

Paris, le 6 octobre 2015

**Observations du Syndicat de la magistrature sur le projet de loi organique « relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société ».**

L'indépendance de la justice est garantie dans la Constitution de 1958, mais elle est loin d'être effective. Des conditions de nomination des magistrats, qui restent largement entre les mains du pouvoir exécutif, notamment pour les magistrats du parquet, au poids des chefs de juridiction dans la carrière des magistrats et le fonctionnement des juridictions, en passant par l'évaluation, le disciplinaire, les principes d'égalité et de non discrimination dans les nominations, le chemin est encore long pour voir consacrer, dans les textes et dans la pratique, une autorité judiciaire réellement indépendante et à même de garantir, pour tous les citoyens, une justice égale pour tous.

La dernière réforme du CSM, si elle contient quelques avancées, en a fait une instance dépourvue de pouvoirs et de moyens pour garantir cette indépendance. Malgré les promesses du président de la République, le projet de réforme constitutionnelle a été un échec en 2013 et depuis, il semble qu'il n'y ait pas de volonté du Parlement de faire aboutir cette réforme.

C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature attendait beaucoup d'une réforme de l'ordonnance de 1958 qui devait, à défaut de réforme du CSM, 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 contient des avancées indéniables qui doivent être soutenues. Il prévoit que les JLD seront nommés par décret, progrès notable dans la protection statutaire de ces magistrats revendiqué de longue date par le Syndicat de la magistrature. Il acte l'existence du syndicalisme judiciaire en prévoyant les conditions dans lesquelles les magistrats pourront se voir accorder des décharges syndicales. Il introduit enfin la prescription des fautes disciplinaires et encadre les délais dans lesquels le CSM doit statuer au disciplinaire. Pour le reste, les avancées sont particulièrement minces, 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 qui soit de nature à faciliter, pour tous les magistrats, leur avancement ou l'accès aux postes de responsabilité ; 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.

Le Syndicat de la magistrature tient à rappeler l'essentiel de ses revendications, avant d'aborder l'examen du projet de loi article par article.

## **I. Le statut des magistrats : une réforme indispensable**

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

La progression de la carrière des magistrats est aujourd'hui séquencée par les étapes à franchir pour passer du second au premier grade – l'inscription au tableau d'avancement - puis obtenir une nomination sur un poste hors hiérarchie en réalisant des mobilités géographiques.

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.

L'introduction du grade unique est pour le Syndicat de la magistrature une nécessité qui relève tout autant d'une question de principe que d'une appréciation pratique.

La division en grade contribue à diffuser la logique hiérarchique qui imprègne la magistrature et distinguerait ceux des magistrats considérés, et donc destinés à « faire carrière », des autres. Cela est d'autant plus vrai au niveau des postes B-BIS et Hors hiérarchie que le passage du second au premier grade est plus automatique.

Cette quasi automaticité de l'inscription au tableau d'avancement (qui concerne il est vrai plus de 95% des magistrats) devrait démontrer son inutilité plutôt que son innocuité. En effet, les rares cas de non-inscription au tableau d'avancement sont non seulement perçus comme vexatoires mais relèvent trop souvent d'une forme de sanction disciplinaire déguisée.

En pratique, la distinction entre second et premier grade, fixant à sept années l'âge de « raison » du magistrat, n'est pas sans conséquence. Elle induit une désorganisation des juridictions, les jeunes magistrats sollicitant une mutation géographique pour obtenir leur avancement, au détriment de la stabilité nécessaire à la qualité du service rendu. L'effet retard sur les carrières des femmes, de fait moins mobiles géographiquement à cette période, commence ici. Le Conseil supérieur de la magistrature avait d'ailleurs 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.

Surtout, la combinaison entre le principe des grades et les règles de désignation des coordonnateurs de service peut contrevenir à la recherche d'un service public de qualité. Au niveau du 1<sup>er</sup> grade, comme des postes « B BIS » et « hors hiérarchie » (HH), les magistrats deviendraient « naturellement » disposés à coordonner un service. Or, afin d'augmenter les chances d'obtenir cet avancement, nombreux sont les magistrats qui sollicitent des postes ou des fonctions pour lesquelles ils n'ont ni compétence spécifique ni appétence particulière. Par exemple, des magistrats deviennent conseiller ou président de chambre en cour d'appel pour monter en grade et se voient confier, au détriment de magistrats plus intéressés, des contentieux nécessitant un investissement particulier (par exemple, le contentieux social). Qu'importe, par pure application du principe hiérarchique, qu'ils se voient confier les missions d'organisation de service, de contact avec les partenaires extérieurs, au détriment de magistrats moins anciens dans le grade mais plus impliqués et désireux de l'être. Ce phénomène vaut jusqu'au plus hautes fonctions : pour « avancer », le choix de fonctions dites de « gestion » est un passage obligé.

Le projet de réforme de l'ordonnance de 1958 ne remet pas en cause une gestion des carrières des magistrats basée sur la division en grade et des obligations de mobilité fonctionnelles ou géographiques pour obtenir un avancement. Il se limite à un certain nombre de dispositions techniques qui permettront notamment à quelques uns d'obtenir une meilleure progression indiciaire par l'augmentation du nombre de postes hors hiérarchie ou B.bis.

Mais cette disposition, qui peut n'apparaître que « technique » aura des conséquences non négligeables dans l'organisation et le fonctionnement des juridictions. Alors que le Syndicat de la magistrature appelle à la mise en place d'un cadre de travail et de principes de fonctionnement favorisant d'une part l'investissement des acteurs, et d'autre part leur ouverture vers l'extérieur, l'augmentation des postes offerts dans la hiérarchie intermédiaire aura un effet inverse, particulièrement visible dans le projet de loi J21 et le décret à venir. Il s'agit, pour le ministère de la justice, de mettre en place des juridictions hiérarchisées et organisées en pôles et services, dans lesquels les magistrats et fonctionnaires n'auront aucune prise sur les décisions.

Pour le Syndicat de la magistrature, il faut lutter contre ces formes d'organisation en déconnectant le grade de la fonction : il n'y a pas de raison de sanctionner financièrement des magistrats qui veulent poursuivre leur carrière dans des fonctions purement juridictionnelles, ni de pré-constituer un corps de « sous-chefs » indifférents aux fonctions qu'ils exercent. Le prolongement de notre revendication réside dans la désignation par l'assemblée générale, sur proposition des magistrats du service, des magistrats coordonnateurs. Au-delà, un système idéal devrait impliquer les mêmes modalités de désignation des chefs de juridiction.

Ainsi, l'article 2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 doit-il être intégralement réécrit en ces termes:

*« Les membres du corps judiciaire sont rémunérés en fonction de leur échelon d'ancienneté. »*

A défaut de suppression des grades, le passage au grade supérieur doit être automatique et les fonctions déconnectées du grade.

L'article 2 disposerait ainsi :

*« La hiérarchie du corps judiciaire comprend deux grades. L'accès du second au premier grade est automatique après 7 années d'exercice.*

*A l'intérieur de chaque grade sont établis des échelons d'ancienneté.*

*Les fonctions exercées par les magistrats relèvent du pouvoir de nomination du conseil supérieur de la magistrature, sans considération du grade.*

Et l'article 3 :

*« Sont placés hors hiérarchie les magistrats ayant exercé pendant 15 ans au premier grade ».*

En conséquence, les articles 27 et 36 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, relatifs au tableau d'avancement, 37 à 40, relatifs aux postes « hors hiérarchie » doivent être abrogés.

## 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 proposer de revisiter la loi organique pour améliorer le statut des magistrats, et notamment ceux du parquet, vers une plus grande indépendance.

**Le Syndicat de la magistrature entend rappeler ses exigences sur le statut des magistrats du parquet, la rémunération des magistrats et le droit de grève, questions absentes du projet de réforme.**

### 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 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. Il ne s'agit aucunement d'un cas d'école : Marc Robert, alors Procureur général de Riom a-t-il ainsi fait l'objet d'une mutation d'office décidée par la Garde des Sceaux Rachida Dati en juin 2009, annulée en 2010 par le Conseil d'Etat.

**Le Syndicat de la magistrature estime que l'inamovibilité des magistrats du parquet doit être inscrite dans la loi organique.**

L'article 4 pourrait être ainsi rédigé :

*« Les membres du corps judiciaire sont inamovibles.*

*En conséquence le magistrat ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement ».*

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 Syndicat de la magistrature propose que l'article 5 de l'ordonnance soit modifiée en ces termes :**

**« Les magistrats du parquet sont placés sous la direction de leurs chefs hiérarchiques. Ils sont autonomes dans l'exercice de leurs fonctions et libres de leur expression. Ils sont placés sous l'autorité du garde des Sceaux, Ministre de la justice, dans la limite de l'interdiction des instructions portant sur les affaires individuelles prévue par le Code de procédure pénale. »**

La modification du statut des magistrats du parquet implique évidemment un alignement du régime disciplinaire de ces magistrats sur celui des magistrats du siège, soit la suppression des articles 58-1 à 66 de l'ordonnance.

### 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 combattu 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 de surcroît distribuées de manière non-transparente et parfois discriminatoire, comme en attestent les décisions des tribunaux administratifs qu'ont obtenues certains collègues soutenus par le Syndicat de la magistrature.

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.**

Ainsi, l'article 42 pourrait recevoir la rédaction suivante :

*« Les magistrats perçoivent une rémunération qui comprend le traitement et ses accessoires.*

*Les traitements des magistrats sont fixés par décret en conseil des ministres.*

*Le montant des rémunérations accessoires, notamment les primes, sont fixées par décret en conseil des ministres »*

### Le droit de grève

Le gouvernement a renoncé à modifier l'article 10 de la loi organique qui 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 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 le contentieux de la privation de liberté 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.

Mais c'est en réalité tout l'article 10 qui doit être repensé. Ses deux premiers alinéas sont encore empreints du souvenir, pourtant pluriséculaire, de la révolte des parlements sous l'Ancien régime. Il y est en effet question de « délibération politique » du corps judiciaire et de « démonstration de nature politique ».

Cette rédaction entretient une confusion sur la possibilité pour des magistrats de s'exprimer collectivement ou de manifester, lorsque leurs conditions de travail mais aussi les conditions de leur indépendance sont en cause ou même pour porter un regard critique sur la loi au stade de son élaboration comme de son application. Or, le devoir de réserve n'équivaut pas à une interdiction de se prononcer sur la loi – construction politique – dans le temps de son élaboration comme de son application. La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs, dans un arrêt Koudechkina contre Russie, daté du 26 février 2009, reconnu aux magistrats un droit de critique contre les atteintes à leur indépendance, informations qui revêtent un caractère d'intérêt général et méritent donc de faire l'objet d'un débat libre dans une société démocratique.

L'hostilité à la forme républicaine du gouvernement est au contraire un positionnement incompatible avec l'appartenance au corps judiciaire : seule cette interdiction mérite de demeurer dans l'ordonnance du 22 décembre 1958.

**Le Syndicat de la magistrature propose une nouvelle rédaction de l'article 10 :**

**"Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats. Dans l'exercice du droit de grève, les magistrats ne peuvent faire obstacle au traitement du contentieux de la privation de liberté".**

### 3. Comblent les vacances de poste par un recours accru aux recrutements ponctuels, une solution de courte vue

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.

#### 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'Ecole 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. Le Conseil d'administration de l'Ecole nationale de la magistrature s'en émeut unanimement chaque année, contestant à la fois la défiance de principe contenue dans cette disposition, mais aussi la pression que cette véritable épreuve fait peser sur les candidats, alors même que de nombreux jury ont confié n'en tenir aucun compte. C'est que prétendre déceler des personnalités « inaptés » aux fonctions en seulement un entretien de 40 minutes dans le cadre très tendu d'un concours est particulièrement discutable. Si le contenu du concours d'entrée ne relève pas de la loi organique mais du décret, le législateur ne doit cependant pas se désintéresser de ces questions.

Le « toilettage » ne concerne qu'à la marge la formation des auditeurs en réduisant le stage avocat à 3 mois, seul le stage en cabinet d'avocat ayant été inscrit dans la loi organique.

L'examen de classement subsiste quant à lui sans aucune modification.

**Le Syndicat de la magistrature est opposé au principe du classement et revendique notamment la modification de l'article 21 de l'ordonnance de 1958 relatif au jury de classement des**

**auditeurs.** Alors que la scolarité confie une très large place à l'apprentissage en condition du métier de magistrat, la notation a pris une place démesurée dans cette période dédiée à la formation, polluée par la perspective du classement. Ainsi, durant leur stage de juridiction, les trois épreuves en situation et la note qui en découle absorbent largement l'attention des auditeurs de justice, au point de les détourner de ce qui devrait être au cœur de leur formation : la réflexion sur le métier et la fonction du juge. La place prise par les épreuves de sortie - et notamment le grand oral au coefficient surélevé par rapport à toutes les autres épreuves - finit d'entériner la place démesurée de l'évaluation chiffrée dans la formation.

L'évaluation qui doit servir à la progression de l'auditeur au cours de la formation et à déterminer son aptitude générale est détournée de son objectif pédagogique pour n'être plus qu'un outil de classement et d'exclusion. Depuis plusieurs années, cette interprétation préside aux décisions d'un jury de classement qui s'estime fondé à écarter, sur la base des trois épreuves finales, des auditeurs ayant pourtant fait leur preuve à l'école et en juridiction. Il a, encore cette année, prononcé le redoublement ou exclu des auditeurs de justice qui avaient pourtant été déclarés aptes à l'issue de leur scolarité et de leur stage juridictionnel, soit près de deux années au contact de nombreux professionnels. Le Syndicat de la magistrature conteste tout à la fois la méthode présidant au constat de la prétendue inaptitude (un entretien d'une quarantaine de minutes prenant encore trop souvent les allures de quizz et/ou deux mises en situation en temps contraint peuvent mettre à néant deux ans d'observations fines et diverses par des professionnels de terrain) et la conséquence qui en est tirée (refaire un stage pour lequel ils ont été déclarés aptes).

Si l'ENM a engagé une réflexion sur ce point, seule une modification de la loi organique permettra de clarifier et réduire le rôle de ce jury.

**Le Syndicat de la magistrature demande également la modification de l'article 26 de l'ordonnance de 1958, relatif au choix de postes à la sortie de l'école.** Le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps que la liste des postes offerts aux auditeurs comprenne un volant de poste, d'autant plus que ces dernières années, de plus en plus de postes outre mer sont proposés aux auditeurs, dans des juridictions particulièrement difficiles comme Cayenne ou Mayotte.

Les articles 21 et 26 de l'ordonnance de 1958 doivent ainsi être réécrits en ces termes :

Article 21 :

*« Après avis motivé du directeur de l'Ecole et au vu des rapports du coordonnateur régional de formation et du Directeur de centre de stage sur le stage juridictionnel, un jury fixe la liste des auditeurs de justice qu'il juge aptes, à la sortie de l'école, à exercer des fonctions judiciaires.*

*(suite inchangée)*

*La liste des auditeurs aptes est portée à la connaissance du garde des Sceaux, ministre de la justice, qui en assure la publication au Journal officiel »*

Article 26 :

*« Le Président de la République nomme les auditeurs de justice sur proposition du garde des Sceaux ministre de la Justice.*

*A l'exclusion des fonctions visées par les réserves du jury prévues à l'article 21 et en fonction de la liste qui leur est proposée, les auditeurs font connaître au garde des Sceaux, ministre de la justice, le poste auquel ils souhaitent être nommés.*

*La liste des postes comporte un nombre de poste supérieur au nombre des auditeurs déclarés aptes.*

*...(suite de l'article maintenue à l'identique) »*

**S'agissant des auditeurs recrutés dans le cadre du concours complémentaire (article 21-1) et de l'intégration directe (article 22 et 23), le Syndicat de la magistrature s'est toujours déclaré favorable à ces formes latérales de recrutement en ce qu'elle est source de diversité au sein de la magistrature.**

Toutefois, la brièveté de la formation et l'impossibilité de prolonger ou renouveler le stage probatoire conduit à des refus d'intégration ou à des exclusions préjudiciables tant aux personnes en cause qu'à l'institution judiciaire. Il serait donc souhaitable de confier au jury la possibilité de proposer un « redoublement » du stage, comme pour les auditeurs de justice.

Ainsi, l'article 21-1 disposerait-il :

*« (début inchangé)*

*Après un entretien avec le candidat, le jury se prononce sur son aptitude à exercer les fonctions judiciaires. Le jury peut imposer le renouvellement du stage probatoire*

*(suite inchangée)»*

et l'article 25-3 :

*« (début inchangé)*

*Après un entretien avec le candidat, le jury se prononce sur son aptitude à exercer les fonctions judiciaires et transmet son avis à la commission prévue à l'article 34. Le jury peut proposer le renouvellement du stage probatoire.*

*(suite inchangée) »*

## II. Examen du projet de réforme de l'ordonnance de 1958

### 1. Dispositions relatives au statut de la magistrature

#### **La composition du corps judiciaire**

##### *Article 1er : les membres de l'inspection générale des services judiciaires*

Il est créé un article 1° bis pour préciser, ce qui n'était pas le cas jusque là, que le corps judiciaire comprend les magistrats membres de l'inspection générale des services judiciaires. Le CSM avait, dans un avis du 2 octobre 2010, recommandé la modification des conditions de nomination des membres de l'inspection pour garantir leur indépendance.

Le Syndicat de la magistrature est donc favorable à cette disposition, mais rappelle qu'elle ne sera pas suffisante à assurer l'indépendance d'une inspection des services judiciaires directement rattachée au ministre de la justice et donc placée dans une situation de dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Or, le rôle de l'inspection est considérable puisqu'elle est chargée des enquêtes administratives pré-disciplinaires, qui seront ensuite le support des poursuites disciplinaires devant le CSM ou de missions ponctuelles d'inspections, lors de la mise en cause de magistrats notamment. Le risque d'atteinte à l'indépendance des magistrats est d'autant plus élevé que les droits des magistrats dans ces enquêtes sont presque inexistantes. L'inspection reste encore aujourd'hui le bras armé de ministres de la justice, qui n'ont, pour certains, pas hésité à s'en servir pour intimider des magistrats jugés trop indépendants.

**Le Syndicat de la magistrature revendique le rattachement de l'inspection générale des services judiciaires au CSM, seul à même de garantir son indépendance.**

##### *Article 2 : extension des fonctions classées hors hiérarchie (article 3 de l'ordonnance de 1958)*

Le projet de réforme augmente le nombre d'emplois classés hors hiérarchie. Outre les magistrats de la cour de cassation (à l'exception des conseillers et avocats généraux référendaires et des 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 dans les cours d'appel des

emplois de 1er président de chambre et de 1er avocat général, classés hors hiérarchie.

Le texte précise que les fonctions d'inspecteur général des services judiciaires et d'inspecteur général adjoint sont classées hors hiérarchie.

Le même article élargit par ailleurs la liste des emplois susceptibles d'être classés hors hiérarchie par décret (actuellement président et vice-président, procureur et procureur de la République adjoint) aux emplois 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 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.

L'étude d'impact montre clairement que cette disposition s'inscrit dans une réforme plus large des juridictions, que le Syndicat de la magistrature dénonce avec force (voir le I) et qui, avec J21, aboutira à une sur-hiérarchisation des juridictions organisées en pôles et services, dans lesquels les magistrats et les fonctionnaires « de base » ne seront d'aucun poids.

**Pour le Syndicat de la magistrature, le grade doit être déconnecté de la fonction :** il n'y a pas de raison de sanctionner financièrement des magistrats qui veulent poursuivre leur carrière dans des fonctions purement juridictionnelles, ni de pré-constituer un corps de « sous-chefs » indifférents aux fonctions qu'ils exercent.

Alors que la ministre de la justice a toujours présenté les projets de loi J21 comme destinés à renforcer le « collectif de travail dans les juridictions » et leur ouverture sur la « cité », c'est une vision purement gestionnaire de l'institution judiciaire qui est mise en œuvre. Le Syndicat de la magistrature ne peut que la dénoncer et revendiquer l'instauration du grade unique selon les rédactions précédemment proposées.

### **Le recrutement et la formation professionnelle**

**Article 3 : missions confiées à l'ENM (article 14 de l'ordonnance de 1958)**

L'article 14 de l'ordonnance de 1958 est modifié pour clarifier les missions de l'ENM en précisant :

- que l'école forme les auditeurs de justice, mais également les candidats admis aux concours complémentaires et à une intégration dans le corps judiciaire
- que l'école peut contribuer à la formation professionnelle de personnes n'appartenant pas au corps judiciaire et amenées, soit à exercer dans l'ordre judiciaire des fonctions juridictionnelles, soit à concourir étroitement à l'activité judiciaire.

Le même article précise enfin 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 conduire 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.

Articles 4 et 5 : conditions d'accès au corps judiciaire (article 16, 17 et 18-1 de l'ordonnance de 1958)

Les articles 16 et 18-1 de la loi organique sont modifiés pour élargir et préciser 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 en application de l'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 particulières.**

Article 6 : durée du stage avocat des auditeurs de justice (article 19 de l'ordonnance de 1958)

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 réduits 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. C'est en effet le moment, dans leur formation, de se situer du point de vue du justiciable, de se confronter à l'image que la justice renvoie tant dans les procédures classiques que dans les procédures expédiées au cours desquels les droits de la défense sont clairement mis à mal, 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.**

## Les conditions de nomination

### Article 7 : nomination des procureurs généraux

Le projet de loi modifie l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat qui prévoyait notamment qu'il était pourvu aux emplois de procureur général près la cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel « en conseil des ministres ».

**Le Syndicat ne peut que se satisfaire de la suppression de la nomination en conseil des ministres de ces magistrats.** Il regrette toutefois que le projet de réforme n'aille pas plus loin dans le renforcement de l'indépendance des magistrats du parquet.

### Article 8 : assouplissement des conditions de passage du second au premier grade (article 2 de l'ordonnance de 1958)

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 dans la même juridiction la durée après laquelle il n'est plus possible de passer au premier grade sur place. Après avoir une nouvelle fois affirmé sa revendication d'instauration d'un grade unique, **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.

### Article 9 : les magistrats placés (article 3-1 de l'ordonnance de 1958)

L'article 3-1 de la loi organique 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 nouvellement créés.

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 à l'indépendance fragile, tant elle 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 de magistrats placés en fonction du 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.

Article 10 : l'évaluation des magistrats (article 12-1 de l'ordonnance de 1958)

L'évaluation des magistrats est indissociable de leur avancement individuel et de la gestion de leur carrière : elle constitue l'unique élément d'appréciation concernant l'accès au premier grade ou au hors hiérarchie. Elle constitue également le principal élément dont dispose le CSM pour apprécier l'aptitude des magistrats aux fonctions auxquelles ils prétendent.

Elle est par ailleurs un outil destiné à contrôler l'activité et le rendement des magistrats, soumis de plus en plus souvent à des exigences d'objectifs chiffrés, dont le respect sera ensuite évalué.

Cette évaluation reste aux mains de la hiérarchie judiciaire, tant en ce qui concerne les notateurs que les avis divers recueillis. Elle constitue un outil de contrôle hiérarchique infra-disciplinaire alimentant la culture de la soumission, et se heurtant au principe d'indépendance.

L'évaluation des magistrats n'a été réformée qu'à la marge en 2011, son architecture reste la même comme les principales critiques qui peuvent lui être faites :

- L'évaluation des magistrats est standardisée au travers d'une grille analytique dont question de la pertinence se pose. Cette standardisation a été encore renforcée par la réforme de 2011 dans la recherche « d'une nécessaire harmonisation » des évaluations. Les rapports annuels des chefs de cour en sont une illustration frappante, tant l'évolution des « croix » de la droite vers la gauche obéit à de subtils critères basés essentiellement sur l'ancienneté des magistrats. Ainsi, un magistrat débutant dans la carrière ne se verra attribuer que des « satisfaisants » quelle que soient ses qualités, alors qu'il sera jugé excellent au premier grade. Le qualificatif « exceptionnel » sera employé dans 6,5% des cas au premier grade mais dans 25,9% des cas au hors hiérarchie. La direction des services judiciaires note elle-même que « le facteur principal de différenciation des appréciations analytiques est le grade du magistrat évalué ».

- Elle est centrée sur l'activité, souvent quantitative, du magistrat, soumis de plus en plus souvent à l'obligation de respecter des objectifs imposés unilatéralement par la hiérarchie judiciaire. Elle se heurte sur ce point à plusieurs écueils : l'absence d'évaluation de la charge de travail des magistrats qui les laissent démunis devant les exigences chiffrées de leur hiérarchie ; un fonctionnement non démocratique des juridictions dans lequel le collectif de travail n'a aucun poids ; une absence de prise en compte de la réalité des conditions dans lesquelles le magistrat exerce ses fonctions. Centrée sur le magistrat, elle laisse de côté la question du service, des moyens qui lui sont alloués et de la qualité du travail judiciaire fondée sur le respect et l'écoute du justiciable.

Le Syndicat de la magistrature n'a jamais contesté la nécessité pour les institutions, dans une société démocratique, de rendre compte de leur fonctionnement. L'évaluation des agents de ces institutions prend place dans ce cadre. S'agissant de la justice, il convient de ménager deux impératifs contradictoires : évaluer le service rendu et les agents qui le rendent, et garantir l'indépendance des magistrats, corollaire nécessaire de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

**Il revendique une refonte complète de l'évaluation, pour une évaluation des magistrats impartiale et centrée sur la qualité du service rendu au justiciable.**

Si l'essentiel des évolutions attendues ressortent du décret, le projet de loi modifie l'article 12-1 de l'ordonnance de 1958 sur plusieurs points. Il précise

notamment que « l'évaluation est précédée de la rédaction par le magistrat d'un bilan de son activité » et, surtout, que « l'autorité qui procède à l'évaluation prend en compte les conditions d'organisation et de fonctionnement du service dans lequel le magistrat exerce ses fonctions. S'agissant des chefs de juridiction, l'évaluation apprécie, au delà des qualités juridictionnelles, leur capacité à gérer et à animer une juridiction ». Le Syndicat de la magistrature est favorable à ces dispositions.

Article 11 : assouplissement de l'obligation de résidence (article 13 de l'ordonnance de 1958)

Les magistrats sont soumis à une obligation de résidence ainsi rédigée : « les magistrats sont astreints à résider au siège de la juridiction à laquelle ils appartiennent ou sont rattachés. Des dérogations exceptionnelles à caractère individuel et provisoire peuvent être accordés sur avis favorable des chefs de cour par le ministre de la justice ».

Cette exigence particulière dans sa rigueur actuelle prive ne correspond plus aux conditions de vie actuelles et prive nombre de magistrats de toute possibilité d'accomplir la mobilité géographique exigée à ce jour pour l'évolution de leur carrière.

Après la publication en 2014 d'une circulaire par la DSJ tendant à harmoniser les critères permettant aux magistrats de bénéficier d'une dérogation, le Syndicat de la magistrature a revendiqué un assouplissement de cette obligation.

Le projet de loi modifie l'article 13 pour élargir la notion de résidence, non plus à la seule ville siège de la juridiction, mais au ressort de la juridiction, ou dans le ressort d'un tribunal de grande instance limitrophe. **Cette disposition est satisfaisante.**

Par ailleurs, le Syndicat avait particulièrement revendiqué que la dérogation soit accordée par le ministre de la justice, non pas sur un avis conforme des chefs de cour, mais sur un simple avis. Il considérait notamment 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 devait pas dépendre du bon vouloir des chefs de cour mais que l'égalité de traitement des magistrats devait être assurée au niveau national par le ministère de la justice. **Le projet de loi, dès lors qu'il prévoit que la dérogation sera accordée « par le ministre de la justice après avis des chefs de cour » doit donc être soutenu.**

Article 12 et 17 : généralisation de la procédure de transparence (article 27-1 et 37-1 de l'ordonnance de 1958)

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.

Le même article supprime la référence, dans l'article 27-1, aux « organisations professionnelles de magistrats », pour ne prévoir une obligation de transmission des projets de nomination qu'aux syndicats représentatifs de magistrats.

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 le 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.**

Article 13 et 18 : nomination des magistrats membres de l'inspection (article 28 et 38 de l'ordonnance de 1958)

L'article 28 de l'ordonnance de 1958 précisera désormais que les règles de nomination des magistrats membres de l'inspection générale des services judiciaires sont celles des magistrats du parquet, ce qui correspond à la pratique actuelle. L'article 38, qui précise que les magistrats du parquet placés hors hiérarchie sont nommés par décret du Président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature sera applicable aux magistrats exerçant les fonctions d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint des services judiciaires.

Article 14 : reconnaissance du statut du JLD (article 28-3 de l'ordonnance de 1958)

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.**

Depuis sa création par la loi du 15 juin 2000, le juge des libertés et de la détention (JLD) a vu ses missions se développer au fil des réformes.

Initialement chargé de statuer sur la détention dans les dossiers d'instruction ou lorsque le tribunal correctionnel ne peut pas se réunir en matière de comparution immédiate, le JLD a vu sa compétence élargie à de nombreux domaines impliquant une privation ou restriction de liberté.

Son rôle est essentiel au pénal comme au civil (il intervient dans le contrôle des soins contraints et le droit des étrangers), et doit encore se développer (ainsi que l'a rappelé à plusieurs reprises la CEDH, la dépendance du parquet à l'égard de l'exécutif empêche qu'il soit considéré comme une "autorité judiciaire" au sens de la Convention et rend nécessaire le contrôle d'un juge : dernier exemple en date, la technique d'investigation dite de géolocalisation).

Si le JLD est un magistrat du siège qui ne peut être déplacé arbitrairement dans une autre juridiction, son indépendance n'est ni respectée ni protégée dans l'exercice de ses fonctions au quotidien. En application de l'article 137-1 alinéa 2 du code de procédure pénale, il est en effet désigné par le président du tribunal de grande instance, sans précision de durée.

Les chefs de juridiction ont un pouvoir discrétionnaire sur l'affectation des magistrats au service du JLD, l'assemblée générale des magistrats du siège n'ayant qu'un rôle consultatif en la matière. Les risques de pressions ou de changement d'affectation pèsent particulièrement sur ces magistrats qui exercent des fonctions sensibles. Des JLD, dont les pratiques professionnelles « dérangent », ont ainsi été dessaisis de leur service sur simple décision de leur chef de juridiction, sans aucun recours possible. Ce pouvoir « présidentiel » porte une atteinte grave au droit au juge naturel, garantie pour les justiciables que nul ne peut choisir son juge.

Le syndicat de la magistrature a donc fortement revendiqué la nomination des JLD par décret, de la même manière que sont nommés, aujourd'hui, les juges d'instruction ou les juges des enfants. Une telle réforme ne posera pas de problème de gestion (si le poste ne constitue pas un temps plein, rien n'interdira de confier d'autres compétences au JLD pour compléter, comme cela se fait pour les juges spécialisés) et permettra au contraire une reconnaissance institutionnelle de nature à favoriser l'investissement de cette fonction.

Article 15 : renouvellement de droit de l'inscription au tableau d'avancement (article 36 de l'ordonnance de 1958)

Les magistrats qui souhaitent progresser dans leur carrière doivent obtenir leur inscription au tableau d'avancement. C'est sur proposition du chef de cour que la Commission d'avancement procède à l'inscription, laquelle doit être renouvelée chaque année jusqu'à l'obtention d'un poste au premier grade. Le Syndicat de la magistrature dénonce depuis longtemps un véritable parcours d'obstacles dépendant en grande partie du pouvoir des chefs de cour et d'une procédure d'évaluation particulièrement infantilisante.

**Le Syndicat de la magistrature a donc revendiqué la suppression du tableau d'avancement, ou, à minima, une procédure d'inscription automatique au tableau d'avancement.**

Ce n'est pas l'option qui a été choisie par la garde des Sceaux. Toutefois, très légère avancée, la seconde version du projet de réforme prévoit de modifier l'article 36 de l'ordonnance de 1958. La commission d'avancement continuera d'inscrire, comme par le passé, les magistrats présentés au tableau d'avancement par leurs chefs de cour pour la première fois, mais le renouvellement de l'inscription sera « de droit sur proposition de l'autorité chargée de l'établissement de la liste visée à l'article 27 ».

Article 16 et 19 : évaluation des chefs de cour (article 37 et 38-1 de l'ordonnance de 1958)

L'article 39 de la loi organique exclut de la procédure d'évaluation les chefs de cour et les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation. Ces magistrats ne sont donc pas évalués, ce qui constitue d'une part une rupture d'égalité avec les autres magistrats, et d'autre part ne permet pas d'évaluer leurs capacités professionnelles dès lors qu'ils sont amenés à poser leur candidature à d'autres fonctions.

Le Conseil supérieur de la magistrature a régulièrement rappelé la nécessité d'évaluer tous les magistrats, tout en laissant entière la question de l'évaluateur, les chefs de cour n'ayant pas de liens hiérarchiques avec les chefs de la Cour de cassation.

Pour le Syndicat de la magistrature, la question de l'évaluateur n'est pas spécifique aux chefs de cour, et toute réforme de l'évaluation devrait consacrer un système garantissant l'impartialité de cette évaluation. Il revendique un système d'évaluation des magistrats par un corps d'inspecteurs rattachés au CSM.

Le projet de réforme n'a pas tranché, et, en l'absence de réforme constitutionnelle, se limite à modifier l'article 37 de l'ordonnance de 1958 et de prévoir que « *dans les six mois de son installation dans ses fonctions, le premier président définit les objectifs de son action, notamment en considération des rapports sur l'état du fonctionnement de la cour d'appel et des juridictions de son ressort qui ont pu être établis par l'inspection générale des services judiciaires et par son prédécesseur ou par les présidents des tribunaux de son ressort. Il élabore, tous les deux ans, un bilan de ses activités, de l'animation et de la gestion de la cour et des juridictions de son ressort ainsi que de l'administration des services judiciaires de son ressort. Ces éléments sont versés au dossier du magistrat* ». L'article 38-1 prévoit la même obligation pour les procureurs généraux.

**Ces dispositions paraissent satisfaisantes.** L'obligation pour les chefs de cour de justifier tous les deux ans de leur action, éléments qui figureront dans leur dossier et pourront être pris en compte par le CSM ou la DSJ dans le cadre d'une nouvelle nomination est une bonne chose. **Le projet de loi pourrait être complétée par l'introduction d'une évaluation par l'inspection des services judiciaires.**

*Article 20 : retour de détachement et de congé parental (article 72-1 et 72-2 nouveaux de l'ordonnance de 1958)*

L'article 20 du projet de réforme régit 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 (article 76-4), lesquels bénéficieront alors du droit à retrouver une affectation dans leur juridiction d'origine.

Un article 72-1-1 nouveau précise qu'il sera tenu compte, lors de la réintégration du magistrat, de l'échelon qu'il a atteint dans le corps ou cadre d'emplois de détachement, sous réserve qu'il lui soit plus favorable.

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. Il appartiendra toutefois au ministère de veiller à ne pas tirer de cette modification la possibilité de laisser vacant le poste en question, dans la perspective incertaine d'un retour du magistrat à l'issue de son congé parental.

### **Les droits et obligations des magistrats**

#### **Article 21 : la prévention des conflits d'intérêts (article 7-1 et suivants nouveaux de l'ordonnance de 1958)**

Le projet de loi organique « relatif au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire » déposé le 24 juillet 2013 devant l'assemblée nationale est intégré à ce projet de réforme.

Ce texte faisait suite à la présentation en conseil des ministres le 24 avril 2013 de deux projets de loi relatifs à la « transparence de la vie publique », après la révélation de l'ouverture d'un compte bancaire en Suisse non déclaré par l'ancien ministre du budget et la déflagration politique qu'elle a entraînée. Ces deux textes, aujourd'hui adoptés, ont instauré une obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts pour les membres du gouvernement, les parlementaires, les principaux responsables exécutifs locaux, les

collaborateurs des cabinets ministériels, les principaux responsables des entreprises publiques etc...

Les articles 7-1 et suivants nouveaux de l'ordonnance de 1958 déclinent, pour les magistrats, un ensemble de dispositions destinées à prévenir les situations de conflits d'intérêts dans la fonction publique et instaurant, pour certains d'entre eux, une déclaration de patrimoine et d'intérêts. Il organise un « entretien déontologique » avec le supérieur hiérarchique pour tous les magistrats, et soumet certains d'entre eux à une déclaration de patrimoine.

Pour les magistrats de l'ordre judiciaire, l'ordonnance de 1958, comme le code de l'organisation judiciaire, contiennent déjà des dispositions destinées à prévenir les conflits d'intérêts. Le Conseil supérieur de la magistrature a été en outre chargé en 2010 d'établir un « recueil des obligations déontologiques des magistrats ».

- le serment des magistrats : les magistrats prêtent le serment suivant, lors de leur entrée en fonction « *je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat* ». Tout manquement par le magistrat, aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité constituée, selon l'article 43 de l'ordonnance de 1958, une faute disciplinaire susceptible de faire l'objet de poursuites devant les formations disciplinaires du CSM. Contrairement à ce qui est communément soutenu, les magistrats ne sont pas « intouchables » ou « impunis », ils sont régulièrement poursuivis devant le CSM en cas de manquements à leurs obligations et notamment au devoir d'impartialité.

- le « Recueil des obligations déontologiques des magistrats » : le 5 mars 2007, une loi organique a confié au CSM le soin d'établir un recueil des obligations déontologiques des magistrats. Il s'agissait alors de « *rendre transparentes les conditions dans lesquelles l'autorité judiciaire exerce les pouvoirs qui lui sont impartis par la Constitution afin de renforcer la confiance du public dans les décisions des magistrats intervenues au nom du peuple français* ». Le Conseil a donc mené une réflexion sur les principes qui doivent guider les comportements des magistrats de leur exercice professionnel jusque dans leur vie privée. Le recueil, quoi que nécessitant une refonte critique et collective, décrit les normes de conduites résultant des exigences éthiques de la fonction de magistrat de manière concrète en fonction des situations institutionnelles, fonctionnelles et personnelles dans lesquelles ils peuvent se trouver. Il rappelle que « *la loi exige du magistrat qu'il soit indépendant, impartial et intègre et lui reconnaît des droits et obligations qui résultent de ces principes fondamentaux, et qu'elle implique pour le magistrat probité, loyauté, respect de la loi, protection des libertés individuelles,*

*réserve et attention à la dignité d'autrui comme celle de l'institution judiciaire ».*

- un régime d'incompatibilité inscrit dans l'ordonnance de 1958 et selon lequel l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et toute autre activité professionnelle ou salariée, des dérogations pouvant toutefois être accordées pour les activités d'enseignement, ou qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance, à l'exception des travaux d'arbitrage.

- des règles de déport prévues à l'article L.111-6 du code de l'organisation judiciaire qui déterminent les causes de récusation d'un magistrat du siège ou du parquet et organisent les conditions dans lesquelles le renvoi d'une affaire à une autre juridiction peut être ordonné pour cause de suspicion légitime ou s'il existe des causes de récusation à l'encontre de plusieurs juges.

Enfin, l'article 47 du code de procédure civile prévoit que lorsqu'un magistrat est partie à un litige qui relève de la juridiction où il exerce ses fonctions, les parties peuvent saisir ou demander le renvoi devant une juridiction limitrophe.

**Le Syndicat de la magistrature défend depuis longtemps la nécessité d'améliorer les mécanismes destinés à prévenir les conflits d'intérêts**, y compris pour les magistrats de l'ordre judiciaire, en considérant que les règles existantes sont insuffisantes et n'ont jamais empêché des pratiques contestables.

Ainsi, il a été régulièrement « lanceur d'alerte » en dénonçant des situations inacceptables de conflits d'intérêts : tel procureur d'un grand parquet invitant à dîner des policiers enquêtant sur des faits dont la société dans laquelle était employée son épouse se disait victime ; tel premier président décidant de juger lui même le dossier d'un magistrat qu'il connaissait et qui comme membre du CSM avait participé à sa nomination ; tel premier président partant à la retraite pour rejoindre le conseil de surveillance du groupe Lagardère ; tel représentant élu du CSM amené à juger sur le plan disciplinaire un juge d'instruction alors qu'il avait eu à connaître quelques années plus tôt de l'affaire instruite par ce magistrat à l'occasion de laquelle les poursuites disciplinaires étaient engagées ; tel magistrat nommé procureur de la République immédiatement après avoir été directeur de cabinet du garde des Sceaux...

Il n'est donc pas opposé à la clarification de certaines règles ou à la formalisation de certaines obligations, et n'y voit aucune défiance envers les magistrats, dans la mesure où elles ne viendraient pas heurter d'autres

principes, comme celui de la liberté d'opinion et d'expression ou le respect de l'intimité de la vie privée.

**Mais le projet de loi ne répond que très imparfaitement à cette nécessité faute de préciser quelles situations exactes ils entendent prévenir.** Et le risque est sérieux de voir imposer aux magistrats d'autres obligations et interdictions, touchant notamment à la liberté d'expression. Ces projets de loi sont en outre incomplets car ils ne règlent pas certaines situations qui pourraient pourtant être clarifiées.

Il contient d'abord une définition trop imprécise du conflit d'intérêt qu'il s'agit de prévenir. Certes, il indique : « *Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public ou des intérêts publics ou privés qui est de nature à compromettre ou paraître compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions* ». Cette définition du conflit d'intérêts correspond à la définition donnée dans la loi sur la transparence de la vie publique et dans le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Elle n'appelle pas d'observations particulières.

Mais le projet de loi est totalement taisant sur le contenu qu'il convient de donner à « l'entretien déontologique » : s'agit-il du rappel des dispositifs existants (règles de déport, serment, recueil des obligations déontologiques, incompatibilités), ou s'agit-il de questionner le magistrat sur ce qui dans sa vie professionnelle passée, dans sa vie privée, dans ses engagements personnels ou professionnels, serait de nature à remettre en cause son impartialité ?

Les situations dans lesquelles les magistrats peuvent se trouver en conflit d'intérêts sont multiples parce qu'ils sont insérés, comme tous les citoyens, dans une vie sociale. Les recenser toutes pour les prévenir aboutirait à accepter de l'autorité hiérarchique une intrusion excessive dans la vie privée des magistrats.

Il n'est donc pas acceptable que le projet de loi ne précise pas plus le contenu de cet entretien et que les magistrats apparaissent finalement moins bien protégés contre les intrusions excessives dans leur vie privée que les hauts fonctionnaires et les magistrats des juridictions administratives et financières.

En effet, le projet de loi « *relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* » pose clairement le principe que « *la déclaration d'intérêts ne comporte aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé, hormis lorsque la révélation de ces opinions résulte de la déclaration de fonctions ou de*

*mandats exercés publiquement* ». Il contient par ailleurs des dispositions permettant de protéger les « lanceurs d'alerte ». L'article 3 de ce projet de loi instaure en effet une garantie visant à protéger l'agent public qui relate ou témoigne, de bonne foi, de faits susceptibles d'être qualifiés de conflits d'intérêts dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions, afin d'interdire que cela puisse nuire d'une manière quelconque au déroulement normal de sa carrière.

Rien de tel dans les projets tendant au renforcement des obligations déontologiques des magistrats qui se contentent d'instaurer un « entretien » avec un supérieur hiérarchique sans aucune autre précision.

**Le dispositif de prévention des conflits d'intérêt est par ailleurs inadapté.**

Pour le Syndicat de la magistrature, le contenu de l'entretien déontologique ne peut pas être laissé à l'appréciation des chefs de juridiction et de cours, dont les pouvoirs sur la carrière des magistrats (présentation au tableau d'avancement, évaluation, attribution de primes modulables) sont déjà trop importants.

Il rappelle que s'il s'agit de mieux « prévenir » les conflits d'intérêts, il faut en premier lieu renforcer la formation des magistrats sur le contenu de leurs obligations déontologiques, mais également sur l'étendue de leurs droits et de leurs devoirs pour satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité de la justice.

En outre, chaque magistrat devrait pouvoir, lorsqu'il a un doute sur ce qu'il convient ou non de faire en matière de respect des obligations déontologiques, saisir le CSM, ou une formation ad hoc du CSM, naturellement compétent pour toutes les questions de déontologie des magistrats, plutôt que de devoir s'adresser systématiquement à son supérieur hiérarchique.

**Le Syndicat de la magistrature est opposé à tout renforcement des obligations des magistrats qui ne définirait pas dans la loi organique le contenu exact de ces obligations et leurs conséquences.**

Il soutient qu'il était préférable d'instaurer comme pour les magistrats administratifs une déclaration d'intérêts, dont le contenu et les modalités de conservation auraient été précisés dans la loi organique, sur le modèle de ce qui est par exemple prévu dans la loi sur la transparence de la vie publique et qui aurait pu être adapté aux magistrats.

En tout état de cause, il demande que la loi organique mentionne clairement, comme pour les magistrats des juridictions administratives et financières, que l'entretien déontologique, ou la déclaration d'intérêts ne fasse *« aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé »*, et qu'elle introduise une protection pour les lanceurs d'alerte.

Il sera également indispensable, si le législateur impose un entretien déontologique, de préciser dans la loi organique qu'il devra être établi un compte rendu de cet entretien et quelles seront les conditions de conservation de ce compte rendu.

Le syndicat de la magistrature regrette par ailleurs que ce projet de loi reste très incomplet et ne s'intéresse pas à certaines situations qui pourtant peuvent être sources de conflits d'intérêts.

Ainsi, la pratique des « cadeaux » dans les juridictions, qu'ils émanent d'avocats, d'experts ou de tout autre intervenants ou partenaires de la justice, devrait être prohibée ou strictement limitée à des sommes minimales. Il en est de même de certains usages qui veulent que suivant la situation géographique de telle ou telle juridiction, il soit régulièrement offert à des magistrats des forfaits ski, des places de concert ou de matchs....

Dans le même ordre d'idées, la remise de décorations aux magistrats, et notamment la légion d'honneur, devrait être interdite. Ces décorations sont interdites dans la plupart des pays européens, à juste titre dès lors qu'elles sont susceptibles de créer un soupçon de dépendance à l'égard du pouvoir exécutif et entretenir une forme de redevabilité de certains magistrats vis à vis de l'exécutif qui ne peut qu'être nuisible à la justice.

**Ainsi, l'article 8 pourrait être complété par un dernier alinéa rédigé comme suit :**

**« Les magistrats en fonction ne peuvent recevoir de décoration »**

Le projet de loi instaure par ailleurs, pour le premier président et les présidents de chambre de la Cour de cassation, le procureur général et les premiers avocats généraux de la cour de cassation, les premiers présidents et les procureurs généraux des cours d'appel une obligation de déclaration de patrimoine dans les deux mois qui suivent leur installation dans ces fonctions ainsi que dans les deux mois qui suivent la cessation de ces fonctions.

C'est la déclinaison pour les magistrats de l'obligation déclarative instaurée dans la loi sur la transparence de la vie publique et le projet de loi sur les obligations déontologiques des fonctionnaires. Le Syndicat de la magistrature

n'a pas d'observations particulières à faire sur le principe d'une telle déclaration, qui est de nature à renforcer la confiance des citoyens dans la justice.

Mais il considère que la loi organique doit préciser le contenu exact de cette déclaration, comme l'a fait la loi sur la transparence de la vie publique, et que sa définition ne relève pas d'un simple décret.

Il n'est par contre pas favorable à la création d'une commission de recueil des déclarations de patrimoines, qui serait présidée par un magistrat honoraire mais composée d'un conseiller d'Etat et d'un conseiller maître à la cour des Comptes ainsi que de deux personnalités qualifiées. Il considère qu'il revient au Conseil supérieur de la magistrature ou à une formation de ce conseil de recueillir les déclarations et de les conserver. A défaut, il suggère que la composition de cette commission soit modifiée pour y introduire des représentants du CSM.

#### Article 22 : droit syndical (article 10-1 nouveau de l'ordonnance de 1958)

Le projet de réforme introduit un article 10-1 relatif au syndicalisme judiciaire qui prévoit que « *le droit syndical est garanti aux magistrats qui peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats* ».

Le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que les magistrats bénéficiaient de la liberté syndicale comme tout citoyen. Il rappelle que la liberté syndicale est un droit fondamental et que le fait syndical dans la magistrature a été reconnu dès 1972 dans un arrêt Obrego du Conseil d'Etat. Cette liberté syndicale est depuis régulièrement remise en cause par ceux qui, confondant impartialité et un prétendu principe de neutralité de la justice, entendent réduire au silence les magistrats et interdire le syndicalisme judiciaire.

**Il ne peut donc que se satisfaire de l'inscription, dans l'ordonnance de 1958, de la reconnaissance du syndicalisme judiciaire.**

Cette reconnaissance permet en outre de préciser les conditions d'exercice du droit syndical, et notamment les critères de représentativité qui n'étaient jusque là définis que dans la circulaire « Vauzelle » du 4 novembre 1992. La loi organique précisera désormais que les organisations syndicales seront considérées comme représentatives dès lors qu'elles auront obtenu au moins

un siège à la commission d'avancement ou qu'elles auront obtenu un certain pourcentage lors de ces élections.

Les critères de représentativité ne peuvent effectivement être définis que sur la base d'un scrutin électoral. Encore faut-il que ce scrutin permette une représentation pluraliste du corps et soit réellement démocratique. Or, le scrutin pour l'élection à la commission d'avancement, qui découle des articles 13-1 et suivants de l'ordonnance de 1958, 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.

**Le Syndicat de la magistrature revendique la mise en place d'un scrutin direct et à la proportionnelle, seul à même de mettre fin à cette hérésie démocratique.**

Il propose ainsi que l'article 13-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 soit réécrit pour disposer :

« Les membres de la commission d'avancement sont élus par les magistrats des cours et tribunaux et du ministère de la justice sur des listes, au scrutin direct, en appliquant une répartition proportionnelle des sièges » .

Les articles 13-3 et 13-4 auraient alors vocation à être supprimés.

Le projet de loi prévoit enfin que les décharges d'activité ne sont accordées que « sous réserve des nécessités de service », et que si les organisations syndicales de magistrats désignent librement les bénéficiaires de crédits de temps syndical, le ministre peut refuser ces choix « dans la mesure où la désignation d'un magistrat se révèle incompatible avec la bonne administration de la justice ».

**Le Syndicat de la magistrature demande que ces réserves soient supprimées 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.**

*Article 23 : la protection statutaire (article 11 de l'ordonnance de 1958)*

Le projet de réforme de l'ordonnance de 1958 modifie l'article 11 pour élargir la protection statutaire dont bénéficient les magistrats aux magistrats visés par une plainte d'un justiciable. L'article 11 est donc complété par cette disposition : « un décret en Conseil d'Etat précise les conditions et limites de la prise en charge par la collectivité publique, au titre de la protection, des

*frais exposés par le magistrat dans le cadre d'instances civiles ou pénales ou devant la commission d'admission des requêtes jusqu'au renvoi devant la formation disciplinaire compétente du Conseil supérieur de la magistrature ».*

La protection statutaire en cas de saisine du CSM par un justiciable est donc identique à celle dont ils bénéficient par ailleurs. **C'est une première étape, le Syndicat de la magistrature ayant toujours milité pour que les droits des magistrats dans les procédures disciplinaires soient garantis, quelle que soit la manière dont cette instance est saisie (par l'administration ou le justiciable).** La question reste posée du renforcement de ces garanties devant l'instance disciplinaire elle-même, par la création d'un statut de défenseur syndical que le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps, ou l'extension de la protection statutaire à cette phase.

Le Syndicat de la magistrature sera par ailleurs vigilant sur le contenu du décret à venir, destiné à « encadrer » le montant des frais engagés par le magistrat pour sa défense, pour qu'il ne vide pas de son sens l'effectivité du droit à protection des magistrats.

#### Article 24 : le dossier du magistrat (article 12-2 de l'ordonnance de 1958)

L'article 12-2 de la loi organique est modifié pour prévoir que le dossier du magistrat peut être géré sur support électronique. Cette disposition est satisfaisante. Elle permettra au magistrat d'avoir un accès direct à leur dossier par voie électronique, sans être obligés de se déplacer au ministère pour le consulter. Le projet de réforme prévoit en outre que le magistrat peut demander le retrait des pièces relatives à un non-lieu à sanction, ce qui correspond à la pratique actuelle.

#### Article 25 : discipline (article 44 et 47 de l'ordonnance de 1958)

Les fautes disciplinaires reprochées aux magistrats ne se prescrivent actuellement pas. L'inspection des services judiciaires comme le CSM peuvent donc instruire ou 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 avait milité, lors de la première phase de la concertation, pour une réforme de la procédure disciplinaire avec notamment l'introduction de la prescription en matière disciplinaire et une meilleure protection des droits des magistrats lors du prononcé d'un avertissement par le supérieur hiérarchique.

L'article 47 de l'ordonnance de 1958 prévoira désormais que « *les titulaires de l'action disciplinaire ne peuvent engager une procédure disciplinaire au-delà d'un délai de 3 ans à compter du jour où l'un d'eux a eu connaissance des faits susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire* ».

Dans le même sens, la procédure d'avertissement prévue à l'article 44 de l'ordonnance de 1958 sera modifiée. D'une part, aucun avertissement ne pourra être délivré au-delà d'un délai de 2 ans à compter du jour où l'autorité disciplinaire aura eu connaissance des faits. En outre, l'article 44 précisera désormais que le magistrat aura droit, dès sa convocation en vue d'un entretien préalable, à la communication de son dossier et des pièces qui fondent la procédure d'avertissement. **Cette dernière disposition est toutefois insuffisante et la loi organique doit également prévoir que le magistrat pourra se faire assister par un défenseur de son choix.**

*Article 26 : encadrement de la procédure disciplinaire devant le CSM (articles 50 et suivants de l'ordonnance de 1958)*

Le projet de réforme encadre les procédures disciplinaires de délais, en prévoyant que le CSM se prononce dans le délai de 8 mois, qui pourra être prorogé de 4 mois, sur la situation d'un magistrat ayant fait l'objet d'une interdiction temporaire d'exercice, le non respect du délai de 8 mois entraînant le rétablissement de l'intéressé dans ces fonctions, sauf en cas de poursuites pénales. Dans les autres cas de poursuites disciplinaires, le délai dans lequel devra statuer est de 12 mois prorogeable pour 6 mois, mais le non respect de ce délai n'est assorti d'aucune sanction.

Ces dispositions, qui sont satisfaisantes, impliquent nécessairement de repenser les moyens donnés au CSM pour exercer sa mission. **Le Syndicat de la magistrature, qui revendique depuis longtemps le rattachement de l'inspection générale des services judiciaires au CSM, demande à tout le moins que ses moyens d'enquête disciplinaire soient renforcés et que des inspecteurs lui soient rattachés.**

Les règles du procès équitables doivent être respectées dès le stade de l'enquête disciplinaire. Le Syndicat de la magistrature propose donc la modification suivante des articles 57 et 65-1 introduisant un alinéa rédigé de la manière suivante :

*« Le conseil de discipline exerce un contrôle sur le respect des règles du procès équitable dès le stade de l'inspection administrative qui est le support des poursuites »*

## *Les autres modalités de recrutement des magistrats*

### *Article 28 : détachement judiciaire (article 41 de l'ordonnance de 1958)*

L'article 41 de l'ordonnance de 1958 sera élargi pour permettre aux militaires d'obtenir un détachement judiciaire. Il n'appelle pas d'observations de notre part.

### *Article 29 : magistrats à titre temporaire (articles 41-10 et 41-12 de l'ordonnance de 1958)*

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 ».

### *Article 30 : juges de proximité (article 41-19 de l'ordonnance de 1958)*

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.**

Article 31 : magistrats honoraires (article 41-25 et suivants nouveaux de l'ordonnance de 1958)

Les magistrats honoraires peuvent actuellement exercer certaines fonctions juridictionnelles limitativement énumérées : juge de proximité, président du tribunal des affaires de sécurité sociale, président du tribunal du contentieux de l'incapacité, membre de la cour régionale des pensions de Paris.

Le projet de réforme organise le recrutement de magistrats honoraires pour compléter les formations collégiales des tribunaux de grande instance et de cours d'appel, ou exercer les fonctions de substitut du procureur de la République ou de substitut général dans les cours d'appel.

**Le Syndicat de la magistrature est clairement opposé à un tel type de recrutement puisqu'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 pourront être recrutés pour une durée de 5 ans et pourront exercer leurs fonctions jusqu'à l'âge de 72 ans.

Juges de proximité, magistrats recrutés à titre temporaires, magistrats honoraires : le ministère multiplie les recrutements de magistrats au statut précaire, mais qui permettent aux juridictions de tourner à plein régime pour évacuer leurs stocks. Si le syndicat de la magistrature a obtenu qu'à minima, les formations collégiales ne puissent comprendre plus d'un assesseur choisi parmi ces magistrats, il regrette ces choix discutables.

II. Dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature

Article 32 et 33 : prévention des conflits d'intérêts et déclarations de patrimoine des membres du CSM

Le projet de réforme modifie la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature pour y introduire des dispositions destinées à prévenir les conflits d'intérêts. Le Syndicat de la magistrature a toujours revendiqué le renforcement des obligations déontologiques des membres du CSM, dont certains, dans le passé, se sont illustrés par des comportements mettant gravement en cause l'impartialité du CSM. Ce rappel, inscrit à l'article 10-1 de la loi organique du 5 février 1994 est donc salutaire. Ce même article sera par ailleurs modifié pour permettre la saisine de la formation plénière du CSM, non seulement par le président de l'une ou l'autre des formations, mais également par 6 autres membres d'une des formations dont au moins un magistrat et une personnalité qualifiée, disposition qui

permettra, en cas de besoin, de passer outre l'inertie des présidents des deux formations du CSM.

L'obligation de déclaration de patrimoine pour les membres du CSM qui n'y seraient pas déjà soumis par ailleurs n'appelle pas d'observations de notre part.

### III. Dispositions diverses et transitoires

L'article 34 et 35 du projet de loi contient des dispositions diverses et transitoires qui n'appellent pas d'observations particulières, à l'exception du VI de l'article 35, qui prévoit que « l'article 76-4 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 mentionnée ci-dessus est applicable aux magistrats nommés dans leur premier poste à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020 ».

Il s'agit pour le ministère de reporter dans le temps l'obligation de mobilité statutaire introduite dans l'ordonnance de 1958 dans les suites de l'affaire dite d'Outreau et des recommandations de l'enquête parlementaire, qui imposait aux magistrats souhaitant accéder aux emplois hors hiérarchie d'accomplir un détachement auprès d'une autre administration, d'une entreprise, ou d'une institution.

Le Syndicat de la magistrature regrette qu'une fois de plus, les difficultés matérielles de mise en œuvre d'une réforme législative entraîne un report de son entrée en vigueur, alors que le ministère avait envisagé, dans un premier temps, d'assouplir cette obligation, d'une part en en modifiant la durée, d'autre part en prévoyant que cette mobilité statutaire, dont l'intérêt reste entier au regard de la nécessaire ouverture de l'institution judiciaire sur l'extérieur, pourrait remplacer une des deux mobilités géographiques exigées pour accéder au hors hiérarchie.