décision du directeur de l'École nationale de la magistrature en fonction de la nature des enseignements, études, expertises et travaux, de leur niveau

de complexité, du temps nécessaire à leur réalisation et des responsabilités confiées aux collaborateurs concernés. Le montant maximum de l'indemnité forfaitaire mensuelle est fixé à 1 500 euros pour dispenser des enseignements ou pour la réalisation d'études ou d'expertises et à 3 000 euros pour tous travaux nécessaires à la réalisation des missions qui incombent à l'École nationale de la magistrature.

Les *MEA*, qui ne sont pas détachés, ne bénéficient d'aucune décharge de service.

■ La disponibilité

Statut général de la fonction publique.

Loi n° 84.16 du 11 janvier 1984.

Décret n° 85.986 du 16 septembre 1985

modifié par le décret n° 93.1052 du 1^{er} septembre 1993.

« La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite » (*article 51 de la loi du 11 janvier 1984*).

La disponibilité se caractérise par :

- La perte des droits à avancement et retraite ;
- L'absence de droit au traitement ;
- La possibilité pour l'administration d'enquêter pour savoir si l'activité de l'agent correspond réellement aux motifs qui ont suscité la position.

Les formalités d'octroi d'une disponibilité.

L'article 72 du statut prévoit que la disponibilité est prononcée par décret du Président de la République, sur proposition du ministre de la justice et après avis de la formation du CSM compétente à l'égard du magistrat (siège ou parquet) qui porte sur la recevabilité de la demande de l'intéressé. Si la demande du magistrat est faite dans le but d'exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé, l'avis du CSM porte également sur la compatibilité des fonctions envisagées par le magistrat avec les fonctions qu'il a occupées au cours des trois dernières années. Les formalités particulières qui doivent être respectées dans ce cas de figure sont prévues par les articles 9-2 de l'ordonnance de 1958 et 36 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993.

Art. 9-2 du statut (*inséré par la loi organique n° 94-101 du 5 février 1994, art. 4*) : « Le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans

cette position doit, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informer préalablement le garde des Sceaux, ministre de la Justice. La même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions. Le garde des Sceaux peut s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité risquerait de compromettre le fonctionnement normal de la Justice ou de porter le discrédit sur les fonctions de magistrat. En cas de violation d'une interdiction prévue au présent article, le magistrat mis en disponibilité est passible de sanctions disciplinaires dans les conditions prévues au chapitre VII (chapitre de l'ordonnance relatif à ces dernières). Le magistrat retraité peut faire l'objet, dans les formes prévues au chapitre VII, du retrait de son honorariat et, le cas échéant, de retenues sur pension ».

Article 36 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 : « Le magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions depuis moins de cinq ans ou le magistrat en disponibilité, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informe le garde des Sceaux, ministre de la justice, au moins deux mois avant la date de début de l'activité. Il adresse au ministre de la justice une déclaration précisant le nom de son employeur éventuel, la nature de l'activité, les fonctions qui seront exercées, ainsi que le lieu de leur exercice. Il joint à sa déclaration toute pièce justificative. Dans les deux mois de la déclaration, le ministre de la justice notifie, le cas échéant, à l'intéressé qu'il s'oppose à l'exercice de cette activité pour l'un des motifs prévus au deuxième alinéa de l'article 9-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée. Le silence du ministre de la justice pendant deux mois vaut acceptation. Tout changement d'activité pendant le délai de cinq ans après la cessation définitive de ses fonctions ou en cours de disponibilité doit être porté par l'intéressé à la connaissance du garde des Sceaux sous les mêmes conditions ».

Les trois types de disponibilité

La disponibilité d'office

Elle est prononcée en cas d'inaptitude physique temporaire, à l'expiration d'un congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée, s'il ne peut dans l'immédiat être pourvu au reclassement de l'intéressé. Cette décision est prise pour un an maximum et renouvelable deux fois.

La disponibilité sur demande et sous réserve de nécessité de service

Elle peut être accordée – ce n'est pas un droit – si la nécessité du service ne s'y oppose pas, et après avis du CSM. Il en va ainsi dans différents cas :

- Études et recherches d'intérêt général (durée de trois ans maximum renouvelable une fois) ;

- Convenances personnelles (durée de trois ans maximum renouvelable mais limitée à dix ans pour toute la carrière) ;
- Création ou reprise d'une entreprise (durée limitée à deux ans). Ce cas de disponibilité est soumis à une formalité particulière. En effet, deux mois avant le début d'activité, le magistrat doit informer le garde des Sceaux, lequel peut s'opposer à l'exercice de l'activité s'il l'estime contraire à l'honneur, à la probité, ou si l'activité compromet le fonctionnement normal de la Justice ou porte le discrédit sur les fonctions de magistrat (*cf. infra*).

La disponibilité sur demande accordée de droit

La disponibilité est un droit lorsqu'elle est demandée :

- Pour élever un enfant de moins de huit ans ou pour donner des soins à un enfant à charge, au conjoint, au partenaire avec lequel le fonctionnaire est lié par un *PACS* ou à un ascendant à la suite d'un accident, d'une maladie grave ou d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ;
- Pour suivre son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un *PACS* astreint professionnellement à une résidence éloignée.

Elle est alors accordée pour une durée maximale de trois ans avec possibilité de renouvellement.

La disponibilité sur demande est également de droit pour le fonctionnaire qui se rend à l'étranger ou dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie en vue de l'adoption d'un ou de plusieurs enfants, après avoir obtenu l'agrément à cet effet. La mise en disponibilité dans ce cas ne peut excéder six semaines par agrément.

Elle est également accordée de droit, pendant la durée de son mandat et sur sa demande, au fonctionnaire qui exerce un mandat d'élu local.

Fin de la disponibilité

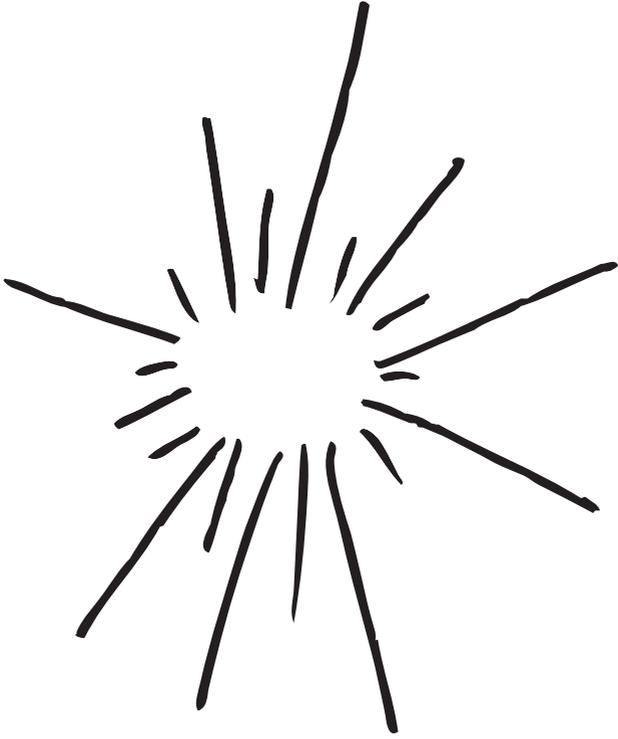
Disponibilité d'office : à l'expiration d'une disponibilité d'office le fonctionnaire, s'il n'a pas pu bénéficier d'une mesure de reclassement, est soit réintégré dans son administration, soit admis à la retraite ; s'il ne souhaite pas être réintégré et s'il n'a pas droit à pension, il perd son statut d'agent public.

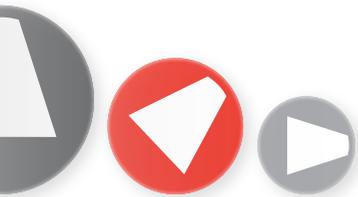
Disponibilité sur demande : le fonctionnaire mis en disponibilité sur sa demande dispose en principe d'un droit à réintégration.

En application de l'article 71 de l'ordonnance de 1958, à l'expiration de

la période de disponibilité et après avoir été, dans le cas de disponibilité d'office, reconnu apte à reprendre son service, le magistrat est réintégré dans un emploi de son grade. S'il n'est pas reconnu apte, il est admis à cesser ses fonctions et, s'il y a lieu, à faire valoir ses droits à la retraite. Le magistrat qui refuse le poste offert dans les conditions précitées est nommé d'office à un autre poste équivalent de son grade ; s'il refuse celui-ci, il est admis à cesser ses fonctions et, s'il y a lieu, à faire valoir ses droits à la retraite.







Les congés et les RTT

Décret 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État.

Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature à certains magistrats de l'ordre judiciaire.

Arrêté du 27 juin 2006 portant application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature à certains magistrats de l'ordre judiciaire.

En application de l'article 10 bis du décret du 25 août 2000, les magistrats de l'ordre judiciaire sont soumis à un régime forfaitaire de temps de travail. En effet, ils ont vocation à bénéficier de telles dispositions dans la mesure où ils exercent des fonctions de conception et bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail qui excluent un décompte horaire journalier.

Dès lors, le nombre de jours de congés dont ils bénéficient chaque année est fixé par l'arrêté du 27 juin 2006 à 45 jours de repos, dont 25 jours de congés annuels réglementaires, non compris les 2 jours de fractionnement, et 20 jours de réduction du temps de travail.



Ce nombre de jours, forfaitaire, exclut donc toute autre compensation, soit au titre des déplacements, soit au titre de l'amplitude d'ouverture horaire de la juridiction, soit enfin au titre du travail effectif durant une astreinte.

Les jours de fractionnement des congés annuels s'ajoutent aux 45 jours, selon les modalités précisées par le décret du 26 octobre 1984 n° 84-972 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État au 2^e alinéa de l'article 1^{er} : « un jour de congé supplémentaire est attribué à l'agent dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours ».

■ Le compte épargne temps

Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

Arrêté du 18 avril 2003 relatif à la mise en œuvre du compte épargne-temps au ministère de la justice.

Décret n° 2009-1065 du 28 août 2009 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

Arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

Arrêté du 30 décembre 2009 relatif à la mise en œuvre du compte épargne-temps pour les agents du ministère de la justice et des libertés, de la grande chancellerie de la Légion d'honneur et pour les magistrats de l'ordre judiciaire.

Depuis 2002, les magistrats peuvent ouvrir un compte épargne-temps leur permettant de déposer des jours de congé ou de *RTT*. En 2008 puis 2009, le dispositif a été assoupli et son champ d'application élargi : le décret du 28 août 2009 a modifié les conditions et les modalités d'utilisation du *CET* et l'arrêté du 30 décembre 2009 détermine les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du *CET* au ministère de la justice et des libertés. Le dispositif permet, chaque année, de choisir d'épargner des jours pour les utiliser ultérieurement comme jours de congé, de se les faire indemniser ou encore de les placer en épargne-retraite.

Ouverture et alimentation

Le *CET* est ouvert à la demande du magistrat qui est informé annuellement des droits épargnés et consommés. Les auditeurs de justice, les magistrats en formation et les magistrats stagiaires ainsi que les candidats à l'intégration directe ne peuvent pas bénéficier d'un compte épargne-temps. Ceux d'entre eux qui avaient acquis antérieurement des droits à congés au titre d'un compte épargne-temps ne peuvent ni les utiliser ni en accumuler de nouveaux pendant la période de formation ou de stage.

Le compte épargne-temps est alimenté par le report de jours de réduction du temps de travail, de jours de fractionnement et par le report de congés annuels sans que le nombre de jours de congés pris dans l'année puisse être inférieur à 20.

Le compte épargne-temps ne peut être alimenté par le report de congés bonifiés.

Les jours de congés annuels et de réduction du temps de travail qui ne sont pas pris dans l'année et qui ne sont pas inscrits sur le compte sont perdus, sans préjudice des possibilités exceptionnelles de report de jours de congés sur l'année suivante autorisées conformément au décret du 26 octobre 1984 susvisé.

L'alimentation du compte relève de la seule décision du magistrat titulaire du compte : les jours doivent être obligatoirement portés au cours de l'année au titre de laquelle ils sont octroyés. La quotité minimale de dépôt possible sur le compte épargne-temps est d'une journée. Le décompte s'effectue par journée entière.

Le magistrat alimente une fois par an son compte par une demande expresse au plus tard le 31 décembre de l'année en cours.

La demande de versement sur le compte épargne-temps des jours épargnés est certifiée par le supérieur hiérarchique du magistrat et adressée au gestionnaire du compte. Ce dernier informe l'agent ou le magistrat, au plus tard, le 15 janvier de l'année suivante, du nombre total de jours épargnés sur le compte épargne-temps.

Les règles de fonctionnement du CET

Les 20 premiers jours déposés sur le *CET* sont conservés pour être exclusivement utilisés sous forme de congé.

Au-delà de 20 jours, le magistrat peut choisir entre trois formules qu'il est libre de combiner :

- Soit conserver ces jours sur son compte pour prendre des congés ultérieurement et à son rythme, sous réserve de l'intérêt du service. Le magistrat

peut augmenter de 10 jours chaque année le nombre de jours épargnés sur son compte au 31 décembre. Le nombre total de jours épargnés ne peut excéder 60 jours : ce plafond a été introduit par la nouvelle réglementation de 2009 ;

- Soit demander à bénéficier de l'indemnisation de tout ou partie de ces jours et recevoir une rémunération supplémentaire qui apparaît sur sa feuille de paie ; le montant forfaitaire par jour indemnisé est fixé pour un magistrat à 125 euros ;
- Soit décider d'améliorer sa future retraite et de placer les sommes correspondant à tout ou partie de ces jours au sein du régime de retraite supplémentaire de la fonction publique (*RAFP*). Le magistrat perçoit alors ultérieurement des montants de pension supplémentaire.

Dans tous les cas, le magistrat doit se prononcer explicitement avant le 31 janvier de chaque année et indiquer à son gestionnaire son choix entre maintien sur le compte en vue de congés, indemnisation et épargne-retraite, même s'il souhaite conserver ces jours sur son *CET*. Faute de réponse de la part de l'agent, les jours au-delà de 20 sont automatiquement placés au *RAFP*.

Le délai entre le dépôt de la demande d'utilisation de congés au titre du compte épargne-temps et la prise effective des congés doit tenir compte de l'intérêt du service.

L'autorité hiérarchique est tenue d'apporter une réponse dans les meilleurs délais. Tout refus doit être motivé par écrit. En cas de décision rejetant les demandes de prise de congés présentées à des dates différentes au cours d'une même année, un agent peut saisir, pour avis, l'instance paritaire compétente.

Les congés pris au titre du compte épargne-temps sont considérés comme période d'activité. Ils n'ouvrent pas droit à acquisition de jours de réduction du temps de travail.

Les congés pris au titre du compte épargne-temps peuvent être accolés, sous réserve des nécessités de service, aux congés annuels, aux congés bonifiés, aux congés pour maternité, pour paternité ou pour adoption, au congé de présence parentale, au congé pour formation professionnelle, au congé pour formation syndicale ou au congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie.

Que reste-t-il des *CET* ouverts avant 2009 ?

Si la nouvelle réglementation a nettement simplifié le fonctionnement des *CET*, elle a introduit un plafond de 60 jours pouvant être épargnés.

Les nouveaux textes ont ainsi prévu la possibilité pour le magistrat de conserver son ancien *CET*, tout en ouvrant un nouveau. L'ancien *CET* ne peut plus être alimenté mais le magistrat peut chaque année soit demander que les jours qui y ont été déposés soient conservés dans leur totalité pour une utilisation ultérieure sous forme de congés, soit demander l'application des nouvelles règles de gestion du *CET*.

Clôture du CET

Sur demande expresse du magistrat, le compte épargne-temps est clôturé par le service gestionnaire. Le magistrat est informé de son droit à utiliser les jours de congés épargnés, à la date de clôture de son compte, dans un délai au moins égal à la somme de ces jours plus un mois.

En cas de décès du magistrat, les droits acquis au titre de son compte épargne-temps bénéficient à ses ayants droit. Ils donnent lieu à une indemnisation de l'intégralité des jours accumulés, y compris ceux n'excédant pas le seuil de vingt jours.

■ Les congés spécifiques

Le congé parental

*Loi n° 84.16 du 11 janvier 1984 modifiée par la loi du 12 mars 2012.
Décret n° 85.986 du 16 septembre 1985 modifié.*

Le congé parental est la position du fonctionnaire qui est placé hors de son administration d'origine pour élever son enfant.

Conditions d'octroi : à la demande de l'intéressé, il est accordé de droit au fonctionnaire après la naissance ou l'adoption d'un enfant, sans préjudice du congé de maternité ou du congé d'adoption qui peut intervenir au préalable.

Situation du fonctionnaire : il n'est pas rémunéré et n'acquiert pas de droits à la retraite, sous réserve des dispositions de l'article 9 du code des pensions prévoyant la prise en compte des périodes de congé parental pour la constitution du droit à pension (durée d'assurance) des fonctionnaires dans la limite de trois ans par enfant né ou adopté à partir du 1^{er} janvier 2004. Depuis la loi du 11 décembre 2012, qui a modifié dans un sens plus favorable l'article 54 du statut de la fonction publique, les droits à l'avancement d'échelon sont maintenus en totalité la première année, puis réduits de moitié. Le congé parental est assimilé à du service effectif en totalité la première année, puis pour moitié les années suivantes. Le fonctionnaire conserve la qualité d'électeur pour les élections professionnelles.

Il peut demander à écourter la durée de son congé parental pour motif grave, notamment en cas de nouveau congé maternité ou de diminution des revenus du ménage.

Le congé parental est normalement accordé par périodes de six mois renouvelables. Il prend fin au plus tard au 3^e anniversaire de l'enfant ou à l'expiration de la 3^e année suivant son arrivée au foyer en vue d'adoption. Lorsque l'enfant adopté ou confié en vue de son adoption est âgé de plus de trois ans mais n'a pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire, le congé parental ne peut excéder une année à compter de l'arrivée au foyer.

Cependant, si une nouvelle naissance ou une nouvelle adoption survient pendant son déroulement, il peut être prolongé.

Depuis la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994, relative à la famille, le bénéficiaire du congé parental peut assister aux actions de formation organisées par l'administration et se présenter aux concours internes.

Le bénéficiaire d'un congé parental possède un droit à réintégration. Selon le statut, à l'expiration du congé, le fonctionnaire est réintégré de plein droit, au besoin en surnombre, dans son corps d'origine. Il est réaffecté dans son emploi.

Dans le cas où l'emploi qu'il occupait auparavant ne peut lui être proposé, le fonctionnaire est affecté dans un autre emploi, le plus proche possible de son dernier lieu de travail. S'il le demande, il peut également être affecté dans un emploi plus proche de son domicile.

Le congé de présence parentale

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Le congé de présence parentale est la position du fonctionnaire qui est placé hors de son administration d'origine lorsque la maladie, l'accident ou le handicap grave d'un enfant à charge nécessite la présence de son père ou de sa mère auprès de lui.

Conditions d'octroi : il est accordé de droit, sur demande écrite du fonctionnaire, pour une durée maximale de 310 jours ouvrés maximum (14 mois) sur une période de 36 mois (3 ans) pour un même enfant et une même pathologie. La durée initiale est celle définie dans le certificat médical. Le bénéfice du droit à congé peut être prolongé, ou rouvert en cas de rechute ou de récurrence de la pathologie qui affecte l'enfant,

dans la limite des 310 jours ouvrés sur la période de 36 mois décomptée à partir de la date initiale d'ouverture du droit à congé. Au terme de la période de 36 mois, le fonctionnaire peut bénéficier d'un nouveau congé en cas de nouvelle pathologie ou de rechute ou de récurrence de la pathologie initialement traitée.

Situation du fonctionnaire : pendant les jours de congé de présence parentale, il n'est pas rémunéré, mais il peut percevoir l'allocation de présence parentale. Il n'acquiert pas de droits à la retraite, sous réserve des dispositions de l'article L.9 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui prévoit la prise en compte des jours de congé de présence parentale pour la constitution du droit à pension (durée d'assurance) des fonctionnaires, au titre des enfants nés ou adoptés depuis le 1^{er} janvier 2004, dans la limite de 3 ans par enfant. Il conserve la qualité d'électeur dans le cadre des élections professionnelles.

Pour la détermination des droits à avancement, à promotion et à formation, les jours d'utilisation du congé de présence parentale sont assimilés à des jours d'activité à temps plein.

À l'issue du congé de présence parentale ou en cas de diminution des ressources du ménage ou de décès de l'enfant, le fonctionnaire est réintégré de plein droit, au besoin en surnombre, dans son corps d'origine. Il est réaffecté dans son ancien emploi. Dans le cas où celui-ci ne peut lui être proposé, le fonctionnaire est affecté dans un emploi le plus proche possible de son dernier lieu de travail. S'il le demande, il peut également être affecté dans un emploi plus proche de son domicile.

Les congés liés à l'état de santé

L'état de santé du magistrat peut le conduire à demander le bénéfice de congés de maladie. Leur conditions d'attribution sont définies par le décret n° 86-442 du 14 mars 1986.

Le congé ordinaire de maladie

*Articles 34-2 de la loi du 11 janvier 1984
et 24 à 27 du décret du 14 mars 1986.*

Cas : maladie sans gravité particulière qui ne relève pas du régime des congés de longue maladie ou de longue durée.

Obligations du salarié : transmettre sans délai un certificat médical à son supérieur hiérarchique.

Durée : un an (dont 3 mois à plein traitement et 9 mois à mi-traitement).

Le magistrat perçoit un plein traitement tant que, pendant la période de référence d'un an précédant la date à laquelle ses droits à rémunération sont appréciés, il ne lui a pas été attribué plus de trois mois de congés maladie ; c'est le principe de décompte de l'année de référence mobile.

Contrôles possibles par l'administration : elle peut solliciter un médecin agréé pour effectuer une contre visite. Si le médecin de l'administration considère que l'agent est apte, il doit reprendre son travail dès la notification de la décision administrative. À défaut, il peut se voir appliquer une procédure d'abandon de poste.

Reprise de fonctions : si le congé a duré 12 mois consécutifs, le magistrat ne peut reprendre qu'après avis du comité médical.

Le congé de longue maladie

*Articles 34-3 de la loi du 11 janvier 1984
et 28 du décret du 14 mars 1986.*

Cas : maladie qui rend nécessaire un traitement et des soins prolongés et qui présente un caractère invalidant et de gravité confirmée.

Pièces nécessaires. Un certificat médical qui constate que :

- La maladie met l'agent dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions ;
- La nature de cette maladie justifie l'octroi d'un congé de longue maladie.

Durée et droits à traitement : 3 ans dont un an à plein traitement.

En cas de rechute, un nouveau congé de longue maladie est possible si le magistrat a repris le travail pendant un an au moins. Le bénéfice du plein traitement est assuré tant que, pendant la période de référence de quatre ans précédant la date à laquelle les droits à rémunération sont appréciés, il n'a pas été attribué à l'agent plus d'un an de congé de longue maladie.

Le congé de longue durée

*Articles 34-4 de la loi du 11 janvier 1984
et 29 à 33 du décret du 14 mars 1986.*

Cas : affection relevant de l'un des quatre groupes de maladies que sont le cancer, la maladie mentale, la tuberculose et la poliomyélite.

Conditions : comme pour le congé de longue maladie.

Durée : cinq ans dont trois ans à plein traitement. Ce congé n'est pas renouvelable au titre des affections relevant d'un même groupe de maladie. Il ne peut être délivré qu'une fois épuisés les droits à plein traitement du congé de longue maladie accordé à la place du congé de longue durée ou au titre d'une maladie antérieure.

Effets : ils remontent à la date du congé de longue maladie s'il a été accordé pour l'affection de longue durée.

Après avis du comité médical, l'administration accorde soit un congé de longue durée de cinq ans non renouvelable, soit un congé de longue maladie de trois ans qui peut être renouvelé.

NB : le congé de longue maladie n'ouvre pas de vacance d'emploi, contrairement au congé de longue durée. Le magistrat en congé de longue durée peut être réintégré en surnombre.

Le congé pour accident de service ou maladie contractée dans l'exercice des fonctions

*Articles 34 de la loi du 11 janvier 1984,
L27 du code des pensions et 26 à 32
du décret du 14 mars 1986.*

Accident de service (notamment accident de trajet) : survenu dans ou à l'occasion de l'exercice des fonctions. Il appartient au magistrat d'en rapporter la preuve.

L'accident de trajet. Aller-retour entre :

- Le lieu de travail et la résidence principale ou une résidence secondaire présentant un caractère de stabilité ou tout lieu où l'agent se rend habituellement pour des motifs familiaux ;
- Le lieu de travail et le lieu de restauration administrative ou tout lieu où l'agent prend ses repas de manière habituelle.

Maladies : elles doivent avoir été contractées dans l'exercice professionnel.

Durée : jusqu'à la reprise des fonctions avec l'intégralité du traitement.

Remboursement des frais par l'administration sans limitation de principe.

La mise en congé d'office

Si l'état de santé du magistrat paraît nécessiter l'octroi d'un congé de longue maladie ou de longue durée, compte tenu d'attestations médicales ou de

rapports des supérieurs hiérarchiques, le chef de service peut, après concertation avec le médecin de prévention, saisir le comité médical et provoquer l'examen médical du magistrat.

Le médecin de prévention doit alors produire un rapport écrit au comité médical.

La mise en congé d'office est décidée pour assurer le bon fonctionnement du service : elle doit être limitée aux situations d'urgence et être appliquée dans le respect des libertés individuelles.

Le mi-temps thérapeutique

Après un congé de longue maladie ou de longue durée ou un accident de service, l'administration peut accorder le bénéfice du *mi-temps thérapeutique* au magistrat qui reprend alors ses fonctions à mi-temps en étant à plein traitement.

L'avis du comité médical ou de la commission de réforme est obligatoire.

Le mi-temps thérapeutique est limité dans le temps. À l'issue, l'agent peut choisir de travailler à temps partiel et sa rémunération est alors réduite.

La disponibilité d'office

Quatre conditions :

- Le magistrat a épuisé ses droits à congé de maladie, quel qu'en soit le fondement ;
- Il ne peut prétendre à un congé de maladie d'une autre nature ;
- Il est physiquement inapte et ne peut être reclassé dans un autre emploi ;
- Il n'est pas définitivement inapte ni susceptible d'être admis à la retraite.

Durée : un an maximum. Il ne peut être renouvelé plus de trois fois.

Avis obligatoire du comité médical ou de la commission de réforme.

Les comités médicaux

Ils sont composés de médecins agréés par l'administration, généralistes et éventuellement spécialistes suivant les cas. Ils donnent des avis simplement consultatifs (sauf dans quelques hypothèses). Ils sont mis en place au niveau ministériel ou départemental.

Les commissions de réforme

Il s'agit d'une instance consultative paritaire composée de médecins du comité médical et de représentants de l'administration et du personnel.

Elles sont ministérielles ou départementales.

■ Le temps partiel

Il existe deux régimes de service à temps partiel : de plein droit ou soumis à autorisation.

Le temps partiel de plein droit

Le travail à temps partiel selon les quotités de 50 %, 60 %, 70 % et 80 % est de plein droit pour élever un enfant jusqu'à ses trois ans (ou jusqu'à l'expiration d'un délai de 3 ans après son arrivée s'il est adopté) ou pour donner des soins à son conjoint, à un enfant à charge ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne, ou victime d'un accident ou d'une maladie grave (*article 37 bis de la loi du 11 janvier 1984 portant statut général de la fonction publique*).

Mais l'obtention de ce temps partiel de droit connaît une limite prévue par l'article 1-4 du décret n° 82-624 du 20 juillet 1982 (*modifié par décret n° 2006-434 du 12 avril 2006, art. 3*), ainsi libellé : « Pour les personnels dont les fonctions comportent l'exercice de responsabilités ne pouvant par nature être partagées et de ce fait incompatibles avec un exercice à temps partiel, le bénéfice du temps partiel de droit est subordonné à une affectation dans d'autres fonctions conformes au statut du corps auquel ils appartiennent ».

En pratique, jusqu'à une période récente, le temps partiel n'est jamais refusé quelle que soit la fonction exercée. Le changement de fonction prévu à l'article précité pourrait cependant recevoir application pour des magistrats occupant des postes tels que chef de juridiction par exemple.

S'agissant des modalités d'obtention, de renouvellement ou de cessation du temps partiel, la demande initiale doit être formulée deux mois avant la date d'obtention souhaitée.

L'article 2 du décret du 20 juillet 1982, modifié en dernier lieu par le décret n° 2003-1307 du 26 décembre 2003, prévoit un renouvellement par tacite reconduction et des dispositions de réintégration à temps plein en urgence : « L'autorisation d'assurer un service à temps partiel est accordée pour des périodes comprises entre six mois et un an, renouvelables, pour la même durée, par tacite reconduction dans la limite de trois ans. À l'issue de cette période de trois ans, le renouvellement de l'autorisation de travail à temps partiel doit faire l'objet d'une demande et d'une décision expresses.

La réintégration à temps plein ou la modification des conditions d'exercice du temps partiel peuvent intervenir avant l'expiration de la période en cours,

sur demande des intéressés présentée au moins deux mois avant la date souhaitée. Toutefois, la réintégration à temps plein peut intervenir sans délai en cas de motif grave, notamment en cas de diminution substantielle des revenus du ménage ou de changement dans la situation familiale. En cas de litige, l'agent peut saisir la commission administrative paritaire compétente ».

Quel que soit le régime du temps partiel effectué, la carrière du magistrat n'en est pas affectée. À cet égard, l'article 38 de la loi du 11 juillet 1984 prévoit que « À l'issue de la période de travail à temps partiel, les fonctionnaires sont admis de plein droit à occuper à temps plein leur emploi ou, à défaut, un autre emploi conforme à leur statut. Pour la détermination des droits à avancement, à promotion et à formation, les périodes de travail à temps partiel sont assimilées à des périodes à temps plein ».

Le temps partiel soumis à autorisation

En dehors des cas de temps partiel de plein droit, le travail à temps partiel est soumis à autorisation de l'administration et est accordé en fonction des nécessités de service.

Il est réglementé par le décret n° 82-624 du 20 juillet 1982 modifié fixant les modalités d'application pour les fonctionnaires de l'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel.

Au titre de l'article 1^{er} de ce décret, la durée du service à temps partiel que les fonctionnaires peuvent être autorisés à accomplir est fixée à 50 %, 60 %, 70 %, 80 % ou 90 % de la durée du service que les agents exercent à temps plein.

Ces dernières années, devant le manque de magistrats, il semblerait que la DSJ ait donné des consignes aux chefs de cour de refuser les temps partiels, y compris ceux dont bénéficiaient certains magistrats depuis plusieurs années. Par ailleurs, dans nombre de juridictions, les magistrats bénéficiant d'un temps partiel n'obtiennent pas la décharge de service correspondante, ce qui conduit certains à renoncer à cette modalité, en constatant qu'ils n'arrivent pas à faire face à leur charge de travail tout en percevant un traitement réduit.

Le SM a rappelé à la DSJ en mars 2012 que les magistrats n'avaient pas à payer le prix de la gestion désastreuse des ressources humaines du ministère de la justice, caractérisée notamment par l'absence de prise en compte des réformes nécessitant des renforts en personnels (protection des majeurs,

garde à vue, contrôle des hospitalisations contraintes, introduction des citoyens assesseurs en correctionnelle...) et le manque de magistrats placés.

La rémunération du temps partiel

La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 prévoit dans son article 40 le système de rémunération des agents à temps partiel :

« Les fonctionnaires autorisés à travailler à temps partiel perçoivent une fraction du traitement, de l'indemnité de résidence et des primes et indemnités de toutes natures afférentes soit au grade de l'agent et à l'échelon auquel il est parvenu, soit à l'emploi auquel il a été nommé. Cette fraction est égale au rapport entre la durée hebdomadaire du service effectué et la durée résultant des obligations hebdomadaires de service réglementairement fixées pour les agents de même grade, exerçant à temps plein les mêmes fonctions dans l'administration ou le service concerné.

Toutefois, dans le cas de services représentant 80 % ou 90 % du temps plein, cette fraction est égale respectivement aux six septièmes ou aux trente-deux trente-cinquièmes du traitement, des primes et indemnités mentionnés à l'alinéa précédent.

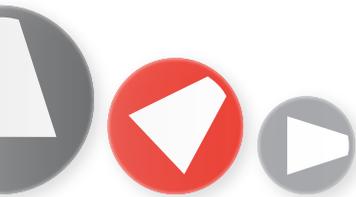
Les fonctionnaires autorisés à travailler à temps partiel perçoivent, le cas échéant, des indemnités pour frais de déplacement.

Le supplément familial de traitement ne peut être inférieur au montant minimum versé aux fonctionnaires travaillant à temps plein ayant le même nombre d'enfants à charge ».

AVEC LE TEMPS PARTIEL,
TU GAGNES MOINS...
MAIS T'AS DES OUIKENES
PROLONGÉS...



CH



L'évaluation et l'avancement

■ L'évaluation

L'obligation d'évaluer

Textes en vigueur : article 12-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifié par la loi du 26 février 2003, articles 19, 20 et 21 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993.

« L'activité professionnelle de chaque magistrat fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans. Une évaluation est effectuée au cas d'une présentation à l'avancement. Cette évaluation est précédée d'un entretien avec le chef de la juridiction où le magistrat est nommé ou rattaché ou avec le chef de service dans lequel il exerce ses fonctions. L'évaluation est intégralement communiquée au magistrat qu'elle concerne. Le magistrat qui conteste l'évaluation de son activité professionnelle peut saisir la Commission d'avancement. Après avoir recueilli les observations du magistrat et celle de l'autorité qui a procédé à l'évaluation, la Commission d'avancement émet un avis motivé versé au dossier du magistrat concerné ».

Il existe un droit à l'évaluation. L'article 12-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 indique que l'activité professionnelle du magistrat doit faire l'objet d'une évaluation tous les deux ans et lors de la présentation au tableau d'avancement.



Ce principe s'applique de la même manière pour les magistrats détachés ou bénéficiant d'une décharge et pour les magistrats affectés à l'administration centrale.

La première évaluation professionnelle a lieu après un an de fonction, puis le magistrat est évalué tous les deux ans.

En cas de mutation entre deux évaluations, il est important d'effectuer un *état de son cabinet* avant de quitter la juridiction et d'exiger de votre évaluateur une annexe 3 qui doit être contradictoire.

Elle sera transmise au nouveau chef de juridiction. Si cette démarche n'est pas effectuée, le risque est de ne pas être évalué pendant une ou deux années. Or, l'absence d'évaluation porte préjudice au magistrat lors de sa possible inscription au tableau d'avancement ou lors de l'examen d'une nomination au CSM.

Le processus d'évaluation

Au cours de l'année 2010, un groupe de travail organisé par le ministère de la justice a eu pour ambition de réfléchir sur une modification des modalités de l'évaluation des magistrats. Les résultats des travaux de ce groupe sont très limités, la principale mesure qui en a résulté réside dans la nécessité de « réexaminer les appréciations littérales et analytiques antérieurement portées » sur le magistrat afin de remédier aux divergences observées entre les cours d'appel.

La rédaction de l'annexe 1 par le magistrat

Pour la DSJ, l'annexe 1 est la « description de façon synthétique » des activités et des formations suivies ; elle peut comporter des éléments chiffrés (nombre d'audiences, de décisions rendues...), mais également des éléments qualitatifs (exemples de jugements, description du projet de service, comptes-rendus des réunions extérieures, contraintes de service, participation aux commissions...).

« Le magistrat trouve ainsi l'occasion de s'exprimer sur ses fonctions et les conditions dans lesquelles il exerce ».

La rédaction de l'annexe 1 est un élément essentiel de l'évaluation ; elle doit permettre d'apprécier sur le plan quantitatif et qualitatif le travail effectué pendant deux ans.

Il est important de l'enrichir non seulement par un bilan chiffré de l'activité juridictionnelle (nombre de décisions, d'audiences, de permanences...)

mais aussi de mentionner sa charge de travail (postes vacants dans la juridiction par exemple).

Sur le plan qualitatif, il convient d'exposer simplement et synthétiquement les spécificités du service. La description de l'activité extra-juridictionnelle doit détailler les initiatives prises : participation aux réunions avec les avocats, les travailleurs sociaux, les enquêteurs, actions de formation, mise en place de dispositifs spécifiques pour accueillir les justiciables (audiences foraines, rédaction de documents à destination des justiciables...).

Les formations suivies ou dispensées au cours des deux années d'exercice doivent y figurer.

Le contenu de l'annexe 1 est un moyen de témoigner de l'exercice de ses fonctions et de s'exprimer sur son expérience professionnelle.

La préparation de l'entretien avec le chef de juridiction

Cet entretien a pour objectif de dresser un bilan de l'activité du magistrat et de mettre en perspective cette activité dans le déroulement de la carrière. Il convient donc de préparer des réponses aux questions les plus courantes : charge de travail, relations avec les fonctionnaires, les collègues et les auxiliaires de justice...

Il est également important de pouvoir évoquer au cours de l'entretien les perspectives d'avenir, tant au sein de la juridiction (changement de service) qu'en dehors (mutation, détachement, formations, passage du parquet au siège ou l'inverse).

Le compte-rendu de l'entretien préalable sera rédigé par le chef de juridiction. Il porte sur l'activité du magistrat pendant la période évaluée.

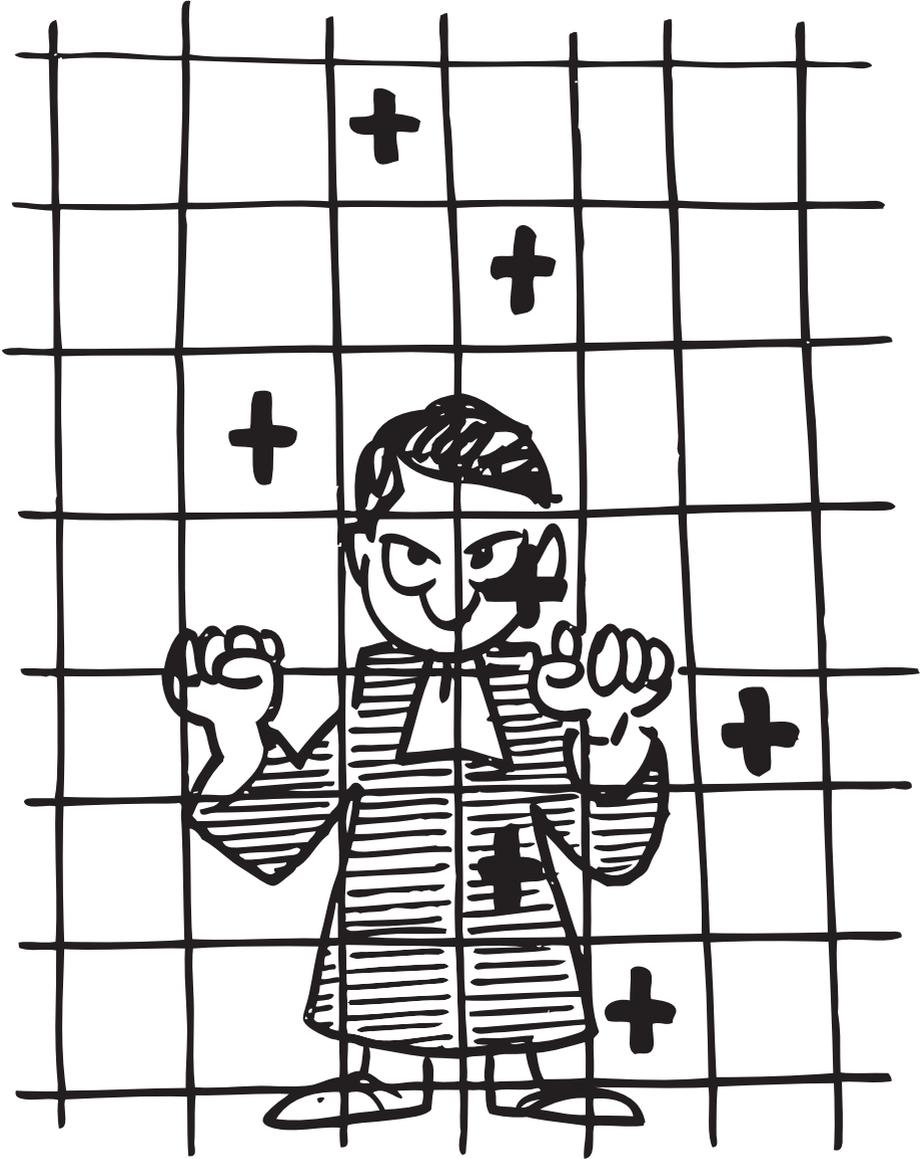
Le résumé doit récapituler l'activité, le contenu des attributions, les conditions de leur exercice, les fonctions que le magistrat souhaiterait exercer ou que le chef de juridiction voudrait lui confier et l'orientation professionnelle envisageable.

La rédaction des appréciations littérales et analytiques

Elle est réalisée par le chef de juridiction qui doit remplir les rubriques définies par la Chancellerie.

– Les appréciations littérales

Leur contenu doit respecter une totale objectivité et neutralité. Les termes employés doivent exclusivement décrire l'activité juridictionnelle et non la personnalité



du magistrat concerné. Cependant, les intitulés mêmes de certaines rubriques peuvent conduire à une forme de subjectivité.

– Les appréciations analytiques

Elles sont matérialisées par des croix qui doivent, au cours de la carrière, passer de droite à gauche. Plus que le nombre de croix ou le choix des rubriques concernées, c'est le passage progressif des croix de la droite vers la gauche qui est important en ce qu'il traduit les progrès réguliers au fur et à mesure de l'acquisition d'une expérience professionnelle.

Cette notation se conclut par une rubrique « appréciation générale » qui doit synthétiser l'évaluation. Elle est obligatoire.

Le nom et la qualité du magistrat notateur doivent être impérativement mentionnés dans le document.

Notification de l'évaluation par le chef de juridiction

La notation réalisée par le chef de juridiction doit être notifiée au magistrat. Elle comportera l'annexe 1, ainsi que le résumé de l'entretien. Le magistrat doit dater et signer ce document avant sa transmission au chef de cour. Il est possible de faire des observations sur le fond ou sur la forme de cette évaluation. Elles seront également transmises à la cour d'appel avant la rédaction de l'évaluation définitive.

Notification de l'évaluation définitive par le chef de cour

L'évaluation définitive doit être notifiée au magistrat par le chef de cour.

Instructions données aux chefs de juridiction et aux chefs de cour

La Commission d'avancement, à l'occasion de ses rapports d'activités, formule des recommandations en matière d'évaluation.

Régulièrement, les membres de la Commission d'avancement relèvent l'utilisation abusive d'adjectifs élogieux, souvent sans fondement, comme le qualificatif *exceptionnel*.

La Commission d'avancement constate également qu'il existe souvent des distorsions entre les appréciations littérales et les appréciations analytiques, et que la charge de travail et les spécificités de chaque poste de travail ne sont pas assez précisées.

La Direction des services judiciaires donne annuellement des instructions aux chefs de cour sous forme de circulaires. Il est important de prendre connaissance de ces circulaires pour pouvoir, le cas échéant, les opposer aux évaluateurs.

Il est régulièrement rappelé que ne doivent pas apparaître au travers des évaluations les opinions et les activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques des magistrats, ni d'éléments relevant strictement de leur vie privée ou de considérations physiques.

Les recours contre l'évaluation

Article 21 alinéas 4 et 5 du décret du 7 janvier 1993.

Les voies de recours

- La rédaction d'observations : dans un délai de 8 jours à compter de la notification de l'évaluation provisoire effectuée par le chef de juridiction, il est possible d'annexer des observations sur le contenu ou le formalisme de celle-ci. Ces observations sont annexées à l'évaluation à destination du chef de cour pour qu'il les prenne en considération dans la version définitive.
- Le recours gracieux devant les chefs de cour d'appel : s'il reste des éléments contestables dans l'évaluation définitive, il ne faut pas hésiter à formuler des observations par un recours gracieux devant le chef de cour.
- La saisine de la Commission d'avancement : dans un délai de 15 jours à compter de la notification de l'évaluation définitive, il est possible de saisir la Commission d'avancement d'une contestation qui sera transmise par la voie hiérarchique.

La saisine de la Commission est effectuée par un courrier simple contenant les motifs du recours. Ce courrier peut être transmis directement à la Commission d'avancement, mais il est conseillé de l'envoyer également par la voie hiérarchique. La Commission d'avancement demandera des explications écrites à l'évaluateur.

La décision de la Commission d'avancement prend la forme d'un avis écrit non susceptible de recours gracieux versé au dossier du magistrat.

La jurisprudence de la Commission d'avancement

Peu de magistrats contestent leur évaluation devant la Commission d'avancement, mais les contestations sont en constante augmentation depuis 2004.

En 2010/2011 la Commission a été saisie de 16 contestations et a prononcé 8 rejets. En 2011/2012, 13 contestations mais deux rejets seulement et 11 avis d'admission.

La Commission d'avancement, composée de magistrats élus, est compétente pour donner un avis sur l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation

dans l'évaluation. Cet avis est un préalable à un recours contentieux devant le Conseil d'État.

Le contrôle de la Commission d'avancement ne porte pas sur le fond de l'évaluation, le pouvoir d'appréciation appartenant en propre au chef de cour, mais sur sa légalité externe et sur la procédure elle-même : respect du contradictoire, objectivité des critères d'évaluation retenus et contradiction éventuelle entre les appréciations littérales et analytiques.

Voici les principaux motifs de contestation reconnus comme valables par la Commission d'avancement :

- L'inexactitude de faits ou de propos provenant de l'entretien préalable rapportés dans l'évaluation. Les affirmations de l'évaluateur peuvent être contestées par tout moyen : attestations de collègues et des fonctionnaires, tableau de service, ordonnance de roulement, rapport de l'IGSJ... ;
- La contradiction entre l'évaluation du chef de juridiction et celle du chef de cour sans aucun motif apparent ;
- Le non-respect du caractère contradictoire de l'évaluation : absence d'entretien préalable, absence de notification, notification tardive, absence de remise d'une copie ;
- L'absence de motivation objective lorsque l'évaluation est en retrait au regard de la précédente ;
- La contradiction de motifs entre l'appréciation analytique et l'appréciation littérale.

La commission d'avancement qui a pris ses fonctions en octobre 2010 et dont le mandat s'achève en 2013 a continué d'appliquer un contrôle relativement poussé de l'erreur manifeste d'appréciation notamment :

- En exigeant la motivation des modifications des évaluations (des propos vagues et non vérifiables ne pouvant constituer une motivation) ;
- En estimant que l'absence de prise en considération de l'engagement professionnel, des efforts et des résultats obtenus par une collègue, matérialisée par la stagnation de l'évaluation, constituait une erreur manifeste d'appréciation. C'est ainsi une conception active de l'erreur manifeste d'appréciation qui est mise en œuvre ;
- En admettant que l'annexe 3 entachait l'évaluation d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'un président de la chambre de l'instruction ne saurait faire grief à un juge d'instruction des relations qu'il entretient avec le parquet dès lors qu'il s'agit d'un comportement s'inscrivant dans le cadre de l'activité juridictionnelle normale.

Plus particulièrement, la dernière session de la Commission d'avancement a été l'occasion pour les magistrats élus du SM d'exercer un contrôle sur les modalités

d'application de la circulaire du 18 février 2011 sur l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats. La Commission d'avancement a décidé, de manière globale, qu'une baisse de notation sans aucun autre motif que le visa de la circulaire du 18 février 2011 ne pouvait constituer une motivation suffisante. Il est manifeste que cette position est une avancée soutenue par le SM.

Le chef de cour est destinataire de l'avis de la commission. Il peut modifier l'évaluation. Il peut également ne pas en tenir compte. Il appartient alors au magistrat concerné d'attaquer cet acte administratif devant le Conseil d'État dans les deux mois.

FOCUS

QUELLE ÉVALUATION ?

Le SM a toujours critiqué la procédure d'évaluation des magistrats, dont dépendent l'avancement et le déroulement des carrières, et qui constitue un contrôle hiérarchique infra-disciplinaire peu compatible avec le nécessaire respect de l'indépendance du magistrat.

La réforme - très parcellaire ! - consacrée par la note du 7 décembre 2010 et la circulaire du 18 février 2011, présentée comme un moyen de « déterminer la valeur professionnelle du magistrat », n'a fait que renforcer cet aspect uniquement gestionnaire.

Ainsi, l'entretien d'évaluation avec le chef de juridiction, bien loin de permettre un échange sur la valeur professionnelle du magistrat, est essentiellement axé sur la définition d'objectifs qualitatifs et quantitatifs en vue de la prochaine évaluation, et sur la réalisation ou non des précédents objectifs. Ces objectifs, et les moyens nécessaires pour les atteindre, sont en outre au centre d'un nouvel entretien dit « de prise de fonction ou changement de service ».

L'activité réelle du magistrat, à apprécier aussi au regard du fonctionnement global de la juridiction, les difficultés éventuellement rencontrées, et surtout la qualité du service rendu aux justiciables, en vue d'une amélioration, sont reléguées au second plan.

Quant aux qualificatifs «exceptionnel», «très bon», ou «insuffisant» censés rendre compte du travail du magistrat, notamment au vu dudit entretien et donc du respect des objectifs, ils demeurent tout aussi incompréhensibles malgré la volonté expresse de s'assurer d'une cohérence via un «comité de suivi» chargé «d'analyser les rapports annuels qui seront désormais établis par les chefs de cour, de restituer leur contenu, d'assurer une veille sur les pratiques et de formuler toute préconisation utile».

La prime modulable, dont le taux doit être fixé en cohérence avec les conclusions de l'évaluation de l'activité professionnelle selon une circulaire du 9 août 2011, renforce encore l'emprise de cette procédure d'évaluation, comme instrument de management et de domestication, sur l'exercice professionnel du magistrat.

Dans un courrier du 9 février 2012, adressé à la directrice des services judiciaires, le SM a sollicité les rapports dressés par les chefs de cour au titre de l'année 2011, et demandé que les organisations syndicales soient parties prenantes à ce comité de suivi. Il n'a obtenu aucune réponse et les magistrats continuent à souligner les inégalités de traitement entre les différents ressorts, ainsi que le tassement de leurs évaluations au nom d'une «péréquation» totalement obscure.

Ce système a néanmoins été reconduit à l'identique dans une circulaire du 26 septembre 2012...

Par courrier adressé à la Garde des Sceaux le 14 janvier 2013, le SM a rappelé la nécessité de mettre fin à ce système de gestion managériale du corps, et de repenser l'évaluation des magistrats dans le respect de leur indépendance et dans le souci de la qualité de la justice rendue, en la détachant de la gestion des carrières, notamment par l'instauration du grade unique.

■ L'inscription au tableau d'avancement

Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

*Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958. Article 22 du décret de 1993 :
« Le tableau d'avancement comporte la liste alphabétique des magistrats jugés dignes d'obtenir un avancement ».*

Les conditions d'inscription

Les conditions d'ancienneté

L'article 15 du décret de 1993 prévoit que « peuvent seuls accéder aux fonctions du premier grade les magistrats du second grade justifiant de sept années d'ancienneté dont cinq ans de services effectifs en position d'activité ou de détachement depuis leur installation dans leurs premières fonctions judiciaires et inscrits au tableau d'avancement ».

L'ancienneté prise en compte pour l'inscription au tableau doit être calculée au 30 juin de l'année suivant la publication du tableau d'avancement (tableau d'avancement 2010, calcul de l'ancienneté au 30 juin 2011).

Le point de départ de l'ancienneté est :

- La date d'installation dans les fonctions de magistrat pour les 1^{er}, 2^e, 3^e concours, les magistrats recrutés au titre de l'article 18-1 de l'ordonnance statutaire et les magistrats recrutés par concours complémentaire ou exceptionnel ;
- La date de mise en formation préalable pour les magistrats intégrés au titre des articles 22 et 23 de l'ordonnance statutaire.

Pour les deux années qui ne sont pas des années de services effectifs, sont pris en compte, outre des périodes d'activité :

- Le service national ;
- Les majorations et bonifications pour les fonctions exercées outre-mer, en coopération, au service de la justice militaire ou d'organisations internationales.

Pour le calcul des années de service effectif, sont prises en compte les périodes de détachement, de congés maladie, de longue maladie, de longue durée et de maternité. Les périodes de congé parental sont prises en compte en totalité la première année, puis pour moitié les années suivantes. En revanche, ne sont pas prises en compte les périodes de disponibilité.

Pour les magistrats issus des deuxième et troisième concours, recrutés au titre de l'article 18-1 de l'ordonnance statutaire ou intégrés au titre de l'article 22, l'activité professionnelle antérieure peut être assimilée à des services effectifs, dans la limite de deux ans maximum selon les modalités de calcul fixées par l'article 17-4 du décret du 7 janvier 1993.

L'exigence de mobilité

La loi organique du 25 juin 2001 a supprimé la condition de mobilité géographique pour l'inscription au tableau d'avancement qui résultait précédemment de la loi organique du 25 février 1992.

Désormais, l'article 2 de l'ordonnance statutaire prévoit une condition de mobilité pour la réalisation d'un avancement en prévoyant que « nul magistrat ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de cinq années, à l'exception de la Cour de cassation ».

La procédure d'inscription

Chaque année, avant le 1^{er} février, l'autorité chargée d'évaluer les magistrats adresse au ministère de la Justice les présentations en vue du tableau d'avancement, établies par ordre de mérite. Chaque présentation est accompagnée de l'évaluation de l'année.

Du 1^{er} au 15 février, la liste alphabétique des magistrats présentés est affichée soit au siège des juridictions, soit au ministère de la Justice pour les magistrats n'exerçant pas de fonctions judiciaires, soit au siège des représentations diplomatiques françaises pour les magistrats détachés dans le cadre de la coopération technique. Dans le même délai, la liste de présentation par ordre de mérite est communiquée aux magistrats qui y figurent.

En pratique, il peut être utile de se manifester auprès du chef de juridiction dès le mois de novembre précédant l'année d'inscription au tableau pour être évalué, s'il ne vous convoque pas spontanément.

La Commission d'avancement statuant en matière d'inscription au tableau se réunit chaque année au mois de juin.

L'article 26 du décret du 7 janvier 1993 prévoit que la Commission statue sur l'inscription au tableau d'avancement de chaque magistrat présenté ou réclamant « après examen de sa valeur professionnelle et appréciation de ses aptitudes ». En pratique, ces critères subjectifs ont été abandonnés depuis plusieurs années et la Commission d'avancement estime « que les magistrats remplissant les conditions statutaires ont vocation à être inscrits au tableau, à moins d'une réserve particulière » (rapport 2007-2008).

L'inscription au tableau étant annuelle, il n'y a pas de droit acquis à une réinscription, ce que confirme le Conseil d'État.

Le tableau d'avancement est publié au Journal officiel, en général au mois de juillet ou d'août.

Les élus du SM à la Commission d'avancement rappellent, le plus souvent possible, à la Commission que le corps judiciaire est de plus en plus majoritairement composé de magistrats du premier grade, dont les fonctions judiciaires diffèrent fort peu de celles des magistrats du deuxième grade.



À partir du moment où le magistrat a été présenté par son chef de cour, il doit en principe être inscrit, sauf si la présentation du magistrat apparaît en total décalage avec les évaluations fournies, pointant de graves difficultés.

Les réclaments

Il convient de rappeler les termes de la circulaire diffusée aux chefs de cour par la Chancellerie le 26 septembre 2012 : « La décision de présentation d'un magistrat au tableau d'avancement est une prérogative du chef de cour, qui relève de sa seule appréciation. Cependant les magistrats non présentés qui remplissent les conditions d'ancienneté doivent être officiellement informés par le chef de cour de la possibilité de saisir directement la Commission aux fins d'inscription (*article 24 du décret du 7 janvier 1993*) ainsi que des délais dans lesquels les demandes d'inscriptions directes doivent être présentées à la Commission ».

Les magistrats qui ne sont pas présentés par leur chef de cour peuvent adresser, avant le 15 mars, au secrétariat de la Commission d'avancement une demande d'inscription au tableau d'avancement. L'autorité chargée de l'évaluation y joint son avis circonstancié qui doit être contradictoire.

Le nombre de *réclamants* augmente chaque année. La démarche qui consiste à se présenter au tableau d'avancement malgré l'abstention du chef de cour ne porte pas préjudice au candidat. La Commission d'avancement inscrit ou réinscrit la majorité des *réclamants*.

L'inscription avec vocation limitée

La Commission peut, par une décision mentionnée au procès-verbal, non publiée et notifiée à l'intéressé par la voie hiérarchique, limiter les effets des inscriptions prévues à l'article 22 à une ou plusieurs fonctions du premier grade. Cette limitation continue de produire ses effets à l'égard du magistrat promu au premier grade jusqu'à ce qu'une décision expresse de la Commission vienne y mettre fin.

Tous les ans, lors de l'établissement du tableau d'avancement, la Commission d'avancement examine la situation des magistrats promus au premier grade en application d'un tableau d'avancement dont les effets avaient été limités.

En pratique, l'inscription avec vocation limitée a tendance à disparaître. La Commission d'avancement actuelle préfère adopter une position stricte de non-inscription jusqu'à la levée des réserves mentionnées dans l'évaluation.

Les recours

Les recours gracieux

Les décisions de la Commission d'avancement peuvent faire l'objet de recours gracieux. En matière de tableau d'avancement, ces recours ont peu de chances d'aboutir en pratique puisque, chaque cour d'appel étant *affectée* à un rapporteur, c'est toujours la même personne qui rapporte le dossier lors de l'examen initial et lors du recours...

Les recours contentieux

La jurisprudence du Conseil d'État est assez restrictive quant à l'appréciation de l'erreur manifeste d'appréciation.

En conséquence, il est indispensable de saisir la Commission d'avancement en contestation d'évaluation dès qu'un élément du dossier est problématique, afin d'éviter que l'absence d'inscription au tableau ne constitue, de fait, une sanction disciplinaire déguisée. En matière d'inscription au tableau, la haute juridiction administrative a affirmé à plusieurs reprises que « le refus d'inscrire un magistrat au tableau d'avancement n'a à être motivé ni sur le fondement de la loi du 11 juillet 1979, laquelle impose la motivation des seules décisions individuelles refusant aux intéressés un avantage auxquels ils ont droit, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, ni sur le fondement d'aucune autre disposition législative ou réglementaire ».

S'agissant de l'avis motivé de la hiérarchie, en cas de réclamation, le Conseil d'État a récemment considéré que « si les dispositions de l'article 24 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 rappelées ci-dessus imposent, en principe, que l'autorité hiérarchique, lorsqu'elle transmet à la Commission d'avancement une demande d'inscription au tableau d'avancement d'un magistrat non compris dans les présentations, y joigne un avis circonstancié élaboré spécialement à cette occasion, il ressort toutefois des pièces du dossier qu'en l'espèce, eu égard au contenu du document transmis, qui révélait des éléments de fait et d'appréciation détaillés sur la valeur professionnelle et les aptitudes de l'intéressée, l'avertissement prononcé à l'encontre de Mme A. pouvait valablement tenir lieu d'avis circonstancié émis par l'autorité chargée de l'évaluation, dont aucune disposition législative ou réglementaire n'exige, contrairement à ce que soutient la requérante, qu'il soit élaboré de façon contradictoire ».

En l'espèce, le Conseil d'État avait, peu de temps auparavant, rejeté la demande d'annulation de l'avertissement prononcé à l'encontre de la magistrate, avertissement qui tenait lieu d'avis circonstancié adressé à la Commission d'avancement.

■ L'avancement hors hiérarchie

Les conditions d'ancienneté

L'article 39 de l'ordonnance statutaire prévoit, pour l'accès à la hors hiérarchie, l'obligation d'avoir exercé deux fonctions au premier grade dans deux juridictions différentes.

Les magistrats entrés en fonction après le 1^{er} juin 2007 doivent également remplir les conditions de mobilité statutaire de l'article 76-4 de l'ordonnance (*cf infra*).

Les magistrats qui justifient de sept années d'exercice professionnel avant leur entrée dans la magistrature ne sont pas tenus d'effectuer cette mobilité.

Les filières

Il existe une filière prévue par les textes pour les conseillers et avocats généraux référendaires qui ont exercé pendant 8 ans et qui peuvent être directement nommés à la Cour de cassation. Un poste sur six leur est réservé depuis la dernière modification statutaire intervenue en 2012. L'étude des mouvements des chefs de juridiction confirme aussi l'existence de filières non officialisées.

L'accès aux fonctions hors hiérarchie de la Cour de cassation n'est possible qu'aux magistrats déjà hors hiérarchie ou aux magistrats de premier grade ayant exercé en tant que référendaire à la Cour de cassation.

La condition de mobilité statutaire

Depuis la réforme introduite par la loi organique du 5 mars 2007, l'accès à la hors hiérarchie suppose une période de détachement prévue ainsi par le statut (*Art. 76-4 inséré par la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007, art. 27-II, avec effet au 1^{er} juin 2007*) :

« Pour accéder aux emplois placés hors hiérarchie, les magistrats doivent accomplir, après au moins quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire, une période dite de mobilité statutaire au cours de laquelle ils exercent des fonctions différentes de celles normalement dévolues aux membres du corps judiciaire ».

La mobilité statutaire est accomplie :

- Auprès d'une administration française ou de tout autre organisme de droit public français ;
- Auprès d'une entreprise publique ou privée ou d'une personne morale de droit privé assurant des missions d'intérêt général ;

- Apprès d'une institution ou d'un service de l'Union européenne, d'un organisme qui lui est rattaché, d'une organisation internationale ou d'une administration d'un État étranger.

La durée de la période de mobilité statutaire des magistrats est de deux ans. Au terme de cette période, ils sont réintégrés de droit dans le corps judiciaire. Ils retrouvent, s'ils le demandent, une affectation dans la juridiction dans laquelle ils exerçaient précédemment leurs fonctions, le cas échéant en surnombre.

L'accomplissement de la mobilité statutaire est soumis à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature dans les conditions définies à l'article 20-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature ».

L'article 76-4, dans sa rédaction issue de la loi organique du 5 mars 2007, est applicable aux magistrats nommés dans leur premier poste à compter de son entrée en vigueur (1^{er} juin 2007). La condition de mobilité statutaire concerne donc la promotion de magistrats qui a quitté l'ENM en 2007 et toutes les promotions ultérieures.

Les conditions fixées par le CSM

Dans son rapport d'activité 2011, le CSM rappelle que de manière générale l'appréciation des qualités professionnelles du magistrat constitue le critère primordial dans l'examen d'une proposition de nomination. Le Conseil recherche une adéquation entre les talents particuliers et les spécificités du poste. À qualités professionnelles équivalentes, la candidature d'un magistrat bénéficiant d'une ancienneté supérieure est privilégiée, notamment lorsque ce candidat arrive en fin de carrière.

Alors que la mobilité géographique et/ou fonctionnelle n'est habituellement que le dernier critère de départage de candidatures équivalentes au regard de la qualité objective des dossiers, le CSM estime que l'accès à la hors hiérarchie doit s'accompagner d'une mobilité géographique. Des dérogations à ce principe peuvent être justifiées par l'importance du nombre de magistrats au sein de la cour ou la spécificité de certains postes, comme c'est le cas pour la cour d'appel de Paris. Le Conseil procède à un examen strict des candidatures en présence et a demandé à la DSJ de ne pas défavoriser systématiquement les carrières provinciales au profit des carrières parisiennes, en s'assurant notamment que les postes hors hiérarchie de la cour d'appel de Paris soient pourvus également par des magistrats de juridictions de province.

FOCUS

LE DOSSIER

Ordonnance du 22 décembre 1958, articles 12-2, 44 et suivants, Loi du 17 juillet 1978, Loi du 22 avril 1905, Projet de service IGSJ 2007.

Comme pour les fonctionnaires, un droit d'accès au dossier individuel est reconnu aux magistrats par l'article 12-2 du statut de la magistrature : «Le dossier du magistrat doit comporter toutes les pièces intéressant sa situation administrative, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Il ne peut y être fait état ni de ses opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques, ni d'éléments relevant strictement de sa vie privée. Tout magistrat a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi».

Le contenu du dossier

Le dossier du magistrat se compose des documents intéressant sa situation administrative et le déroulement de sa carrière (situation administrative, notation, dossier disciplinaire). Leur enregistrement, leur numérotation et leur classement doivent être exigés.

Ne doivent pas y figurer les pièces faisant référence aux opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques, ni d'éléments relevant strictement de sa vie privée.

Ainsi, les documents sur l'état de santé, hormis les conclusions ou conséquences administratives de la situation médicale, les documents portant sur les comportements privés sauf s'ils ont une incidence sur l'exercice des fonctions, les sanctions pénales disciplinaires amnistiées, les documents en relation avec une activité syndicale, ne peuvent y être versés.

À noter que l'avertissement délivré par un chef de cour est retiré automatiquement du dossier au bout de trois ans en l'absence de nouvelle sanction. Une lettre d'observations, si elle remplit les caractéristiques de l'avertissement, pourrait faire l'objet d'une requalification pour être expurgée du dossier.

Il résulte du projet de service de l'Inspection générale des services judiciaires que, depuis 2003, les rapports administratifs, en l'absence de poursuites disciplinaires sont, sauf instructions contraires du garde des Sceaux, transmis à la Direction des services judiciaires aux fins de versement au dossier individuel. Cette procédure présentée comme une garantie de transparence offerte aux magistrats paraît critiquable dans la mesure où ces rapports, qui peuvent être défavorables aux magistrats concernés, leur feront grief en l'absence de toute sanction disciplinaire.

Il est important de consulter son dossier, au besoin accompagné, et de demander le retrait de pièces ne pouvant y figurer.

L'accès au dossier individuel

Pour le Conseil constitutionnel (*décision du 21 février 1992*), la référence à la loi ne saurait viser l'intervention d'une loi à venir mais doit être interprétée comme faisant référence à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 qui détermine les cas dans lesquels tout agent public a accès à son dossier individuel.

Aux termes de cette loi, les fonctionnaires ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant de faire l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté.

Par ailleurs, la décision du Conseil constitutionnel renvoie à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Elle consacre, comme garantie constitutionnelle obligatoire, le droit pour tout magistrat à la communication des documents à caractère nominatif le concernant en dehors des cas où une procédure disciplinaire est en cours.

Officiellement, le dossier du magistrat est conservé à la Chancellerie. Les demandes relatives à la consultation du dossier doivent donc être adressées à la Chancellerie sous couvert de la hiérarchie.

Officieusement, il existe des dossiers individuels conservés au TGI et à la cour. Le magistrat dispose, en vertu des règles générales, du droit d'accéder à ce dossier.

En application de la loi du 17 juillet 1978, l'accès aux documents administratifs s'effectue, au choix du demandeur, par la consultation gratuite sur place éventuellement accompagné d'un tiers, par la délivrance de copie sous réserve que cela ne nuise pas à la conservation du document ou par courrier électronique si ce document existe sous cette forme. Un éventuel refus pourrait être contesté devant la juridiction administrative.

L'accès aux trois dossiers (Chancellerie, TGI, cour d'appel) peut se faire dans les mêmes conditions.

■ Le calcul de l'ancienneté et de la reconstitution de carrière

Calcul de la reprise indiciaire

Les années d'activité professionnelle accomplies en qualité de fonctionnaire de catégorie A, d'agent public d'un niveau équivalent à la catégorie A, de cadre au sens de la convention collective dont relevait l'intéressé, d'avocat, d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, d'avoué, de notaire, d'huissier de justice ou de greffier de tribunal de commerce sont retenues à raison de la moitié de leur durée pour la fraction comprise entre cinq et douze ans et des trois quarts au-delà de douze ans.

Par exemple, un avocat intégré au titre de l'article 18-1 après 10 ans de carrière pourra prétendre à une reprise indiciaire de la moitié de la fraction comprise entre cinq et douze ans, soit deux ans et demi ($1/2 \times (10-5) = 2,5$).

Les années d'activité professionnelle accomplies en toute autre qualité sont assimilées à raison des quatre dixièmes de leur durée à des services de catégorie A.

Par exemple, un capitaine de police (catégorie B) intégré au titre de l'article 22 après quinze années de service pourra prétendre à une reprise indiciaire de la moitié de la fraction comprise entre cinq et douze ans calculée sur la base (catégorie A) de 6 ans, soit 6 mois ($4/10$ de 15 ans).

Calcul de la reprise d'ancienneté

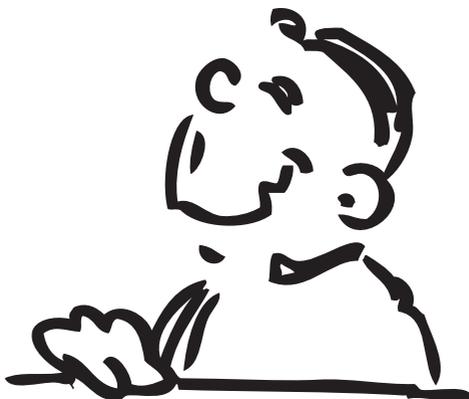
L'article 17-4 du décret prévoit que « pour l'accès au premier grade des magistrats recrutés au second grade de la hiérarchie judiciaire par les voies

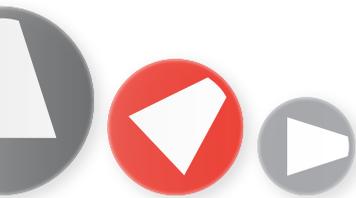
du deuxième et du troisième concours d'accès à l'École nationale de la magistrature et au titre des articles 18-1 et 22 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, la fraction d'activité professionnelle antérieure, déterminée dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 17-2, est assimilée aux services effectifs exigés par l'article 15, à raison de la moitié de sa durée pour la fraction comprise entre quatre et huit ans ».

En résumé, il faut partir du calcul de la reprise indiciaire, enlever quatre années de franchise, puis diviser le résultat par deux.

Dans les exemples précités de l'avocat entré dans la magistrature avec 10 ans d'ancienneté ou du capitaine de police avec 15 ans d'ancienneté, il ne sera repris aucune année au titre du service effectif.

Autre exemple : un fonctionnaire de catégorie A intégrant au titre de l'article 22 après 16 années de fonctions se verra reprendre : 6 ans et demi de reprise indiciaire (la moitié des années entre 5 et 12 ans : soit 3 ans et demi ($1/2 \times 7$) + les trois quarts des années entre 12 et 16 ans : soit 3 ans ($3/4 \times 4$) donc 1 an et 3 mois de service effectif (la moitié des années entre 4 et 8 ans ($1/2 \times (6,5-4)$)).





La procédure disciplinaire

■ L'enquête administrative

Il convient de distinguer l'enquête administrative de l'enquête disciplinaire, après saisine du conseil de discipline.

Les textes

Les chefs de cour, dans l'exercice de leur autorité hiérarchique et pour procéder à l'inspection des juridictions de leur ressort (R. 312-68 du *COJ*), ont un droit d'enquête comme tout chef de service administratif. Saisis de réclamations ou de signalements mettant en cause des magistrats, ils peuvent procéder à une enquête administrative en demandant des explications, en sollicitant la communication de pièces et en recueillant des avis.

Le garde des Sceaux dispose de ce même pouvoir et peut saisir pour ce faire l'Inspection générale des services judiciaires (*IGSJ*). Les pouvoirs de l'inspecteur général des services judiciaires sont définis par l'article 10 du décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 : «... un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle sur les juridictions de l'ordre judiciaire, les directions et services du ministère de la justice, les personnes morales de droit public soumises à sa tutelle et les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère de la justice ou bénéficiant de financements



publics majoritaires auxquels contribuent les programmes du ministère de la justice. Ceux-ci sont tenus de lui prêter leur concours, de lui fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et de lui communiquer, quel qu'en soit le support, tous documents, pièces, éléments et données nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Il peut convoquer et entendre, notamment, les magistrats et fonctionnaires, les officiers publics et ministériels et les dirigeants et employés des personnes morales de droit public ou privé ».

Cette enquête administrative correspond à l'enquête préliminaire mentionnée aux articles 51 alinéa 1 et 63 alinéa 14 et ne doit pas être confondue avec l'enquête disciplinaire qui est mentionnée aux articles 51 alinéa 2 et 63 alinéa 15, laquelle s'ouvre après la saisine du conseil de discipline et la désignation d'un rapporteur.

Il faut également faire une distinction entre l'enquête administrative et l'inspection de fonctionnement d'une juridiction que l'*IGSJ* peut être amenée à effectuer. Il arrive qu'à l'occasion de la seconde des faits concernant le comportement d'un collègue soient portés à la connaissance des inspecteurs.

Dans de telles hypothèses, l'inspecteur général en avertit le ministre qui décide alors de diligenter une enquête administrative spécifique concernant une ou des personnes déterminées.

Aucun texte particulier ne régit l'enquête administrative qui n'est soumise qu'à des principes non écrits dont le respect repose en grande partie sur la déontologie de ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre. L'affaire dite *de Metz* avec l'audition, en pleine nuit, de magistrats dépourvus de toute information et de tout droit, démontre que des dérives graves sont possibles.

Le « projet de service » de l'Inspection générale des services judiciaires

Il faut souligner l'ambiguïté de la situation qui oblige, en l'absence de textes, à se reporter à un projet de service pour connaître les principes qui doivent régir l'enquête administrative...

Il en ressort néanmoins qu'il est donné un *certain cadre d'usages* à l'enquête administrative, certes flou, mais dont il est possible de se prévaloir.

La mission d'enquête est toujours composée de plusieurs inspecteurs et les chefs de cour sont avertis de ses déplacements en juridiction.

Selon l'Inspection générale, les investigations sont menées avec discrétion et prudence, dans le respect d'un devoir de confidentialité. Les inspecteurs doivent faire preuve d'objectivité et d'exhaustivité. Avec minutie, ils doivent vérifier et recouper entre elles toutes les informations recueillies et permettre au magistrat de faire valoir ses observations.

L'audition du magistrat

C'est un moment capital de l'enquête puisque l'audition est destinée à recueillir les observations et explications du magistrat sur l'ensemble des éléments à charge et à décharge rassemblés au cours des investigations. En pratique, il a été constaté qu'elle n'intervient qu'après un processus d'investigations multiples.

Normalement, le magistrat concerné est informé et dispose d'un délai pour se préparer.

À défaut de délai suffisant, il ne faut pas hésiter à solliciter un report de l'audition pour pouvoir préparer ses arguments. De la même manière, si des documents étaient présentés, il faut solliciter un délai suffisant pour les examiner.

La lettre de mission circonscrit la saisine de l'*IGSJ* par le ministre.

Si cette lettre est lue, elle n'est en revanche pas remise, pas plus que les pièces jointes. Ceci est particulièrement regrettable car seule sa communication permet de vérifier les limites de la saisine et protéger l'intéressé contre tout dépassement.

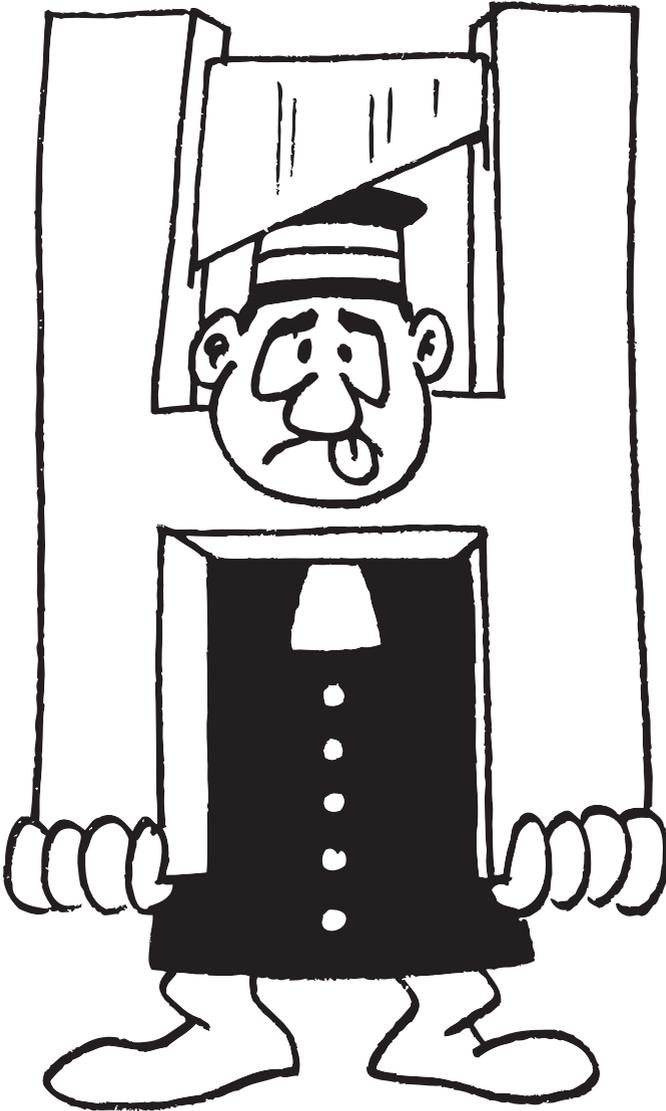
L'audition du magistrat concerné par l'enquête a généralement lieu dans les locaux de l'*IGSJ*.

L'assistance d'un conseil n'est pas autorisée à ce jour, mais il appartient à chacun de la réclamer. En effet, dans le cadre du contrôle ultérieur du caractère équitable de la procédure par la juridiction administrative, et dans la mesure où il s'agit d'un acte susceptible de faire grief, une évolution pourrait intervenir sur cette question de la présence d'un avocat.

L'audition est conduite par deux inspecteurs sur des questions qui sont rédigées à l'avance et qui apparaissent dans le procès-verbal. L'intégralité des déclarations doivent être consignées dans des procès-verbaux que le magistrat peut consulter en demandant à les modifier ou à les compléter.

Il a pu être constaté, lorsqu'il y a eu plusieurs auditions, que les informations

livrées initialement au magistrat concerné n'ont pas été complètes. L'Inspection se retranchera derrière les nécessités de l'enquête, mais il n'est pas inutile de s'assurer que toutes les informations ont été données et de le faire acter le cas échéant.



Il est rappelé que l'enquête administrative ne permet la mise en œuvre d'aucune mesure coercitive et que le refus de se rendre à une convocation, ou de remettre des pièces, ne donne lieu qu'à une mention dans le rapport.

Le SM a toujours réclamé que l'Inspection des services judiciaires soit dotée d'un cadre contraignant et que la distinction fallacieuse entre enquête administrative et enquête disciplinaire soit supprimée. Dans son projet 2012, le syndicat a également rappelé la nécessité d'accorder à tout magistrat visé par une enquête le droit d'accéder au dossier, d'être assisté et de demander des investigations.

Le rapport

Le rapport intervient après l'enquête et l'audition du magistrat. Les constats et déclarations recueillies font l'objet d'analyses ordonnées suivant un plan. Dans la conclusion, le ou les manquements sont analysés. Le rapport est signé par l'Inspecteur général et est adressé au garde des Sceaux qui a seul l'opportunité des poursuites.

Dans une hypothèse, à ce jour exceptionnelle, le rapport, après avoir été anonymisé, a été mis en ligne. Cette pratique ne nous paraît pas admissible et le SM l'a vivement critiquée.

Lorsque l'enquête administrative est consécutive à une inspection de fonctionnement, d'autres inspecteurs sont en charge de la nouvelle enquête administrative.

Lorsque l'enquête administrative est suivie d'une procédure disciplinaire, le magistrat concerné en aura connaissance en application des dispositions statutaires.

Paradoxalement, les rapports administratifs qui ne sont pas suivis de poursuites disciplinaires ne sont pas transmis à l'intéressé. Il est conseillé au magistrat, entendu par l'inspection, de demander communication de son dossier afin de vérifier si le rapport ou des éléments y figurent.

■ L'enquête disciplinaire

Elle s'ouvre :

- Pour les magistrats du siège, après saisine du conseil de discipline par le garde des Sceaux ou les premiers présidents de cour d'appel ou les présidents de tribunal supérieur d'appel, en application des articles 50-1 et 50-2 de l'ordonnance statutaire ;

- Pour les magistrats du parquet, après saisine du procureur général près la Cour de cassation par le garde des Sceaux ou par les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs, en application de l'article 63 de l'ordonnance statutaire.

Le premier président ou le procureur général de la Cour de cassation, qui préside le conseil de discipline, selon la formation compétente, a la possibilité de désigner un rapporteur ou des rapporteurs. Il peut être procédé à une enquête disciplinaire au préalable.

Les articles 53 et 64 prévoient, dans l'hypothèse où une enquête ne serait pas nécessaire, le renvoi devant le conseil de discipline. Il vaut mieux solliciter une enquête afin de pouvoir discuter contradictoirement des éléments incriminants et faire intégrer des éléments à décharge en vue de l'audience disciplinaire.

L'ouverture des droits de la défense, c'est-à-dire la communication du dossier et l'assistance d'un conseil, est liée à la saisine du conseil de discipline.

Les droits du magistrat

Très peu de textes prévoient la procédure disciplinaire qui, selon nous, doit obéir aux principes de la procédure équitable.

Ainsi, nous revendiquons l'application de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme *Vilho Eskelinen* et autres c/Finlande en date du 19 avril 2007, selon lequel il y aurait une présomption d'applicabilité de l'article 6§1 au contentieux impliquant les fonctionnaires. Ce serait alors à l'État défendeur de prouver que, dans le cas d'espèce, il y a lieu d'écarter le bénéfice de la protection de l'article 6§1 sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État.

– La communication du dossier

Toutes les pièces de l'enquête préliminaire et tous les éléments visés dans la saisine doivent être communiqués. Il est possible de faire un incident et de demander le retrait des pièces qui auraient été versées au dossier alors qu'elles sont sans lien avec la procédure disciplinaire. Tout au long de l'enquête, le magistrat recevra la copie des pièces, procès-verbaux, rapports d'expertise, pièces de forme, etc.

– L'assistance d'un conseil

Le magistrat mis en cause peut se faire assister par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau.

La procédure doit être mise à disposition de l'intéressé ou de son conseil quarante-huit heures au moins avant chaque audition, en application des articles 52 et 63 de l'ordonnance statutaire.

– Les vérifications à solliciter

L'absence de texte est très préjudiciable aux magistrats et la jurisprudence du Conseil d'État n'est pas plus protectrice. En effet, la haute juridiction administrative a précisé qu'aucune disposition ni aucun principe général ne faisait obligation au rapporteur de convoquer les témoins dont le magistrat demande l'audition, ni de poser aux témoins entendus les questions souhaitées.

Cependant, les rapporteurs acceptent parfois certaines demandes. Il est donc conseillé de solliciter les auditions ou mesures qui semblent utiles.

Les pouvoirs du rapporteur

Selon l'ordonnance statutaire, les pouvoirs du rapporteur sont limités et imprécis. Il accomplit tous actes d'investigation utiles. Il n'a pas de pouvoirs coercitifs et ne peut prononcer aucune injonction, ni accomplir des actes de saisie de documents, etc.

Il a été observé que les rapporteurs d'une manière générale procèdent aux actes suivants :

- Des auditions, celle du magistrat mis en cause, celle de témoins, magistrats, fonctionnaires ou autres. Généralement, le rapporteur procède lui-même à l'audition mais celle-ci peut être également déléguée à un magistrat d'un rang au moins égal à celui du magistrat en cause conformément aux dispositions des articles 52 et 63 de l'ordonnance statutaire ;
- Des expertises ;
- Le versement de pièces au dossier, toutes les pièces communiquées par ailleurs devant être cotées et intégrées à la procédure.

Lorsque le rapporteur estime qu'il a terminé son enquête, il en avise le magistrat en lui faisant part d'un délai ou d'une date limite pour verser des éléments à la procédure, mémoire, pièces, etc.

Le rapporteur rédige son rapport, lequel est communiqué au magistrat et à son conseil, en application des articles 55 et 64 du statut de la magistrature.

■ L'audience disciplinaire

Il existe deux types d'audience en matière disciplinaire. Il faut donc faire la distinction entre l'audience au cours de laquelle est sollicitée une interdiction temporaire

et l'audience disciplinaire pour juger les faits qui sont reprochés au magistrat en cause.

L'audience d'interdiction temporaire

En application des dispositions des articles 50 et 58-1 du statut, le garde des Sceaux peut, alors qu'un magistrat fait l'objet d'une enquête, solliciter une interdiction temporaire d'exercer ses fonctions jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires.

Une interdiction temporaire d'exercice des fonctions peut également être prononcée par le CSM à l'encontre des magistrats du siège en application de l'alinéa 3 de l'article 51 du même texte.

Selon le Conseil d'État, l'interdiction temporaire « est une mesure de protection du service de la justice, pendant la procédure disciplinaire visant le magistrat qui fait l'objet d'une enquête ».

Les conditions cumulatives à réunir sont les suivantes :

- Le magistrat fait l'objet d'une enquête ;
- La condition d'urgence ;
- Les chefs hiérarchiques doivent être consultés ;
- L'intérêt du service le justifie.

Le magistrat concerné est cité pour une audience non publique. Il a droit à la communication de son dossier et peut être assisté par un pair, un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau.

La décision du Conseil lui est notifiée. La décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service, ne peut être rendue publique. Elle n'emporte pas privation du droit au traitement.

Elle est susceptible d'un recours en cassation devant le Conseil d'État, lequel contrôle la qualification juridique des faits ayant motivé la mesure.

Après la décision d'interdiction temporaire des fonctions, le Conseil supérieur de la magistrature doit être saisi par le garde des Sceaux dans un délai de deux mois. À défaut, à l'expiration de ce délai, l'interdiction temporaire cesse de plein droit de produire ses effets.

La loi organique du 22 juillet 2010 a créé une procédure d'urgence d'interdiction temporaire dans laquelle, sur demande du garde des Sceaux ou du chef de cour, le CSM doit statuer dans un délai de 15 jours.

L'instauration d'une telle procédure d'urgence, laissée à l'appréciation de l'autorité poursuivante, n'est aucunement justifiée. Historiquement, la formation disciplinaire du CSM a toujours su statuer dans des délais compatibles avec l'urgence de telle ou telle situation.

L'audience disciplinaire au fond

En application des articles 53 et 64 du statut, le magistrat concerné par la poursuite est cité devant la formation compétente du CSM.

Préalablement à l'audience, le magistrat et son conseil ont droit à la communication intégrale du dossier, des pièces de l'enquête et du rapport du rapporteur.

Le magistrat doit informer le CSM et la DSJ de la liste des témoins qui seront entendus et il doit également se charger de les convoquer devant le Conseil. Il est conseillé de prendre préalablement attache avec le greffe qui a suivi la procédure disciplinaire pour régler tous ces problèmes pratiques.

Le magistrat doit comparaître en personne, la représentation n'étant pas autorisée.

Toutefois, en cas de maladie ou d'empêchement reconnus et justifiés, il peut se faire représenter par un pair, un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou un avocat inscrit au barreau.

Si le magistrat cité, hors ces cas de force majeure, ne comparaît pas, le conseil de discipline peut statuer. Sa décision sera réputée contradictoire.

Il est préférable de ne pas prendre le risque de solliciter un renvoi au dernier moment sans justifier d'un motif sérieux ou de ne pas se présenter.

Le jour de l'audience, qui se déroule à la Cour de cassation, le directeur des services judiciaires sera présent : il soutiendra la poursuite disciplinaire et procédera aux réquisitions sur la sanction.

En application des dispositions des articles 57 et 65 du statut, l'audience est en principe publique, sauf si la protection de l'ordre public ou de la vie privée le justifie, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

Si une demande de huis clos est formée, le CSM délibère en chambre du conseil et prend une décision motivée qui est rendue publiquement avant le début de l'audience.

La publicité restreinte peut également être ordonnée d'office par le CSM.

En début d'audience, le président de la formation compétente interroge le magistrat concerné et recueille ses observations.

Une éventuelle demande de récusation doit être formulée dès le début de l'audience. Elle ne peut concerner que les membres du conseil de discipline.

La présence du rapporteur à l'audience peut prêter à discussion car, d'une certaine manière, il y a un cumul des fonctions d'instruction et de jugement. Le Conseil d'État accepte cette confusion à condition que le rapporteur ne se soit pas prononcé sur l'existence d'une faute disciplinaire dans son rapport écrit. Si le rapporteur a pris position sur le manquement, il ne pourra pas assister au délibéré mais il assistera à l'audience au cours de laquelle il lira son rapport.

Le directeur des services judiciaires est entendu sur le contexte et les raisons de la poursuite, puis le rapport est lu par le rapporteur.

Le magistrat déféré donne ses explications et moyens de défense, les témoins cités par lui sont interrogés. Après l'instruction à l'audience, le directeur des services judiciaires prend ses réquisitions au regard des manquements reprochés au magistrat concerné et réclame une sanction. La défense a alors la parole et le magistrat poursuivi s'exprime en dernier.

L'affaire est mise en délibéré et la décision motivée est rendue publiquement ou mise à disposition au greffe de la Cour de cassation.

En cas de demande de récusation, le membre du conseil de discipline concerné ne peut délibérer sur cette demande.

Le délibéré est secret et la décision se prend à la majorité, elle doit être motivée.

Le conseil de discipline des magistrats du siège rend une décision susceptible d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

Le conseil de discipline des magistrats du parquet émet un avis transmis au garde des Sceaux. La décision définitive revient au ministre de la Justice qui ne peut toutefois prendre une sanction plus grave que celle proposée sans saisir à nouveau, par une demande motivée, le conseil de discipline. Celui-ci, après avoir recueilli les observations du magistrat concerné, rend un nouvel avis.

La décision du garde des Sceaux est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

Les décisions et avis du conseil de discipline figurent au dossier du magistrat concerné dans la cote discipline.

La loi organique du 22 juillet 2010 issue de la réforme constitutionnelle de juillet 2008 a prévu un nouveau mode de saisine du conseil de discipline sur plainte d'un justiciable.

La procédure disciplinaire reste cependant inchangée. Seules les investigations réalisées par le CSM en amont, soit à réception de la plainte déclarée recevable, constituent une nouveauté.

FOCUS

L'AVERTISSEMENT

En dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général des services judiciaires, les chefs de cour, les directeurs ou chefs de services à l'administration centrale ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité (*article 44 de l'ordonnance statutaire*).

Si, entre 1999 et 2011, il a été recouru à cette procédure à 88 reprises, il semble que la pratique tende à se développer ainsi que le CSM l'a noté en 2005.

La tentation du management autoritaire qui anime désormais bien des chefs de cour leur donne là une occasion rêvée de reprendre leurs troupes en main. Récemment, le syndicat a eu l'occasion d'assister un magistrat auquel il était reproché l'envoi d'un courriel à un collègue, le message incriminé, évidemment non public, n'ayant en rien affecté le cours de la justice.

Il ne date pas d'hier puisque, dans une circulaire de 1821, le garde des Sceaux indiquait que « l'avertissement n'est point une peine

de discipline, c'est une mesure préventive de toute peine, un acte secret et paternel du magistrat supérieur envers un officier de justice qui fait fausse direction».

Il sanctionne aujourd'hui des manquements aux devoirs de l'état de magistrat. Les faits touchant à la vie privée du magistrat ne peuvent donner lieu à avertissement que s'ils sont de nature à rejaillir sur la considération qui s'attache à l'exercice des fonctions judiciaires.

En pratique, ils présentent un caractère isolé et sont dénués de la gravité justifiant l'engagement de poursuites disciplinaires. Ils peuvent concerner des insuffisances professionnelles dont les chefs de cour estiment qu'elles seront vaincues par cette mesure solennelle.

En 2008, dans son rapport, le Conseil supérieur de la magistrature regrettait qu'il ne soit pas utilisé préalablement aux poursuites disciplinaires et déplorait les différences de traitement entre les magistrats pour lesquels, selon les cas, il était recouru à la procédure disciplinaire ou au seul avertissement.

L'avertissement n'est pas une sanction disciplinaire : il est donné « en dehors de toute action disciplinaire » et ne figure pas dans la liste des sanctions de l'article 45 tout en étant prévu par le chapitre VII « Discipline ». Sa nature est floue : il a été défini comme une « mesure de nature disciplinaire qui revêt le caractère d'une sanction » !

Il peut en conséquence se cumuler avec une sanction disciplinaire prévue par le statut mais il entre dans le champ des lois d'amnistie. De même, il est considéré par le Conseil d'État comme une décision faisant grief et il peut être déféré devant lui par la voie du recours pour excès de pouvoir.

L'avertissement intervenant pour des motifs touchant à la personne du magistrat, il ne peut être légalement pris sans que l'intéressé ait eu communication de son dossier.

Le Conseil d'État vérifie ainsi que les droits de la défense ont été respectés et que le magistrat a en particulier disposé d'un délai suffisant pour prendre connaissance des griefs et fournir toutes explications utiles.

Le fait que la procédure disciplinaire ne soit pas applicable ne permet pas au magistrat de revendiquer l'assistance d'un avocat ou d'un membre de son syndicat. Mais en 1998, l'inspection générale des services judiciaires a estimé opportun que les chefs de cour soient sensibilisés sur le formalisme à respecter avant de délivrer un avertissement : respect du contradictoire, motivation et transmission écrite de la décision et notification des droits ouverts au magistrat.

L'avertissement est effacé automatiquement au bout de trois ans si aucun nouvel avertissement ou aucune sanction disciplinaire n'est intervenu pendant cette période. Le CSM s'est interrogé sur la trace qui peut en subsister après ce délai, en particulier au travers de l'évaluation. Le Conseil d'État a jugé que l'autorité d'évaluation n'avait pas commis d'irrégularité en se bornant à rappeler l'existence d'un avertissement sans se fonder sur cette mesure pour porter son appréciation sur « la manière de servir » de l'intéressé.

■ La saisine du CSM par le justiciable

Le cadre de la saisine du Conseil

Le nouvel article 65 de la Constitution, issu de la réforme constitutionnelle de juillet 2008, a clairement fixé le principe d'une saisine directe du Conseil supérieur de la magistrature.

Seuls les justiciables concernés par la procédure à l'occasion de laquelle le comportement critiquable aurait été constaté sont recevables à saisir le CSM. Les autorités administratives indépendantes ont été exclues de cette possibilité.

La possibilité pour le justiciable de saisir le CSM concerne le comportement du magistrat dans l'exercice de ses fonctions.

La plainte doit détailler les faits et griefs allégués, être signée du plaignant et comporter les indications d'identité et d'adresse le concernant, de même que les éléments permettant d'identifier la procédure judiciaire en cause.

La plainte n'est recevable que si elle est introduite avant l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure.

Cette saisine ne pourra intervenir que lorsque le magistrat mis en cause ne sera plus saisi de la procédure. Pour le parquet, la saisine sera irrecevable à l'encontre du représentant du ministère public mis en cause tant que

le parquet auquel il appartient reste en charge de la procédure.

Mais une exception a été introduite par les parlementaires. Ainsi, le Conseil pourra être saisi même si le magistrat concerné reste en charge de la procédure « si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité du manquement évoqué, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond ».

La procédure de filtrage

L'article 14 de la loi organique du 22 juillet 2010, modifiant l'article 18 de la loi organique du 5 février 1994, instaure un filtrage en créant au sein du CSM des commissions d'admission des requêtes (CAR) composées de quatre membres : deux magistrats et deux personnalités extérieures.

Ces commissions, comme leurs présidents, sont désignées chaque année par le président de la formation.

Les présidents des commissions se voient confier des pouvoirs propres, puisqu'ils auront compétence pour rejeter les plaintes manifestement abusives ou irrecevables.

Si la plainte est admise, une procédure d'enquête sommaire et confidentielle est confiée au chef de cour avec recueil des observations du magistrat mis en cause.

À ce stade, la commission se détermine à la majorité des voix pour renvoyer l'affaire devant la formation disciplinaire. En cas de partage des voix, la formation disciplinaire est également saisie.

En cas de saisine, les membres de la commission ne siègent pas dans la formation disciplinaire.

La décision de rejet de la plainte est insusceptible de recours, mais le garde des Sceaux comme le chef de cour conserve la possibilité de saisir eux-mêmes l'instance disciplinaire.

La question des procédures de la commission des requêtes se pose, en l'absence de texte. Une conception garantissant des droits en matière d'accès au dossier et d'assistance a été retenue.

Ainsi, lorsqu'une plainte est déclarée recevable par la commission d'admission des requêtes, le magistrat en est tenu informé, de même que son chef

de cour, et une copie de l'intégralité du dossier (plaintes et pièces jointes) leur est adressée afin qu'ils puissent formuler des observations. Les observations produites par le magistrat, ainsi que celles transmises dans un délai de deux mois par l'autorité hiérarchique, sont ensuite versées au dossier.

En outre, lorsqu'un magistrat est auditionné par la commission d'admission des requêtes, il peut également être assisté d'un conseil ou de toute personne de son choix, comme un représentant syndical. L'audition est retranscrite sur un procès-verbal avec l'assistance d'un greffier du CSM, procès-verbal signé par le magistrat et les membres de la *CAR*. Le magistrat en obtient une copie.

La question des moyens d'investigation de la *CAR* s'est posée.

Les articles 50-3 et 63 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 prévoient en effet que « la commission d'admission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause et, le cas échéant, le justiciable qui a introduit la demande ».

Une lecture stricte des textes conduirait à limiter les pouvoirs d'instruction de la plainte par la *CAR* au recueil de renseignements et observations auprès du magistrat et du chef de cour, ainsi qu'à l'audition éventuelle du magistrat et/ou du justiciable.

Cette lecture conduit à renvoyer l'instruction de la plainte, en cas de décision de renvoi devant la formation disciplinaire, au rapporteur désigné par le président de la formation. La difficulté réside dans le fait qu'aucun autre filtre n'est prévu ultérieurement. En d'autres termes, tout renvoi devant la formation disciplinaire conduit nécessairement à une audience devant la formation disciplinaire du CSM, sans possibilité de *non-lieu* ultérieur.

Un consensus a émergé au sein du CSM pour que les magistrats mis en cause soient entendus par la commission lorsqu'elle envisage de déclarer la plainte recevable.

S'agissant de l'audition du plaignant, si elle n'est pas écartée par la *CAR* du CSM, elle n'a, pour l'heure, pas été mise en œuvre.

À fin 2012, côté siège, trois plaintes de justiciables ont été déclarées recevables et ont donné lieu à transmission de la procédure au magistrat concerné pour recueillir ses observations. À l'issue de cette enquête succincte, deux des plaintes ont été déclarées infondées, le comportement du magistrat mis en cause n'étant pas suffisamment grave pour être susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. La troisième plainte est en cours de délibéré.

Côté parquet, trois plaintes de justiciables ont été déclarées recevables par la CAR parquet :

- La première a conduit à une décision de rejet au fond ;
- La deuxième a conduit à une saisine de la formation disciplinaire ;
- Enfin, la dernière est toujours en cours d'instruction.

FOCUS

PROTECTION STATUTAIRE ET RESPONSABILITÉ

La possibilité pour les justiciables de saisir désormais le Conseil supérieur de la magistrature de plaintes à l'encontre des magistrats a suscité des inquiétudes quant à la défense de ces derniers et aux éventuelles conséquences pécuniaires qui pourraient découler pour eux de telles actions.

Deux questions doivent être distinguées : celle de la prise en charge de la défense et celle d'une éventuelle responsabilité pécuniaire personnelle du magistrat.

Sur le premier point, il doit d'abord être rappelé que la vocation des organisations syndicales est d'assumer directement la charge de la « défense syndicale », ce que le SM fait régulièrement, notamment dans le cadre disciplinaire. Cette défense syndicale s'impose tout particulièrement pour soutenir des magistrats à qui seraient reprochées des erreurs provenant de la surcharge de travail ou de conditions anormales d'exercice de leurs fonctions.

Il importe ensuite de souligner que le risque processuel (frais éventuels d'avocat et de procédure) est couvert par l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature, qui dispose : « Indépendamment des règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, les magistrats sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. L'État doit réparer le préjudice direct qui en résulte, dans tous les cas non prévus par la législation des pensions ».

Ce texte étant d'application très générale, il ne saurait exclure les attaques venant de justiciables empruntant la voie disciplinaire

pour mettre en cause des magistrats en raison de faits commis dans l'exercice de leurs fonctions ou à leur occasion.

Il pourrait certes être objecté que cette protection statutaire ne jouerait pas dans le cadre de poursuites disciplinaires exercées par l'autorité hiérarchique ou le garde des Sceaux, de sorte qu'elle n'aurait pas vocation à s'appliquer non plus dans ce nouveau cadre disciplinaire. Cependant, s'agissant des plaintes des justiciables, la provenance de la procédure est extérieure à l'institution, ce qui permet de les classer dans la catégorie des «attaques» entrant dans le champ de l'article 11.

À cet égard, la circulaire de Rachida Dati du 2 janvier 2008 — dépourvue de toute force juridique et au surplus antérieure à l'introduction de la saisine du CSM sur plainte d'un justiciable — ne peut réduire les droits consacrés par cet article 11, qui est l'un des éléments de la protection de notre indépendance.

Concernant la responsabilité personnelle pécuniaire des magistrats, l'article 11-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 dispose de manière gé-

nérale que «les magistrats ne sont responsables que de leur faute personnelle. La responsabilité des magistrats qui ont commis une faute personnelle se rattachant à un service public de la justice ne peut être engagée que sur l'action récursoire de l'État.

Cette action récursoire est exercée devant une chambre civile de la Cour de cassation».

Dans le cas particulier des services de tutelles, l'article 421 du Code civil dispose que «tous les organes



de la mesure de protection sont responsables du dommage résultant d'une faute quelconque qu'ils commettent dans l'exercice de leur fonction» et l'article 422 du Code civil que «lorsque la faute à l'origine du dommage a été commise dans l'organisation et le fonctionnement de la mesure de protection par le juge des tutelles, le greffier en chef du tribunal d'instance ou le greffier, l'action en responsabilité diligentée par la personne protégée ou ayant été protégée et par ses héritiers est dirigée contre l'État qui dispose d'une action récursoire».

En l'absence de dispositions du Code civil sur le régime de l'action récursoire visée, il convient, pour l'exercice de cette action récursoire, de se référer également à l'article 11-1 de notre statut, soit à la nécessité d'une faute personnelle (tel ne serait évidemment pas le cas, par exemple, d'une simple erreur d'appréciation ou d'un retard de convocation dû à la surcharge d'un service).

Au demeurant, l'article 422 du Code civil est un texte législatif tandis que nos dispositions statutaires ont valeur constitutionnelle, ce qui permet de conclure que si, en matière de tutelles (comme en matière de détention provisoire : art. 149 CPP), la responsabilité de l'État est une responsabilité sans faute (ou pour «faute simple»), pour autant, ces dispositions n'ouvrent en aucun cas un droit, pour l'État, à engager une action récursoire contre le magistrat ou le fonctionnaire, sauf à démontrer le caractère personnel de la faute.

Dans les conditions actuelles de surcharge des services de tutelle dues à la révision des dossiers et à une gestion catastrophique du transfert des «tutelles mineurs» aux tribunaux de grande instance, le SM a d'ailleurs appelé tous les magistrats concernés à continuer à informer leur hiérarchie régulièrement de leur impossibilité à exercer leur mission, ce qui permettra, le cas échéant, d'écarter même l'invocation d'une simple «faute quelconque».

Moyennant ces précisions, la responsabilité individuelle du magistrat ne peut donc, quelle que soit la matière, être engagée que par une faute personnelle. Or cette exigence, qui renvoie à la jurisprudence administrative la plus classique sur la distinction entre la faute de service et la faute détachable du service, implique que le magistrat mis en cause ait commis une faute détachable du service, une telle faute étant caractérisée par une volonté délictueuse de nuire ou d'agir en dehors de sa mission ou des règles

qui s'imposent à lui. Il s'agit donc nécessairement d'une faute intentionnelle. Or, chacun sait qu'il est impossible de s'assurer contre la responsabilité découlant d'une faute intentionnelle et ce, en application de l'article L.113-1 du Code des assurances.

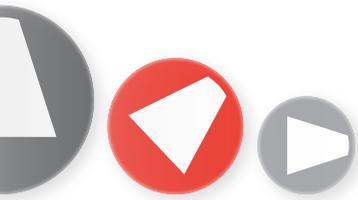
Le caractère intentionnel - et par conséquent inassurable - de la faute personnelle se déduit d'ailleurs, s'agissant plus particulièrement des magistrats, des dispositions des articles L.141-2 et L.141-3 du Code de l'organisation judiciaire qui prévoient le recours de l'État contre les juges en cas de « dol, fraude, concussion ou faute lourde ».

La souscription d'une « assurance de groupe » aboutirait en conséquence à s'assurer contre un risque qui s'avèrera, selon le cas, soit inexistant (l'absence de faute personnelle interdisant l'action récursoire de l'État contre laquelle le magistrat se serait assuré), soit inassurable (l'existence d'une faute personnelle, par nature « intentionnelle ou dolosive », qui justifierait l'action récursoire, excluant toute garantie de l'assureur).

L'existence d'une telle assurance de groupe risque, à l'inverse, d'encourager l'exercice par l'état de l'action récursoire — qu'il n'a jusqu'à présent jamais exercée — puisque désormais l'agent judiciaire du Trésor pourrait se dire : « une assurance pourra payer ». De la même façon d'ailleurs, elle risque de faciliter le refus de la protection statutaire, puisque « de toute façon le magistrat aura un avocat »...

Pour toutes ces raisons, le SM ne s'est pas engagé et ne s'engagera pas dans la fausse logique de "l'assurance de groupe".





La formation continue des magistrats

Depuis la loi du 5 mars 2007 qui a modifié l'article 14 du statut de la magistrature, la formation continue est devenue une obligation pour tous les magistrats sans que des distinctions ne soient faites selon leurs positions statutaires. Cet article prévoit que la formation est organisée par l'ENM dans les conditions fixées par décret : l'article 50 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'ENM, modifié par le décret du 25 mai 2008, précise que « tout magistrat suit chaque année au moins cinq jours de formation ». Une nouvelle modification de l'article 50 introduite par le décret du 30 décembre 2008 précise qu'outre ces cinq jours, tout magistrat nommé à des fonctions qu'il n'a jamais exercées auparavant a l'obligation de suivre, dans les deux mois qui suivent son installation, la formation à la prise de fonctions correspondante.



L'obligation de cinq jours est donc un minimum : aucun maximum n'est envisagé par les textes. Rien n'empêche donc l'ENM, en fonction des places disponibles, d'offrir plus de cinq jours de formation à un magistrat. Cependant les SAR, qui sont en charge du remboursement des frais de déplacement et d'hébergement des participants refusent parfois de rembourser plus de deux voyages en vue de la formation continue.

Les magistrats sont invités à soumettre leurs candidatures en septembre - octobre par l'intranet de l'ENM. Ils doivent

effectuer quatre choix, l'affectation résultant d'une décision de la direction de l'ENM qui doit consulter les chefs de cour, mais qui n'est pas tenue par leur avis. En cours d'année, à partir du mois de février, une offre en ligne permet aux magistrats de soumettre de nouvelles candidatures aux actions qui restent disponibles.

Le non-respect de l'obligation de formation continue ne fait l'objet d'aucune sanction. Cependant le caractère obligatoire de la formation continue devrait permettre à chacun de pouvoir vaincre d'éventuelles réticences de chefs de juridictions qui n'organiserait pas les services de façon à permettre à chacun de suivre les stages auxquels il est inscrit.

L'organisation des stages changement de fonction a fait l'objet d'une note commune de la DSJ et de l'ENM le 14 mai 2010 : les stages sont d'une durée de 10 jours pour le stage théorique et de 10 ou 15 jours pour le stage pratique. Les magistrats qui ont déjà exercé dans le passé les fonctions auxquelles ils sont affectés peuvent à leur demande suivre le stage théorique, mais pas le stage pratique. Les magistrats placés nouvellement affectés à des fonctions spécialisées pour lesquelles ils ont déjà eu des délégations n'ont pas droit à la formation théorique changement de fonction. Cette disposition de la note est tout à fait contestable dans la mesure où ces magistrats vont donc exercer des fonctions sans avoir pu bénéficier du rappel de bases théoriques que quelques semaines ou mois de pratique ne sauraient remplacer. Les stages pratiques sont organisés dans la cour d'appel d'accueil par les chefs de cour en collaboration avec le magistrat coordonnateur régional de formation qui, contrairement au magistrat délégué à la formation, est un magistrat détaché auprès de l'ENM.

FOCUS

DU CSAJ AU CADEJ

Par une circulaire en date du 2 novembre 2010, Michèle Alliot-Marie a fait connaître sa décision de créer le *Cycle supérieur d'administration de la justice (C.S.A.J.)*, formation dispensée par l'École nationale de la magistrature selon un cycle annuel de trois jours par mois sur une période de dix mois. Cette formation devait concerner des magistrats «qui pourraient être amenés à exercer des attributions de direction, d'animation ou de gestion, notamment en qualité de chef de juridiction et de cour».

Si le SM n'a pas contesté la pertinence de l'objectif affiché de mieux préparer les chefs de juridictions à l'exercice de responsabilités accrues, celles-ci nécessitant un savoir-faire spécifique et notamment le maniement d'un corpus de règles administratives et financières de plus en plus complexe, il a en revanche fermement dénoncé les modalités de mise en œuvre de cette formation : la sélection des candidats conditionnée par un avis favorable de la hiérarchie et la constitution potentielle d'un vivier incontournable de futurs hiérarques s'imposant au CSM étaient porteuses de graves régressions pour l'indépendance des magistrats en général et des chefs de juridictions en particulier.

En septembre 2012, le SM a participé au comité de suivi du CSAJ mis en place par l'ENM. Lors de cette réunion, les participants se sont accordés pour affirmer qu'il s'agissait d'une formation préparatoire et non préalable à l'exercice des fonctions d'encadrement. S'agissant de la procédure de recrutement, nous avons rappelé notre opposition à une sélection des candidats fondée exclusivement sur l'avis des chefs de cour et de juridiction.

La Chancellerie a finalement décidé en 2013 de changer le nom du cycle sans remettre en cause la forme et le contenu de la formation, tout en affichant un objectif plus général que celui du CSAJ. Ainsi, le CADEJ (cycle approfondi d'études judiciaires) devient une formation destinée aux magistrats qui souhaitent approfondir l'ensemble des questions liées au fonctionnement et au sens de la justice afin de se préparer à exercer des fonctions en administration centrale, en détachement dans une autre administration ou souhaitant évoluer vers des fonctions d'encadrement ou plus administratives au sein des juridictions. Il s'agit, comme pour le CSAJ, d'un cycle annuel sous forme de dix modules de trois jours, permettant d'aborder l'ensemble des thématiques qui contribuent à renforcer la culture judiciaire et, au-delà, la culture administrative des participants. Il intègre également un travail scientifique en groupe, sur un sujet en lien direct avec l'activité judiciaire qui est proposé aux participants. Il est ouvert à soixante magistrats du premier grade et à quinze fonctionnaires extérieurs. La sélection des candidats est faite par l'ENM qui annonce tenir compte pour 2013 de trois critères cumulatifs :

- L'ancienneté : deux années d'ancienneté au 1^{er} grade au 1^{er} septembre 2013 sont exigées, aucune limite maximale d'ancienneté n'est posée mais les candidats ayant entre dix et vingt ans de fonctions seront privilégiés ;
- Les fonctions antérieures : l'exercice antérieur de fonctions

particulières n'est pas exigé ; les magistrats étant ou ayant été chefs de juridiction ou chefs de service en administration centrale ne seront pas privilégiés ;

- L'avis hiérarchique : un avis circonstancié des chefs de cour et de juridiction est demandé. Afin d'assurer une égalité de traitement entre les candidats et une meilleure lisibilité lors de la sélection, la transmission de la candidature sera conclue, au terme d'un entretien individuel, par un avis motivé, soit « favorable », soit « défavorable ».

L'École fait en outre valoir qu'elle s'efforcera, lors du processus de sélection des candidats, de favoriser une répartition hommes-femmes équilibrée, une origine géographique et des fonctions exercées diversifiées, ainsi qu'un équilibre siège - parquet.

Les magistrats souhaitant bénéficier de la formation doivent candidater par la voie hiérarchique, en joignant à leur demande une lettre de motivation, un curriculum vitae, un engagement d'assiduité et, s'ils le souhaitent, au maximum trois attestations de magistrats recueillies par leur soin et de nature à étayer leur demande.

Les chefs de juridiction et les chefs de cour donnent un avis motivé — favorable ou défavorable — sur la candidature exprimée, après avoir obligatoirement reçu le magistrat lors d'un entretien individuel. L'avis final est porté à la connaissance du magistrat.

L'ENM informe tous les candidats de la suite donnée à leur candidature.

Si l'objectif plus général assigné à cette formation va dans le bon sens, le SM dénonce une réforme insuffisante, avec notamment l'influence de la hiérarchie qui restera prépondérante dans le processus d'accès.

LES CONDITIONS DE TRAVAIL

Le recueil des obligations déontologiques impose aux magistrats *le respect des règles procédurales et légales, de la qualité des décisions et de l'écoute du justiciable*, mais la logique productiviste dans des juridictions asphyxiées ne le permet pas !

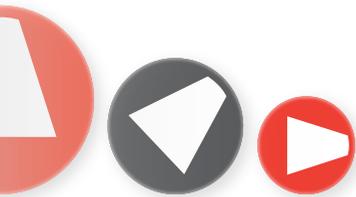
Les magistrats ne sont plus épargnés et sont confrontés à des injonctions contradictoires qui occasionnent une réelle souffrance psychique : soyez inventifs mais soumis, produisez davantage de justice mais avec moins de moyens, ne vous souciez pas de la qualité mais rendez des comptes, soyez indépendants mais modélisez vos décisions et obéissez aux préconisations des technocrates...

La gestion des risques psycho-sociaux a été longtemps taboue pour la Chancellerie, qui n'a accepté de s'en saisir que sur la pression des organisations syndicales. Le rapport *Lacambre* rendu en avril 2013 apporte peu de solutions mais confirme la gravité de la situation.

Les gouvernants et les hiérarques ont-ils la volonté d'apporter des réponses adaptées ? Les exemples ne manquent pas qui permettent d'en douter, le dernier en date étant la réponse donnée par la DSJ aux tribunaux d'instance rescapés de la réforme calamiteuse de la carte judiciaire et dans l'incapacité de faire face à la révision des mesures de protection : la diffusion d'un guide méthodologique...

Dans l'intérêt des collègues, de l'ensemble des personnels de justice mais également de tous les justiciables, il est temps de remettre en cause ces insupportables conditions de travail.

Le Syndicat de la magistrature s'y emploie et a ajouté au guide ces informations essentielles.



La charge de travail :

l'évaluation chiffrée, à la recherche du facteur humain.

L'aménagement de la charge de travail revêt une dimension essentielle de l'activité des magistrats dans un double contexte de pénurie et de productivisme.

■ Lutter contre le productivisme judiciaire

Les préceptes du *new public management* contenus dans la *LOLF* qui prévoit des critères dits de *performances* s'appliquent au service public de la justice depuis 2006. L'activité des magistrats est désormais lue par la hiérarchie et l'administration centrale de façon quantitative : les moyens sont octroyés en fonction d'une notion d'*efficacité* contestable, qui répond à de simples constats chiffrés et qui ne prend pas en considération les véritables incidences sociales de l'acte de juger et encore moins la personnalité des agents. Contrairement à l'Allemagne où les normes servent à déterminer le moment où des effectifs supplémentaires sont nécessaires, la *RGPP* ainsi que sa version récente, appelée *politique de modernisation de l'action publique*, assignent aux magistrats des objectifs chiffrés et aux chefs de juridictions de nouvelles exigences de *mutualisation* des moyens qui consistent en réalité en une augmentation progressive de la charge de travail.

L'affaire dite de *Pornic* a montré combien le calcul de la charge de travail déconnecté des réalités mettait gravement en difficulté les magistrats et leurs



partenaires et pouvait potentiellement constituer un danger pour les citoyens. De façon inquiétante, certains décideurs politiques, dont le président de la République de l'époque, avaient alors pu y trouver un fondement pour mettre en cause la responsabilité des professionnels et instrumentaliser l'opinion.

■ Hiérarchie et rendement contre autonomie et adaptation

Dans ce contexte, là où certains font de l'évaluation de la charge de travail au sein des palais de justice de simples instruments de la hiérarchie ou du rendement, le SM rappelle la nécessité d'intégrer la double dimension d'autonomie et d'adaptation. Il n'est pas possible de définir *in abstracto* la charge d'un substitut ou d'un juge sans s'adapter à sa personnalité et à son environnement et sans prendre en compte des critères tels que la nature du contentieux, la taille de la juridiction, les attentes des populations, le degré de spécialisation, les facultés et l'expérience du magistrat, la nécessaire autonomie d'action du magistrat... Il est par ailleurs essentiel de permettre une réappropriation de l'organisation du travail par les agents.

Un des risques majeurs de l'évaluation de la charge de travail est la confusion induite dans les esprits par une pensée purement utilitariste et productiviste. Des études scientifiques cliniques, notamment celles du professeur Dejourn du *CNAM*, suggèrent qu'une part essentielle de l'activité humaine relève de processus qui ne sont pas observables et résiste donc à toute évaluation objective. Source de difficultés, l'évaluation des performances a aussi des effets pervers (sentiment d'injustice ou conduites déloyales entre collègues). Plus grave encore, ces études démontrent qu'une bonne part de la souffrance et des pathologies mentales développées dans le monde du travail est liée aux nouvelles formes d'évaluation.

■ Privilégier l'humain sur l'uniformisation technique

En mars 2011, un groupe de travail «sur la charge de travail des magistrats» a été mis en place par la direction des services judiciaires. Le SM participe à ce groupe de travail, après avoir conditionné sa présence aux préalables suivants :

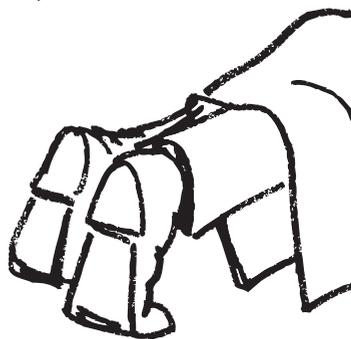
- premièrement, l'évaluation de la charge de travail ne peut résulter que de l'examen de statistiques fiables et du recueil de données provenant des collègues dans des questionnaires discutés et approuvés par les assemblées générales ;

- deuxièmement, il ne peut sortir du groupe de travail qu'une norme de dysfonctionnement, c'est-à-dire un seuil chiffré au-delà duquel un magistrat rend une justice dégradée pour les citoyens, chiffre qui ne doit pas servir à identifier le niveau de l'insuffisance professionnelle ou même le montant de la prime modulable ;
- troisièmement, les activités de soutien, c'est-à-dire de coordination et de partenariat extérieur, doivent être évaluées distinctement et pour chaque magistrat, l'office du juge ne pouvant se résumer à la production d'actes formels.

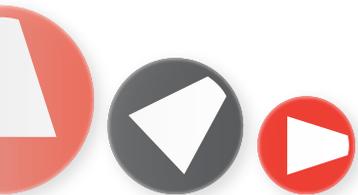
Le SM essaye de peser sur les modalités d'élaboration des critères d'évaluation et rend compte de l'évolution des travaux. Parallèlement, il a écrit à la garde des Sceaux pour dénoncer la poursuite de la pratique très contestable des *contrats* d'objectifs.

C'EST LA VIE
DE PALAIS,

MERCI MON
PRESIDENT!







Les CHSCT

La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social a transposé l'une des mesures de l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique signé le 20 novembre 2009 en prévoyant dans son article 10 la création de **comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)**. En conséquence, le décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 est venu modifier le décret n° 82-453 du 28 mai 1982.



Désormais, les textes contraignent l'administration à passer d'un dispositif relatif à l'hygiène et à la sécurité à un dispositif de santé et sécurité au travail, ce qui rapproche encore le régime de protection de la santé de la fonction publique de celui défini par le code du travail.

Le décret dispose ainsi dans son article 3 que sont directement applicables dans les administrations d'État et dans les établissements publics visés à l'article 1 les règles définies aux livres I à V de la quatrième partie du code du travail. Ce texte vise donc à satisfaire les objectifs de la directive 89/391/CEE du conseil du 12 juin 1989, soit réduire les accidents et maladies liés au travail et promouvoir l'amélioration des conditions de travail des agents.

Il appartient désormais à l'administration de mettre en œuvre de manière systématique les principes généraux de prévention définis par l'article L.4121-2 du code du travail :

- Éviter les risques ;
- Évaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ;
- Combattre les risques à la source ;
- Adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production, en vue notamment de limiter le travail monotone et le travail cadencé et de réduire les effets de ceux-ci sur la santé ;
- Tenir compte de l'état d'évolution de la technique ;
- Remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou qui est moins dangereux ;
- Planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral, tel que défini à l'article L.1154-1 ;
- Prendre les mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures individuelles ;
- Donner des instructions appropriées aux travailleurs.

En raison de la spécificité de la fonction publique en matière d'instances de concertation, les titres II (contrôle de l'application des règles), III (médecine de prévention) et IV (*CHSCT*) du décret opèrent les adaptations nécessaires du code du travail.

Les obligations du chef de service

Les obligations de l'employeur telles que définies par le code du travail s'appliquent au chef de service :

- Amélioration de la traçabilité des expositions aux risques tout au long de la vie professionnelle à titre individuel et collectif (document unique, fiches de poste) ;
- Obligation de délivrer une formation pratique et appropriée en matière de santé et de sécurité au travail (pour l'agent, ses collègues de travail et les usagers) ;
- Obligation de tenir à disposition des agents, des usagers, du *CHSCT* et des inspecteurs santé et sécurité au travail un registre santé et sécurité au travail et un registre de signalement d'un danger grave et imminent.

La structure des instances hygiène et sécurité au sein du ministère de la justice

En application du décret du 28 juin 2011, l'arrêté du 8 août 2011 est venu créer les *CHSCT* au sein du ministère de la justice.

Au *CHSCT-M* (ministériel), seule une organisation syndicale de magistrats peut être représentée. Le SM a donc engagé devant le Conseil d'État un recours

en annulation de cet arrêté, qui viole notamment les principes de la liberté syndicale et du droit à la participation. La procédure est toujours en cours.

Il appartient à chaque ministère de définir une architecture des lieux de concertation en matière d'hygiène et de sécurité la mieux adaptée à ses besoins. Les *CHSCT* doivent donc répondre à des critères géographiques de proximité et au degré d'autonomie du service ou de l'établissement concerné.

Ceci étant, les articles 31 à 35 du décret déterminent les conditions dans lesquelles un *CHSCT* doit être obligatoirement créé au niveau ministériel ou départemental pour notre ministère. Cependant, l'article 10 de l'arrêté du 8 août 2011 prévoit la création d'un *CHSCT* spécial dans chaque établissement pénitentiaire dont l'effectif des agents est d'au moins deux cents.

La composition des *CHSCT-D* (départementaux)

Les *CHSCT* comprennent désormais des représentants de l'administration et des personnels sans qu'ils soient en nombre égal. Seuls les représentants des personnels prennent désormais part aux votes. Ils doivent être formés à ces nouvelles fonctions.

Les *CHSCT-D* comprennent (*article 8 de l'arrêté*) :

- Le président du tribunal de grande instance du département ou le président d'un tribunal de grande instance désigné par le premier président de la cour d'appel territorialement compétente en cas de pluralité de tribunaux de grande instance dans le département, le directeur interrégional des services pénitentiaires, le directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse ou leurs représentants, présidents par alternance annuelle ;
- Les représentants du personnel désignés par les organisations syndicales de fonctionnaires et de magistrats ayant obtenu le plus grand nombre de voix lors d'élections *ad hoc* au scrutin sur sigle ;
- Le coordonnateur de la plate-forme interrégionale de ces services ou le chef du département de ressources humaines et de l'action sociale de ladite plate-forme, les ou les médecins de prévention ainsi que les assistants ou conseillers de prévention intervenant dans le ressort du comité (ex-*ACMO*).

Les personnes visées au 3° ne participent pas au vote.

En cas de désaccord avec l'administration, le *CHSCT* peut demander l'arbitrage de l'inspecteur du travail.

La durée du mandat des représentants des personnels est fixée à quatre ans. (*article 41 du décret*).

La désignation des représentants des personnels résultant de consultation sur sigle (*CGT-SM* notamment), les organisations syndicales désignent librement et par écrit leurs représentants (*articles 43 et 44 du décret*).

L'administration doit porter le nom et le lieu habituel de travail des représentants des personnels à la connaissance de l'ensemble des agents, notamment par voie d'affichage ou par la création d'une rubrique intranet s'il est accessible par tous.

La représentation syndicale doit désigner un secrétaire (*en complément du secrétariat administratif de l'article 39*) qui sera l'interlocuteur privilégié de tous les acteurs (*article 66 et 70 du décret*).

Le fonctionnement des CHSCT-D

Ces instances, qui se réunissent désormais trois fois par an au lieu de deux sans préjudice des réunions exceptionnelles, sont désormais également compétentes sur les conditions de travail, c'est à dire :

- L'organisation du travail ;
- L'environnement physique du travail ;
- L'aménagement des postes de travail ;
- La construction, l'aménagement et l'entretien des postes de travail et leurs annexes ;
- La durée et les horaires de travail ;
- L'aménagement du temps de travail ;
- Les nouvelles technologies et leurs incidences sur les conditions de travail.

Chaque CHSCT doit élaborer un règlement intérieur.

Les CHSCT doivent donc être notamment consultés sur tous les projets d'aménagement importants modifiant les conditions de travail. Ils doivent également intervenir à l'égard de certaines populations et notamment les travailleurs handicapés (*article 58 du décret*) ou en cas de risques particuliers. La moitié des représentants titulaires du personnel peut demander l'inscription à l'ordre du jour d'une question entrant dans le champ de compétences du CHSCT (*article 70 al. 2 du décret*).

Le CHSCT-D dispose d'un certain nombre de pouvoirs en matière d'observation et d'analyse des situations de travail. À ce titre, cet exercice de même que le droit d'enquête donne lieu à des autorisations d'absences des personnels (*article 75*).

Il a une capacité de proposition en matière d'actions de prévention et un droit de visite des locaux à intervalles réguliers (avec un droit d'accès

dans les locaux de travail). Il est préconisé qu'une délibération du *CHSCT* fixe annuellement un programme prévisionnel des visites des sites. À l'issue, un rapport établi par la délégation est soumis au *CHSCT*.

Le *CHSCT* ou une délégation peut également réaliser des enquêtes sur les accidents de service, de travail ou les maladies professionnelles. Elles sont obligatoires lorsque l'accident a entraîné la mort d'un agent ou une *IPP* ou s'il a révélé l'existence d'un danger grave ou en cas d'accident ou de maladie répétés.

Le rapport d'enquête est soumis au *CHSCT*.

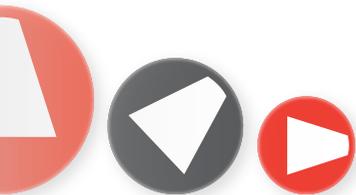
Le *CHSCT* peut aussi solliciter de son président l'intervention d'un expert agréé en cas de risque grave ou en cas de projet important modifiant les conditions de santé ou de sécurité ou les conditions de travail (*article 55 du décret*).

Au moins une fois par an, le président présente au comité un rapport annuel écrit faisant le bilan de l'action du *CHSCT*. Il convient de le faire coïncider avec la période des choix budgétaires.

L'administration a l'obligation de porter à la connaissance des agents les projets élaborés et les avis émis par le *CHSCT* par tout moyen approprié et dans le délai d'un mois.

Le président du *CHSCT* doit, dans un délai de deux mois, informer par écrit les membres du comité des suites données aux propositions et avis de celui-ci.





Le rôle du chef d'établissement

■ Le chef d'établissement

Arrêté du 19 novembre 2008 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public relevant des bâtiments de l'ordre judiciaire et circulaire SJ.08-08-B2/25.01.2008.



Le chef d'établissement est toujours un responsable unique. C'est le premier président de la cour d'appel ou une personne désignée par lui (cette désignation est obligatoire si la cour n'occupe pas de locaux dans le site). Son domaine d'intervention et l'étendue de sa responsabilité portent sur l'application des dispositions destinées à garantir la sécurité contre les risques d'incendie et de panique. Ainsi, il doit veiller à ce que les locaux, équipements et installations soient maintenus et exploités en conformité avec les dispositions en vigueur et faire procéder à cet effet aux vérifications périodiques prescrites par la législation.

Il doit aussi faire visiter l'établissement par la commission de sécurité et faire procéder à des contrôles inopinés.

Il doit prendre les mesures de prévention et de sauvegarde obligatoires, prendre les mesures d'urgence indispensables et tenir à jour le registre de sécurité.

En cas de réhabilitation ou de réaménagement des locaux, il doit décider

des nouvelles mesures de sécurité après avoir fait passer la commission de sécurité.

NB : Les établissements recevant du public (ERP) sont soumis à une réglementation particulière en matière de sécurité incendie. Tous les bâtiments judiciaires sont des ERP.

■ Le chef de service

Circulaire DAGE 98-02 B1 du 2 mars 1998 relative à la responsabilité des chefs de service en matière d'hygiène et sécurité du travail par application de la partie 4 - livre 1^{er} - titre II du code du travail.

Les chefs de service sont :

- Le premier président et le procureur général (Cour de cassation et cours d'appel) ;
- Le président et le procureur (TGI) ;
- Le VP chargé de l'administration du TI ;
- Le directeur de greffe (CPH).

Leurs rôle et obligations :

- Veiller à la sécurité et à la protection des agents (personnels titulaires ou non) placés sous leur autorité dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties ;
- Prendre les mesures nécessaires en qualité d'employeur pour assurer la sécurité et protéger la santé mentale et physique des *travailleurs* (article L.4121-2 du code du travail) ;
- Veiller à la protection des personnes (responsabilité globale en matière de sûreté) ;
- Évaluer les risques professionnels et mettre en œuvre des actions de prévention ;
- mettre en place les assistants (échelon de proximité) et conseillers de prévention (échelon de coordination), ex-ACMO, établir leur lettre de cadrage et mettre à leur disposition les moyens correspondants (la copie de cette lettre doit être communiquée au CHSCT) ;
- Établir les fiches de prévention des expositions aux facteurs de risques professionnels sur les conditions de pénibilité auxquelles les agents sont exposés et les mesures de prévention ;
- Établir le document unique (*cf infra*).

Par ailleurs, il appartient au chef de service de veiller à ce que les agents soient systématiquement convoqués dans les délais légaux à la visite médicale de prévention quinquennale ou annuelle.

■ Les documents obligatoires pour chaque établissement

Le registre santé et sécurité (*article 3-2 du décret du 28 mai 1982 modifié par le décret du 28 juin 2011*) : il comporte les suggestions et observations des agents.

Le registre spécial de signalement de danger grave et imminent (*article 5-2 du décret ci-dessus*) : il s'agit d'un registre spécial pour l'application du droit de retrait. L'appréciation du caractère grave et imminent est faite en conformité avec la jurisprudence sociale.

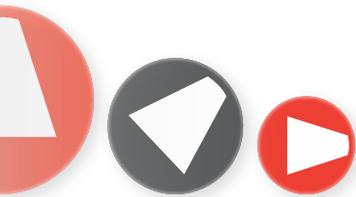
Le registre de sécurité concerne le risque incendie dans les *ERP* (*article R.123-51 du code de la construction et de l'habitation et décret du 30 octobre 1973*). Il comporte tous les renseignements relatifs à ce risque et notamment le nom du responsable d'établissement, les coordonnées utiles en cas d'urgence, les comptes-rendus des incendies et des exercices (deux par an dont un en période d'occupation de salles d'audience), les noms des membres du personnel chargés des fonctions de serre-file et guide-file, la localisation des extincteurs... Il doit être visé par le chef d'établissement. Le chef de service doit veiller à l'affichage des documents obligatoires en matière de risque incendie : plans d'évacuation, plan d'intervention, consignes...

Le document unique d'évaluation des risques (*DU*) : il est réalisé par le chef de service avec l'aide de l'assistant de prévention et doit être mis à jour tous les ans. L'absence d'actualisation de ce document le rend caduc et le fait de ne pas le mettre à jour est constitutif d'une contravention de 5^e classe et peut engager la responsabilité du chef de service en cas d'accident.

Le dossier technique amiante (*DTA*) applicable aux *ERP* construits avant 1997 : il est établi sur la base d'un repérage étendu depuis le décret du 3 juin 2011 aux éléments extérieurs du bâtiment. Le décret oblige aussi à des mesures d'amiante dans l'air après les travaux effectués sur des matériaux de la liste B (*cf le décret*) lorsqu'ils sont effectués à l'intérieur des bâtiments et à des avis au préfet si des matériaux dégradés sont repérés. Le *DTA* doit être refait tous les trois ans s'il y a dégradation de matériaux contenant de l'amiante.

L'habilitation électrique : il s'agit d'un document validé et délivré par le chef de service suite à la production par un organisme de formation d'une attestation de stage qui certifie l'aptitude d'un agent à intervenir dans des zones comportant un risque électrique.

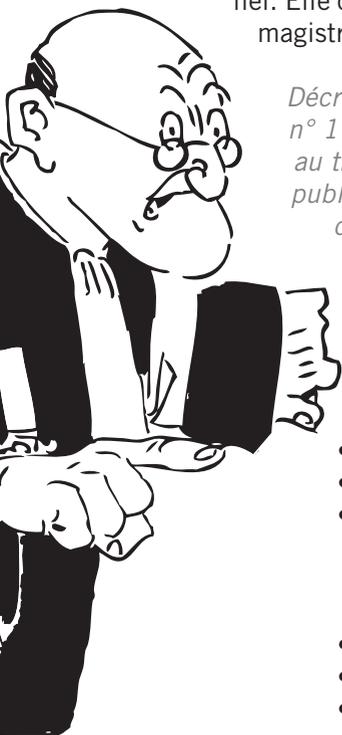




La protection des personnes

■ La médecine de prévention

La médecine de prévention vise à prendre en compte les risques et la santé des agents en rapport avec leur activité et leur environnement professionnel. Elle concerne tous les personnels du ministère : fonctionnaires, magistrats, contractuels, vacataires ou élèves.



Décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié par le décret n° 11-774 du 28 juin 2011 relatif à l'hygiène et la sécurité au travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique. Ce texte renvoie à la partie 4 du code du travail qui s'applique dans toute la fonction publique.

Le médecin de prévention est un spécialiste de médecine du travail soumis au secret professionnel. Il ne prescrit ni traitement (sauf cas d'urgence) ni arrêt de travail.

Il est compétent pour :

- L'amélioration des conditions de travail dans le service ;
- L'hygiène générale des locaux ;
- L'adaptation des postes, techniques et rythmes de travail à la psychologie humaine et la protection des agents contre l'ensemble des nuisances et risques d'accident du travail et de maladie professionnelle ;
- L'hygiène dans la restauration administrative ;
- L'information sanitaire ;
- La mise en place du dossier médical du travail.

Il effectue le suivi médical des agents. La visite est obligatoire suivant un rythme quinquennal ou annuel pour les agents placés dans les circonstances suivantes :

- Agent ayant une reconnaissance de travailleur handicapé ;
- Femmes enceintes ;
- Agents réintégrés suite à un congé de longue maladie ou de longue durée ;
- Agents occupant des postes définis sur la fiche relative aux risques professionnels propres au milieu dans lequel ils interviennent.

Ces visites peuvent aussi être demandées par les agents, l'administration ou le médecin de prévention.

L'organisation des visites est de la responsabilité de l'administration, tenue d'une obligation de résultat dans ce domaine, et qui doit adresser au médecin la liste complète des agents et l'aviser des affectations intervenues en cours d'année. Il appartient aussi à l'administration employeur de signaler toute affectation sur un poste comportant un risque professionnel, mais aussi faire part de la liste des agents concernés par les visites annuelles.

Les examens complémentaires prescrits par le médecin de prévention et liés à des risques spécifiques doivent être pris en charge financièrement par le service gestionnaire de rattachement.

Le médecin est habilité à proposer des aménagements de poste de travail. En cas de refus, l'administration doit le motiver par écrit.

Le médecin de prévention doit également étudier l'environnement des agents, en collaboration avec les assistants et conseillers de prévention (ex-*ACMO*) et les inspecteurs hygiène et sécurité. Il doit être consulté sur les projets d'aménagements importants et de construction de bâtiments. Il participe à titre consultatif aux *CHSCTD* et *CHSCTS* de son département.

Il remet des rapports écrits aux commissions de réforme et comité médical et en cas de reclassement professionnel.

En pratique, le ministère de la Justice emploie directement 9 médecins coordonnateurs régionaux, 124 médecins, 6 infirmières et 5 secrétaires. Certains secteurs du nord et de l'est de la France sont dépourvus de médecins de prévention. Les difficultés à recruter ces personnels ne font que s'aggraver.

En 2011, 24% des agents des services judiciaires ont été convoqués aux visites médicales obligatoires. La proportion de magistrats est plus faible encore, du fait notamment de l'absence de mise à disposition de moyens

de secrétariat aux médecins de prévention. En outre, l'absentéisme aux visites déjà constaté dans les services judiciaires s'aggrave. En revanche, les consultations spontanées à la demande des agents sont en constante progression.

Pour le médecin coordonnateur national, il s'agit d'un *indicateur de la montée de la souffrance au travail*. Ce praticien note l'*épuise(ment)* des personnels des TGI notamment mais aussi le *désarroi* des personnels qui ne parviennent plus à donner du sens à leur travail. Les agents pointent aussi les incertitudes liées aux réformes, les exigences de rendement et d'évaluation. L'évolution des processus de travail et le manque d'accompagnement face aux nouveaux outils sont également responsables du stress des personnels. La prise en compte de ces difficultés passe, pour le médecin coordonnateur de l'administration, par la mise en place d'équipes pluridisciplinaires, conformément à l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

Le SM partage ce constat alarmant sur la situation des personnels du ministère de la Justice. Il n'a eu de cesse, que ce soit au sein du groupe de travail *souffrance au travail* ou lors des trop rares réunions du CHSCT ministériel, de réclamer la mise en œuvre d'une médecine de prévention dotée de moyens suffisants pour fonctionner et d'exiger l'annualisation des visites médicales pour tous les agents de la direction des services judiciaires. Il apparaît en effet qu'ils sont pour la plupart, et comme leurs collègues de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse qui en bénéficient, soumis à des conditions de travail souvent difficiles et en horaires atypiques. Enfin, il exige de la hiérarchie judiciaire qu'elle développe une véritable culture de prévention sans laquelle les efforts des médecins de prévention demeureront vains.

■ *L'inspection santé et sécurité au travail*

L'inspection santé et sécurité au travail a été instituée en 1998 au sein du ministère de la Justice. Elle a pour mission générale de contrôler les conditions d'application des règles relatives à la santé et à la sécurité des agents. Ces fonctionnaires sont au nombre de huit pour le territoire national, dont trois pour les services judiciaires. Ils interviennent dans l'ensemble des établissements, services et juridictions (1 400 sites) pour connaître de la protection de la santé mentale et physique et de la sécurité des 73 500 agents. Ils sont rattachés fonctionnellement à l'IGSJ et administrativement à leur direction d'origine. Leurs missions sont définies par le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié le 28 juin 2011.

Ils sont compétents pour procéder à des inspections qui leur permettent de contrôler les conditions d'application des règles de la partie 4 du code

du travail. Ils peuvent assister les chefs de service et leur « proposer toute mesure qui leur paraît de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et la prévention des risques professionnels ».

Ils participent aux réunions de *CHSCTD* et animent les réseaux d'assistants de prévention bien souvent isolés dans les juridictions.

Mais surtout, ils peuvent être saisis par les représentants des personnels auxquels ils sont en capacité d'apporter des réponses techniques et réglementaires. Au cours de l'année 2011, les consultations ont notamment porté sur l'organisation et le fonctionnement des instances hygiène sécurité, sur une expertise en matière de risques psycho-sociaux, sur l'installation de systèmes de télésurveillance, sur les conditions d'aménagement d'un espace de restauration collective, sur les règles de communication des procès-verbaux de CHS...

Dans leur dernier rapport d'activité, ils notent d'ailleurs que la prévention et le traitement des risques psycho-sociaux représentent une part importante des risques auxquels les agents sont soumis.

Ils pointent l'impact de la réforme de la carte judiciaire sur les conditions de travail. Ainsi, les projets immobiliers se sont souvent révélés inaboutis et les moyens humains supplémentaires inadaptés. La réorganisation judiciaire a eu « un impact négatif qui se manifeste par du stress, de la fatigue, des signes de fragilité et de défaillance parmi le personnel. Des dépassements d'horaires accomplis spontanément par les personnels afin de compenser la surcharge d'activité aboutissent parfois à un dépassement de la durée légale du travail et à l'apparition de syndromes liés à de l'épuisement professionnel ».

Le rapport *ISST* fait aussi état des difficultés de la médecine de prévention : manque de médecins, inadaptation des locaux, difficultés à contrôler le tiers temps consacré à l'étude de l'environnement de travail...

Enfin, ils réclament la mise en œuvre d'un plan ambitieux en matière d'accessibilité aux personnes handicapées. La date butoir de 2015 approche et l'administration attend désormais un moratoire tout en prenant encore à bail en 2012 des bâtiments qui ne respectent pas les exigences minimales dans ce domaine.

FOCUS

LA SOUFFRANCE AU TRAVAIL

Même si la question des risques psycho-sociaux a été longtemps taboue pour la Chancellerie, qui n'a accepté de s'en saisir que sur la pression des organisations syndicales, cela fait longtemps que les personnels souffrent dans les juridictions.

Certes les représentants syndicaux sont saisis régulièrement de difficultés rencontrées par les agents, certes les CHSCT sont avisés de situations collectives invivables et ont désormais vocation à intervenir dans le champ des conditions de travail ; pour autant, la pression demeure telle aujourd'hui qu'il est indispensable de poursuivre la réflexion sur la souffrance au travail dans la justice et d'obtenir de vraies réponses de l'État.

Le tournant gestionnaire des années quatre-vingts a abouti à un découplage entre le travail et l'obsession de la rentabilité et de la traçabilité. Cette frénésie du rendement à moindre coût, qui frappe tous les secteurs d'activité, a parfois, comme dans l'affaire dite de Pornic, abouti à la mise en cause des professionnels alors même que la définition de priorités avait été faite de manière concertée avec la hiérarchie.

Mais les causes de la souffrance au travail sont multiples. L'application au service public de la justice de méthodes managériales brutales inspirées du secteur privé est l'une des plus évidentes : réforme de la carte judiciaire menée tambour battant et sans concertation, dont les séquelles sont toujours prégnantes, modélisation du travail, obsession de la performance, pression statistique... Il n'est de jour où les magistrats et fonctionnaires ne soient amenés à rendre des comptes sur leur production, dont la qualité est pourtant négligée. Il en résulte un conflit éthique, les exigences de rentabilité conduisant les magistrats à trahir parfois les valeurs sur lesquels ils fondent leur exercice professionnel.

S'y ajoutent des conditions de travail souvent indignes : des locaux dégradés, du matériel obsolète mais aussi la nécessité d'absorber des réformes non préparées et non budgétées et de remplacer les postes vacants en raison d'une gestion erratique des personnels. À ces souffrances individuelles s'ajoute une dégradation des relations

J'AI COMME UN RETOUR
D'ABUS DE FAIBLESSE....



entre les agents et notamment, dans ce contexte délétère, entre les magistrats et les fonctionnaires, source de souffrance collective.

Sous l'ère Sarkozy, l'institution a également souffert du regard posé sur elle par toute la société, amenée à le faire par les politiques qui avaient trouvé là un moyen de faire entendre un discours violemment sécuritaire.

Pourtant depuis le 6 mai dernier, si la pression se relâche quelque peu, le ministère a continué à abreuver ses personnels d'injonctions contradictoires qui occasionnent une réelle souffrance psychique : soyez inventifs mais soumis, produisez davantage de justice avec moins de moyens, soyez indépendants mais obéissez aux préconisations des technocrates (la méthode *Lean* continue à avoir le vent en poupe et à être enseignée à l'ENM comme LA solution aux difficultés des juridictions)...

Il a fallu que des magistrats ou des fonctionnaires mettent fin à leurs jours pour qu'enfin les demandes des organisations syndicales soient quelque peu entendues. C'est ainsi que, dans le cadre du comité hygiène et sécurité ministériel, le secrétaire général a accepté la création d'un groupe de travail sur la question de la souffrance au travail. Cette instance de réflexion a commencé ses travaux avec conviction : près de vingt réunions en moins de six mois pour établir un diagnostic des causes de la survenance des risques psycho-sociaux au sein de l'institution, diagnostic validé de manière contradictoire en juin 2011. Et depuis, plus rien ou pas grand-chose : les réunions s'essouffent, le feu sacré semble éteint et les propositions peinent à voir le jour. Pourtant les organisations syndicales poursuivent leur investissement mais le secrétariat général ne semble guère convaincu de l'urgence à agir...

Dans le même temps, à l'automne 2011, la direction des services judiciaires s'est fendue d'une circulaire sur la conduite à tenir en cas de suicide d'un agent. Elle énonce des évidences : faire preuve d'humanité avec les collègues et la famille, orienter ceux qui en ont besoin vers leurs médecins traitant ou les médecins de prévention (dont les moyens ne sont toujours pas à la hauteur des missions) ou les services sociaux, assister aux obsèques...

Pourtant, le SM a fait connaître depuis des années maintenant les pistes de réflexion qui sont les siennes pour limiter les risques psycho-sociaux. Il réclame l'abandon de la pression statistique et

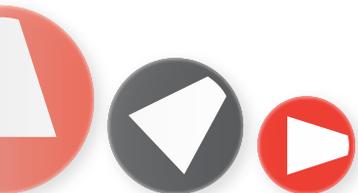
une réelle recherche de qualité en laissant aux magistrats et fonctionnaires le temps d'œuvrer pour la justice. Il sollicite l'intégration dans le traitement des primes modulables, vécues comme un outil de domestication et dont l'objet est d'instaurer une compétition entre les magistrats dont la hiérarchie tirera profit. Revoir l'évaluation en profondeur : il ne s'agit pas de se contenter de mesures cosmétiques mais de viser à une plus grande confiance des justiciables. Pour ce faire, il est indispensable de mettre en œuvre, à destination de tous, une véritable supervision menée par des professionnels extérieurs et aptes, par leur formation, à assurer les magistrats et les fonctionnaires d'une écoute bienveillante et constructive. Et en cas de crise, due notamment aux souffrances auxquelles le milieu judiciaire est confronté en raison de l'essence même de ses missions, offrir aux personnels une prise en charge psychologique effective.

Mais il faut aussi améliorer l'accueil des agents lors de leurs nouvelles affectations, œuvrer pour plus de convivialité dans les services et, tout simplement, respecter les prescriptions du code du travail dont nous prônons l'application à longueur d'audiences.

Sans une vraie volonté du gouvernement et des hiérarques, les gens continueront à souffrir, dans les juridictions comme ailleurs.



Puissance de travail : insuffisant



L'action sociale

Selon le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006, « *l'action sociale collective ou individuelle vise à améliorer les conditions de vie des agents de l'État et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ».



Les domaines majeurs d'intervention sont donc le logement, la restauration, l'enfance et les loisirs, les séjours vacances ainsi que les aides financières et les prêts ; mais le budget de l'action sociale du ministère alimente également l'organisme chargé de la protection sociale complémentaire des agents, la Mutuelle du ministère de la Justice.

Tous les agents, actifs, retraités et ayants droit de tous les services du ministère de la Justice, peuvent en bénéficier.

Qui fait quoi ?

La structuration de l'action sociale est un peu complexe. Elle se décline sur deux plans, interministériel et ministériel, et sur deux à trois niveaux, national, régional et souvent local.

L'action sociale interministérielle est discutée :

- Au niveau interministériel de la fonction publique d'État : au sein du CIAS (Conseil Interministériel d'Action Sociale) qui comprend la DGAFP qui le préside, les organisations syndicales représentatives et les administrations.

- Au niveau des plateformes régionales administratives (ce qui ne correspond pas au ressort cour d'appel) : au sein des *SRIAS* (Sections Régionales Interministérielles d'Action Sociale), comprenant la préfecture de région, les organisations syndicales représentatives et des représentants des administrations.

C'est à ce niveau notamment qu'est développée la politique d'action sociale en matière de logement.

L'action sociale ministérielle est organisée :

- Au niveau national : au sein du *CNAS* (Conseil National de l'Action Sociale), instance paritaire où siège un représentant des deux organisations syndicales de magistrats les plus représentatives (SM et USM). Le *CNAS* gère un budget de 23 millions d'euros. Il est présidé par un représentant syndical ;
- Au niveau régional : au sein des *CRAS* (Conseil Régional d'Action Sociale), instance également paritaire instituée auprès de chacune des 35 cours d'appel. Six représentants d'organisations syndicales siègent dans les *CRAS* ; l'attribution des sièges se fait, après une réunion de concertation nationale, en fonction de la représentativité syndicale aux élections au *CHSCT* (d'où une faible représentation des syndicats de magistrats). Le *CRAS* met en œuvre, au plan local, la politique définie au niveau national par le *CNAS* ; il s'agit de l'interlocuteur privilégié des agents. L'*ARSC* (Association régionale socio-culturelle) met en œuvre, quant à elle, les actions et paie les prestations définies par le *CRAS* ;
- Au niveau local : au sein des associations de site.

Au niveau de l'administration, l'action sociale est transversale et placée sous la responsabilité du Secrétariat Général :

- Au niveau national, l'action sociale est pilotée et mise en œuvre par le *BASCT* (Bureau d'action sociale et des conditions de travail) ;
- Au niveau régional ce sont les *ARAS*, qui sont des structures délocalisées du bureau de l'action sociale et des conditions de travail, qui sont les relais de la politique ministérielle d'action sociale.

Une partie importante de l'action sociale est mise en œuvre avec un partenaire privilégié, la *Fondation d'Aguesseau*, à qui le *CNAS* octroie une subvention annuelle qui représente près du tiers du budget de l'action sociale ; la *Fondation d'Aguesseau* assure la gestion de dossiers importants comme les aides et prêts, les séjours jeunes et familles, la restauration administrative parisienne ...

FOCUS

LA PRISE EN COMPTE DU HANDICAP

La prise en compte du handicap au sein du ministère de la justice demeure largement insuffisante. Le SM a eu l'occasion de le rappeler à maintes reprises : en assistant des collègues dont la baisse de la prime modulable (voir page 175) avait été fondée sur un handicap, en se faisant leur interlocuteur auprès des chefs de cour qui refusent de prendre les mesures indispensables à leur intégration dans leur poste, en saisissant le garde des Sceaux pour protester contre la suppression de la délégation ministérielle aux personnes handicapées auprès du secrétaire général du ministère...

À ce jour, la Chancellerie ne peut toujours pas justifier de l'emploi de 6% de personnels handicapés et paie les sanctions financières correspondantes. Pourtant, nombreux sont les métiers qui peuvent être confiés à des personnes handicapées. Encore faut-il que l'institution le veuille et que la hiérarchie soit sensibilisée et formée à la question. Cet horizon est bien lointain puisqu'à l'occasion du plan triennal 2008-2010, notre ministère y voyait essentiellement un enjeu d'affichage pour « obtenir un retour sur investissement très positif en terme d'image de l'institution judiciaire et de la ministre » !

L'institution peine à percevoir dans l'accueil des personnels handicapés la richesse qui résulte des compétences développées pour contourner le handicap. Au contraire, le handicap demeure un frein à la carrière et le regard posé sur ces agents est pour le moins ambigu : indifférence, commisération, voire jalousie face aux avantages qui leur sont accordés.

Le SM avait sollicité de la DSJ l'adaptation des règles relatives à la mobilité en faisant valoir qu'elle était souvent impossible pour des collègues qui avaient dû aménager leur logement et leurs déplacements et que ces exigences étaient à l'origine d'une véritable discrimination. Mais en vain...

D'un point de vue matériel, les juridictions ne mettent souvent pas



en œuvre les aménagements matériels indispensables à l'intégration de tous les personnels. Ainsi, à Lille, la Chancellerie a communiqué sur l'adaptation du logiciel *Cassiopée* aux agents souffrant de cécité et une visite sur site a permis de constater que le matériel n'avait pas été livré... La question serait aujourd'hui résolue.

L'accès des bâtiments est souvent impossible non seulement pour les justiciables mais aussi pour les personnels souffrant de handicap. On oppose, notamment dans les anciens palais de justice, les contraintes résultant de la législation sur les immeubles classés et on en profite pour ne pas consacrer de budget à la mise en œuvre de plans inclinés ou d'ascenseurs.

Très récemment, la Chancellerie a pris en location des immeubles neufs dans lesquels aucun aménagement n'avait été pensé pour les handicapés. La seule solution sera sans doute pour l'État de repousser la date impérative de 2015 à laquelle les bâtiments publics devront tous être à même d'accueillir les personnes handicapées.

La volonté du garde des Sceaux, tout récemment affirmée, de réorganiser au sein du secrétariat général une véritable mission au service des collègues et fonctionnaires handicapés laisse-t-elle augurer une véritable prise en compte de ces questions par notre ministère ?

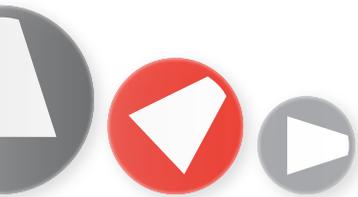
DE LA DÉMOCRATIE EN JURIDICTION

Les magistrats, collectivement comptables devant le peuple français de la qualité de la justice qu'ils rendent en son nom, ont évidemment un droit à l'expression sur les conditions de fonctionnement des juridictions propres à garantir un haut niveau d'exigence. C'est pour cette raison qu'ils peuvent et doivent revendiquer un droit à la vigilance, qui s'exerce principalement dans le cadre des instances de concertation prévues par le Code de l'organisation judiciaire, mais aussi par le retentissement qu'ils peuvent donner à leurs avis à l'extérieur des palais.

L'exercice de ces droits collectifs est essentiel pour tenter de faire respecter le principe du «*juge naturel*», condition de l'impartialité et pour dénoncer, plus généralement, les dérives gestionnaires qui affectent profondément l'exercice de la justice.

Alors que le présent guide était à l'impression, la garde des Sceaux a saisi le CSM le 25 avril 2013 pour apprécier s'il y a eu manquement à la déontologie suite à des propos satiriques exprimés dans un local syndical et rendus publics par une soustraction d'images.

Ce n'est pas le lieu ici pour analyser cette saisine, que le Syndicat de la magistrature a par ailleurs fermement contestée, mais l'exploitation de ce qui n'aurait jamais dû devenir un événement confirme, *a posteriori*, l'intérêt qu'il y avait d'intégrer dans ce vade-mecum de nouvelles parties sur l'action syndicale, la liberté d'expression et l'obligation de réserve.



Le droit au juge naturel,

un principe fondamental de valeur européenne

■ Qu'est ce que le juge naturel ?

Le juge naturel est le juge dont la désignation pour statuer sur telle ou telle affaire relève de critères objectifs, transparents et prédéterminés.

Le respect de ce principe interdit que la répartition des affaires ou que les critères auxquels cette répartition obéit soient susceptibles de manipulation. Il s'agit donc, en définitive, de garantir le droit à un juge indépendant et impartial.

Il s'en déduit qu'un juge ne peut être affecté à tel ou tel service en fonction de la jurisprudence que l'on attend de lui ; parallèlement, il ne doit pas être possible de retirer un service à un juge au motif que sa jurisprudence déplaît, toutes ces motivations étant, bien sûr, toujours dissimulées par un prétexte quelconque plus louable.

C'est une juridiction désignée par avance pour juger des contentieux prédéfinis et non pas composée sur mesure !

■ La situation en France : le cauchemar de Montesquieu

Un principe historique malmené

L'importance démocratique de ce principe très ancien est attestée par bien des événements révélant le caractère potentiellement autocratique du régime actuel ; quelques exemples :



- Une réorganisation de la cour d'appel de Paris en 2009, mise en place malgré l'opposition de l'immense majorité des magistrats et qui, pour certains collègues, a servi d'appui à l'éviction de leurs fonctions sans justification sérieuse ;
- Le retrait en juin 2010 de ses fonctions de juge des libertés et de la détention à un juge de Créteil dont la jurisprudence déplaisait à certains syndicats de policiers et était vilipendée par une presse à sensation ;
- La perspective annoncée, puis retirée à la suite d'une interpellation solennelle du SM, d'une composition *ad hoc* à la cour d'appel de Paris pour le jugement en appel du dossier *Clearsteam* particulièrement suivi par Nicolas Sarkozy, alors Président de la République ;
- La décision prise, courant 2012, par la présidente du TGI de Nice de créer, sans consultation de l'assemblée générale, une audience spéciale, présidée par elle-même, pour juger les faits de blessures involontaires par manquement à une obligation de sécurité reprochés au préfet local, et ce dans une salle habituellement réservée aux affaires civiles, vide de tout public ;
- Bien d'autres exemples dont les magistrats sont témoins au quotidien dans les juridictions.

Reconnu dans la culture juridique depuis au moins le XVI^e siècle et consacré dans tous les textes révolutionnaires, le principe du droit au juge naturel est aujourd'hui inscrit dans la constitution de nombreux États européens (Allemagne, Espagne, Italie, Portugal, notamment). Il a été abandonné en France dans des circonstances historiques emblématiques de sa fonction de protection de l'indépendance des juges, puisque c'est le régime de Vichy qui lui a porté un coup fatal.

En effet, si la référence au juge naturel avait déjà disparu des constitutions françaises postérieures à 1830, son respect restait garanti, jusqu'en 1943, grâce à la réglementation sur l'organisation des juridictions.

Quand Vichy s'en est pris au juge naturel et quand rien n'a bougé ensuite...

Alors qu'un décret du 30 mars 1808 avait créé le principe de la décision présidentielle de *roulement*, une ordonnance du 17 octobre 1820 a institué la première commission restreinte (composée du premier président, des présidents de chambre et du plus ancien conseiller de chacune des chambres pour les cours et du président, des vice-présidents et du doyen pour les tribunaux de grande instance) qui, « dans la dernière quinzaine qui précède les vacances », fixait la répartition dans les chambres des conseillers pour les cours et des juges pour les tribunaux de première instance composés de plus de deux chambres.

D'autres décrets ont, par la suite, apporté des précisions sans pour autant revenir sur la compétence des commissions. L'importance de la légitimation de cette décision d'organisation judiciaire par une délibération collective avait été mise en valeur par un arrêt de 1829 de la cour de Paris, lequel a rejeté le recours formé contre une affectation en considérant que les parties sont sans qualité ni droit pour attaquer le roulement annuel lorsqu'il a été approuvé par l'assemblée générale.

La loi du 14 août 1943, signée par Pierre Laval, a remis en cause cette longue tradition en décidant que, désormais, l'ordonnance serait l'œuvre du seul premier président pour les cours et du président pour les tribunaux de grande instance. Manifestement, le régime de Vichy, adepte des *sections spéciales* ou des tribunaux au garde-à-vous, (*cf. le procès de Pierre Mendès France*), voulait s'assurer un contrôle étroit sur les juridictions à travers leur *chef* : la maîtrise du choix des juges était stratégiquement importante !

Par la suite, ce texte ne sera pas remis en cause dans sa disposition essentielle confiant aux présidents le choix de l'affectation des juges.

Le principe du juge naturel et la Convention européenne des droits de l'homme

L'ordonnance de roulement n'est pas une mesure d'organisation interne sans conséquence pour le justiciable. En effet, la Convention européenne des droits de l'homme proclame en son article 6-1 :

«Droit à un procès équitable.

***Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle*».** (...)

En application de ce texte, l'organisation administrative des juridictions ne doit pas porter atteinte à l'indépendance individuelle du juge, laquelle est une garantie pour le citoyen au côté du droit au juge établi par la *loi*. Il faut entendre par le terme *loi*, outre tous les systèmes légaux d'organisation de la justice et des juridictions, toutes les normes qui ont pour objet spécifique de désigner concrètement le juge en charge d'une affaire particulière. Sont ainsi en cause les règles de distribution des affaires aux juges compétents pour en connaître. Pour être conforme aux exigences européennes, elles doivent faire en sorte que le justiciable se trouve en présence d'un juge *prédéterminé*, c'est-à-dire ni choisi par son supérieur hiérarchique ni choisi par le justiciable lui-même, le juge ne pouvant par ailleurs, non plus, choisir ses dossiers.

Actuellement de nombreux observateurs éclairés mettent l'accent sur l'archaïsme du fonctionnement français : par exemple, le professeur Emmanuel Jeuland a souligné, à plusieurs reprises, qu'il était « **urgent de restaurer le principe du juge naturel en France** ».

Au reste la Cour européenne des droits de l'homme affirme que le juge indépendant et impartial est celui qui n'est sujet à aucune autorité.

En présence d'un dispositif de répartition des affaires laissant une trop grande latitude au président pour décider du remplacement du juge saisi et lui ayant permis, ainsi, de s'attribuer l'affaire, elle a conclu à la violation de l'article 6.1. (C.E.D.H. 5 octobre 2010 *Dmd Group c.Slovaquie*).

Sur le même fondement, elle a, condamnant une pratique d'attribution des affaires par les autorités internes, estimé qu'étaient légitimes les doutes du prévenu, nés du remplacement du juge, initialement saisi, pour des raisons inconcues et selon une procédure opaque (C.E.D.H. 3 mai 2011 *Sutyagin c.Russie*).

Tout le système français, qui laisse au chef de juridiction, sans aucun recours possible, le pouvoir discrétionnaire d'organiser la juridiction, d'attribuer les dossiers et d'affecter les magistrats, est contraire aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'AVÈNEMENT DU JUGE NATUREL : LES MENTALITÉS PROGRESSENT...



Et pourtant le Conseil d'État décide que l'ordonnance de roulement qui « ré-partit les juges dans les chambres et les différents services de la juridiction, se rattache au fonctionnement du service public de la justice, duquel il n'appartient pas au juge administratif de connaître » (décision du 23 juillet 2010 sur recours du SM contre l'ordonnance de roulement du premier président de la cour d'appel de Paris portant réorganisation de la juridiction avec de vastes bouleversements).

Le Code de l'organisation judiciaire dispose que l'ordonnance de roulement constitue une décision d'administration judiciaire et le Code de procédure civile, que ce type de décision est insusceptible de recours. Il n'y a donc pas de juge compétent, en France, pour imposer le respect du principe du juge naturel, pourtant consacré au niveau constitutionnel par nombre de pays européens !

Le SM n'entend pas s'incliner devant une telle carence démocratique et ira jusqu'au bout de sa contestation en s'adressant, s'il le faut, à la Cour européenne des droits de l'Homme.

FOCUS

LA FRANCE NE RESPECTE PAS LES STANDARDS EUROPÉENS

La recommandation sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe en date du 17 novembre 2010, donne aux États membres, donc à la France, une feuille de route très claire :

(...)

Indépendance de la justice et niveau auquel elle devrait être garantie

(...)

9. Un juge en particulier ne peut être dessaisi d'une affaire sans juste motif. Une décision de dessaisissement d'un juge devrait être prise par une autorité relevant du système judiciaire sur la base des critères objectifs préétablis et au moyen d'une procédure transparente.

Chapitre III - Indépendance interne

22. Le principe de l'indépendance de la justice suppose l'indépendance de chaque juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. Les juges devraient prendre leurs décisions en toute indépendance

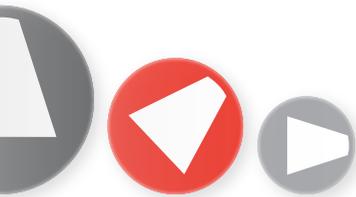
et impartialité, et pouvoir agir sans restrictions, influences indues, pressions, menaces ou interventions, directes ou indirectes, de la part d'une quelconque autorité, y compris les autorités judiciaires elles-mêmes. L'organisation hiérarchique des juridictions ne devrait pas porter atteinte à l'indépendance individuelle.

(...)

24. La répartition des affaires au sein d'un tribunal devrait obéir à des critères objectifs préétablis, de manière à garantir le droit à un juge indépendant et impartial. Elle ne devrait pas être influencée par les souhaits d'une partie à l'affaire ni de toute autre personne concernée par l'issue de cette affaire.

Le SM revendique qu'une affaire soit objectivement attribuée à un juge en se fondant sur une décision rendue par l'assemblée générale des magistrats de la juridiction, sur proposition de la commission restreinte.





La démocratisation du fonctionnement des juridictions : un objectif à atteindre

Depuis toujours, le SM milite pour une véritable démocratisation des juridictions qui passe par l'adoption de dispositions permettant aux magistrats, comme aux fonctionnaires, d'être parties prenantes de toute décision relative à leur fonctionnement.

Aujourd'hui, les assemblées générales des cours et tribunaux n'ont aucun pouvoir contraignant, de sorte que les chefs de juridiction ont la mainmise sur l'organisation des services, comme sur l'affectation des magistrats.

Ce déficit de démocratie s'explique tant par l'insuffisante ambition des textes qui en fixent le cadre formel que par la pratique des mêmes chefs de juridictions, lesquels ne conçoivent la plupart du temps les réunions de ces instances que comme des formalités sans contenu réel.

C'est pourtant à la demande du SM qu'ont été créées, en 1983, les assemblées générales et les commissions restreintes.

Cependant, la réforme engagée par le décret du 23 décembre 1983 est restée largement insuffisante.



■ Le décret du 23 décembre 1983 : un espoir déçu

Le Syndicat de la magistrature, porteur d'une revendication très forte de changement du fonctionnement des juridictions, ne se satisfait pas du décret 23 décembre 1983, qui a certes constitué un certain progrès mais qui, en conférant aux assemblées générales un simple pouvoir d'avis dans pratiquement tous les domaines, ne pouvait promouvoir la nécessaire transparence de l'institution judiciaire.

Que se passait-il avant ce texte ?

Avant 1983, le Code de l'organisation judiciaire reprenait les textes des XIX^e et XX^e siècles qui n'accordaient aucun pouvoir aux assemblées générales à quelques très rares exceptions près. Les premiers présidents et présidents ne les réunissaient que lorsqu'ils l'estimaient *convenable* ou *sur demande motivée* du ministère public.

Le très faible quorum (un quart de l'effectif) exigé était révélateur du peu d'intérêt accordé à cette instance !

Ainsi, la réunion des assemblées générales constituait une pratique exceptionnelle. Les commissions, supprimées par Vichy, n'existaient sous aucune forme.

Qu'a apporté ce texte ?

Le décret du 23 décembre 1983 a été élaboré après une très large expérimentation au cours de laquelle certaines pratiques novatrices furent tentées avec succès. Cependant, certains chefs de juridictions se sont montrés rétifs à toute limitation de leur pouvoir. Ce décret instituant les commissions restreintes, dont le fonctionnement et le rôle sont ceux que l'on connaît encore aujourd'hui, a imposé l'avis des assemblées générales préalablement à la signature de l'ordonnance de roulement.

Y sont par ailleurs repris quelques pouvoirs accordés aux assemblées générales par des textes particuliers en matière de fixation du nombre des audiences correctionnelles ou de désignation du juge départiteur.

C'est donc ce texte, à peine retouché qui fonde encore le cadre légal du fonctionnement des juridictions.

Qu'a fait le Syndicat de la magistrature ?

Considérant que ce texte était insuffisant dans la perspective d'une véritable démocratisation du fonctionnement des juridictions, le SM s'est mobilisé, pour le combattre, dès son élaboration, notamment par la tenue d'une assemblée générale extraordinaire. Aussitôt après sa publication, il a adressé une lettre ouverte au garde des Sceaux afin d'en dénoncer les carences. Le SM continue de revendiquer une réforme en profondeur du statut de la magistrature et de l'organisation judiciaire.

Quels reproches

le Syndicat de la magistrature a-t-il fait à ce texte ?

- Le décret a consacré le pouvoir des chefs de juridiction en leur réservant le choix des juges dans le cadre de l'ordonnance de roulement ;
- Les prérogatives des chefs de juridiction s'en trouvent renforcées puisqu'ils peuvent pratiquer leur propre conception de la concertation sans réel contrôle ;
- Le justiciable n'a obtenu aucune garantie supplémentaire car les éventuelles manipulations touchant aux compositions des chambres et à l'affectation des dossiers sont restées possibles ;
- Le décret n'a pas favorisé une réelle gestion démocratique des juridictions ;
- Il n'a notamment pas permis que les assemblées générales puissent devenir le lieu de définition de la politique judiciaire de la juridiction et de la transparence du fonctionnement de celle-ci.

Près de 30 ans après, ces critiques demeurent toujours d'actualité. Pire, les assemblées générales ont progressivement perdu les quelques prérogatives que leur accordait ce texte, notamment dans le domaine pénal.

■ La situation actuelle : le pouvoir discrétionnaire des chefs

La quasi-totalité des réformes judiciaires intervenues depuis 30 ans pour créer de nouvelles fonctions juridictionnelles (JEX, JLD, magistrats des JIRS, etc...) ont opté pour un système de désignation ou de délégation par le président du tribunal quant au choix du magistrat chargé de ces nouvelles fonctions, parfois même sans avis de l'assemblée générale. Ainsi, hormis les rares fonctions résultant du décret de nomination, les juges se voient affectés à telle ou telle fonction selon le bon vouloir présidentiel. Le concept du juge naturel est ainsi mis à mal et la fragilité *fonctionnelle* du juge est patente.

Peut-on véritablement exercer ses fonctions en toute indépendance lorsque l'on sait pouvoir être *déplacé* quasiment du jour au lendemain, sans véritable recours et sur décision du seul chef de juridiction, occupant par ailleurs, une position d'évaluateur à l'égard des juges de son tribunal ?

Cette question est aujourd'hui centrale dans l'organisation judiciaire. Il ne suffit pas d'affirmer que les juges sont indépendants par principe, encore faut-il leur donner les moyens concrets de cette indépendance en leur garantissant une forme d'inamovibilité interne.

Il ne s'agit pas de garantir au juge le droit de se maintenir là où ses habitudes le conduisent mais de veiller, dans l'intérêt du justiciable à l'objectivité des attributions et des affectations.

La description de la situation actuelle est à cet égard édifiante et en dit long sur le chemin qui reste à parcourir pour la justice française au regard de cet objectif.

Le vaste champ des délégations et désignations présidentielles

Le cas emblématique du juge des libertés et de la détention (JLD)

Aux termes de l'article 137-1, alinéa 2 du Code de procédure pénale, « Le juge des libertés et de la détention est un magistrat du siège ayant rang de président, de premier vice-président ou de vice-président. Il est désigné par le président du tribunal de grande instance. (...) En cas d'empêchement du juge des libertés et de la détention désigné et d'empêchement du président ainsi que des premiers vice-présidents et des vice-présidents, le juge des libertés et de la détention est remplacé par le magistrat du siège le plus ancien dans le grade le plus élevé, désigné par le président du tribunal de grande instance... ».

Le JLD est donc désigné par le seul chef de juridiction sans précision de durée. En cela, il fait exception dans le domaine pénal. Tout juste est-il prévu que l'assemblée générale donne un avis sur le projet de désignation du président (*article R. 212-37 (8°) du COJ*).

Une fragilité qui contamine peu à peu d'autres fonctions récemment créées

Il n'est pas anodin de constater que les fonctions du président et des conseillers composant la chambre de l'application des peines ou encore celles du président et des assesseurs de la nouvelle juridiction régionale de la rétention de sûreté (*article 706-53-15 du Code de procédure pénale*) relèvent d'une simple désignation du premier président de la cour d'appel.



UN SUBSTITUT
DÉPLACÉ PAR
SON PROCUREUR ?

NON !! UN
JLD VIRE
PAR SON
PRÉSIDENT !!!



TCB

Pour ces magistrats, comme pour le JLD, l'avis de l'assemblée générale de la cour d'appel est simplement recueilli (*article R. 312-42 du COJ*) sans que cet avis ne lie l'autorité de nomination.

Bien sûr, d'autres juges, statuant en matière pénale, sont soumis à cette procédure de désignation. Tel est le cas des juges de l'application des peines siégeant au sein du tribunal de l'application des peines. En effet, l'article 712-3 du Code de procédure pénale dispose : « Dans le ressort de chaque cour d'appel sont établis un ou plusieurs tribunaux de l'application des peines dont la compétence territoriale, correspondant à celle d'un ou plusieurs tribunaux de grande instance du ressort, est fixée par décret. Le tribunal de l'application des peines est composé d'un président et de deux assesseurs désignés par le premier président parmi les juges de l'application des peines du ressort de la cour ». Toutefois, la composition du tribunal de l'application des peines est soumise à l'avis de l'assemblée générale de la cour.

Le cas du juge d'instruction chargé des mineurs ou des juges d'instruction affectés dans les *JIRS* est encore différent, puisque leur désignation ne sera même pas soumise à l'avis de l'assemblée générale de la cour d'appel. Mais leur statut de juges spécialisés offre à tout le moins une protection quant au domaine juridictionnel dans lequel ils exercent. En revanche, le JLD, simple vice-président, peut se voir d'un jour à l'autre déchargé de ses fonctions et réaffecté dans une fonction totalement différente...

Les juges désignés ou délégués en matière civile

La consultation du Code de l'organisation judiciaire (*COJ*) permet de constater que l'affectation dans certaines fonctions civiles relève de la seule volonté du président du TGI avec l'emploi de vocables différents : *désigne, délègue, nomme*.

Désignation : Tel est le cas du juge aux affaires familiales (*R213-8 du COJ*), et du juge de la mise en état (*article R.213-7 du COJ*). Toutefois cette désignation doit être soumise à l'avis de l'assemblée générale, puisque le *COJ* renvoie à l'article L.121-3 sur la répartition annuelle dans les différents services et, par voie de conséquence, à l'ordonnance de roulement annuelle.

Nomination : Le président du bureau d'aide juridictionnelle est lui *nommé* par le président de la juridiction (*article 10 alinéa 1 du décret du 19 décembre 1991*) pour une durée de trois ans. L'affectation dans cette fonction est, là encore, un pouvoir propre et discrétionnaire du président du TGI. Ce mode de nomination est d'autant plus surprenant que, pour le bureau d'aide juridictionnelle établi auprès de la Cour de cassation, il est prévu que le président consulte le bureau de la Cour (*article 11 du décret du 19 décembre 1991*), ce qui objective a minima le choix opéré.

Délégation : L'article L.213-5 dispose : « Les fonctions de juge de l'exécution sont exercées par le président du tribunal de grande instance. Lorsqu'il délègue ces fonctions à un ou plusieurs juges, le président du tribunal de grande instance fixe la durée et l'étendue territoriale de cette délégation ». Le *JEX* n'est donc qu'une fonction présidentielle déléguée, mais la nécessité de fixer une durée de délégation constitue une garantie minimale. Par ailleurs, depuis le 1^{er} septembre 2011, en application de la loi du 22 décembre 2010, le traitement des situations de surendettement des particuliers et la procédure de rétablissement personnel ont été confiés, de plein droit, au juge d'instance, ce qui a réduit le champ du possible arbitraire de la délégation *JEX*.

D'autres fonctions civiles pourraient être ici évoquées quant à la *précarité* institutionnelle résultant du mode de nomination, qui relève soit du premier président (juge de l'expropriation, juge départiteur, président du tribunal des affaires de sécurité sociale, y compris en matière agricole) soit du président du TGI (juge des référés, juge du règlement amiable agricole, juge des loyers commerciaux). Il faut, en effet, souligner que le président du TGI peut déléguer toutes les fonctions juridictionnelles qui lui sont spécialement attribuées, dans le cadre de l'ordonnance de roulement (*article R213-6 du COJ*).

Cet inventaire à *la Prévert* est tout à fait illustratif du mépris dans lequel notre organisation judiciaire tient la notion de juge naturel et conduit inévitablement à poser la question de la réalité de l'indépendance juridictionnelle de magistrats nommés selon le *bon vouloir* d'un seul...

FOCUS

LES ASSISES : UN JUGE A-NATUREL !

Contrairement au président de la chambre de l'instruction, le président des assises ne bénéficie d'aucune protection statutaire. Il en est de même des assesseurs (*cf. articles 237 et suivants du Code de procédure pénale*).

En effet, pour toutes les cours d'assises - même celles composées spécialement - la désignation du président repose sur le seul pouvoir du premier président et pour une durée limitée à un trimestre.

De surcroît, aucune assemblée générale n'est consultée, ni celle de la cour ni celle des tribunaux de grande instance concernés.

C'est aussi une ordonnance du premier président qui fixe la date d'ouverture des sessions pour la durée de chaque trimestre et pour chaque cour d'assises du ressort. Seule la composition des cours d'assises des mineurs est encadrée par la loi puisque l'ordonnance du 2 février 1945 dans son article 20 prévoit que « les deux assesseurs sont pris, sauf impossibilité, parmi les juges des enfants du ressort de la cour d'appel ». Dès lors, les magistrats du siège présidant les cours d'assises ne bénéficient d'aucune stabilité dans leur fonction. Leur désignation se trouve laissée, session après session, à l'entière discrétion du premier président de la cour d'appel, qui n'a même pas l'obligation de solliciter un quelconque avis. Certes, la plupart du temps, cette désignation s'effectue en pratique dans la sérénité et sans contestation. Il n'en demeure pas moins que rien n'interdit à un premier président de composer sur mesure une cour pour une affaire sensible et/ou de ne pas renouveler dans ses fonctions un magistrat qui déplaît.

L'exemple de la réforme des structures mise en place autoritairement à la cour d'appel de Paris et ayant conduit à l'éviction de présidents d'assises à la compétence notoire démontre que cette crainte n'est pas une vue de l'esprit... Au demeurant, il est très inquiétant de constater que la composition de la juridiction amenée à se prononcer sur les infractions les plus graves et à infliger potentiellement les peines les plus lourdes est précisément celle qui, dans notre organisation judiciaire, répond le moins aux exigences d'un juge prédéterminé.

LA JURIDICTION INTER-RÉGIONALE SPÉCIALISÉE OU LE PAROXYSMES DU « JUGE A-NATUREL »

Le mode de désignation des magistrats composant la JIRS est l'illustration d'une dérive qui consiste à faire en sorte que plus un magistrat exerce des pouvoirs juridictionnels étendus - voire dérogaatoires au droit commun - moins son mode de désignation garantit son indépendance et son impartialité.

C'est ainsi que, pour la JIRS, l'article 706-75-1 du Code de procédure pénale dispose : « Au sein de chaque tribunal de grande

instance dont la compétence territoriale est étendue au ressort d'une ou plusieurs cours d'appel, le procureur général et le premier président, après avis du procureur de la République et du président du tribunal de grande instance, désignent respectivement un ou plusieurs magistrats du parquet, juges d'instruction et magistrats du siège chargés spécialement de l'enquête, la poursuite, l'instruction et, s'il s'agit de délits, du jugement des infractions entrant dans le champ d'application des articles 706-73, à l'exception du 11°, ou 706-74. Au sein de chaque cour d'assises dont la compétence territoriale est étendue au ressort d'une ou plusieurs cours d'appel, le premier président désigne des magistrats du siège, conformément aux dispositions des articles 244 à 253, chargés spécialement du jugement des crimes entrant dans le champ d'application de ces infractions. Au sein de chaque cour d'appel dont la compétence territoriale est étendue au ressort d'une ou plusieurs cours d'appel, le premier président et le procureur général désignent respectivement des magistrats du siège et du parquet général chargés spécialement du jugement des délits et du traitement des affaires entrant dans le champ d'application des articles 706-73, à l'exception du 11°, ou 706-74 ».

Il résulte de ces dispositions que les magistrats appelés à poursuivre, instruire et juger des affaires relevant de la criminalité organisée sont désignés par les seuls chefs de cour sur avis simple des chefs de juridiction. Aucun avis de l'assemblée générale n'est prévu.

Leur désignation n'est pas limitée dans le temps. Cependant, une pratique particulièrement contestable se développe chez certains chefs de cour, consistant à prévoir des désignations à l'essai pour une année...

Au moment du renouvellement de cette désignation, il sera alors possible d'écarter, sans motivation, tel ou tel magistrat dont la pratique juridictionnelle aura déçu !

Le rôle résiduel de l'assemblée générale dans l'affectation des juges

Le rôle principal conféré à l'assemblée générale des magistrats du siège est de donner un avis sur le projet d'ordonnance de roulement (*article R.212-37 du COJ*).

Le Code de l'organisation judiciaire prévoit cependant que certaines désignations relèvent de la seule compétence de l'assemblée générale. Il en va ainsi du président de la *CIVI* et donc du *JUDEVI* (*article 706-4 du Code de procédure pénale*).

Il en est de même pour la participation à certaines commissions administratives comme la commission de prévention de la délinquance, la commission du titre de séjour, la commission d'expulsion des étrangers (*article L.522-1 Ceseda*), etc...

Enfin, désormais depuis les lois des 17 mai et 26 décembre 2011 seul le remplacement, en cas d'empêchement, des juges d'instruction est du ressort de l'assemblée générale, le remplacement des juges des enfants et des juges de l'application des peines est confié au président.

Ce tour d'horizon permet de mesurer le caractère très hétérogène des modes d'affectation dans les services des juridictions. L'avis de l'assemblée générale, lorsqu'il est requis, sera la plupart du temps un avis non contraignant.

FOCUS

QUI DÉCIDE DU NOMBRE DES AUDIENCES CORRECTIONNELLES ? HISTOIRE D'UNE RÉGRESSION

C'est l'article 399 du Code procédure pénale pour les tribunaux de grande instance et l'article 511 pour les cours d'appel qui régissent cette délicate question de la fixation des audiences pénales.

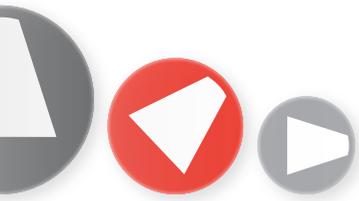
Suivant en cela l'une des revendications du Syndicat de la Magistrature, la loi du 11 juin 1983, qui abrogea nombre de dispositions de la loi *sécurité et liberté*, posa le principe de la fixation des audiences pénales sur décision de l'assemblée générale : « Le nombre des audiences correctionnelles est déterminé à la fin de chaque année judiciaire pour l'année judiciaire suivante par l'assemblée générale du tribunal. Il peut être modifié dans les mêmes conditions en cours d'année, suivant les nécessités ». Une disposition identique existait pour les cours.

À compter de la loi 30 décembre 1987, les assemblées générales perdirent ce pouvoir :

- Tout d'abord, au profit des présidents et premiers présidents,

- décidant par ordonnance prise après avis de l'assemblée générale de la juridiction ;
- Puis, à la suite de la loi du 9 mars 2004, dite loi Perben 2, au profit des présidents et premiers présidents décidant, selon la même procédure d'avis, par décision conjointe avec le procureur de la République ou le procureur général, selon le niveau de la juridiction. En cas de désaccord entre le parquet et le siège, le dernier mot est accordé aux président et premier président. Mais la loi institue un particularisme révélateur d'une tutelle des cours sur les tribunaux, puisque cette décision n'est définitive, pour le tribunal, qu'après avis, seulement, du premier président de la cour d'appel et du procureur général...





Et au **parquet** ?

Il ne faut pas s'en étonner, la fragilité statutaire du parquet se retrouve, en filigrane, dans son organisation telle qu'elle est prévue par le Code de l'organisation judiciaire.



Les motifs d'insatisfaction sont assurément nombreux pour qui revendique un véritable dialogue social au sein des parquets et des parquets généraux. La démocratie interne est très loin d'être une réalité. En outre, une question stratégique comme celle du mode de répartition des dossiers et des contentieux entre parquetiers demeure, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, un impensé majeur de notre organisation judiciaire.

Mais, ici comme ailleurs, des marges de manœuvre existent : encore faut-il les connaître et les utiliser !

■ Les outils de la démocratie interne

Il existe, en plus de l'assemblée des magistrats du siège et du parquet, une assemblée générale spécifique aux magistrats du parquet.

Elle est prévue à l'article R.212-22 du COJ, et définie aux articles R. 212-38 et suivants. Pour les parquets généraux, elle est régie par les articles R.312-45 et suivants.

Premier problème : à la différence des autres assemblées, pour lesquelles une commission restreinte est obligatoire lorsque le tribunal compte plus de vingt magistrats, il n'existe pas de commission restreinte pour les magistrats du parquet.

Cette commission est pourtant très utile pour préparer l'assemblée générale, imposer que certains sujets soient mis à l'ordre du jour et faire remonter, notamment par la voie syndicale, les problèmes rencontrés par les magistrats. Il est donc nécessaire, pour peser dans les grands tribunaux, d'agir pour que cette commission restreinte, bien qu'elle ne soit pas prévue par les textes, soit créée *de facto* et fonctionne, à l'instar de ce qui s'est fait, après intervention syndicale, par exemple à Créteil.

L'assemblée générale est composée des magistrats du parquet mais aussi, de droit, des magistrats placés exerçant leurs fonctions dans le tribunal au moment de l'assemblée.

En outre, les auditeurs de justice en stage au parquet peuvent également assister à l'assemblée générale.

Elle est présidée par le procureur de la République et dispose du pouvoir, si la majorité de ses membres le demande, d'entendre le président du tribunal sur un sujet donné.

Les attributions de l'assemblée générale des magistrats du parquet sont définies à l'article R.212-40 du COJ. Elle donne en particulier son avis sur :

- L'organisation des services du parquet ;
- Les relations avec les services de police judiciaire ;
- Les conditions dans lesquelles le ministère public exerce ses attributions ;
- Le projet de décision fixant le nombre et le jour des audiences correctionnelles ;
- Les critères généraux de répartition des dossiers entre les chambres et de distribution des affaires entre les magistrats spécialisés du tribunal.

Ainsi, contrairement à ce que certains procureurs de la République tentent parfois de faire croire, le champ des compétences de l'assemblée est extrêmement large et ne se limite pas aux questions internes au parquet : il suffit donc de faire vivre cet espace de débats et de consultation, dont les avis auront, de fait, une grande importance symbolique. Ajoutons que rien ne s'oppose à ce qu'il soit fait état publiquement du procès-verbal d'une assemblée générale : parlez-en avec vos représentants syndicaux qui ont souvent un accès privilégié aux médias !

■ Le « procureur naturel » : une chimère à laquelle il ne faut pas cesser de croire

Tout parquetier le sait : l'attribution des dossiers et des contentieux est une question éminemment stratégique... Lorsqu'elle répond à des critères objectifs (spécialisation, ancienneté, etc...), elle n'est pas sujette à contestation. La difficulté survient lorsqu'elle vise à faire échec à l'impartialité ou à la neutralité attendue de tout magistrat. D'où, pour les procureurs de la République, la nécessité, autant que possible, de faire émerger un *substitut naturel*, attribuaire de tel ou tel dossier en fonction de procédures indiscutables.

Autant dire que pour les affaires sensibles, on n'en est toujours pas là... Et ce ne sont pas les réformes annoncées pour l'été 2013, limitées à la nomination sur avis conforme du CSM et à l'interdiction des instructions individuelles, qui permettront d'y parvenir.

En réalité, l'organisation des parquets n'est quasiment pas définie par les textes.

À peine trouve-t-on dans le *COJ* l'article R.212-12, qui dispose – tout un programme ! – que « le procureur de la République répartit les substituts entre les chambres du tribunal et les divers services du parquet. Il peut modifier à tout moment cette répartition. Il peut exercer lui-même les fonctions qu'il a spécialement déléguées à ses substituts ».

L'article R.312-14 reprend quant à lui les mêmes termes pour les parquets généraux.

Ces dispositions consacrent un pouvoir très important du procureur de la République, qu'il pourra utiliser dans l'intérêt de la justice, ou dans l'intérêt du pouvoir...

L'enjeu consistera alors, notamment via l'assemblée générale, qui doit quand même donner son avis, à le contraindre à adopter une organisation interne ne laissant pas de place à l'arbitraire et s'appuyant sur des éléments objectifs.

Les délégués syndicaux sont aussi là pour s'entretenir avec le chef du parquet des difficultés que pourrait engendrer la sanction d'un magistrat consistant à le confiner dans une section subalterne ou à lui refuser de traiter des dossiers sensibles. Le risque de médiatisation qu'implique l'intervention syndicale est souvent une motivation suffisamment importante pour permettre d'assurer un traitement équitable des magistrats des parquets...

LUTTER POUR LA LIBERTÉ DE PAROLE À L'AUDIENCE

Il ne faut pas se voiler la face : le rapport de forces au sein du parquet joue toujours en défaveur du substitut.

Toutefois, certaines jurisprudences lui sont précieuses. Ainsi la Cour de cassation a-t-elle affirmé, dans un arrêt du 3 juillet 1990 que « le substitut puise en sa seule qualité, en dehors de toute délégation de pouvoir, le droit d'accomplir tous les actes rentrant dans l'exercice de l'action publique ».

S'agissant de la fameuse *liberté de parole* à l'audience, affirmée à l'article 5 de la loi organique relative au statut de la magistrature et rappelée par l'article 33 du CPP, il importe de souligner qu'elle est inconditionnelle. Il ne saurait s'agir de la galvauder : le procureur de la République ne doit nullement être mis en mesure de faire remplacer un magistrat qui entreprendrait de prendre des réquisitions qu'il désapprouverait, sans quoi la liberté de parole ne serait effective... qu'à la condition que le substitut ait été autorisé à en faire usage ! Le Syndicat de la magistrature a toujours combattu pour assurer aux parquetiers un statut plus indépendant. Dans les années 80, il s'est beaucoup investi dans la défense du magistrat Georges Apap : ce procureur de la République avait été mis en cause pour ses propos tenus à l'audience solennelle de rentrée, qui avaient déplu à un député. Après une longue procédure, la commission de discipline des magistrats du parquet l'avait relaxé en prenant, le 9 octobre 1987, une décision importante : « qu'ainsi l'indépendance des magistrats du ministère public est égale à celle des magistrats du siège, sous réserve, en ce qui concerne ces derniers, de certaines dispositions dont l'inamovibilité et la compétence du CSM (...) ; que prétendre à l'entière soumission des magistrats du parquet à une hiérarchie dont le garde des Sceaux serait le chef n'aboutirait, ainsi qu'il a été souvent observé, qu'à discréditer la Justice en ne faisant du parquet que l'auxiliaire du pouvoir exécutif... ». Régulièrement, le SM doit dénoncer de nouvelles atteintes à la liberté de parole. Ce fut le cas lorsque qu'en janvier 2012, Michel Mercier céda à la pression d'un député de l'UMP pour faire subir une inspection à un magistrat du parquet qui, devant requérir contre un militant d'extrême droite poursuivi pour avoir profané des sépultures musulmanes en y déposant



VOUS AVEZ VO?
IL S'APPRÊTAIT
À UTILISER SA
LIBERTÉ DE
PAROLE QUAND
IL S'EST STATUFIÉ
SUR PLACE !!!

L'ÉMOTION
SANS DOUTE !!
IL RISQUAIT
GROS.

ÇA FAIT
DIX MINUTES
QUE ÇA
DURE !! ET
SI ON LE
SIFFLAIT ?



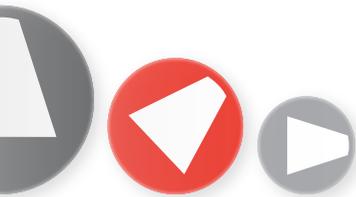
des couennes de porc, avait à l'audience émis cet avis sur le contexte de l'affaire : « Ce que nous avons à juger, c'est le résultat d'un vent mauvais qui souffle sur notre pays depuis de nombreuses années et dont je crois pouvoir dire que les plus hautes autorités de l'État n'y sont pas étrangères et alimentent ce climat même si ce ne sont pas les seules. Il y a les incendiaires qui poussent avec leurs mots et ceux qui les appliquent ». Le ministre savait qu'aucune faute n'avait été commise, mais il faisait le choix de rendre service et d'intimider en instrumentalisant l'inspection générale des services judiciaires à des fins partisans.

LA LIBERTÉ DE PAROLE À L'AUDIENCE EN EUROPE

En dehors des dispositifs de droit interne, la question de l'indépendance du ministère public et de sa liberté de parole n'a évidemment pas échappé aux instances européennes. C'est ainsi que l'on trouvera les préconisations suivantes dans la Recommandation Rec(2000)19 adoptée le 6 octobre 2000 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe : « Le ministère public conserve le droit de soumettre à la juridiction tout argument juridique, même dans les cas où, lorsqu'il la saisit par écrit, il est dans l'obligation de le faire dans le sens des instructions qu'il a reçues ».

La même recommandation consacre le droit du ministère public de ne pas déférer aux instructions illégales ou d'opposer la clause de conscience : « Tout membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. Au cas où une instruction lui paraîtrait illégale ou contraire à sa conscience, une procédure interne adéquate devrait permettre son remplacement éventuel ».





Et ailleurs en Europe

Le principe du juge naturel ou du substitut naturel est totalement absent de notre organisation judiciaire ce qui, à terme, expose la France à une condamnation par les instances européennes. D'autant qu'un détour comparatiste nous permet de constater que d'autres pays européens ont su introduire des mécanismes permettant de garantir véritablement l'indépendance et l'impartialité des magistrats à travers l'organisation interne des juridictions.



L'observation des systèmes judiciaires et des pratiques en vigueur au sein des États membres du Conseil de l'Europe montre en effet que l'exigence du juge naturel est loin de se résumer à un objectif théorique ou abstrait que chacun de ces États devrait seulement chercher à atteindre dans un avenir plus ou moins lointain.

C'est au contraire, dans plusieurs de ces États, l'un des éléments très concrets du droit positif de l'organisation judiciaire, conçu comme l'un des moyens de donner un contenu effectif aux impératifs du procès équitable. Il est tout à fait remarquable que cette exigence se manifeste tout particulièrement dans les systèmes judiciaires de deux États ayant vécu, dans leur histoire récente, sous des régimes totalitaires.

■ En Espagne : « les normes de répartition des affaires judiciaires »

Le fruit de l'histoire

Le droit au juge naturel est reconnu par l'article 24.2 de la Constitution espagnole comme « le droit au juge ordinaire prédéterminé par la loi ». Cet article, fruit de l'histoire espagnole, se lit tout d'abord comme une condamnation des tribunaux d'exception du franquisme. Juge *ordinaire* signifie ainsi, juge *non exceptionnel* ; en effet les tribunaux d'exception, *de guerre ou d'ordre public* avaient été en charge de la répression politique pendant la dictature. La réaction à cette tragique expérience fut le rejet par la démocratie de toute sorte de tribunal *non ordinaire*.

Le principe constitutionnel de « juge ordinaire prédéterminé par la loi » se décline, d'une part, dans les normes législatives qui déterminent la compétence objective matérielle, fonctionnelle et territoriale d'une juridiction et, d'autre part, dans des normes de rang inférieur ayant pour finalité la distribution des dossiers entre les juges également compétents selon la désignation de la loi. Là s'ouvre le champ des *normas de reparto* – *normes de répartition des affaires judiciaires* – issues de la culture historique profonde de l'Espagne qui se caractérise par une méfiance envers toute sorte de pouvoir, y compris à l'intérieur de la sphère judiciaire. En application de ces normes de répartition, la distribution des affaires judiciaires s'effectue selon des critères objectifs, dans lesquels le tirage au sort a une part importante.

Le tirage au sort

- Au civil, les affaires sont classées selon le type de procédure. Par exemple : procédure ordinaire, ordonnance de référé, injonction de payer, etc... Dans chacune de ces catégories, les affaires sont affectées à un juge par tirage au sort.
- Au pénal, les affaires sont attribuées au juge qui est de permanence quand le fait pénal se produit. En dehors de ces cas (plainte pour un fait survenu antérieurement par exemple), le dossier est affecté à un juge par un système de tirage au sort.

Une fois que le dossier a été attribué à un juge, il ne peut lui être retiré.

De nos jours, la répartition des affaires est faite selon une application

informatique *at random*, c'est-à-dire suivant un critère purement aléatoire. Un greffier est en charge de l'application des normes de répartition des affaires judiciaires. Chaque jour, en début de matinée, en séance publique, il est procédé à cette distribution.

Des juges doyens et des présidents de cour aux pouvoirs assez limités

Pas de tribunaux en première instance mais des juges représentés par un *doyen* élu

Il faut préciser qu'en Espagne il n'y a, en première instance, ni collégialité ni organe judiciaire composé de plus d'un juge. L'entité *tribunal* n'a donc pas d'existence juridique. Par exemple, à Palma de Majorque, il n'y a pas un tribunal de grande instance ou un tribunal d'instance mais douze juges d'instruction indépendants les uns des autres et vingt-trois juges de première instance à compétence civile, chaque juge disposant de sa propre organisation avec son greffier. L'ensemble des juges choisissent parmi eux un *juge doyen* en charge des services communs et assurant des fonctions de représentation.

Le président de la cour, plutôt un *primus inter pares*

Le président de la cour exerce à peu près le même type de pouvoirs que le *juge doyen*. Dans les cours d'appel petites ou moyennes, le président a le même travail juridictionnel que ses collègues magistrats.

En pratique, outre ses tâches de représentation, il veille au bon fonctionnement des différentes chambres, non pour prendre des mesures de façon unilatérale, mais pour faire des propositions d'amélioration à la *Chambre d'administration de la justice* qui existe dans chacune des dix-sept *communautés autonomes* de l'Espagne. C'est ainsi qu'il ne peut modifier ponctuellement la composition des chambres ; il peut, seulement, à la fin de l'année, proposer à la *Chambre d'administration* un changement de la composition des chambres pour toute l'année suivante.

Un schéma identique est suivi dans les cours d'appel et à la Cour de cassation. Dans ces tribunaux collégiaux, les *normes de répartition des affaires* président à la distribution des affaires entre chacune des chambres. Par exemple, à la cour d'appel des Baléares, il y a cinq chambres : deux sont pénales et trois civiles. Ces normes guident la répartition des affaires selon les types de procédure et, une fois attribuées à une chambre, le rapporteur de chacune des affaires est désigné selon le numéro du dossier. Ainsi, le président de la cour fait partie de la chambre numéro trois qui, composée par quatre magistrats, est de compétence civile. Il est rapporteur des dossiers dont les deux derniers chiffres vont du 31 au 35.

De la sorte, les pouvoirs du président de la cour d'appel découlent davantage de sa condition de membre de droit de la *chambre en charge de l'administration de justice du territoire* que de sa condition de président de la cour. Comme membre de cette chambre, il n'exerce pas un pouvoir individuel mais un pouvoir en collégialité, car les décisions sont prises par la majorité des membres.

La chambre d'administration

Les normes de répartition des affaires sont approuvées par l'assemblée générale des juges et ratifiées par la *Sala de Gobierno* – *chambre d'administration*. La décision de la *chambre d'administration* ratifiant les *normes de répartition des affaires* est transmise au Conseil général du pouvoir judiciaire (équivalent du CSM) qui l'adopte définitivement.

La *chambre d'administration de la justice* est présidée par le président du Tribunal Supérieur de la Communauté autonome. Elle est composée de membres de droit et de membres élus.

Les membres de droit sont, au-delà du président, le président de la cour d'appel (ou les présidents des cours d'appel s'il y en a plusieurs), les présidents des chambres de la Cour supérieure de la Communauté autonome et le ou les juges doyens.

Les membres élus par leurs pairs sont en nombre équivalent à celui des membres de droit.

Cet organe, qui se réunit normalement chaque semaine, exerce d'importantes compétences en matière de ce qu'on appelle en Espagne *l'administration de l'administration de justice*. Il peut, également, décider d'engager une procédure disciplinaire contre un juge exerçant sur le territoire de la *communauté*.

Les spécialisations

Existent toutefois des organes judiciaires unipersonnels ou collégiaux spécialisés. Parfois la loi institue cette spécialisation : par exemple les juges spécialisés en *violence contre la femme*. Parfois c'est le Conseil général du pouvoir judiciaire qui crée la spécialisation : il en est ainsi des chambres spécialisées pour les affaires commerciales dans les cours d'appel. La spécialisation peut enfin résulter des juges eux-mêmes, à travers les *normes de répartition des affaires judiciaires*.

C'est le cas des chambres spécialisées en baux dans certaines grandes juridictions.

En tout cas, jamais le juge doyen ni le président de la cour ne peuvent décider seuls de spécialiser un juge ou une chambre d'une juridiction.

Les recours

Les parties, mais également les juges concernés, peuvent exiger l'application des *normes de répartition des affaires judiciaires* et utiliser les voies de recours correspondantes pour les faire respecter. La Cour constitutionnelle, s'il est établi que l'impartialité ou l'indépendance des juges est atteinte par une infraction à ces règles, retient une violation du droit fondamental au juge naturel.

■ En Allemagne : le rôle déterminant du « praesidium »

Rompre avec la période nazie

La République Fédérale Allemande et sa constitution, la Loi Fondamentale (*Grundgesetz*, GG), se conçoivent comme une réponse radicale à l'époque passée, le totalitarisme nazi.

L'architecture même de la Constitution est fondée sur la prééminence des droits fondamentaux, les libertés individuelles et collectives, lesquelles obligent le législateur, l'exécutif et le pouvoir judiciaire « comme droit immédiatement applicable ». Parmi les droits fondamentaux figurent non seulement les libertés *matérielles* mais aussi les droits fondamentaux procéduraux (*Prozessgrundrechte*), dont le droit, pour le justiciable, au juge naturel. Ainsi la Constitution édicte dans son article 101 : « Nul ne doit être soustrait à son juge naturel » (« Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden »).

Ce principe, ainsi garanti par la Constitution, est décliné sur le terrain judiciaire par le Code de l'organisation judiciaire (articles 21a et suivants).

Dans les tribunaux composés de moins de 8 juges, l'assemblée générale détient le pouvoir d'organisation.

Dans les autres cas, les juges élisent la commission restreinte – *praesidium* – qui est composée, selon la dimension du tribunal ou de la cour, de quatre à douze magistrats élus, outre le président, qui est membre de droit, soit toujours une composition impaire. Le président est le *gestionnaire* du *praesidium*. Les membres de cette commission sont élus pour quatre ans – le vote étant obligatoire – et renouvelés par moitié tous les deux ans. L'élection est organisée non par le président mais par un comité (*Wahlvorstand*) issu

de l'assemblée générale. Le *praesidium* prend ses décisions à la majorité simple. L'abstention n'est pas admise.

La loi admet la publicité des séances, mais le huis clos peut être décidé si cela se justifie, par exemple quand il s'agit de discuter de points délicats concernant la santé d'un juge.

L'ordre du jour des séances doit être publié.

La mission du « praesidium »

La mission essentielle de cette commission est la fixation, pour l'année suivante, de la répartition des fonctions : civil, pénal, juge des libertés, famille, application des peines, enfants, etc... Elle est chargée également de la composition des chambres y compris la désignation, par ordre, des remplaçants en cas d'empêchement des titulaires.

Les critères d'attribution des dossiers sont prévus en détail par type de contentieux (par exemple : construction, responsabilité médicale...), en fonction du nom de l'accusé ou du défendeur ou selon un tour de rôle.

Il est aussi dans la compétence du *praesidium* de statuer en cas de conflit de compétence entre deux chambres. L'attribution des dossiers au sein d'une chambre n'est pas confiée au président de chambre mais à l'ensemble des juges la composant.

Le travail du « praesidium » dans la pratique quotidienne

Pour préparer l'ordonnance de roulement (*Geschaeftsverteilung*) pour l'année suivante, le président, en tant que gestionnaire du *praesidium*, recueille au cours de l'année toutes les observations utiles telles que vœux individuels des juges, constats de difficultés diverses de fonctionnement, conflits vécus et conséquences pouvant en être tirées.

En outre, au début du mois d'octobre, les juges sont formellement questionnés par le *praesidium* en vue de l'expression de leurs vœux, notamment leurs souhaits éventuels de changement de matière.

À titre d'exemple, au tribunal de grande instance de Lübeck qui compte environ 50 juges, cette ordonnance de roulement – d'une quarantaine de pages – est, après cette phase préparatoire, élaborée en trois séances du *praesidium* de plusieurs heures chacune. Sont d'abord fixées les grandes lignes, puis, après débats, sont réglés tous les détails.

Le contenu de ce document, qui fait l'objet d'une rédaction minutieuse, est diffusé au parquet, aux avocats, à la presse et au public intéressé.

La portée juridique de la décision de roulement

L'ordonnance de roulement est valable pendant toute l'année et ne peut être modifiée, sauf pour des raisons d'évidente nécessité. À défaut de motivation valable, tout changement injustifié caractérise une violation du principe du juge naturel, motif absolu de cassation de la décision rendue par une juridiction dont la composition ne répond pas à cette exigence.

Quelques exemples de motifs légitimes reconnus par la jurisprudence : un alourdissement imprévu des charges de certaines chambres, des changements affectant les juges tels que maternité, congé parental, détachements, congé sabbatique, départ à la retraite, arrivée de nouveaux juges, etc.

De la sorte, l'ordonnance de roulement constitue un outil juridique d'importance, tant pour les parties que pour les juridictions supérieures (cours d'appel et Cour de cassation).

Une garantie et une protection spécifiques de l'indépendance des juges

Tout juge estimant que son indépendance est mise en cause par un acte de contrôle hiérarchique peut saisir l'instance disciplinaire (*article 26 alinéa 3 du Code sur le statut des juges*).

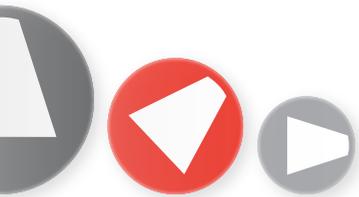
À cet égard, la jurisprudence de ces conseils – composés de juges et institués tant au niveau des tribunaux que des cours – s'est révélée très protectrice.



CROYEZ-MOI, J'AI
LA SITUATION
BIEN EN MAIN !



JUL.



Les modes de résistance interne



La fragilité de notre organisation judiciaire comme le positionnement trop souvent autoritaire des chefs de juridiction ont conduit peu à peu les magistrats à désertier les instances de consultation instituées en 1983.

Au Syndicat de la magistrature, nous sommes au contraire persuadés qu'il est indispensable d'utiliser ces quelques *fenêtres* de démocratie pour agir et faire entendre la voix des magistrats.

Cette mobilisation pour que les instances de concertation prévues par le *COJ* ne se réduisent pas à de simples chambres d'enregistrement des décisions des chefs de juridictions passe par une maîtrise aussi étroite que possible de leur cadre légal comme de leurs modes de fonctionnement.

Pour formel que puisse paraître l'exercice, il recèle en effet d'importantes potentialités, pour peu que des magistrats désireux de ne pas subir passivement une gestion imposée d'en haut s'investissent avec volontarisme dans l'exploitation de toutes les ressources des textes et imposent une pratique exigeante.

■ Faire vivre les commissions restreintes et permanentes

Aux termes de l'article R.212-22 du *COJ*, dans les tribunaux de grande instance d'au moins vingt magistrats l'assemblée générale des magistrats du siège et l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet comportent une commission restreinte.

Ces commissions ont donc un caractère obligatoire et il faut veiller à ce qu'elles soient constituées.

Leurs membres – hormis le président – sont élus au scrutin proportionnel pour deux ans, renouvelables une fois, ce qui leur permet de bénéficier d'une légitimité démocratique face au chef de juridiction.

Les attributions de ces commissions sont régies par les articles R.212-55 à R.212-57 du *COJ*. Elles ont pour mission principale de préparer les réunions des assemblées générales.

Elles doivent donc se réunir avant chaque assemblée générale.

Surtout, le *COJ* fait obligation au président de la commission – le chef de juridiction – de communiquer à ses membres les propositions et les projets qu'il envisage de soumettre à l'assemblée générale. Cette information obligatoire est bien évidemment primordiale, puisqu'elle permet de connaître bien à l'avance les projets d'organisation et donc, le cas échéant, de finaliser des contre-propositions.

En outre, rien n'interdit aux membres des commissions de diffuser à l'ensemble des magistrats et/ou fonctionnaires qu'ils représentent lesdits projets, afin que chacun puisse se positionner et faire part de ses objections ou modifications éventuelles. Une telle diffusion permet une préparation optimale de la réunion de la commission.

Les membres de la commission disposent également d'un pouvoir important, celui de provoquer la réunion de l'assemblée générale correspondante, puisque l'article R.212-23 du *COJ* prévoit qu'à la demande des 2/3 de ses membres, une assemblée générale doit se tenir.

Dans la mesure où les pouvoirs de l'assemblée générale sont largement définis, les membres de la commission restreinte peuvent donc exiger la réunion d'une assemblée sur n'importe quel sujet intéressant l'organisation et le fonctionnement de la juridiction.

Pour les juridictions comportant moins de 20 magistrats, ce pouvoir d'exiger la tenue d'une assemblée générale revient à la majorité de leurs membres.

Il existe également une commission permanente qui réunit magistrats du siège et du parquet et fonctionnaires du greffe. Sa mission est bien évidemment de préparer les réunions de l'assemblée plénière, mais elle dispose également de pouvoirs propres, puisqu'elle donne un avis sur l'attribution de moyens matériels spécifiques non financés par le budget de la juridiction. Elle propose également les mesures tendant à faciliter l'accueil du public. Elle assure enfin les liaisons avec tous les organismes dont l'activité est liée au fonctionnement de la justice et avec les autorités locales.

Toutes ces commissions délibèrent à la majorité simple. Les textes ne prévoient pas que les votes qui en résultent soient rendus publics au sein de la juridiction ni qu'un compte rendu de ces réunions soit établi.

Cependant, il est indispensable que les membres élus des commissions rédigent un compte rendu précis et détaillé destiné à informer précisément les magistrats et fonctionnaires des projets en cours. Cette diffusion permet ainsi à chacun de se mobiliser en vue de l'assemblée générale à venir.

Il est certain que lors de l'assemblée générale, un vote défavorable de la commission restreinte préparatoire revêt une importance non négligeable et place le chef de juridiction en situation de justifier son projet de service. Les débats en assemblée générale n'en seront que plus éclairés et animés.

■ Établir une véritable stratégie de l'ordre du jour des assemblées générales

Aux termes de l'article R.212-25 du *COJ*, « L'ordre du jour de l'assemblée générale est établi par son président. Toutefois, le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République, lorsqu'ils n'assurent pas cette présidence, peuvent ajouter d'autres questions à l'ordre du jour. Les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la juridiction, proposées par le tiers des membres de l'assemblée ou par la majorité des membres de la commission qu'elle comporte, sont inscrites d'office à l'ordre du jour ».

Les magistrats et/ou fonctionnaires disposent donc du pouvoir d'ajouter n'importe quel sujet à l'ordre du jour, à partir du moment où le sujet a trait à la compétence de la dite assemblée.

À cet égard, il est important de rappeler que l'assemblée générale des magistrats

du siège et du parquet dispose de pouvoirs étendus puisque, au-delà de ses compétences sur la répartition des audiences, cette instance émet des avis, notamment sur les sujets suivants (*article R.212-42 du COJ*) :

- La répartition des emplois de greffe ;
- Les conditions de travail et les problèmes de sécurité ;
- L'affectation des moyens alloués à la juridiction ;
- Les besoins nécessaires au fonctionnement de la juridiction exprimés par les chefs de juridiction ;
- Les questions intéressant le fonctionnement interne de la juridiction.

Il ne faut donc pas hésiter à faire inscrire à l'ordre du jour de cette assemblée des questions qui ont trait au manque de moyens tant humains que matériels.

Plus largement, les assemblées générales sont le lieu d'expression des magistrats. Il est admis depuis longtemps que les assemblées générales délibèrent de toutes questions intéressant le fonctionnement de l'institution judiciaire. C'est ainsi que les assemblées adoptent régulièrement des motions relatives à des sujets d'actualité.

Rappelons, par exemple, que nombre d'assemblées générales se sont prononcées contre l'avant-projet de réforme de la procédure pénale présenté par la Chancellerie en mars 2010, prévoyant en particulier la suppression du juge d'instruction...

Rappelons aussi, combien lors de l'affaire dite *de Pornic* la mobilisation s'est appuyée sur la tenue d'assemblées générales.

■ Recourir au vote à bulletin secret

Aux termes de l'article R.212-30 du *COJ*, « après la délibération sur chaque question inscrite à l'ordre du jour, il est procédé au vote. Le vote à bulletin secret peut être demandé par tout membre de l'assemblée. Le vote a lieu à la majorité des membres présents ou représentés ».

Il n'est pas rare que les débats en assemblée générale soient particulièrement houleux.

Tel est le cas lorsqu'est proposée une réorganisation des services qui prévoit le déplacement autoritaire de tel ou tel magistrat. Par exemple, l'assemblée générale du TGI de Créteil a été amenée à se prononcer sur le remplacement d'un JLD, déchargé en urgence de ses fonctions par le président de la juridiction en raison d'une jurisprudence jugée trop laxiste... !

TU TE RAPPELES LA
FOIS OÙ ON A PRÉSENTÉ
LA MOTION "NON AUX
CONTENTIEUX DE MASSE,
HALTE AUX CADENCES
INFERNALES" À L'ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE DU TRIBUNAL ??



LES COLLÈGUES PLEURAIENT
ET APPLAUDISSAIENT !!!
DEBOUT, À LA BARRE, LE
PROVOCUREUR FAISAIT
LA CLASSE !!!



Dans ce cas et afin d'éviter toute pression, le vote à bulletin secret doit être demandé. Ce vote secret est alors de droit et le président de l'assemblée ne peut s'y opposer.

Ce vote à bulletin secret est d'autant plus opportun dans le cadre de l'assemblée générale du parquet ou de l'assemblée générale du siège et du parquet que le principe de loyauté au parquet est trop souvent dévoyé en principe de soumission.

FOCUS

LA CHECK-LIST DES AG

Les convocations

Le Code de l'organisation judiciaire (R.212-32 du *COJ* pour le TGI et R.312-37 pour la cour) confie au règlement intérieur le soin de déterminer les modalités de convocation. De plus en plus, il y est procédé par messagerie électronique sans que les règlements intérieurs aient été modifiés sur ce point. Il importe, si ce mode de convocation est pratiqué, de veiller à ce que chaque magistrat dispose effectivement d'un ordinateur en état de marche ; à défaut, seule une convocation par un procédé traditionnel peut être admise.

Les délais ne sont pas expressément prévus par le *COJ*, mais il se déduit des articles R.212-57 pour le TGI et R.312-64 pour la cour que la convocation doit être délivrée au plus tard 15 jours avant la date de réunion de l'assemblée générale. En effet ces textes disposent : « La commission restreinte prépare les réunions de l'assemblée ; à cet effet, le président de cette assemblée communique aux membres de la commission, quinze jours au moins avant la date de la réunion, les propositions et les projets qu'il envisage de soumettre à l'assemblée générale sur les questions inscrites à l'ordre du jour ». Par conséquent, la convocation, qui seule formalise la date et l'ordre du jour, doit être, elle-même, nécessairement adressée 15 jours au moins avant la date de la réunion.

La constitution du bureau

Composé du président et de deux membres désignés selon les modalités fixées par le règlement intérieur — selon les articles R.212-26

du COJ pour le TGI et R.312-31 pour la cour d'appel — le bureau veille au bon fonctionnement de l'assemblée, règle les difficultés relatives aux procurations, tient les feuilles de présence et de vote, statue sur les quorums, fait procéder au vote et surveille le déroulement du scrutin. Les résultats sont proclamés par le président de l'assemblée.

Fréquemment, ce bureau n'est pas constitué ou de façon uniquement formelle. Pourtant, l'assemblée générale ne peut valablement débiter avant sa mise en place puisque c'est lui qui apprécie le quorum. Ce bureau doit, en outre, assister le président tout au long du déroulement de l'assemblée générale ; à cet égard, contrairement à bien des pratiques, aucun texte ne prévoit que le président soit assisté de son cabinet dans sa tâche présidentielle.

La gestion des feuilles de présence et de vote est souvent confiée par les chefs de juridiction au service du greffe, alors que cela est de la responsabilité du bureau, qui peut bien sûr décider d'être secondé par le greffe. La question de la validité des procurations est souvent très sensible : de l'interprétation plus ou moins compréhensive de l'article R.212-28 du COJ pour le TGI ou R.312-33 pour la cour, dépend bien souvent l'existence ou non du quorum.

La question sensible du quorum

Il faut veiller, même en cas de seconde réunion faute de quorum lors de la première, à la vérification du quorum qui, quoique réduit, demeure (un tiers au lieu de la moitié pour la première réunion). Nombre de chefs de juridiction ont pris l'habitude de convoquer simultanément, par un même document, une première assemblée générale et une seconde, à quelques minutes d'intervalle, faute de quorum lors de la première. Cela n'est certes pas contraire à la lettre des articles précités. Cependant, l'esprit de ces textes n'est-il pas, par une nouvelle convocation, de remobiliser les membres de l'assemblée générale alors que la méthode couramment pratiquée banalise la question du quorum ?

La question du procès-verbal

Là encore le COJ (R.212-32 pour le TGI et R.312-37 pour la cour) confie au règlement intérieur le soin de définir les conditions d'établissement du procès-verbal ainsi que la désignation du secrétaire. Le directeur de greffe doit ensuite consigner sur le registre des délibérations les décisions prises et avis émis.

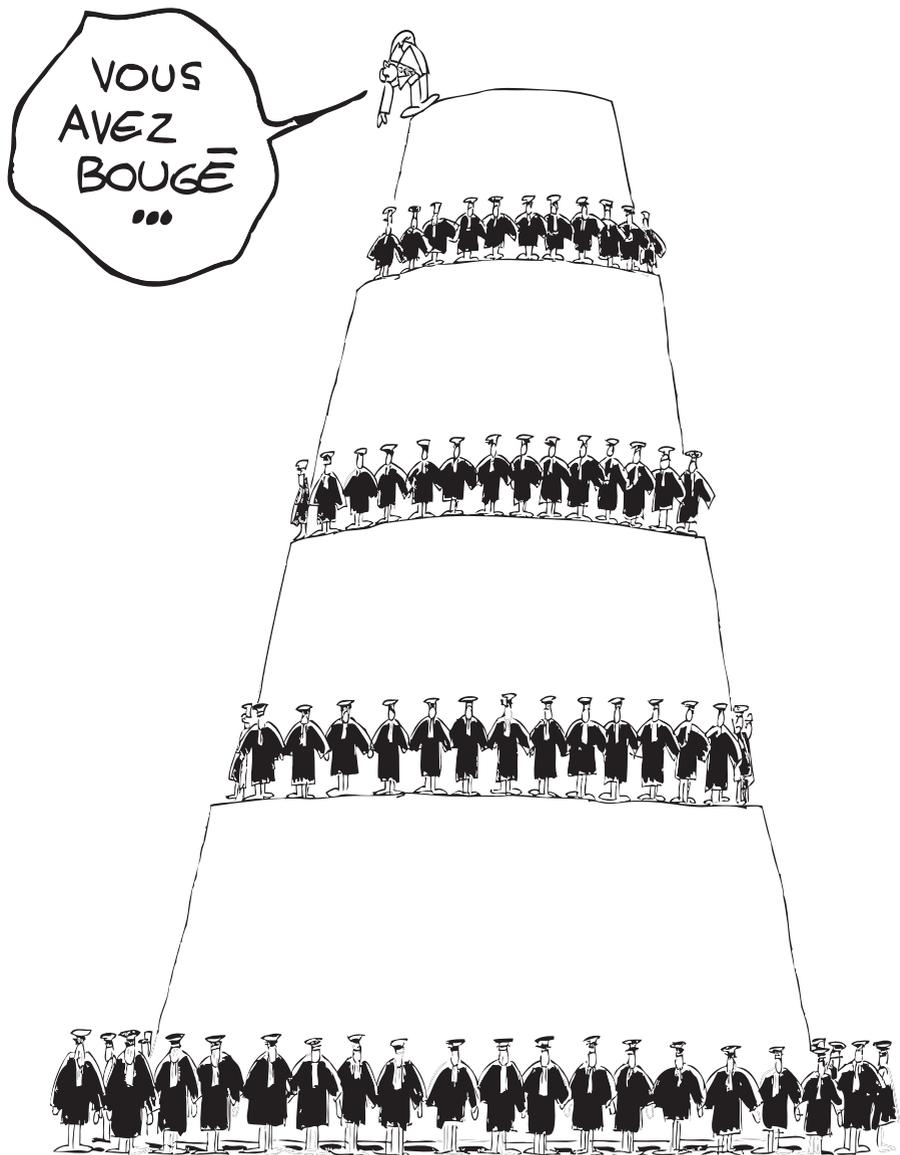
Contrairement à bien des pratiques, ce n'est donc pas au directeur de greffe ni au président seul ni à un membre de son cabinet qu'incombe l'établissement du PV. Selon que le compte-rendu de l'assemblée générale est plus ou moins riche, reflète plus ou moins bien la teneur des échanges, la mémoire de la juridiction, que constitue la compilation des PV, sera plus ou moins fidèle et éclairera plus ou moins bien les motifs des délibérations. L'approbation du PV n'est pas prévue par le COJ, contrairement aux règles habituelles de fonctionnement des instances de concertation. Rien n'interdit, cependant, à un intervenant estimant que ses propos n'ont pas été fidèlement retranscrits, de faire connaître son désaccord, soit par un écrit adressé au président lors de la diffusion du PV, soit lors de la prochaine réunion de l'assemblée générale. Les syndicats ont, à cet égard, un rôle particulier de vigilance sur la conformité du contenu du PV.

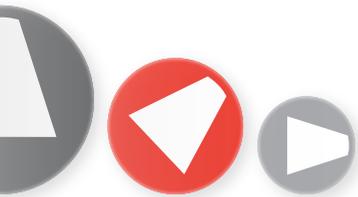
Le rôle des syndicats

Les syndicats ont, en effet, naturellement, une implication majeure dans la dynamique des assemblées générales. De tout temps, en effet, la mission légale des syndicats a conduit leurs porte-paroles locaux à participer activement aux réunions des assemblées générales.

Le règlement intérieur

Chaque assemblée générale a son règlement intérieur. Il est souvent ancien et rarement diffusé. Il importe qu'il soit remis à chaque magistrat arrivant dans une juridiction. Selon son contenu, une remise à jour peut s'imposer. C'est en effet un outil très important pour le fonctionnement des différentes instances de concertation.





Les modes de résistance externe

Comme nous l'avons montré plus haut, les avis émis par l'assemblée générale ne lient pas les chefs de juridiction. Cependant, les avis négatifs qui peuvent être rendus ne sont pas sans intérêt au regard du retentissement qui peut leur être donné.

■ La médiatisation

Au-delà de la publicité institutionnelle donnée aux délibérations de l'assemblée générale (transmission par la voie hiérarchique au garde des Sceaux), aucun caractère public n'est donné aux avis rendus.

Il appartient à cet égard aux magistrats, notamment par le biais de leurs organisations syndicales, de donner une publicité utile aux délibérations importantes : publication dans la presse des motions adoptées, conférence de presse sur telle ou telle mesure autoritaire qui contrevient au principe du juge naturel, etc...

Ainsi, en 2010, la publicité donnée par le SM à la décision du premier président de la cour d'appel de Paris de faire juger en appel l'affaire *Clearstream* par une formation *ad hoc*, choisie par lui, a conduit à la parution de nombreux articles de presse et à un revirement opportun de ce chef de cour qui a renoncé à son projet.



■ Les recours juridictionnels

Comme nous l'avons dit plus haut, la jurisprudence du Conseil d'État quant à la possibilité de contester une ordonnance de roulement qui contreviendrait au principe du juge naturel et/ou qui aurait fait l'objet d'un avis défavorable de l'assemblée générale est plus qu'édifiante, puisque dans un arrêt du 23 juillet 2010 (*n° 328463 publié au recueil Lebon*), la haute juridiction administrative considère :

- « D'une part, que les ordonnances par lesquelles, chaque année, le premier président d'une cour d'appel répartit, en application de l'article L.121-3 du code de l'organisation judiciaire, les juges dans les chambres et les différents services de la juridiction se rattachent au fonctionnement du service public de la justice, duquel il n'appartient pas au juge administratif de connaître ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, des litiges relatifs aux affectations des magistrats résultant de telles ordonnances ; que, par suite, la requête de Mme A., qui conteste les ordonnances attaquées du premier président de la cour d'appel de Paris en tant qu'elles ont modifié son affectation en qualité de président de chambre au sein de la cour d'appel de Paris, n'est pas au nombre des litiges relevant de la juridiction administrative ;
- D'autre part, que si les affectations opérées par les ordonnances de roulement que les requérants attaquent ont également eu pour effet de modifier le nombre des chambres de la cour d'appel et de regrouper les chambres en huit pôles thématiques, animés par des magistrats que l'ordonnance désigne, chargés d'en coordonner l'activité juridictionnelle, la modification du nombre de chambres et la création de ces pôles, qui résultent de la nouvelle répartition des magistrats à laquelle a procédé le premier président de la cour d'appel de Paris, sont indissociables de l'affectation des magistrats en cause ; que, par suite, les ordonnances attaquées se rattachent également, en ce qu'elles ont cet effet, au fonctionnement du service public de la justice ; que, dès lors, le litige soulevé par le Syndicat de la magistrature ne relève pas, lui non plus, de la compétence du juge administratif ;
- Qu'il résulte de ce qui précède que les litiges soulevés par les requêtes du Syndicat de la magistrature et de Mme A. ne sont pas au nombre de ceux dont il appartient à la juridiction administrative de connaître ».

Le juge administratif se déclare donc incompétent pour juger de la légalité d'une ordonnance de roulement. Le Syndicat de la magistrature entend poursuivre son combat pour trouver le juge compétent pour connaître de ces ordonnances, tant l'enjeu est capital en termes d'indépendance.

■ Le rôle du Conseil supérieur de la magistrature

Selon l'article 65 actuel de la constitution, le CSM se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice.

Le projet de loi constitutionnelle annoncé pour l'été 2013 prévoit que désormais le CSM pourra en outre « se saisir d'office des questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats ».

Cette possibilité de se saisir d'office, qui existait, de fait, avant la réforme de 2008, puis a été interdite par cette réforme, était réclamée depuis longtemps par le SM. Ainsi muselé, le CSM issu de la réforme de 2008, est privé d'expression en cas de mise en cause de l'indépendance de la justice, sauf à attendre une saisine du président de la République ou du ministre de la justice. Dans les faits, le CSM issu de la réforme n'a été saisi que 3 fois : en 2011 dans l'affaire dite *de Pornic*, en 2013 sur la limitation des fonctions spécialisées à 10 ans et en 2013, encore, sur fonctionnement de l'institution judiciaire dans l'affaire dite *Bettencourt*.

Il est donc tout à fait nécessaire que ce conseil puisse se saisir d'office de toute question relative à l'indépendance de la justice ou à la déontologie des magistrats.

Mais il nous paraît tout aussi essentiel que les magistrats puissent saisir eux-mêmes le CSM lorsqu'ils estiment que leur indépendance est menacée ou que se pose une question de déontologie. Or, s'ils pourront, avec la réforme, demander au CSM de se saisir d'office, c'est sans aucune garantie que le CSM acceptera cette saisine. Pourtant, rien ne justifie que le CSM puisse être saisi par le président de la République, par le ministre de la justice, par les autorités hiérarchiques des magistrats et par le citoyen, et que le magistrat soit le seul à ne pas pouvoir saisir un organisme dont la mission même est de garantir son indépendance. La Charte européenne sur le statut des juges prévoit d'ailleurs dans son article 1.4 que le statut doit « offrir à toute juge ou toute juge qui estiment que leurs droits statutaires, ou plus généralement leur indépendance ou celle de la justice sont menacés ou méconnus d'une manière quelconque la possibilité de saisir une telle instance indépendante disposant de moyens effectifs pour y remédier ou proposer d'y remédier ».

Ce principe a été repris par le standard européen établi par le Conseil de l'Europe dans la recommandation CM/Rec (2010)12 précité :

«Indépendance de la justice et niveau auquel elle devrait être garantie...

7. L'indépendance du juge et celle de la justice devraient être consacrées dans la Constitution ou au niveau juridique le plus élevé possible dans les États membres, et faire l'objet de dispositions plus spécifiques au niveau législatif.

8. Lorsque les juges estiment que leur indépendance est menacée, ils devraient pouvoir se tourner vers le conseil de la justice ou vers une autre autorité indépendante, ou disposer de voies effectives de recours».

Le SM demande donc avec force que soit inscrit dans la constitution le droit pour les magistrats de saisir le CSM sur les questions relatives à leur indépendance ou leur déontologie.

FOCUS

LUTTER CONTRE LES INÉQUITABLES PRIMES DE RENDEMENT

Le Syndicat se mobilise aux côtés des magistrats qui exercent des recours contre les primes modulables. Il ne s'agit pas de faire perdre de l'argent aux magistrats, mais d'obtenir la suppression d'un dispositif particulièrement dangereux pour leur indépendance.

Le Conseil d'État, dans sa décision du 1^{er} mars 2013, a rejeté le recours que FO-magistrats et le Syndicat avaient introduit contre le décret et l'arrêté du 29 juillet 2011, qui portaient le taux moyen de la prime modulable de 9 à 12% et son taux maximum de 15 % à 18%, considérant que cette revalorisation ne portait pas atteinte à l'indépendance des magistrats.

Le SM s'est toujours battu contre la prime modulable — et pour son intégration dans la partie fixe du traitement — considérant qu'elle constituait une atteinte à l'indépendance de la justice en étant attribuée sans critères objectifs précis par les chefs de cour et dans l'opacité la plus totale. La circulaire du 9 août 2011, qui avait suivi l'augmentation du taux de la prime modulable et que nous avons également attaquée, invitait d'ailleurs les chefs de cour à moduler le taux «en cohérence avec les conclusions de l'évaluation de l'activité professionnelle»... Primes modulables, évaluation, autant de moyens de pressions entre les mains des chefs de cour pour discipliner les magistrats.

Dans les faits, les chefs de cour exercent réellement leur pouvoir



de modulation, ont toujours refusé d'attribuer un taux moyen à tous les magistrats comme nous le revendiquions, et les exemples sont nombreux de collègues qui ont par ce biais été injustement sanctionnés, preuve que contrairement à ce qui est prétendu, tous les magistrats n'ont pas vu leur rémunération augmenter de 3% entre 2011 et 2013.

Le SM est par ailleurs obligé de se battre dans certaines cours pour que les chefs de cour respectent *a minima* la circulaire du 9 août 2011 en adressant à chaque magistrat le tableau anonymisé précisant la répartition de la prime au sein de la cour d'appel.

La décision du Conseil d'État laisse perdurer cette situation inacceptable, et elle fait peser un *risque* majeur sur l'indépendance des magistrats et sur leurs traitements, dont une part toujours plus importante est laissée à la discrétion des chefs de cour.

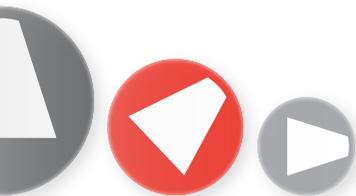
Le SM continuera à mener son combat contre les primes modulables en revendiquant leur suppression et l'intégration de l'enveloppe correspondante dans le traitement des magistrats.

Par deux décisions du 14 mars et du 19 mars 2013, la juridiction administrative donne raison à deux collègues qui contestaient le taux de leur prime modulable, recours auxquels s'était joint le Syndicat de la magistrature.

Ces deux affaires illustrent parfaitement les dérives auxquelles donnent lieu l'attribution de ces primes : dans l'une, il s'agissait de faire peser sur un magistrat souffrant d'un handicap la responsabilité de l'augmentation supposée de la charge de travail de ses collègues ; dans l'autre, il s'agissait de pénaliser un magistrat au prétexte qu'il n'accomplissait pas sa charge de travail qui reposerait ainsi sur d'autres, sans tenir compte des difficultés qui pouvaient être les siennes.

Elles confirment ainsi ce que le Syndicat dénonce depuis longtemps : l'attribution de ces primes par les chefs de cour ne repose sur aucun critère objectif, ces derniers exercent pleinement leur pouvoir de modulation et disposent ainsi d'un moyen de pression inacceptable sur les magistrats, d'autant plus important que le taux moyen de ces primes est de 12% du salaire brut.

À ce titre, nous encourageons les magistrats qui le souhaitent à contester le taux de leur prime par un recours gracieux à exercer dans les deux mois puis devant les juridictions administratives.



Action syndicale locale : quels droits ?

Pour l'exercice de leurs droits syndicaux, les magistrats comme les fonctionnaires de justice bénéficient des dispositions générales du décret n° 82-447 du 28 mai 1982, applicable à toute la fonction publique, suivant les modalités précisées par la circulaire *Badinter* n° 83-04 du 6 mai 1983 et par la circulaire *Vauzelle* n° 92-600 du 4 novembre 1992.



Indépendamment de la dotation allouée aux organisations syndicales représentatives au niveau ministériel et des dispositions applicables à leurs sièges nationaux, en application de la circulaire Méhaignerie n° 95-600 du 13 mars 1995, les chefs de juridiction doivent donner aux sections syndicales les moyens nécessaires à leur fonctionnement. Comme le rappelle en préambule la circulaire *Vauzelle*, « La reconnaissance du droit syndical demeurerait inefficace si elle ne s'accompagnait du droit de disposer des moyens nécessaires à son plein exercice ».

Le décret du 28 mai 1982 a été modifié le 16 février 2012 sur des points importants, notamment en ce qui concerne la représentativité des organisations syndicales, les conditions d'utilisation par ces organisations, au sein des services, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, la répartition entre elles d'un crédit de temps syndical et les modalités d'utilisation de ce crédit de temps.

Par lettre adressée le 22 mars 2012 à l'ancien garde des sceaux, le Syndicat de la Magistrature lui a demandé de mettre en œuvre au plus vite, avec les organisations syndicales concernées, une concertation préalable à l'élaboration d'une circulaire précisant les conséquences, pour les magistrats, du décret du 16 février 2012, dans le respect des acquis syndicaux. Dans cette attente, la circulaire *Vauzelle* de 1992 demeure applicable, sous toutes réserves liées à la modification de son support réglementaire.

■ Le local syndical

Aux termes de l'article 3 du décret, lorsque « les effectifs du personnel d'un service ou d'un groupe de services implantés dans un bâtiment administratif commun » sont au moins égaux à 50, l'administration doit mettre à la disposition des organisations syndicales, à tout le moins, un local commun et, « dans toute la mesure du possible », des locaux distincts. L'attribution d'un local distinct par organisation n'est de droit que lorsque les effectifs dépassent 500 agents, mais les chefs des plus grosses juridictions sont « particulièrement invités » par la circulaire du 6 mai 1983 à suivre la préconisation relative aux locaux distincts. Comme le précise la circulaire *Badinter*, le calcul s'effectue en additionnant « les effectifs magistrats et fonctionnaires, ainsi que les effectifs de toutes les juridictions d'une même ville », même situées en dehors du Palais de Justice, sans omettre les fonctionnaires du conseil de prud'hommes. Seul le Palais de Justice de Paris dépassait en 1983 les 500 agents, mais c'est aujourd'hui le cas de plusieurs sièges de cours d'appel (Lyon, Versailles, Bordeaux), voire de tribunaux de grande instance (Marseille...).

En toute hypothèse, dans les juridictions où elle n'est pas encore réalisée, la dotation des organisations syndicales doit être prévue non seulement à l'occasion de la construction de nouveaux locaux, mais de tout projet de réaménagement avec création de bureaux ; « les besoins des syndicats représentatifs doivent être pris en compte à l'égal de ceux des services de la juridiction ». La circulaire *Vauzelle* de 1992 précise que les programmes immobiliers de création ou de restructuration prévoient l'attribution de locaux distincts à partir du seuil de 300 agents, effectif apprécié en ce qui concerne les services judiciaires « au niveau de la commune ».

Un local distinct doit avoir une superficie d'une quinzaine de mètres carrés, un local commun à plusieurs organisations doit être « aussi vaste que possible », de l'ordre d'une trentaine de mètres carrés, pour que chaque syndicat puisse disposer d'un rangement privatif et tenir, par roulement, des permanences et des réunions de travail.

Les locaux syndicaux doivent comporter « les équipements indispensables à l'exercice de l'activité syndicale ». La circulaire *Vauzelle* de 1992 précise qu'ils doivent « être équipés dans des conditions comparables à celles des services », avec le mobilier de bureau nécessaire (table, chaises, une armoire fermant à clé par syndicat), un poste téléphonique et une machine à écrire. Compte tenu de l'évolution en bureautique des 20 dernières années, c'est d'un poste informatique et non d'une machine à écrire que doivent aujourd'hui être dotés les locaux syndicaux pour être équipés « dans des conditions comparables à celles des services ».

■ Utilisation du matériel de l'administration

La circulaire *Vauzelle* de 1992 garantit aux syndicats, pour « leurs besoins normaux de liaison », l'accès aux moyens de reprographie et de télécopie de l'administration, suivant des modalités à arrêter en concertation avec les « chefs de service », étant précisé que chaque organisation syndicale doit désigner un responsable auquel seront adressées les télécopies, qui se chargera de recevoir et diffuser les messages.

Pour le(s) poste(s) téléphonique(s) mis à la disposition des syndicats, l'administration prend en charge l'abonnement ainsi que le financement, « dans la limite des crédits disponibles », des communications induites par l'activité syndicale.

Les correspondances syndicales sont acheminées avec le concours de l'administration suivant des modalités arrêtées en concertation entre les chefs de service et les organisations concernées.

■ Affichage syndical

Les chefs de juridiction doivent faire installer à chaque syndicat, sur sa requête, un ou des panneaux d'affichage propres, d'au moins 90 x 70 cm, vitrés ou grillagés, munis d'une serrure dont la clé est remise au syndicat concerné.

Ces panneaux, installés « dans chaque bâtiment administratif, le cas échéant par service » et « en nombre suffisant dans les grands établissements » doivent être placés « dans des locaux facilement accessibles au personnel à l'exception de ceux exclusivement réservés à l'accueil du public » (circulaire *Vauzelle* de 1992). Pour remplir leur office d'information, les panneaux syndicaux doivent être implantés dans les lieux où passe le personnel (salle des pas perdus, paliers...), le fait qu'ils puissent ainsi être vus par le public (ou par les personnalités invitées aux audiences de rentrée) ne pouvant justifier leur relégation au fond d'un couloir.

Les responsables administratifs des bâtiments où l'affichage a lieu doivent recevoir une copie du document ou être informés de sa nature et de sa teneur. Ils ne peuvent s'opposer à l'affichage d'un document, sauf s'il présente un caractère manifestement diffamatoire ou injurieux.

■ Distribution de documents

Tout document émanant d'une organisation syndicale peut être distribué dans l'enceinte des bâtiments administratifs à condition que cette distribution :

- Ne concerne que les agents du service ;
- Se déroule en dehors des locaux ouverts au public ;
- Ne porte pas atteinte au bon fonctionnement du service.

■ Réunions syndicales

Les organisations syndicales peuvent tenir, à l'intérieur des bâtiments administratifs, des réunions prévues par leurs statuts ou des réunions d'information.

Le syndicat qui organise une réunion doit en principe demander une semaine à l'avance l'autorisation d'utiliser un local approprié, mais la circulaire *Vauzelle* invite les chefs de juridiction à examiner « avec bienveillance » les demandes déposées hors délai en raison de circonstances particulières.

FOCUS

LES DROITS SYNDICAUX, IL FAUT S'EN SERVIR !

Les décharges d'activité de service permettent aux représentants syndicaux de se consacrer pendant leurs heures de service à une activité syndicale au lieu et place de leur activité normale. Elles peuvent être totales ou partielles. Le bénéficiaire demeure en position d'activité, avec tous les droits qui s'y attachent.

Les membres du conseil syndical, les délégués régionaux, les délégués de section mais également tous les magistrats mandatés pour représenter leur syndicat peuvent bénéficier de journées

d'autorisation (ou crédits d'heure), dans la limite du contingent résultant de la représentativité du syndicat et sous réserve des nécessités de service. Ces autorisations d'absence peuvent également être utilisées par les syndiqués pour assister au congrès ou à des réunions de leur syndicat.

Au Syndicat de la magistrature, les sections syndicales de juridiction sont la base de l'action militante. Le délégué de section et le délégué régional bénéficient d'une liberté d'expression renforcée. Ils peuvent participer aux actions du syndicat et agir concrètement dans la défense des magistrats, par exemple en sollicitant la tenue d'une assemblée générale ou en assistant un collègue convoqué pour un entretien par sa hiérarchie.

Les initiatives locales sont essentielles à l'action syndicale et peuvent avoir des répercussions nationales. La visite de la prison des Baumettes par notre délégué régional, les communiqués diffusés avec nos partenaires de l'Observatoire international des prisons et du Syndicat des avocats de France, son audition par les juridictions administratives saisies de recours pour mettre fin à des conditions de détention indignes ont ainsi favorisé une prise de conscience sur l'état des prisons en France et lancé des actions sur tout le territoire.

■ Congé pour formation syndicale

La circulaire *Vauzelle* fixe les conditions et les modalités d'attribution du congé de formation syndicale avec traitement, prévu au profit des agents de l'État par l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée et par le décret n° 84-474 du 15 juin 1984, dans la limite de 12 jours ouvrables par an.

Ce congé ne peut être accordé que pour effectuer un stage ou suivre une session dans l'un des centres ou instituts qui figurent sur une liste arrêtée chaque année par le ministre chargé de la fonction publique.

L'effectif des agents pouvant obtenir un congé pour participer à un stage ou une session au cours d'une même année est déterminé en fonction de la représentativité des organisations syndicales responsables de ces stages et sessions, étant précisé que le nombre total des agents susceptibles de bénéficier d'un congé au cours d'une même année ne peut excéder 5% de l'effectif réel du service ou de l'établissement.

Les militants des grandes organisations participent, dans le cadre de ces congés, à des stages de formation syndicale dispensée au Centre de la formation syndicale *CGT*, à l'Institut confédéral d'études et de formation syndicale de la *CFDT*, au Centre d'étude et de formation *CEFU-UNSA*, etc..., chaque centrale syndicale ayant créé son propre centre de formation pour avoir la maîtrise des contenus en percevant en outre les subventions allouées aux organismes de formation. Lorsque le SM confie à l'un de ses membres une mission comportant des aspects techniques, quel que soit le domaine concerné (hygiène et sécurité, informatique, gestion...), celui-ci pourrait, plutôt que pratiquer l'auto-formation en prenant sur son temps libre ou celui consacré à ses dossiers, bénéficier d'une vraie formation dans le cadre d'un congé de formation syndicale.

La demande de congé doit être faite par écrit au chef de service au moins un mois à l'avance. À défaut de réponse expresse au plus tard le 15^e jour qui précède le début du stage ou de la session, il est réputé accordé. Il ne peut être refusé que si les nécessités du fonctionnement du service s'y opposent. Les décisions de rejet doivent être communiquées, avec leurs motifs, à la commission administrative paritaire ou à la commission consultative paritaire qui suit.



CH



Le droit de grève

Aucune loi ne réglemente le droit de grève dans la magistrature. L'article 10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature, se borne à interdire aux magistrats (au même titre que les manifestations d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République et les démonstrations politiques incompatibles avec l'obligation de réserve), « toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions ».



Pour le Syndicat de la magistrature cette prohibition, qui renvoie à la règle de continuité du service public, n'emporte pas pour les magistrats de l'ordre judiciaire privation du droit de grève, reconnu aux magistrats administratifs et financiers ainsi qu'aux fonctionnaires de justice, dont la présence est pourtant indispensable au fonctionnement des juridictions.

Le Conseil d'État, qui a jugé dans l'arrêt *Dehaene* du 7 juillet 1950 que seul le principe de continuité du service public peut être invoqué à l'appui d'une limitation du droit de grève, a affiné cette analyse dans un arrêt *Rosenblatt* du 30 novembre 1998, en rappelant que l'Assemblée Constituante a invité le législateur, par le libellé de l'article 7 du préambule de 1946, à « opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève constitue une des modalités, et la sauvegarde de l'intérêt général ».

En l'absence de loi réglementant l'exercice du droit de grève, « il revient aux chefs de service, responsables du bon fonctionnement des services placés sous leur autorité, de fixer eux-mêmes, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue des limitations à apporter au droit de grève afin d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ou aux besoins essentiels de la Nation » (ils peuvent ainsi mettre en place un service minimum). Toute limitation apportée au droit de grève, constitutionnellement reconnu, doit donc être proportionnée aux nécessités de la sauvegarde de l'intérêt général auquel l'exercice de ce droit porte atteinte.

Au surplus, la constitutionnalité de l'article 10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature est douteuse, cette ordonnance, malgré son caractère de loi organique, n'ayant pas été soumise au contrôle du Conseil Constitutionnel, lequel n'avait pas encore pris ses fonctions.

Fort de cette analyse, le SM appelle régulièrement, depuis plusieurs années, ses adhérents à faire grève. Malgré les notes comminatoires diffusées à l'occasion des préavis de grève, la Chancellerie n'a jamais engagé de poursuites contre les magistrats grévistes sur le fondement de l'article 10 du statut au motif qu'ils n'auraient pas assuré la continuité du service public, entravant ou arrêtant ainsi le fonctionnement des juridictions. La grève des magistrats, au demeurant, s'inscrit plutôt dans une volonté de voir améliorer le fonctionnement des juridictions...

À l'occasion de la grève du 9 mars 2001 pour laquelle il avait déposé un préavis le 22 février, le SM a, par courrier du 6 mars 2001, invité le garde des Sceaux à prendre position sur l'éventualité de poursuites disciplinaires pour fait de grève. Non seulement il n'a jamais reçu de réponse mais, à l'occasion des grèves de 2001, 2003, 2005, 2010 et 2011 notamment, des magistrats grévistes ont fait l'objet de retenues sur salaire, calculées conformément à l'article 2 de la loi du 19 octobre 1982 relative aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'État, des collectivités locales et des services publics (1/30 du traitement mensuel pour une grève d'une journée). Il y a là une reconnaissance implicite du droit de grève des magistrats.

Le statut ne peut donc être invoqué pour nous interdire l'exercice du droit de grève (qu'il s'exerce sous forme de renvoi des dossiers à l'audience ou d'absence pour participer à une manifestation locale ou nationale), dès lors qu'est assuré en juridiction un service minimum garantissant la continuité du service public et la prise en charge des urgences (renvois, mandats de dépôt, présentations au juge des enfants ou au juge d'instruction...).

FOCUS

LIBERTÉ D'EXPRESSION ET OBLIGATION DE RÉSERVE

Le magistrat bénéficie du droit de se syndiquer, et s'exprime librement dans le cadre syndical.

De façon générale, tout magistrat dispose des mêmes libertés publiques que n'importe quel citoyen.

Le principe de sa liberté de pensée, d'opinion et d'expression est un fondement du droit à l'indépendance.

La CEDH a reconnu ce droit fondamental pour les juges. C'est ainsi qu'elle a considéré que la dénonciation par un juge des dysfonctionnements et des atteintes aux principes démocratiques, au sein de la magistrature, doit bénéficier de la protection conférée à la liberté d'expression par l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme (*Koudechkina c. Russie*).

S'inspirant directement de cet arrêt, Le Guide des principes et valeurs, établi à destination des magistrats belges en août 2012, contient la prescription suivante : « lorsque la démocratie et les libertés fondamentales sont en péril, la réserve cède devant le droit d'indignation ».

En France, l'article 10 alinéa 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature évoque une obligation de réserve des magistrats en ces termes : « Toute manifestation d'hostilité au principe et à la forme du Gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions ».

Il n'existe aucune définition textuelle de l'obligation de réserve, dont les contours ont été précisés par la jurisprudence disciplinaire du CSM. Dans un avis de non-lieu à sanction rendu le 9 octobre 1987, celui-ci a indiqué que « l'obligation de réserve des magistrats, justifiée par le souci d'éviter que soient mises en cause leur impartialité et leur neutralité, ne saurait servir à réduire le magistrat au silence et au conformisme ; elle doit se concilier avec le droit particulier

à l'indépendance qui distingue fondamentalement le magistrat du fonctionnaire et qui s'applique aussi aux magistrats du ministère public».

Des magistrats ont été sanctionnés pour manquement au devoir de réserve, par exemple pour des propos susceptibles d'être interprétés comme traduisant une pensée antisémite ou pour avoir accepté d'un entrepreneur l'exécution gratuite de travaux à leur domicile.

La notion d'obligation de réserve doit être entendue strictement et les manquements doivent être caractérisés.

À la suite de la mise en examen de Nicolas Sarkozy dans l'affaire Bettencourt, l'avocat de celui-ci a dénoncé le manque d'impartialité de l'un des trois juges d'instruction, au motif qu'il avait signé une tribune politique le 27 juin 2012 contre son client. Ce texte, intitulé « Agir contre la corruption : l'appel de juges contre la délinquance financière », co-signé par des magistrats mais également des associations et des syndicats, ne constituait pas une attaque politique ciblée mais rappelait la nécessité de lutter contre la grande délinquance financière. Le SM a fermement répondu à cette occasion que les magistrats pouvaient, comme tous les citoyens, participer au débat public, et que la signature de cette tribune ne constituait évidemment pas une atteinte à l'obligation de réserve. Sauf à vouloir une justice muette et aux ordres !

Conception, maquette : Laurent Cottin

Crédit dessins :

Certaines illustrations sont extraites du livre *Des juges croquent la justice*, publié en 1978 par le Syndicat de la magistrature aux éditions François Maspero.

Nous tenons à remercier particulièrement Catherine Hologne pour ses dessins inédits, mais aussi Jean-Claude Bouvier, JLV, Simplex, Tignous.

Syndicat de la **Magistrature**



Imprimé à 8 100 exemplaires en mai 2013

© Syndicat de la magistrature