



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la grange batelière 75009 Paris

Tél. : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site: www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 26 octobre 2017

Observations sur la proposition de loi organique pour le redressement de la justice

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8% des voix aux élections à la Commission d'avancement en 2016).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

Cette proposition de loi organique fait suite au rapport d'information « *Cinq ans pour sauver la justice !* » de la commission des lois du Sénat, déposé le 4 avril 2017.

Chapitre I - Sanctuarisation des crédits de l'autorité judiciaire

L'article 1er de la proposition de loi prévoit d'insérer dans la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances deux programmes spécifiques regroupant les crédits de l'autorité judiciaire : l'un comprenant les crédits des juridictions judiciaires, l'autre affectés au Conseil supérieur de la magistrature. Il entend également exonérer les crédits de l'autorité judiciaire de la procédure de réserve.

Depuis la LOLF, la mission Justice comporte six programmes. Le programme 101 porte sur l'accès au droit et à la justice, le programme 182 sur la protection judiciaire de la jeunesse, le programme 310 sur la conduite et le pilotage de la politique de la justice et le programme 107 sur l'administration pénitentiaire. Quant au programme 166 sur la Justice judiciaire, il recouvre l'ensemble du budget pour toutes les juridictions tandis que le programme 335 concerne le Conseil supérieur de la magistrature.

L'USM se félicite tout d'abord de la proposition d'exonérer les crédits de l'autorité judiciaire des gels budgétaires. Les crédits alloués à l'autorité judiciaire sont en effet trop soumis aux variations des orientations gouvernementales, ce qui a un impact considérable sur le nombre de recrutements annuels. Les vacances de postes en juridictions sont pléthores et entraînent des dysfonctionnements récurrents des juridictions alors même que la charge de l'autorité judiciaire ne cesse d'augmenter.

L'USM demande par suite une loi de programmation pluriannuelle sur le budget de l'autorité judiciaire fixant les moyens humains et financiers.

Au-delà de la consécration dans la loi de finances des deux programmes spécifiques 166 et 335,

L'USM demande que la Justice judiciaire cesse de constituer un programme au sein de la mission "Justice" pour devenir une mission distincte comme cela est le cas pour les juridictions administratives et financières (Mission « Conseil et contrôle de l'État ») qui ont acquis cette autonomie budgétaire indispensable à la reconnaissance de l'indépendance et au bon fonctionnement de la République.

Chapitre II – Dispositions relatives au statut de la magistrature

La proposition de loi organique prévoit que :

- nul magistrat ne puisse être affecté moins de 3 années et plus de 10 années dans la même juridiction (article 2 de la proposition pour les magistrats non spécialisés, article 8 pour les conseillers et avocats généraux référendaires) ;
- nul chef de juridiction ne puisse être affecté moins de 3 années et plus de 7 années dans la même juridiction (article 9 et 13 pour les présidents et procureurs, article 11 pour les premiers présidents et article 12 pour les procureurs généraux) ;
- nul magistrat ne puisse être exercer la même fonction spécialisée moins de 4 années et plus de 10 années dans une même juridiction (article 10).

Ces nouvelles dispositions seraient applicables à tous les magistrats nommés après le 1er septembre 2018, tandis que les magistrats exerçant depuis plus de 10 années dans une même juridiction à cette même date bénéficieraient d'un délai de 3 ans pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions.

Le rapport d'information¹ note que 31 % des magistrats ont effectué une mobilité en 2015 alors que le taux de mobilité n'est que de 4,2% pour les cadres de catégorie A+ de la fonction publique en 2014. Il y est relevé que cette mobilité contribuerait à désorganiser les juridictions en ce qu'elle permet, chaque année, à tout magistrat de présenter sa candidature à tous les postes, même déjà occupé. Le rapport relève aussi que la mobilité constitue une préoccupation importante exprimée par les chefs de cours et de juridictions comme étant en lien étroit avec celui des vacances de postes et susceptible de nuire à la qualité des décisions de justice rendues ou au suivi efficace des dossiers.

La proposition de loi vise, selon son auteur, à mieux encadrer le régime de mobilité et inscrire dans le statut les règles déjà appliquées par le Conseil supérieur de la magistrature afin de garantir leur application.

L'USM est particulièrement hostile à la possible adoption de ces nouvelles règles. En effet d'une part, elles heurteraient de plein fouet le principe d'inamovibilité des juges du siège. D'autre part, loin de favoriser un meilleur fonctionnement des juridictions, elles seraient de nature à rigidifier, de manière excessive et inutile, le statut des magistrats tout en ne répondant nullement aux problèmes liés aux vacances de postes.

A La limitation de la durée d'exercice dans une même juridiction

¹ Rapport d'information « *Cinq ans pour sauver la justice !* » Commission des lois du Sénat. Pages 73 et suivantes

L'interdiction faite aux magistrats d'être affectés plus de 10 ans dans la même juridiction heurte de plein fouet le principe d'inamovibilité des juges judiciaires. Elle porte une atteinte majeure au droit à une vie familiale normale et procède en outre d'une analyse sommaire voire erronée du phénomène de mobilité dans la magistrature.

1 L'atteinte frontale au principe d'inamovibilité

L'USM rappelle que cette règle constitutionnelle n'a pas été édictée pour le confort du juge mais pour garantir son indépendance qui conditionne son impartialité et l'égalité de tous devant la loi.

En l'état actuel du droit et dans l'attente d'une réforme constitutionnelle ambitieuse, sans cesse repoussée, environ 95/100 des magistrats sont nommés à l'initiative du garde des Sceaux qui propose leur nomination, le CSM ne disposant que du pouvoir de donner un avis qui doit être conforme pour les magistrats du siège mais qui est simple pour les magistrats du parquet avec la possibilité de passer outre. La carrière des magistrats est donc clairement entre les mains de l'exécutif qui décide de l'affectation des magistrats.

Actuellement, hormis les conseillers référendaires et les avocats généraux référendaires sur le statut desquels nous reviendrons, aucun magistrat n'a l'obligation de demander une nouvelle affectation et donc de se soumettre à la volonté du pouvoir exécutif à certains moments de sa carrière.

Il ne faut pas confondre en effet la durée maximale d'exercice des fonctions de chefs de cour et de chefs de juridiction ou la durée maximale d'exercice des fonctions de magistrats exerçant des fonctions spécialisées et l'obligation d'effectuer une mobilité. Dans le premier cas, les chefs de cour et de juridiction rejoignent, à l'expiration du délai de 7 ans, la Cour de cassation ou la cour d'appel, sur le poste support sur lequel ils ont été nommés. Les magistrats spécialisés rejoignent, à l'expiration du délai de 10 ans, le siège de la juridiction où ils exercent leurs fonctions. Ils ne sont donc pas contraints de former de nouveaux desiderata, même s'ils sont libres de le faire. Tel ne serait pas le cas de l'ensemble des magistrats qui seraient contraints, au bout de 10 années, de quitter, sans qu'ils y consentent, la juridiction où ils exercent.

On imagine aisément les pressions qui pourront être exercées, de manière insidieuse ou détournée, dans le traitement des affaires sensibles, sur des magistrats qui arriveront à proximité de l'échéance des 10 ans. Même si le pouvoir en place ne cède pas à cette tentation, le soupçon sera toujours possible.

L'auteur de la proposition se prévaut à titre de précédent, sans approfondir autrement sa réflexion, de l'obligation faite aux conseillers et avocats généraux référendaires de présenter des demandes d'affectation, hors Cour de cassation, avant d'atteindre 10 ans d'exercice dans leurs fonctions.

Cette disposition vise en fait à permettre un renouvellement diversifié, régulier et équilibré des membres de la Cour de cassation et à empêcher que les conseillers et avocats généraux référendaires ne restent dans leurs fonctions jusqu'à leur nomination dans des fonctions de conseillers ou d'avocats généraux, limitant ou interdisant ainsi un renouvellement des référendaires et créant une filière unique d'accès aux postes de conseillers et avocats généraux. Cette entorse au principe de l'inamovibilité est toutefois limitée et s'applique non aux juges du fond mais à une petite partie des membres de la cour suprême qui ne peuvent pas être nommés sur des postes support qui pourraient les accueillir à l'expiration du délai de 10 ans mais qui pourront, ce qui est effectivement le cas, revenir en avancement dans cette Cour après cette mobilité. Cette exception ne peut donc être sérieusement invoquée pour justifier une limitation générale à 10 années de la durée d'exercice dans une même juridiction.

Le Conseil Constitutionnel a rappelé (décision n°: 2001-445 DC du 19 juin 2001) que « *si le*

législateur organique peut organiser la mobilité des magistrats en limitant la durée d'exercice de certaines fonctions judiciaires, il doit déterminer les garanties de nature à concilier les conséquences qui en résultent avec le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège ».

La proposition de loi ne comporte aucune des garanties indispensables exigées par la Constitution. Le magistrat est à l'issue du délai de 10 ans soumis à la volonté de l'exécutif qui pourra l'affecter à plusieurs centaines de kilomètres de ses bases. Il s'agit d'une atteinte majeure à l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Non seulement la limitation de la durée d'exercice dans une même juridiction heurte de plein fouet la règle de l'inamovibilité mais elle porte atteinte aux conditions de vie des magistrats.

2 Une atteinte majeure au droit à une vie familiale normale

Enoncé par l'*article 8* de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des droits fondamentaux, ce droit a également été dégagé par le Conseil constitutionnel du dixième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 selon lequel " *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ". √

La limitation à 10 ans de la durée d'exercice dans une même juridiction compromet la vie familiale des magistrats, spécialement de ceux qui, en raison de contraintes familiales passagères ou constantes, ne peuvent changer de lieux de vie. Tel est le cas notamment des magistrats dont le conjoint exerce une profession libérale ou ne peut bénéficier d'une mutation professionnelle, de ceux dont les enfants sont scolarisés dans des établissements spécialisés, de ceux qui assistent des ascendants ou descendants malades ou dépendants. Même en dehors de ces cas particuliers, le droit à une vie familiale normale exclut qu'un magistrat puisse être contraint soit de déménager, soit de quitter sa famille, quels que soient la situation de son conjoint, l'âge de ses enfants, le stade de leur scolarité.

À l'expiration de 10 années d'exercice, ce texte imposerait aux magistrats, quelles que soient leurs contraintes personnelles et familiales, de postuler sur des postes situés dans 3 et même 6 cours d'appel différentes et donc quitter leur famille pour s'installer à plusieurs centaines de kilomètres de leur base.

Le bénéfice attendu de cette mesure est hors de proportion avec les inconvénients prévisibles.

Une telle exigence de mobilité n'est pas posée pour les magistrats administratifs ni pour les magistrats des juridictions financières, sans qu'on ne comprenne les raisons de cette différence de traitement. La nécessité pour les magistrats de remettre en cause leurs pratiques et d'éviter une trop grande proximité - source de conflits d'intérêts - avec la population du ressort ainsi qu'une certaine connivence avec les auxiliaires de justice n'est pourtant pas propre à la magistrature judiciaire.

Plus grave, la mesure proposée, censée remédier aux effets d'un immobilisme des magistrats préjudiciable au fonctionnement de l'institution, repose sur une analyse plus que sommaire, voire erronée de ce phénomène.

3 Une analyse sommaire voire erronée de l'immobilité dans la magistrature

L'immobilisme dans la magistrature est un mythe.

Une récente étude publiée par le CSM, intitulée « Mouvements et mobilité d'un corps » fait le constat que la mobilité fonctionnelle des magistrats est bien réelle et qu'au-delà de neuf ans

d'ancienneté le nombre de ceux qui n'ont connu qu'un seul type de poste est résiduel.

Par ailleurs, les avancements sur place constituent une faible minorité (12,31% en 2015 et 2016).

En outre, la proposition de loi ignore totalement, faute d'étude d'impact, les conséquences qu'induirait ces dispositions, tant sur le nombre de mises en disponibilité provoquées par un célibat géographique prolongé que sur la durée de leurs trajets professionnels.

Il est enfin particulièrement paradoxal de se plaindre d'une trop grande mobilité des magistrats et de leur imposer une mobilité obligatoire tous les 10 ans.

En réalité, d'une part, le fait de rester longtemps dans une même juridiction permet une connaissance fine et précise d'un ressort et de sa population et facilite l'exercice de fonctions juridictionnelles.

D'autre part, le but poursuivi par cette mesure est déjà atteint ou peut l'être si nécessaire (par exemple par un changement de service) compte tenu des éléments suivants :

- la remise en cause de pratiques professionnelles est favorisée par l'arrivée de nouveaux collègues, que permet la mobilité actuelle des magistrats ;
- l'exercice, pendant une longue durée, dans une même juridiction ne fait pas obstacle - loin s'en faut - à un changement de service et donc de contentieux (service du contentieux routier vers le contentieux financier, service des mineurs vers le traitement en temps réel, pour les magistrats du parquet ; service de l'exécution vers le service des affaires familiales, pour les magistrats du siège). Ces changements de service sont source de renouvellement et d'enrichissement sans qu'il soit besoin nécessairement de changer de juridiction ;
- les obligations déontologiques des magistrats visant notamment à prévenir les conflits d'intérêts sont très complètes et ont récemment été renforcées par la loi n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature ;

La limitation générale à 10 années de la durée d'exercice dans une même juridiction n'améliorera en rien le fonctionnement des juridictions qui souffrent principalement d'un sous-effectif chronique et de vacances de postes nombreuses. Les bénéfices attendus de cette réforme sont hors de proportion avec l'atteinte au principe constitutionnel d'inamovibilité des magistrats du siège qui garantit l'égalité de tous devant la loi et avec les atteintes intolérables aux conditions de vie des magistrats.

Ces dispositions seraient d'autant plus inacceptables qu'elles s'accompagneraient de dispositions visant à contraindre les magistrats à présenter des desiderata dans 3 ou même 6 cours d'appel différentes à l'issue de la durée maximale d'exercice dans une même juridiction.

B. L'obligation de présenter des desiderata s'étendant sur le ressort 3 ou 6 cours d'appel à l'issue à l'issue de la durée maximale d'exercice dans une juridiction

La présente proposition de loi prévoit :

- 9 mois au plus tard avant la fin de la 10ème année d'exercice de leurs fonction, les

magistrats fassent connaître au garde des Sceaux l'affectation qu'ils souhaiteraient obtenir, dans 3 juridictions au moins, appartenant à des ressorts de cours d'appels différents ;

- 6 mois au moins avant la fin de la 10^{ème} année d'exercice des fonctions de ces magistrats, le garde des sceaux puissent les inviter à présenter 3 demandes supplémentaires dans 3 autres juridictions appartenant à des ressorts de cours d'appels différents
- si les magistrats n'ont pas exprimé de desiderata, le garde des Sceaux leur propose une affectation dans 3 juridictions et s'ils refusent cette proposition, ils sont nommés dans l'une des juridictions aux fonctions proposées.

Ces dispositions seraient d'autant plus choquantes qu'elles contraindraient les magistrats à solliciter au moins 3 postes dans 3 cours d'appel différentes et même 6 postes dans 6 cours d'appel différentes, sans que le garde des Sceaux n'ait à justifier de l'impossibilité de nomination sur les 3 premiers postes demandés.

Ces dispositions ne satisfont en rien aux garanties exigées par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2001-445 DC du 19 juin 2001 et permettant de concilier les conséquences de la mobilité avec le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège.

À l'expiration du délai de 10 ans en effet, les magistrats ne rejoignent pas un poste support connu d'eux-mêmes au moment de leur nomination mais sont susceptibles, au gré du pouvoir exécutif, d'être nommés à des centaines de kilomètres de leur lieu de vie.

Les magistrats seraient ainsi contraints soit de déménager et de vivre loin de leur famille, si celle-ci n'est pas mobile, ce qui accroîtra les risques psycho-sociaux, soit de prendre une disponibilité, ce qui augmentera les vacances de postes dans la magistrature.

Enfin, la proposition de loi prévoit, en son article 2 II 2^{ème} alinéa, que « *Par dérogation, les magistrats ayant exercé leurs fonctions depuis au moins 10 années dans la même juridiction au 1^{er} septembre 2018, se mettent en conformité avec les obligations résultant du dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dans sa rédaction résultant du I du présent article, dans les 3 années suivant le 1^{er} septembre 2018* ».

Ces dispositions porteraient également atteinte au principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière, principe rappelé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Elles s'appliqueraient en effet non seulement aux magistrats nommés à partir du 1^{er} septembre 2018, mais également à ceux ayant exercé leurs fonctions depuis au moins dix années à cette date. Ceux-ci devraient se conformer à cette nouvelle obligation de mobilité dans les trois années de celle-ci. Ces dispositions aboutiraient à rompre l'égalité envers des magistrats qui, lorsqu'ils ont été nommés à ce poste, ignoraient ces modalités d'affectation.

Là encore ces dispositions sont incompatibles avec les garanties indispensables rappelées par le Conseil constitutionnel dans son considérant 31 de la décision précitée : « *Considérant, enfin, que ces dispositions de portée générale s'appliqueront à tous les titulaires des fonctions en cause ; qu'en les acceptant, les magistrats, pleinement informés de la limitation dans le temps de ces fonctions, auront consenti aux modalités d'affectation prévues par la loi organique à l'expiration des délais fixés par celle-ci* » .

C. la durée minimale d'exercice

Actuellement, il n'existe aucune obligation statutaire de durée minimale d'exercice dans une juridiction.

Cependant, le Conseil supérieur de la magistrature a développé une jurisprudence tendant à imposer une durée minimale d'exercice de 2 ans dans une même fonction (3 ans pour les premières fonctions et celles de chefs de cours). Néanmoins, il autorise certaines exceptions en considération de la situation personnelle du magistrat et des besoins de l'Institution.

Ces exceptions aux principes sont toutes appréciées in concreto et rien ne permet de considérer qu'elles sont excessives.

Supprimer une telle souplesse rigidifierait de manière exorbitante la gestion du corps des magistrats.

La limitation proposée procède d'une mauvaise analyse des causes de la mobilité constatée et aura des effets catastrophiques sur la gestion des risques psycho-sociaux. Une réflexion particulière s'impose également s'agissant des chefs de cour et de juridiction.

1) Une mauvaise analyse des causes de la mobilité

L'auteur de la proposition se fourvoie lorsqu'il énonce que le taux de mobilité contribue à désorganiser les juridictions. Cette désorganisation a pour origine première les vacances de postes.

Le taux de mobilité important est la conséquence des vacances de postes et non l'inverse.

Il convient de souligner que, si mobilité il y a, c'est que la chancellerie donne suite aux desiderata présentés par les magistrats et que le CSM valide ses propositions. Le ministre a l'initiative des nominations.

L'USM rappelle, ainsi que l'a d'ailleurs relevé le rapport d'information, qu'au 1er septembre 2016, 5,5 % des postes de magistrats du siège et 8 % des postes de magistrats du parquet étaient vacants, ce phénomène étant plus important dans certaines juridictions qualifiées de peu attractives. Le rapport d'information note de plus que « *la Chancellerie tenterait de limiter la durée des vacances de postes à un an maximum par juridiction, de manière à ne pas concentrer le sous-effectif dans une même juridiction pendant plusieurs années* ». ²

En réalité, la DSJ doit répartir, dans le temps, de manière équilibrée, les postes vacants afin que les mêmes juridictions ne demeurent pas trop longtemps dans des situations insupportables. Elle gère ainsi la pénurie de magistrats et les vacances de postes.

La récente étude publiée par le CSM, intitulée « Mouvements et mobilité d'un corps » fait le constat que les mobilités seulement géographiques sont à rapprocher du nombre de postes vacants et souligne « *le lien entre la mobilité rapide et « l'appel d'air » permanent que constituent les postes vacants* ».

Au-delà des considérations personnelles exprimées par des magistrats souhaitant rejoindre une région particulière lorsqu'ils en sont éloignés, la réalité est que la mobilité des magistrats est indispensable à la gestion de la pénurie.

2 Rapport d'information « Cinq ans pour sauver la justice ! » Commission des lois du Sénat. Page 67

Une durée minimale inscrite dans la loi organique empêchera toute gestion des ressources humaines digne de ce nom, tant au niveau des juridictions en souffrance qu'au niveau des situations individuelles.

Comment concilier en effet une situation familiale ou médicale majeure avec une telle norme ?

Elle risque de compromettre l'attractivité des fonctions de magistrats, à un moment pourtant crucial pour ses recrutements. Il faut tenir compte en effet de la démographie actuelle des recrutés et de l'importance croissante des candidats qui ont déjà une expérience professionnelle, un âge plus élevé et par voie de conséquence plus fréquemment aussi des charges de famille à l'entrée dans le corps.

2) La mobilité : indicateur de RPS

Faire le constat d'un turn-over élevé chez les magistrats est révélateur de plusieurs symptômes.

Parmi eux, les risques psychosociaux dont sont victimes les magistrats occupent une place importante. L'USM a publié un Livre Blanc sur la souffrance au travail des magistrats il y a deux ans et demi « Souffrance au travail des magistrats. Etat des lieux, état d'alerte ». Un turn-over élevé fait partie des indicateurs de RPS dans une organisation quelle qu'elle soit.

Le CSM dans son rapport de 2016 tout en faisant effectivement ce constat, prend le soin de rappeler l'importance du facteur de la souffrance au travail mais aussi de celui de la culture de la mobilité qui durant des décennies a été le leitmotiv de cette institution. Désormais la tension sur les effectifs est telle (plus de 500 postes vacants) que la mobilité est un outil pour gérer la pénurie dans les juridictions. Le CSM évoque « *le résultat de la rencontre d'une offre et d'une demande* ».

L'on sait qu'actuellement les recrutements pourtant en hausse parviennent à ne combler que quelques dizaines de postes par an en raison du nombre toujours élevé de départs en retraite. Rigidifier ainsi la mobilité des magistrats alors qu'il faudra dans le meilleur des cas, dix années au moins pour résorber les déficits ne ferait que provoquer une tension encore plus grande sur les effectifs dans les juridictions et va accroître le manque d'attractivité de certaines juridictions. Le remède sera pire que le mal.

Réfléchir sur la mobilité doit mener à une action ambitieuse en faveur de l'attractivité.

L'USM partage le constat du CSM : « *Pour avancer dans ces débats, la Justice et ses réformateurs ont besoin d'en savoir plus et de pouvoir débattre* ».

Pour avoir fait l'économie de cette réflexion, l'auteur de la proposition de loi avance des solutions qui iraient à l'encontre d'une gestion des ressources humaines dignes de ce nom.

En réalité, le taux de mobilité des magistrats, à supposer d'ailleurs qu'il soit de nature à entraîner un dysfonctionnement des juridictions, devrait se stabiliser de lui-même par l'indispensable résorption des vacances de postes. Pour l'heure, il est indispensable de laisser à la Direction des Services Judiciaires et au Conseil supérieur de la magistrature la possibilité d'adapter leur doctrine à la réalité des situations des magistrats et des juridictions.

3) Le cas particulier des chefs de cour et de juridiction

S'agissant de la durée minimale d'exercice des chefs de juridiction, l'attention du législateur doit être attirée sur la difficulté du Conseil supérieur de la magistrature à pourvoir ces postes souvent peu demandés.

Imposer aux chefs de juridictions une durée minimale d'exercice de 3 années dans une même juridiction risque de rendre insurmontables certaines difficultés. Le Conseil supérieur de la magistrature a ainsi parfois été contraint d'assouplir sa doctrine quant à la durée minimale d'exercice des fonctions de chefs de juridiction et ce afin de pourvoir d'autres postes de chefs de juridictions, faute de candidats sur ces derniers.

Introduire une durée minimale dans le statut impliquerait alors de laisser des postes de chefs de juridiction vacants durant une longue période.

Il doit en outre être tenu compte des erreurs toujours possibles dans le choix des chefs de cour ou de juridiction, erreurs qui se révèlent parfois après seulement quelques mois d'exercice des fonctions et qui compromettent à la fois le fonctionnement de la juridiction et l'équilibre du magistrat concerné. Celui-ci doit pouvoir, à sa demande, être déchargé de ses fonctions, dans son intérêt et dans celui du service, sans attendre un délai de 3 ans.

D la collaboration entre magistrats du siège

L'article 4 de la proposition de loi organique tend à créer un nouvel article 3-2 prévoyant que *« lorsque la nature particulière d'une affaire le justifie, à la demande du président de la juridiction à laquelle ils appartiennent ou sont rattachés, les magistrats du siège qui ont prêté serment depuis moins de trois ans peuvent apporter au magistrat en charge de l'affaire leur concours à la préparation de la décision »*.

L'article 7 de la proposition créé quant à lui un nouvel article 21-2 ainsi libellé : *« Les auditeurs de justice jugés aptes, à la sortie de l'école, à exercer les fonctions judiciaires peuvent être nommés en premier poste magistrats du siège auprès d'un magistrat exerçant ses fonctions au sein d'une juridiction qui détient des compétences particulières ou au sein d'une juridiction spécialisée »*.

L'objectif affiché de ces dispositions est de *« permettre au magistrat en charge de l'affaire, qui seul endosserait la responsabilité du jugement, de bénéficier d'un renfort pour préparer sa décision et au jeune magistrat, qui se verrait confier le traitement d'une partie de l'affaire, d'acquérir une expérience juridique spécialisée de haut niveau au sein d'une juridiction prestigieuse. L'objectif de ces dispositions serait de créer, pour les magistrats du siège, des pôles d'excellence sur le modèle de ce qui existe déjà, pour les magistrats du parquet, avec les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) »*.³

L'USM rappelle que le parquet est un et indivisible et qu'il est donc impossible - et en tout état de cause non souhaitable - de transposer un tel fonctionnement au siège.

Même si quelques chefs de juridictions ont indiqué lors de leur audition par la mission d'information, que le siège fonctionnait ainsi il y a *« encore quelques dizaines d'années »*, ce n'est pas pour autant que de telles organisations qui peuvent être perçues comme la création de *« sous-magistrats, non responsables »* doivent être exhumées.

Les seuls moyens dont dispose un magistrat en charge d'une enquête de bénéficier d'une aide à la préparation de sa décision sont - et doivent rester - le recours à la collégialité d'une part et le recours à une équipe (assistants, greffiers) autour du juge d'autre part. Le manque de moyens humains, qui empêche le recours à de tels mécanismes, ne doit pas justifier la création d'un nouveau dispositif dont on conçoit difficilement comment il pourrait fonctionner.

³ Voir également le rapport d'information *« Cinq ans pour sauver la justice ! »* Commission des lois du Sénat. Pages 237 et suivantes

Quant à la volonté de permettre à un «*jeune magistrat d'acquérir une expérience juridique spécialisée de haut niveau au sein d'une juridiction prestigieuse*», elle paraît très étonnante, puisqu'il ne traiterait alors qu'une partie d'un dossier sans en avoir la moindre responsabilité.

Ce dispositif est en outre dangereux car il permet à un chef de juridiction d'affecter un jeune magistrat au traitement d'un contentieux sans que le magistrat en charge du dossier ait sollicité quelque aide que ce soit. Se profile ainsi une possible atteinte au principe du juge naturel et une éventuelle immixtion par ce biais du président de juridiction dans le traitement d'affaires sensibles.

L'USM est donc opposée à ces nouvelles dispositions.

E. L'obligation de formation des nouveaux chefs de juridictions

L'article 6 de la proposition de loi organique tend à créer, dans les trois mois de leur installation, une obligation statutaire de formation spécifique à l'exercice de leurs fonctions ayant pour objet le développement des compétences d'encadrement, d'animation et de gestion au sein d'une juridiction, pour les chefs de juridictions et de cours.

L'USM est naturellement tout à fait favorable au développement de la formation des chefs de cours et de juridiction.

Elle relève cependant que le délai de trois mois paraît beaucoup trop contraint et irréaliste. Les chefs de cours et de juridictions pouvant être nommés tout au long de l'année, il semble préférable de regrouper plusieurs chefs de juridictions à une même session de formation et ce d'autant que matériellement, l'ENM sera dans l'incapacité matérielle d'organiser une formation dans les 3 mois de la nomination de chaque nouveau chef de juridiction.

Un délai minimal de 6 mois devrait être prévu.

Chapitre III Dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature

La sélection et l'évaluation des chefs de juridiction

Les articles 14 et 15 de la proposition de loi organique prévoient d'insérer dans la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature des dispositions fixant la liste des qualités attendues des chefs de cours et de juridictions et que le CSM doit spécialement apprécier pour fonder ses décisions avant toute nomination.

Par ailleurs, l'article 5 de la présente proposition précise que les critères ainsi énumérés doivent être vérifiés également au moment de l'évaluation des chefs de juridictions.

L'USM a toujours approuvé la détermination et la communication par le CSM des critères précis qui président au choix des chefs de cour et de juridiction.

Elle ne peut qu'approuver que ces critères soient précisés dans la loi organique, ce qui contribue à une plus grande transparence dans le processus de nomination des magistrats.

Il convient toutefois de souligner l'ambiguïté ou l'absence de pertinence de certains critères, tel que celui de l'aptitude à diriger et gérer et l'activité de la cour d'appel ou de la juridiction pour les procureurs généraux ou les procureurs, étant précisé que ces magistrats n'ont pas vocation à diriger

l'entière activité de la cour ou du tribunal et notamment pas celle des magistrats du siège.

Il en va également de l'aptitude à rendre compte au procureur général pour les procureurs, qui ne constitue pas une qualité fondamentale, surtout en l'absence de définition précise, en dehors de la circulaire du 31 janvier 2014, des affaires dont il convient de rendre compte à l'échelon des cours d'appel.

En revanche à l'aptitude à conduire ou animer le dialogue social qui fait partie des critères communs aux premiers présidents, présidents, procureurs généraux et procureurs pourrait être ajoutée l'aptitude à repérer et prévenir les risques psycho-sociaux et à y apporter une réponse adaptée.

L'USM est enfin favorable à une évaluation des chefs de cour et de juridiction sur la base de critères précis comprenant notamment ces derniers critères.