

Paris, le 30 octobre 2014

**Projet de réforme de l'ordonnance du 22 décembre 1958
relative au statut de la magistrature : observations du Syndicat
de la magistrature**

Le syndicat de la magistrature attendait depuis longtemps une réforme de la loi organique, qui devait renforcer l'indépendance des magistrats et notamment celle des magistrats du parquet, améliorer la transparence et l'égalité des magistrats dans les nominations et dans l'évolution des « carrières », repenser la formation des magistrats, renforcer les droits des magistrats dans les enquêtes administratives et les procédures disciplinaires...

Le projet de loi organique présenté aujourd'hui manque d'ambition. Certes, il prévoit que les JLD seront nommés par décret, ce qui est une avancée notable dans la protection statutaire de ces magistrats revendiquée de longue date par le Syndicat de la magistrature et il acte l'existence du syndicalisme judiciaire en prévoyant les conditions dans lesquelles les magistrats pourront se voir accorder des décharges syndicales. Pour le reste, les modifications statutaires sont essentiellement techniques, quand elles ne sont pas purement gestionnaires pour faciliter le recours accru à des magistrats exerçant leurs fonctions de façon temporaire ou ponctuelle.

Le statut des magistrats n'est pas rénové en profondeur : aucune évolution sur le statut du parquet ; aucune réflexion sur l'évolution des carrières des magistrats ; aucune remise en cause des exigences de mobilité, ni de l'obligation de résidence, qui soit de nature à faciliter, pour tous les magistrats, leur avancement ou l'accès aux postes de responsabilité ; aucune réforme de l'évaluation des magistrats ; aucune réforme du concours d'accès à la magistrature, du contenu de la formation des futurs

magistrats, ni de leur sortie de l'ENM ; aucune évolution, enfin, du mode de scrutin des élections à la commission d'avancement, en faveur d'un scrutin direct à la proportionnelle seul à même d'en faire une instance pluraliste et de permettre une représentativité plus démocratique des syndicats de magistrats....

1.La carrière des magistrats : entre grade et échelons indiciaires

La progression de la carrière des magistrats est aujourd'hui séquencée et rythmée par les étapes à franchir pour passer du second au premier grade, puis obtenir une nomination sur un poste hors hiérarchie. Le Syndicat de la magistrature, qui avait en son temps obtenu la suppression de la liste d'aptitude, défend depuis longtemps l'instauration d'un grade unique et la suppression du tableau d'avancement, qui permettrait à chaque magistrat une progression indiciaire à l'ancienneté. Dans les faits, l'inscription au tableau d'avancement est devenue quasi automatique mais elle reste un écueil pour un certain nombre de magistrats qui, bien que présentés par leur chef de cour, voient leur inscription rejetée sur le critère du « mérite », ou dont le refus de présentation s'apparente à une sanction financière de nature para-disciplinaire à l'instar des disparités constatées pour les primes modulables.

Le projet de réforme de l'ordonnance de 1958 ne remet pas en cause une gestion des carrières des magistrats basée sur des obligations de mobilité fonctionnelles ou géographiques pour obtenir un avancement, sur le seul critère d'une procédure d'évaluation dont le caractère infantilisant et archaïque n'est plus à démontrer. Il se limite à un certain nombre de dispositions techniques permettant à quelques uns une meilleure progression indiciaire par l'accroissement du nombre de postes hors hiérarchie ou B.bis

Alors que le Conseil supérieur de la magistrature avait engagé une réflexion, en 2012, sur la parité dans la magistrature, et proposait de « repenser les exigences de mobilité géographique », obstacles à une conciliation harmonieuse entre vie familiale et vie professionnelle, le syndicat de la magistrature regrette le peu d'ambition du projet de réforme de la loi organique à ce sujet.

Le corps judiciaire et les inspecteurs des services judiciaires

Le projet de réforme de la loi organique comprend plusieurs dispositions relatives au statut des magistrats membres de l'inspection des services judiciaires qui en étaient jusque là absents.

L'article 1er de l'ordonnance de 1958 précisera désormais que le corps judiciaire comprend les magistrats membres de l'inspection générale des services judiciaires en distinguant deux catégories parmi les inspecteurs adjoints de l'IGSJ classés hors hiérarchie par l'article 3 du projet. La première catégorie serait réservée aux quelques postes d'inspecteurs adjoints qui feraient partie de l'équipe rapprochée de l'Inspecteur général. La création d'une seconde catégorie permettrait aux chefs de cour, qui bénéficient d'un droit à être nommés à l'inspection lorsqu'ils atteignent le terme de leurs fonctions, d'y être nommés au même indice (modification de l'article 37 de l'ordonnance de 1958).

La création de ces deux catégories d'inspecteur adjoint répond donc essentiellement à la question de l'évolution indiciaire des magistrats exerçant des fonctions hors hiérarchie. Le Syndicat de la magistrature déplore que le ministère se préoccupe par cette mesure du sort déjà plutôt enviable de quelques hiérarques et qu'à défaut de création d'un grade unique permettant une évolution indiciaire indépendante des fonctions exercées, il crée au sein de l'inspection une nouvelle hiérarchie intermédiaire dont on peut douter de l'utilité.

L'article 28 de la loi organique est modifié pour préciser que les règles de nomination des magistrats du parquet s'appliquent non seulement aux magistrats de l'administration centrale, mais également aux magistrats exerçant les fonctions d'inspecteur des services judiciaires. Le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps la modification des conditions de nomination des magistrats du siège et du parquet et un renforcement du rôle du CSM qui devrait se voir reconnaître un pouvoir de proposition pour tous les postes du siège et du parquet, ou au moins un alignement des conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles du siège. A défaut de réforme constitutionnelle, le SM ne peut qu'être réservé sur cette modification qui tend à faire application de règles non satisfaisantes et contestées par ailleurs, même si elles constituent en soi une avancée au regard de l'opacité des règles antérieures.

L'article 38 de l'ordonnance de 1958, dans sa nouvelle rédaction, entérine la pratique pour aligner les conditions de nomination des inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires sur ceux des magistrats du parquet hors hiérarchie.

Assouplissement des conditions de passage du second au premier grade

Les conditions du passage du second grade au premier grade, prévues à l'article 2 de l'ordonnance de 1958 sont assouplies pour porter de 5 à 7 ans d'ancienneté la possibilité de passer au premier grade dans la même juridiction. Le Syndicat n'est pas opposé à cet assouplissement qui permettra peut-être de réduire les inégalités constatées par le rapport du CSM sur la parité dans l'évolution des carrières hommes/femmes.

Les magistrats hors hiérarchie

L'article 3 est modifié pour accroître le nombre de postes classés hors hiérarchie. Outre les magistrats de la cour de cassation (à l'exception des conseillers et avocats généraux référendaires et les auditeurs), les premiers présidents et les procureurs généraux des cours d'appel et les présidents de chambre et les avocats généraux des cours d'appel, il est créé des postes de 1er président de chambre et de 1er avocat général, classés hors hiérarchie.

Le même article élargit par ailleurs la liste des postes susceptibles d'être classés hors hiérarchie par décret (actuellement président et vice-président, procureur et procureur de la République adjoint) aux postes de 1er vice-président chargé de l'instruction, des fonctions de juge des enfants, du service d'un tribunal d'instance, des fonctions de JLD, en fonction des effectifs de magistrats et fonctionnaires ainsi que de la population du ressort.

Le Syndicat de la magistrature réitère sa revendication de création d'un grade unique dont l'échelle indiciaire pourrait atteindre les indices dont bénéficient aujourd'hui les seuls magistrats occupant des postes hors hiérarchie. Ce grade unique permettrait de répondre aux attentes légitimes des magistrats en terme de niveau de rémunération et d'évolution de carrière en évitant la création d'« armées mexicaines » dans nos juridictions qui, au lieu de créer des dynamiques de service, sont le relais des directives gestionnaires de la hiérarchie.

Pour autant, il n'a pas d'observation sur ces dispositions qui de fait – et c'est une bonne chose en soi – amélioreront le niveau global de rémunération des magistrats.

L'accès aux postes hors hiérarchie est enfin légèrement assoupli. Selon la rédaction actuelle de l'article 39, nul ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a pas exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade et satisfait à l'obligation de mobilité de l'article 76-4 (détachement). Si ces fonctions présentent un caractère juridictionnel, elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes. La rédaction nouvelle remplace le « et » par un « ou ». Selon la DSJ il s'agit de remplacer une des deux mobilités géographiques par la mobilité statutaire, qui devient ainsi facultative, et de faciliter l'accès aux postes hors hiérarchie. Le Syndicat de la magistrature, sous les réserves précédemment exposées, est favorable à ces dispositions, mais souhaite qu'il ne soit plus fait mention des « deux juridictions différentes » afin d'assouplir encore cette obligation de mobilité et de l'élargir à une simple exigence de mobilité fonctionnelle.

Mobilité statutaire ou détachement

L'obligation de mobilité statutaire (détachement) prévue à l'article 76-4, outre qu'elle devient facultative, est modifiée. Sa durée sera de 18 mois à deux ans au lieu de deux ans. Il est également prévu que l'exercice des fonctions de magistrat de l'administration, de directeur ou directeur adjoint de l'école nationale des greffes est assimilé à la mobilité statutaire. Comme indiqué plus haut, cette mobilité statutaire ne sera plus une condition d'accès au hors hiérarchie, mais pourra remplacer une des deux mobilités exigée aujourd'hui.

Les fonctions spécialisées

Le projet de réforme de l'ordonnance de 1958 ne modifie pas l'article 28-3 de l'ordonnance de 1958, qui précise que les magistrats ne pourront exercer des fonctions spécialisées pendant plus de 10 ans dans la même juridiction. Si le Syndicat de la magistrature s'est toujours déclaré favorable à cette règle qui est de nature à renforcer l'impartialité de la justice en évitant qu'un magistrat n'occupe indéfiniment un même poste exposé et spécialisé, dès lors que le principe de l'inamovibilité des magistrats est garanti par un encadrement strict de cette obligation. Comme nous l'avons souligné dans le courrier adressé le 8 mars 2013 au CSM, il nous paraît important qu'une réflexion soit engagée d'une part sur la durée des fonctions prévues par cette règle, et d'autre part sur l'anticipation et l'accompagnement des magistrats concernés lorsqu'ils atteignent le terme du délai. Car, dans la pratique, en raison d'une interprétation restrictive de cette règle, les magistrats n'ont pas la possibilité de choisir, à la fin de leurs fonctions, une autre fonction spécialisée dans la même juridiction, et sont donc contraints de rester au siège de la juridiction, ou d'accomplir une

mobilité géographique. Le Syndicat de la magistrature souhaite qu'une réflexion soit engagée sur l'obligation de mobilité fonctionnelle.

L'assouplissement de l'obligation de résidence

Cette exigence particulière dans sa rigueur actuelle prive nombre de magistrat.e.s, notamment ceux-celles dont les conjoints sont peu « mobiles » de toute possibilité d'accomplir la mobilité géographique exigée à ce jour pour l'évolution de leur carrière.

La DSJ vient de publier une circulaire sur l'obligation de résidence, mais le projet de réforme de la loi organique ne prévoit pas de modifier cette obligation pour en assouplir les contours. L'article 13 de l'ordonnance de 1958, qui impose aux magistrats de résider « au siège de la juridiction » est beaucoup trop restrictif et ne correspond plus aux conditions de vie actuelles. Le Syndicat de la magistrature propose qu'elle soit étendue au ressort de la cour d'appel dans laquelle le magistrat exerce ses fonctions. Il demande également que les dérogations à l'obligation de résidence soient accordées par le ministre de la justice sur avis simple et non sur avis favorable des chefs de cour. Le ministre de la justice ne peut en effet aujourd'hui d'accorder une dérogation à l'obligation de résidence en cas d'avis défavorable d'un chef de cour. Le Syndicat de la magistrature souhaite que sur un sujet aussi important qui concerne les conditions dans lesquelles les magistrats vont pouvoir concilier les exigences de leur activité professionnelle avec leur vie familiale, l'octroi des dérogations ne dépendent pas du bon vouloir des chefs de cour mais que l'égalité de traitement des magistrats soient assurée au niveau national par le ministère de la justice.

L'évaluation des magistrats

L'évaluation revêt une importance particulière car, à ce jour, elle est le seul élément dont le CSM dispose lorsqu'il est amené à émettre une proposition ou un avis sur la nomination d'un magistrat et elle conditionne l'inscription au tableau d'avancement.

L'article 12-1 de la loi organique relatif à l'évaluation des magistrats est modifié pour prendre acte de la suppression de la juridiction de proximité. Les juges de proximité seront dorénavant évalués selon la procédure de droit commun.

Elle soumet par ailleurs les premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel à l'évaluation en précisant que celle-ci est précédée d'un

entretien avec le premier président ou le procureur général de la Cour de cassation.

Désormais, seuls seront exclus de la procédure d'évaluation le premier président et le procureur général de la cour de cassation, après modification de l'article 39 de l'ordonnance de 1958.

Si le Syndicat de la magistrature ne peut que se féliciter que les chefs de cour soient désormais évalués comme les autres magistrats, il regretterait que la réforme de la loi organique ne soit pas l'occasion de remettre à plat la procédure d'évaluation, dont le caractère infantilisant et archaïque n'est plus à démontrer. Il souhaite donc qu'une réflexion s'engage sans tarder sur le bilan de la dernière réforme de l'évaluation et l'instauration d'une procédure plus respectueuse des droits des magistrats et de leur indépendance. Il propose notamment que - au-delà des dispositions qui relèvent du décret qu'il conviendra de modifier - la loi organique précise que l'évaluation de l'activité professionnelle doit être précédée et effectuée au vu d'une évaluation du service dans lequel le magistrat exerce. Cela permettrait de passer d'une évaluation purement gestionnaire et quantitative à une évaluation qualitative respectueuse du travail accompli et de resituer l'activité du magistrat dans le contexte plus global d'un service (difficultés ou dysfonctionnements de ce service, manque d'effectifs...)

L'article 12-2 de la loi organique est modifié. Il prévoit que le dossier du magistrat peut être géré sur support électronique n'appelle pas d'observations de notre part.

La commission d'avancement

On pourrait s'interroger sur l'opportunité du maintien de cet organe si, comme le réclame le SM, le tableau d'avancement était supprimé, les autres attributions de la CAV pouvant être transférées à un CSM rénové aux pouvoirs et moyens renforcés.

Le directeur des services judiciaires nous ayant clairement signifié lors de la réunion de concertation sur la loi organique qu'il n'envisageait pas cette suppression, il appartient au ministère de faire de la CAV un organe **réellement représentatif** de la diversité du corps.

Le ministère ne peut en effet, comme nous, que faire le constat de l'inéquité du mode de scrutin qui, du fait de son caractère indirect et de l'existence de collèges, amplifie le fait majoritaire et a pour conséquence

qu'une organisation syndicale représentant 25% des voix ne dispose que d'un seul siège sur 10 à la CAV.

Dès lors, sauf à vouloir complaire au syndicat majoritaire, la chancellerie se doit de mettre fin à cette hérésie démocratique en supprimant les collèges de magistrats et en mettant en place un **scrutin direct et à la proportionnelle**.

2. Des dispositions statutaires plus protectrices, mais insuffisantes

Si le projet de réforme de la loi organique comporte des avancées indiscutables, comme la nomination des JLD par décret, la reconnaissance du syndicalisme judiciaire ou la généralisation de la transparence à toutes les nominations, il reste encore beaucoup à faire ! La réforme du Conseil supérieur de la magistrature est incontournable, pour faire du conseil une instance pluraliste et réellement indépendante du pouvoir politique, lui confier la gestion des carrières de tous les magistrats, ainsi que l'intégralité du pouvoir disciplinaire. Mais l'absence de réforme constitutionnelle ne dispensait pas le ministère de revisiter la loi organique pour améliorer le statut des magistrats, et notamment ceux du parquet, vers une plus grande indépendance.

Le statut des magistrats du parquet

L'article 4 de la l'ordonnance de 1958 prévoit que les magistrats du siège sont inamovibles. L'absence d'aboutissement de la réforme du CSM ne doit pas dispenser le ministère de toute amélioration du statut des magistrats du parquet. Il est indispensable, à minima, que comme ceux du siège, ils ne puissent faire l'objet de mutation d'office, en l'absence de toute procédure disciplinaire. Le Syndicat de la magistrature souhaite que leur inamovibilité soit inscrite dans la loi organique.

L'article 5 dispose actuellement que les magistrats du parquet « sont placés sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la justice. A l'audience, leur parole est libre ».

Le Syndicat de la magistrature ne remet pas en cause le principe hiérarchique, mais conteste la conception très caporaliste qui en est faite en pratique dans les parquets. Il est en effet encore d'usage, dans de nombreux parquets, d'imposer aux substituts une autorisation de leur supérieur hiérarchique pour ouvrir une information judiciaire, ou faire appel,

et de faire signer par celui-ci certains réquisitoires. Il n'est pas non plus inhabituel de voir des parquetiers dessaisis quand leur décision n'a pas l'heur de plaire aux autorités locales ou à la hiérarchie policière qui s'en émeut auprès du procureur de la juridiction.

La cour de cassation a pourtant rappelé, dans un arrêt du 3 juillet 1990, que le parquetier « puise en sa seule qualité, en dehors de toute délégation de pouvoir, le droit d'accomplir tous les actes rentrant sans l'exercice de l'action publique ».

Les magistrats du parquet doivent donc pouvoir exercer en toute autonomie les pouvoirs qui leur sont confiés par la loi. Le Syndicat de la magistrature demande l'inscription de ce principe dans la loi organique. Il conviendra également de supprimer de la loi organique la mention relative à la soumission des magistrats du parquet à l'autorité du garde des Sceaux.

Le statut des JLD

Le projet de réforme modifie l'article 28-3 de l'ordonnance de 1958 pour renforcer le statut des JLD qui seront dorénavant nommés par décret, et non désignés par le président du tribunal de grande instance, au même titre que les magistrats chargés de fonctions spécialisées.

Le Syndicat de la magistrature se félicite de voir enfin aboutir cette revendication, destinée à renforcer l'indépendance de ces magistrats qui exercent des fonctions particulièrement exposées, afin qu'ils ne soient plus soumis aux pressions ou au bon vouloir des chefs de juridictions.

Mais d'autres fonctions sont également exposées, comme celles de président d'assises ou de président de correctionnelle, qui devraient également faire l'objet d'une nomination par décret. S'agissant des magistrats affectés dans les JIRS, le Syndicat de la magistrature a toujours contesté les conditions opaques dans lesquelles ils étaient désignés. La réforme de la loi organique devrait donc également permettre une amélioration du statut de ces magistrats.

Le statut des magistrats placés

L'article 3-1 de la LO relatif aux magistrats placés est modifié pour permettre à ces magistrats de bénéficier désormais d'une priorité, après deux ans de fonctions, non seulement sur le TGI du siège de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés, ou le TGI le plus important du département où est situé la cour d'appel, mais également sur les autres TGI du ressort de la

cour d'appel. Cette modification est de nature à faciliter la stabilisation de ces magistrats et va dans le bon sens.

Le texte précise également les postes sur lesquels ils ne pourront pas faire jouer cette priorité (actuellement chef de juridiction, 1er VP, 1er VP adjoint, procureur de la République adjoint) en les élargissant aux postes de 1er VP des fonctions spécialisés.

Mais les autres dispositions statutaires concernant les magistrats placés ne sont pas modifiées. Si le Syndicat de la magistrature estime qu'il n'y a pas lieu, ici, de remettre en cause l'existence même des magistrats placés en ce qu'ils apportent une certaine souplesse dans la gestion du corps, la proportion croissante de ces postes utilisés de fait pour gérer la pénurie et non les absences temporaires des magistrats en poste n'est pas acceptable. Leur statut qui les met à disposition du chef de cour en fait des magistrats dont l'indépendance peut être mise à mal par des changements d'affectation inopinés. Cela rend nécessaire d'en limiter le nombre aux impératifs de bon fonctionnement des juridictions du ressort. A cet effet, le Syndicat de la magistrature revendique la fixation de quotas par nombre de magistrats du ressort et la limitation de ces fonctions à quatre années.

Le Syndicat de la magistrature rappelle par ailleurs les difficultés pour ces magistrats de faire respecter, dans les faits, leur statut existant. Devenus variable d'ajustement des effectifs des cours d'appel en raison du nombre élevé d'emplois laissés vacants, leur statut est trop souvent dévoyé pour venir en aide, ponctuellement, à des juridictions en difficulté, de telle sorte qu'ils peuvent être amenés à tenir des audiences ou compléter des formations de jugement dans plusieurs juridictions au cours de la même semaine. Dans un courrier du 16 octobre 2013, le Syndicat de la magistrature demandait à la garde des Sceaux de donner des instructions précises pour faire respecter dans la pratique le statut de ces magistrats. Il souhaite que la réforme de la loi organique soit enfin l'occasion d'engager une réflexion sur ce statut.

Généralisation de la procédure de transparence

Le projet de réforme modifie l'article 27-1 de l'ordonnance de 1958. Il généralise la procédure de transparence, pour les premiers et second grade, aux postes de substitut chargé d'un secrétariat général qui en étaient jusque là exclus. Ayant pour objet d'assurer la transparence de toutes les nominations de magistrats, il n'appelle aucune observation de notre part.

L'article 37-1 de l'ordonnance de 1958 est également modifié pour généraliser la procédure de transparence à tous les postes classés hors hiérarchie, à l'exception du poste d'inspecteur général des services judiciaires. Si l'on peut regretter cette exception, cette modification a la mérite d'inscrire dans les textes le principe de la transparence généralisée à l'ensemble des nominations de magistrats, qui ne relevait pour l'instant que des seules pratiques.

Le syndicalisme judiciaire

Le projet de réforme introduit un article 10-1 relatif au syndicalisme judiciaire, en indiquant que « *sous réserve des nécessités de service, des décharges d'activité peuvent être accordées aux représentants des organisations syndicales et organisations professionnelles représentatives de magistrats. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, et notamment les conditions dans lesquelles est déterminée la représentativité, les conditions et les limites dans lesquelles ces décharges d'activité peuvent intervenir* ».

Le Syndicat de la magistrature se félicite que la loi organique acte ainsi l'existence du syndicalisme judiciaire, en donnant une base légale au décret en Conseil d'Etat à venir qui doit définir les conditions dans lesquelles les syndicats de magistrats seront représentatifs, et les conditions d'octroi des décharges syndicales. Il estime, contrairement à l'USM, que l'article 10-1 ainsi rédigé est suffisamment protecteur et qu'il n'est pas nécessaire de reconnaître expressément dans la loi organique un droit donc les magistrats bénéficient comme tout citoyen.

Il demande enfin que la réserve « des nécessités de service » soit supprimée afin d'éviter que la pénurie d'effectifs chronique dont souffrent certaines juridictions ne porte atteinte à l'effectivité de ce droit fondamental et à la liberté de choix par les organisations syndicales de leurs représentants.

Le droit de grève

L'article 10 de la loi organique interdit, dans son alinéa 3 « toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions ». Le Syndicat de la magistrature souhaite la suppression de cet alinéa que certains croient pouvoir opposer au droit de grève des magistrats même si de fait ce texte renvoie seulement à la règle de continuité du service public. Il serait nécessaire que l'article 10 soit modifié pour préciser que les seules activités en lien avec la question des libertés devraient être assurées sans autre réserve.

Pour mémoire, le droit de grève est reconnu sans ambiguïté aux magistrats administratifs et financiers ainsi qu'aux fonctionnaires de justice dont la présence est tout aussi indispensable au fonctionnement des juridictions.

La protection statutaire

L'article 11 de la Loi organique relative à la protection statutaire des magistrats est modifié pour préciser qu'elle ne s'applique pas pour les magistrats visés par la plainte d'un justiciable lorsque son examen a été renvoyé par la commission d'admission des requêtes au conseil de discipline. La protection statutaire s'appliquera donc à tous les magistrats visés par une plainte de justiciable, dès lors que la plainte sera instruite par la CAR sauf lorsque la formation disciplinaire du CSM aura été saisie. Le Syndicat de la magistrature est favorable à cette précision.

Il n'apparaît par contre pas justifié, dès lors que la plainte du justiciable a passé le filtre de la CAR (très rigoureux puisque seules 3 plaintes ont fait l'objet d'une décision de renvoi devant la formation disciplinaire entre 2011 et 2013) de prévoir un régime différent en fonction de l'autorité saisissant la formation disciplinaire du CSM (le garde des sceaux, le chef de cour ou la CAR). Le Syndicat de la magistrature revendique par contre depuis longtemps la création d'un véritable statut du « pair » défenseur au disciplinaire (prise en charge des frais, décharge...) pour que le droit d'être assisté soit effectif.

La rémunération des magistrats

L'article 42 de la loi organique mentionne que les magistrats perçoivent une rémunération qui comprend le traitement et ses accessoires. Parmi ces accessoires figure la prime de « rendement » dont le Syndicat de la magistrature a toujours combattue la modularité, laquelle représente aujourd'hui une part non négligeable dans la rémunération des magistrats.

Une telle modularité fondée sur la production quantitative des magistrats ne peut être acceptée.

Ces primes sont par ailleurs distribuées de manière non-transparente et parfois discriminatoire, comme en attestent les décisions des tribunaux administratifs qu'ont obtenues certains collègues soutenus par le SM.

Les chefs de cour disposent en effet d'un pouvoir discrétionnaire, exercé de manière non-contradictoire permettant tous les abus comme

récompenser les « bons » élèves ou ceux qui leur font allégeance et de punir les récalcitrants.

Pour garantir l'indépendance au quotidien des magistrats, l'article 42 devrait donc expressément prévoir que leur rémunération ne peut être modulée.

La discipline des magistrats

Les fautes disciplinaires reprochées aux magistrats ne se prescrivent pas. L'inspection des services judiciaires comme le CSM peuvent donc être amenés à instruire où se prononcer sur des fautes disciplinaires très anciennes, et l'engagement de poursuites disciplinaires sur un fait récent ne met pas le magistrat à l'abri d'investigations sur des faits anciens.

Rien ne vient justifier l'imprescriptibilité de la faute disciplinaire, et le syndicat de la magistrature demande que l'article 43 de la loi organique, qui définit la faute disciplinaire, précise qu'elle doit nécessairement se prescrire par trois ans.

Il y a lieu également de modifier l'article 44, et de prévoir qu'aucun avertissement ne pourra être prononcé par l'inspecteur général des services judiciaires, les premiers présidents, les procureurs généraux et les directeurs ou chefs de service de l'administration centrale, sans que le magistrat ait été entendu au terme d'une procédure contradictoire. En effet, si l'avertissement peut être prononcé « en dehors de toute action disciplinaire », nul doute qu'il est susceptible d'avoir des conséquences sur l'évaluation ou le déroulement de carrière des magistrats. La procédure doit donc être contradictoire.

3. Effectifs : combler les vacances de poste par un recours accru aux recrutements ponctuels

Malgré un recrutement plus important à l'ENM depuis 2012, et la création de postes de magistrats sur les derniers budgets, il y aurait environ 500 postes vacants de magistrats dans les juridictions. La réforme de la loi organique le montre : le gouvernement préfère recourir à des recrutements temporaires de magistrats et tenter de faire revenir en juridiction des magistrats détachés plutôt qu' accroître encore l'effort de recrutement et s'engager sur la voie du désengorgement des juridictions, et notamment des juridictions pénales. Comme le soulignait le ministère lui même dans la présentation de son budget, il existe en effet une « pression forte au pénal », en raison du développement de la

nouvelle chaîne pénale qui a amené à prioriser les actions sur les audiences pénales au détriment du civil. Et, pour faire face à cet afflux de contentieux, il faut de plus en plus de magistrats pour composer les audiences pénales, qui demain pourront être présidées par des magistrats en prolongation d'activité, qui auront pour assesseur des juges de proximité, des magistrats exerçant à titre temporaire ou des magistrats honoraires ! Il est donc temps pour le ministère de la justice de penser autrement et de doter la justice des effectifs lui permettant de remplir ses missions.

Magistrats exerçant à titre temporaire

Les articles 41-10 et 41-12 relatifs aux magistrats exerçant à titre temporaire sont modifiés. Le délai de 7 ans d'exercice professionnel dont devaient justifier les membres et anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaire est réduit à 5 ans. Le projet de réforme prévoit par ailleurs qu'ils seront recrutés pour une durée de 5 ans renouvelable une fois, au lieu de 7 ans non renouvelable. Le renouvellement serait de droit, sauf opposition de la formation compétente du CSM.

Si le Syndicat de la magistrature est favorable à ces recrutements temporaires dans un objectif d'ouverture du corps et d'apport de compétences particulières, cette disposition manifestement guidée par des besoins purement gestionnaires, nous paraît contestable en ce qu'elle a pour effet de contourner les pouvoirs de nomination du CSM en prévoyant un « renouvellement de droit ».

Juges de proximité

L'article 41-19 relatif aux juges de proximité est modifié, pour prévoir, comme pour les magistrats exerçant à titre temporaire, qu'ils seront nommés pour une durée de 5 ans renouvelable une fois, le renouvellement étant de droit dans les mêmes conditions.

Le Syndicat de la magistrature, qui s'est fermement opposé à la création des juges de proximité, en raison d'un recrutement opaque ne garantissant ni leur indépendance ni leur impartialité, malgré le contrôle du CSM, ne peut que déplorer le recours toujours plus important à ces juges pour compléter les formations correctionnelles. Il est opposé à tout assouplissement de leur statut, qui aurait pour effet de les pérenniser et demande un renforcement des effectifs de magistrats pour permettre leur suppression.

Magistrats honoraires

L'article 28 du projet de réforme crée un chapitre V sexiès relatif aux « magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles » dont le statut sera régi par les articles 41-25 à 41-31 nouveau de l'ordonnance de 1958.

Il résulte de ces dispositions que les magistrats honoraires pourront exercer des fonctions d'assesseur dans les formations collégiales des TGI et des cours d'appel. Ils seront répartis dans ces formations selon les modalités fixées par l'ordonnance de roulement, étant précisé qu'il ne pourra y avoir qu'un magistrat honoraire par formation collégiale. Ils seront nommés pour une durée de deux ans non renouvelable dans les formes prévues pour les magistrats du siège. Le CSM pourra décider de les soumettre à un stage probatoire organisé par l'ENM. Si ce n'est pas le cas, ils seront soumis à une formation dispensée par l'ENM comportant un stage en juridiction. Le statut de la magistrature leur serait applicable et ils seront indemnisés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Les conditions dans lesquelles ils pourront continuer à exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions sont identiques à celles qui sont prévues pour les juges de proximité.

Encore une fois, à défaut de pourvoir les postes vacants dans les juridictions, le ministère multiplie le recours à des magistrats au statut précaire pour combler les vides. Ces magistrats ne seront recrutés que pour une durée de deux ans, mais devront effectuer soit un stage probatoire, soit un stage en juridiction. On comprend mal l'intérêt d'un tel recrutement qui sera nécessairement très ponctuel.

Le SM est plus que réservé sur ce nouveau statut des magistrats honoraires et pour le moins demande que toute formation collégiale soit composée d'au moins deux magistrats en activité faisant partie des effectifs de la juridiction.

Détachement judiciaire

L'article 41 de l'ordonnance de 1958 élargit aux militaires la possibilité d'obtenir un détachement judiciaire. Il n'appelle pas d'observations de notre part.

Retour de détachement et congé parental

Les articles 29 et 30 du projet de réforme réglementent le retour de détachement ou de congé parental, qui était jusque là régi par le statut de la fonction publique.

Le magistrat en fin de détachement devra demander son affectation dans trois juridictions au moins appartenant à des cours d'appel différentes, sans pouvoir restreindre ses choix à des postes de chefs de juridiction ou en promotion. Le ministre de la justice pourra inviter le magistrat à formuler trois demandes supplémentaires six mois avant la fin du détachement. Si aucune des demandes ne peut être satisfaite, le ministre de la justice proposera une affectation dans trois juridictions différentes, et, à défaut d'acceptation par le magistrat de l'un de ces postes, le nommera dans l'une de ces juridictions. Ces dispositions s'appliqueront aux magistrats effectuant leur détachement dans le cadre de la mobilité statutaire, lesquels bénéficieront alors du droit à retrouver une affectation dans leur juridiction d'origine. A l'expiration de son détachement, le magistrat bénéficie par ailleurs d'une majoration d'ancienneté dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le ministère aligne, par ce dispositif, les conditions de retour de détachement sur celui des conseillers référendaires de la cour de cassation. Il leur fait bénéficier en outre des dispositions de la fonction publique pour qu'ils puissent, à leur retour, conserver l'échelon indiciaire qu'ils avaient pu acquérir dans leur détachement. Selon le ministère, ces dispositions sont destinées à instaurer un dialogue avec ces magistrats qui sont pour certains en détachement depuis plusieurs années, pour qu'ils bénéficient de conditions favorables à leur retour.

Ces dispositions, qui paraissent concilier l'intérêt des magistrats détachés qui doivent pouvoir retrouver un poste dans de bonnes conditions, avec la nécessité de respecter l'égalité des magistrats sur les nominations apparaissent satisfaisantes.

S'agissant des magistrats de retour de congé parental, les dispositions sont similaires : choix de trois juridictions (sans restrictions relatives au choix de trois cours différentes comme pour les détachés) possibilité pour le ministre de la justice d'inviter l'intéressé à formuler trois demandes supplémentaires, si aucune de ces propositions ne peut être satisfaite, proposition par le garde des Sceaux d'une affectation dans trois juridictions, à défaut d'acceptation par le magistrat, affectation dans l'une de ces trois juridictions. Les magistrats de retour de congé parental bénéficient du droit de retrouver une affectation dans la juridiction

d'origine. Ces dispositions sont de nature à améliorer les conditions dans lesquelles les magistrats qui exercent leur droit de prendre un congé parental, peuvent y mettre fin pour revenir en juridiction.

Maintien en activité

L'article 76-1-1 de l'ordonnance de 1958 relatif au maintien en activité des magistrats. S'agissant des magistrats hors hiérarchie de la cour de cassation, le maintien, qui est de droit, sera désormais conditionné par l'aptitude du magistrat et l'intérêt du service. Par ailleurs, il sera désormais possible aux magistrats de l'administration centrale et de l'inspection des services judiciaires d'être maintenus en position d'activité. Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières.

4. ENM : un toilettage des textes, mais une réflexion absente

Le Syndicat de la magistrature regrette que la réforme de la loi organique ne soit pas l'occasion d'une véritable réflexion sur l'école nationale de la magistrature, et qu'elle ne donne lieu qu'à un toilettage des textes, modifiant à la marge les conditions d'accès à l'ENM, la formation ou l'examen de sortie.

Il est notamment regrettable que le projet de réforme ne conduise pas à réformer le concours d'accès à la magistrature, dans lesquels subsistent les « tests psychologiques » qui ont démontré leur inutilité et leur dangerosité tant ils répondent à un objectif d'uniformisation des personnalités. De la même manière, le « toilettage » ne concerne qu'à la marge la formation des auditeurs en réduisant le stage avocat à 3 mois. Quant à l'examen de classement, il subsiste sans aucune modification

L'article 14 de la loi organique relatif à l'ENM précisera désormais que l'ENM forme, outre les auditeurs de justice, les candidats admis aux concours de recrutement des magistrats prévus à l'article 21-1 et des candidats à l'intégration directe.

Le projet de réforme supprime la mention selon laquelle l'ENM contribue à la formation des futurs magistrats étrangers, en mentionnant simplement que l'école « peut contribuer à la formation professionnelle de personnes n'appartenant pas au corps judiciaire » .

Le même article, enfin, précise que les magistrats en stage de formation continue pourront « participer à l'activité juridictionnelle » des juridictions dans lesquelles ils sont accueillis, « sans pouvoir toutefois bénéficier d'une

délégation de signature ». Selon la DSJ, il ne s'agit pas de permettre à des magistrats en formation de compléter une formation de jugement, mais de leur permettre, notamment lors de stages de reconversion, de participer et prendre des audiences de cabinet sous la responsabilité d'un maître de stage, ou de mener des interrogatoires, de façon identique que pour les auditeurs, ce qui n'est pas aujourd'hui possible. Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé à cette précision.

Les articles 16 et 18-1 de la loi organique seront modifiés pour élargir les conditions d'accès aux concours de la magistrature.

S'agissant du concours d'accès à l'ENM, il élargit les conditions d'accès quant aux diplômes dont sont titulaires les candidats, en supprimant la notion d'équivalence. Les candidats pourront désormais être titulaires d'un diplôme national, reconnu par l'Etat ou délivré par un Etat membre de l'Union européenne, qui sera apprécié par le ministre de la justice, le cas échéant après avis d'une commission. Il précise également que les conditions d'aptitude physique devront tenir compte « des possibilités de compensation du handicap ».

Pour le recrutement article 18-1, il suffira d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée égale au moins à quatre années après le baccalauréat « dans une discipline juridique » ou d'un diplôme délivré par l'IEP de Paris. Ce diplôme sera apprécié par le ministre de la justice dans les mêmes conditions qu'à l'article 16.

Le nombre des auditeurs recrutés au titre de l'article 18-1 sera calculé non plus sur le nombre des auditeurs « issus » du concours, mais sur le nombre de places offertes au concours, permettant ainsi un recrutement à ce titre plus important lorsque tous les postes ouverts au concours n'auront pas été pourvus.

Ces dispositions, qui sont de nature à faciliter et accroître le nombre de recrutements « latéraux », n'appellent pas d'observations de notre part.

L'article 19 de la loi organique relatif au stage des auditeurs de justice est modifié, pour limiter à 3 mois la durée du stage avocat, mais en laissant, dans la formation, un stage d'une durée de 6 mois désormais conçu comme devant permettre aux auditeurs « de mieux connaître l'environnement judiciaire, administratif et économique » et « incluant un stage d'une durée de trois mois auprès d'un barreau ou comme collaborateur d'un avocat inscrit au barreau ».

Le Syndicat de la magistrature regrette que le projet de réforme de la loi organique ne permette pas une remise à plat de la scolarité à l'ENM. Certes, les stages dans un cabinet d'avocat, d'une durée de 6 mois, instaurés après l'affaire dite « d'Outreau » ont pu apparaître d'une durée excessive et dévoyés de leur but initial. Trop souvent réduit à un travail de collaborateur à qui sont confiées des missions de recherche ou de rédaction, ce stage est pourtant extrêmement utile et important pour les auditeurs car c'est le moment, dans leur formation, de se situer du point de vue du justiciable (attentes, regard), de se confronter à l'image que la justice renvoie, de ne pas être dans une position de pouvoir. La question reste du contenu qui sera donné à ce stage de 6 mois et de sa place dans la scolarité. Il est indispensable que la réforme de la loi organique s'accompagne d'une réflexion beaucoup plus large sur la formation des futurs magistrats, qui ne peut se réduire à des enseignements techniques mais doit aussi permettre de développer l'esprit critique et la compréhension de la complexité du travail judiciaire chez ceux qui vont être amenés à poursuivre et juger.

L'article 13 du projet de réforme introduit à l'article 21, relatif au jury de classement des auditeurs, une modification purement rédactionnelle. Le Syndicat de la magistrature rappelle son opposition ancienne au principe du classement. Il constate que depuis plusieurs années, les épreuves de sortie – et notamment le grand oral – ont pris une place démesurée dans l'évaluation et que la perspective du classement pollue toute la période de formation. L'évaluation qui doit servir à la progression de l'auditeur au cours de la formation est détournée de son objectif pédagogique pour n'être plus qu'un outil de classement et d'exclusion.

L'article 26 de l'ordonnance de 1958, relatif au choix de postes à la sortie de l'école, devrait en outre être modifié et prévoir que la liste des postes offerts aux auditeurs comprenne un volant de postes.

Le Syndicat de la magistrature demande qu'une réflexion et une concertation s'engage avec les organisations syndicales sur l'ENM, du concours d'accès avec la suppression notamment des tests psychologiques, au contenu de la formation, et à l'examen de sortie.