

ANNEXE 8



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 21 juillet 2020

Attractivité des fonctions de chefs de juridiction Contribution de l'USM à la réflexion du CSM

À plusieurs reprises, le CSM a regretté une diminution, voire un manque de candidatures aux fonctions de chef de juridiction, particulièrement au premier grade. Cela aboutit à un choix restreint au sein d'un petit nombre de candidats pour le CSM (siège). Cette situation complique sa tâche et entrave son pouvoir de choisir le candidat le plus adapté au poste. Un groupe de travail dédié à l'attractivité des fonctions de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire a donc été constitué par le CSM en 2020. Cette note présente la contribution de l'USM à cette réflexion.

Dans son rapport d'activité pour 2018, le CSM s'inquiète de la baisse constante du nombre de candidats aux postes de premiers présidents et présidents. Le CSM en conclut que « la question de l'attractivité des postes de chefs de juridiction, déjà relevée dans les précédents rapports, devient donc cruciale. Elle met en cause non seulement la diversité du choix de candidats se présentant au Conseil, mais aussi la durée des vacances de ces postes dans des juridictions déjà en difficultés ». Il propose ensuite des pistes de réflexion sur l'attractivité des fonctions de chef de juridiction. L'USM est en accord avec l'ensemble des améliorations proposées (mentionnées pour mémoire à la fin de ce document).

Les souhaits des magistrats, qu'ils soient ou non chefs de juridictions, en termes de qualité de vie et de respect de leur vie familiale, sont parfaitement légitimes. Les chefs de juridiction sont actuellement nombreux à être insatisfaits de leurs conditions d'exercice, alors que leurs fonctions les passionnent le plus souvent.

Il est certain qu'en l'absence de réelles marges de manœuvre en moyens humains et budgétaires, les conditions d'exercice de ces postes sont d'autant plus difficiles que les avantages tant financiers que statutaires sont presque inexistantes.

1 - Repérages et motivation de nouveaux candidats

La gestion des ressources humaines se limite, dans la magistrature, aux aspects administratifs de la gestion des effectifs et des vacances de postes. La gestion prévisionnelle des carrières et la valorisation des compétences sont laissées de côté.

L'évaluation bisannuelle devrait être largement améliorée afin de permettre cette prospective, plutôt que de constituer un bilan figé des deux années écoulées.

Dans ce même objectif, l'élargissement de formations de type CADEJ permettrait à ceux qui le souhaitent de diversifier leurs connaissances dans le domaine de l'administration, du management...

Cependant, aucune formation ne pourra jamais pallier l'absence des qualités humaines nécessaires à l'exercice des fonctions de chef de juridiction. Or, ces qualités, qui sont des prérequis, ne ressortent pas clairement des évaluations, trop standardisées. A cet égard on peut espérer que le guide méthodologique de l'évaluation professionnelle en préparation permettra de pallier ces manques. Toutefois, les chefs de juridictions dénués de qualités d'écoute et d'attention à l'autre ne deviendront pas meilleurs avec le temps ou grâce à une formation.

La DSJ met progressivement en place des entretiens poussés avec les candidats aux fonctions de procureur et un suivi des procureurs nommés.

2 - Un soutien logistique indispensable

- Dans la préparation à la prise de poste :

Le rapport rendu par l'IGJ en 2017 sur la féminisation des métiers de la justice indiquait déjà : *« La mobilité enfin doit être davantage accompagnée, notamment par le développement de dispositifs d'aide à la mobilité du conjoint, d'accompagnement institutionnel pour la recherche d'un logement ou la scolarisation des enfants ainsi que par la rationalisation du calendrier des mouvements »*. Depuis, bien peu a été fait.

L'USM sollicite cet accompagnement pour tous les magistrats et prioritairement pour ceux nommés dans des juridictions peu attractives et pour les chefs de juridiction.

La rationalisation du calendrier des mouvements est peu visible du côté de la DSJ. Seul le CSM s'est désormais fixé pour objectif de recentrer les mouvements de chefs de juridiction au siège sur deux projets de nomination annuels.

La localisation de la juridiction, sa taille et sa proximité d'une grande ville sont des facteurs importants de variabilité du nombre de candidats. Ce sont les petits TJ isolés qui restent les moins attractifs.

Le développement de logements mis à disposition (contre loyers) ou d'aide à la recherche de logement comme peuvent le faire d'autres ministères (ministère de l'Intérieur) est indispensable pour permettre au chef de juridiction nommé d'être rapidement opérationnel, sans contrainte matérielle excessive pour organiser son arrivée. Un service ad hoc pourrait par exemple être créé au secrétariat général pour centraliser ces opérations matérielles (lequel pourrait prendre appui sur les services d'autres ministères -notamment le ministère de l'Intérieur- qui ont l'habitude de gérer cela pour certains de leurs agents) et permettre aux chefs de juridictions d'y avoir recours dès leur nomination confirmée. Ainsi, le délai de vacance du poste sera écourté et le nouveau chef de juridiction pourra se consacrer plus facilement à ses nouvelles fonctions.

Une aide à la mobilité du conjoint et à la scolarisation des enfants serait également très utile, pour les chefs de juridiction comme pour tous les magistrats.

- Modification du calendrier des nominations pour éviter les célibats géographiques prolongés

La volonté du CSM de limiter, au siège, les projets de nomination des chefs de juridiction à deux par an devrait permettre de répondre partiellement à cette problématique.

Il serait particulièrement pertinent que la DSJ fasse de même et se limite à nommer des procureurs dans le cadre des trois principales transparences annuelles de février, juin et octobre.

- Dans l'exercice des fonctions :

Le CSM a relevé dans son rapport d'activité pour 2018 que la désaffection était moins marquée pour les postes de présidents de petites juridictions HH.

Pour l'USM, cette relative attractivité des petites juridictions HH peut être le résultat de plusieurs facteurs. D'une part, ces juridictions restent à taille humaine tout en évitant les écueils des juridictions plus petites dans lesquelles les tâches administratives sont tout aussi importantes et la pénurie plus difficile à pallier. D'autre part, la rémunération est plus avantageuse. Même si les fonctions de chefs de juridiction sont choisies par appétence et non pour leurs conditions financières, il est évident qu'un poste HH est plus attractif qu'un poste Bbis. Les contraintes administratives, les réunions avec la cour d'appel et tous les partenaires sont identiques alors que la charge juridictionnelle est plus importante.

L'USM considère donc que, pour rendre ces fonctions plus attractives, l'équipe autour du chef de juridiction devrait être développée, notamment dans les petites juridictions, permettant ainsi d'éviter l'écueil du chef isolé qui doit se consacrer à la fois à des tâches administratives prenantes et à des fonctions juridictionnelles conséquentes.

Ainsi, il est indispensable que chaque chef de juridiction dispose *a minima* d'un secrétariat dédié et qu'un secrétariat général soit systématiquement créé dans les juridictions des groupes 1 et 2. Par ailleurs, une réflexion sur l'élargissement du dispositif des directeurs de cabinet doit être menée. Chaque chef de juridiction devrait disposer d'un directeur de cabinet ou de l'affectation d'un directeur de greffe spécifiquement affecté au « cabinet » du chef de

juridiction et dédié aux tâches administratives qui sont de la compétence du chef de juridiction. Le choix de ce collaborateur privilégié devra être validé *in fine* par le chef de juridiction concerné.

Par ailleurs, toutes les juridictions devraient *a minima* comprendre deux postes de VP et un poste de VPR, ainsi qu'un poste de 1^{er} VP Bbis pour les groupes 2 et 3, afin d'éviter l'absence de hiérarchie intermédiaire dans les juridictions moins attractives et une trop grande solitude du chef de juridiction. Cela permettrait aux chefs des petites juridictions d'organiser plus aisément les services, voire de déléguer une partie de leurs fonctions juridictionnelles et de leurs responsabilités administratives, et de prendre tout simplement des congés pour concilier leurs fonctions avec leur vie personnelle.

Enfin, il pourrait être proposé à tous les chefs de juridiction nouvellement nommés un accompagnement professionnel sous la forme d'un tutorat par un autre chef de juridiction plus expérimenté et volontaire pour répondre aux questions liées à l'entrée en fonction.

3 - Une amélioration significative des conditions financières

La mobilité imposée par ces fonctions, qui n'est pas toujours associée à un avancement, devrait impliquer une prise en charge systématique des frais de déménagement, quelle que soit la durée d'exercice dans les précédentes fonctions.

Par ailleurs, une réflexion s'impose sur le montant de la rémunération perçue par les chefs de juridiction. Certaines avancées ont été obtenues : Bbis pour tous les postes de 1^{er} grade et augmentation de la prime forfaitaire liée à la fonction. Cependant, cette prime forfaitaire de l'arrêté du 3 mars 2010 a été largement augmentée mais pour certains groupes seulement. L'USM sollicite une harmonisation de la prime forfaitaire à hauteur de 50% pour l'ensemble des chefs de juridiction quel qu'en soit le groupe. De plus, tous les magistrats nommés sur des postes de chefs de juridiction du 1^{er} grade ne peuvent nécessairement prétendre à la rémunération attachée au Bbis. Pourtant ils supportent les mêmes sujétions que les autres chefs de juridiction ! Il paraît donc indispensable de réfléchir à une indemnité complémentaire les concernant.

Enfin, l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation, versée mensuellement aux chefs de cour et de juridiction, est fixée à un montant dérisoire (50 euros pour les présidents) et devrait être considérablement augmentée. A défaut, l'autonomie budgétaire des juridictions devrait être développée, avec une partie du budget affecté aux frais de représentation, sur factures, pour éviter la confusion entre dépenses personnelles et budget public s'agissant de dépenses engagées à qualité.

4 - Les conditions statutaires d'exercice des fonctions

Le statut prévoit actuellement une durée maximale de sept ans d'exercice en qualité de chef de juridiction, quel que soit la juridiction concernée.

La Chancellerie envisage de réduire cette durée maximale à cinq ans, éventuellement renouvelable une fois, afin de réduire les inconvénients liés à une erreur dans le choix du candidat.

Ce projet appelle plusieurs critiques majeures.

Premièrement, la limitation de la durée maximale d'exercice statutaire ne peut pas être la solution au problème posé par la nomination d'un chef de juridiction qui s'avère défaillant. D'une part, laisser exercer pendant cinq ans un président ou un procureur de la République qui ne parvient pas à remplir ses missions pose problème. D'autre part, il est déjà arrivé que des chefs de juridiction ou de cour rencontrant des difficultés dans l'exercice de leurs fonctions soient nommés à la tête d'autres juridictions, ce qui prouve que le cœur du problème réside dans l'évaluation des chefs de juridiction et l'absence d'évaluation des chefs de cour et non dans la durée maximale d'exercice.

Deuxièmement, le caractère renouvelable de la durée maximale d'exercice n'apparaît pas compatible avec la nécessaire indépendance dont les chefs de juridiction et de cour doivent faire preuve, rapprochant quelque peu leur nomination du mandat.

L'USM est donc totalement opposée à cette proposition qui risquerait de freiner les initiatives, de favoriser la crainte de déplaire et de ne pas être reconduits, surtout pour les chefs de parquet dont la carrière est toujours entièrement entre les mains du ministre de la Justice. Sur quels critères les chefs de juridiction seraient-ils ou non reconduits ? Il n'existe à ce jour aucun moyen autre que l'évaluation de mesurer leurs qualités et compétences. Or, la médiocrité du système actuel d'évaluation ne permet justement pas cette mesure.

En effet, le CSM (tout comme la DSJ) ne dispose actuellement que des évaluations réalisées par les chefs de cour. Or, il est clair que ce document a une très faible valeur informative, les évaluations étant, dans leur grande majorité, lisses et standardisées. Pire, pour les chefs de cour, aucune évaluation n'est prévue.

L'évaluation élargie dont l'expérimentation est envisagée pourrait être une solution (cf. observations de l'USM devant le groupe de travail présidé par Guy Canivet, en annexe). Elle devrait permettre une connaissance plus fine et plus objective des qualités réelles des magistrats évalués, dans l'objectif d'une amélioration de leurs pratiques. L'USM a sollicité son extension aux chefs de juridiction volontaires.

Cependant, ce n'est qu'à plusieurs conditions et notamment celle d'un comité d'évaluateurs dépendant uniquement du CSM, afin de ne pas risquer de porter atteinte à l'indépendance des magistrats évalués. Il conviendra d'en tirer un premier bilan et de s'assurer de sa pertinence dans le cadre d'une utilisation à des fins de gestion de carrière, avant d'envisager le cas échéant sa généralisation à l'ensemble des chefs de juridiction.

En définitive, à bref délai aucun système fiable d'évaluation ne permet de garantir une telle limitation de la durée de fonction avec le correctif de la reconduction possible, de sorte que la durée actuelle de sept ans apparait comme un compromis satisfaisant. En tout état de

cause, pour l'USM, si une modification statutaire devait avoir lieu, elle ne pourrait porter que sur la durée des fonctions et non sur leur caractère non renouvelable.

5 - Les perspectives de carrière

Le CSM installé en 2019 a mis en place une nouvelle pratique d'audition des présidents et premiers présidents arrivés dans leur quatrième année de fonction.

De tels entretiens sont également mis en place par la DSJ pour les procureurs de la République à partir de leur 4^{ème} année de fonction.

L'USM estime que cette pratique innovante est très intéressante et devrait permettre à l'autorité de nomination d'être plus proactive et de mettre en place un embryon de gestion des ressources humaines pour les chefs de juridiction au siège. Néanmoins, cet entretien pourrait intervenir dans le cours de la troisième année pour les présidents de juridictions des groupes 3 et 4, qui sont plus susceptibles de se trouver en difficulté ou d'éprouver la volonté de changer de poste en raison de la charge de travail particulièrement lourde que représente cette fonction dans une petite juridiction.

En effet, ceux qui se projettent dans un nouveau poste de chef de juridiction doivent pouvoir se faire ainsi connaître du CSM et discuter avec ses membres du type de juridiction le plus adapté à leur profil ou du type de poste qu'ils seraient susceptibles d'occuper avant une nouvelle candidature. Ceux dont l'exercice des fonctions n'a pas été probant ou qui ne souhaitent pas être de nouveau candidats sur ces fonctions devraient se voir proposer des postes leur permettant de mettre à profit leur expérience de chef de juridiction.

Les nominations aux postes de chefs de cour de magistrats n'ayant aucune expérience antérieure en qualité de chef de tribunal judiciaire paraissent surprenantes. En effet, elles compliquent le dialogue avec les chefs de juridiction du ressort faute pour le chef de cour d'avoir pleinement conscience des spécificités de leur exercice professionnel. Certains chefs de cour apparaissent ainsi « déconnectés » et peu soutenant des juridictions de première instance. Par ailleurs, ce n'est pas un facteur de motivation pour les chefs de petites ou moyennes juridictions, dont le travail est harassant voire ingrat, et qui, sans prétendre à entrer dans une « filière », peuvent légitimement penser que faire ses preuves permet d'être ensuite choisi pour présider une juridiction plus importante.

Le CSM et la DSJ ont instauré une règle non écrite de trois ans d'exercice dans les fonctions de chef de juridiction avant une mutation. S'il est évident que cette règle a tout son intérêt s'agissant de fonctions complexes et dans lesquelles un investissement conséquent est indispensable, l'USM est opposée à porter cette « norme » au-delà de trois ans. En effet, notamment dans les petites juridictions, les présidents et procureurs peuvent légitimement aspirer à changer de poste dans leur quatrième année. Par ailleurs, les difficultés liées au célibat géographique, assez répandu chez les chefs de juridiction, ne peuvent être niées. Une mutation, même sur un autre poste de chef de juridiction, peut être de nature à faciliter la vie familiale des collègues concernés.

Le bureau de l'USM.

(rapport d'activité 2018 du CSM – Extrait)

Réflexions sur l'attractivité des fonctions de chef de juridiction

Les causes de la désaffection constatées pour les postes de chef de juridiction sont multiples et doivent, pour certaines, être recherchées au-delà même de la magistrature.

Ainsi, le faible nombre de candidats sur les plus petites juridictions, dans des ressorts souvent isolés, peut s'expliquer pour partie par l'attrait des nouvelles générations pour les métropoles. De même, si cette cause n'est pas récente, le fait que les deux membres du couple travaillent, peut conduire un certain nombre de magistrats, femmes ou hommes, à limiter leurs desiderata géographiques pour éviter d'être éloignés de leur famille, a fortiori lorsque les nominations sur les fonctions de chef de juridiction se font tout au long de l'année, déconnectées du calendrier des mutations sur les autres postes de la magistrature et, plus largement, de la fonction publique.

Dans les plus petites juridictions, la charge que représentent les fonctions de chef, dans un contexte de vacances de postes généralisées, oblige, outre les tâches spécifiques du président ou du procureur, à conserver une activité juridictionnelle intense. Ce contexte de pénurie peut aussi conduire certains fonctionnaires ou magistrats à attribuer aux chefs de juridiction la responsabilité d'une situation qu'ils subissent eux aussi de plein fouet et qui les conduisent parfois à des arbitrages peu populaires pouvant générer chez certains d'entre eux une forme de souffrance qu'il convient de ne pas minimiser. L'absence d'encadrement intermédiaire ou d'équipe venant en assistance au chef de juridiction conduit en outre à renforcer son isolement.

Ces fonctions passionnantes sont désormais considérées dans la magistrature comme ingrates et peu attractives. C'est principalement le cas dans les plus petites juridictions mais aussi dans les très grosses structures, les magistrats légitimes à postuler aux fonctions de chefs de juridiction du groupe 1 semblant désormais privilégier les fonctions de chef de cour.

Causes endogènes. Causes exogènes. Sans doute aussi une nécessité, pour les autorités de nomination, de réfléchir ensemble aux moyens de contrer cette pénurie de candidatures, pour conserver, à moyen et long terme, une possibilité de choisir le meilleur candidat pour le poste cible. Cette année, comme en 2017, certains postes de présidents de juridiction n'ont pu être pourvus qu'après un troisième appel à candidatures, la vacance de poste induite sur le long terme (jusqu'à une année pour l'un de ces postes) ne faisant que renforcer les difficultés de la juridiction concernée.

Il n'est pas ici question de formuler des préconisations mais d'évoquer des pistes pour une réflexion commune de la Direction des services judiciaires et du Conseil supérieur de la magistrature, chacun en ce qui les concerne, dans leurs pouvoirs de proposition respectifs.

Améliorer les conditions d'exercice des chefs de juridiction nécessite sans doute de réfléchir à la notion d'équipe autour du chef de juridiction.

Il ne semble pas envisageable de généraliser les postes de secrétaire général dans des juridictions où il est déjà parfois difficile de pourvoir les postes d'encadrement intermédiaire. Toutefois, il conviendrait a minima de garantir un secrétariat dédié au chef de juridiction, et de réfléchir à une généralisation des postes de chef de cabinet ou d'envisager l'affectation d'un directeur des services de greffe supplémentaire afin de seconder le chef de juridiction dans un

certain nombre de tâches purement administratives, proportionnellement plus chronophages dans les petites structures ou dans les juridictions, y compris hors hiérarchie, non pourvues de postes de secrétaire général.

Les formations des nouveaux chefs de juridiction dispensées par l'École nationale de la magistrature – tout comme les formations préparant à l'exercice des fonctions d'encadrement et d'encadrement intermédiaire – n'ont eu de cesse de se multiplier et s'améliorer. Au-delà, sans doute conviendrait-il de favoriser les conditions d'un meilleur passage de relais entre les chefs de juridiction successifs par des outils dédiés, au-delà du dossier partagé de juridiction, permettant au nouvel arrivant une prise de connaissance plus rapide et efficace des problématiques locales et du contexte de son nouvel exercice.

Une autre piste pourrait être trouvée, par-delà la seule question de la charge de travail induite par ces fonctions, en réfléchissant à une meilleure compatibilité du calendrier des nominations avec la vie familiale.

Un certain nombre de magistrats limite en effet leurs desiderata au plan géographique pour ne pas prendre le risque, en dehors d'une affectation en septembre, d'avoir à choisir entre un déménagement en cours d'année scolaire et une trop longue période de célibat géographique – ayant en outre des incidences financières.

Pourrait sans doute être imaginé un système consistant à différer l'installation dans les nouvelles fonctions après la publication de la proposition de nomination, permettant de restreindre les mouvements effectifs de chefs de juridiction à deux ou trois périodes par an (notamment janvier et septembre).

Une telle évolution présenterait en outre l'avantage de permettre de choisir le successeur avant le départ effectif du titulaire du poste, d'assurer ainsi un meilleur « tuilage » dans les prises de fonctions, et aussi de garantir une plus grande adéquation encore du magistrat proposé sur chaque poste. En effet, en l'état, les postes sont pourvus au fur et à mesure qu'ils se libèrent, tant au siège qu'au parquet, un magistrat pouvant ainsi être nommé sur le premier poste se libérant parmi ceux sur lesquels il a postulé, alors que son profil aurait pu s'avérer particulièrement intéressant pour un poste se libérant quelques semaines plus tard. Examiner ensemble un plus grand nombre de nominations permettrait aux autorités concernées d'affiner encore la sélection des candidats.

Les limites à une telle évolution se trouvent sans doute dans la répartition des compétences, en matière de nomination, entre la chancellerie et le Conseil supérieur de la magistrature, mais aussi, de manière plus résiduelle, dans la limitation à sept ans de l'exercice des fonctions de chef de juridiction.

Une réflexion mériterait d'être menée sur les questions indemnitaires. Si désormais toutes les juridictions ont été élevées au rang de Bbis, bon nombre de présidents ou procureurs de ces petites juridictions n'ont pas l'ancienneté requise pour accéder à l'échelon indiciaire permettant de bénéficier de la rémunération correspondante. Un certain nombre d'entre eux est encore exclu du bénéfice de la « nouvelle bonification indiciaire » (NBI). De fait, certains d'entre eux peuvent toucher une rémunération inférieure à celle de magistrats sous leur autorité, du fait par exemple des indemnités de fonctions, de permanence et d'astreinte des vice-présidents chargés des libertés et de la détention.

Si l'on ne postule pas sur ces fonctions pour des considérations indemnitaires, il convient toutefois que l'accès à ces fonctions n'entraîne pas une perte de revenus. Comme évoqué plus haut, en devenant chef de juridiction, certains magistrats s'astreignent à un célibat géographique, qu'il soit temporaire en attendant que leur famille puisse les rejoindre, ou sur le

plus long terme. Les frais induits par les transports, le double logement, ne sont pas négligeables et peuvent légitimement dissuader certains collègues.

Même lorsque leur famille les accompagne sur leur nouveau lieu d'affectation, le délai restreint entre la proposition de nomination et l'installation effective rend compliquées les démarches aux fins de trouver un nouveau logement, déménager, scolariser les enfants... Le ministère de la justice a décidé il y a quelques années de renoncer aux logements de fonction pour les chefs des plus grosses juridictions, sans même envisager l'hypothèse d'une augmentation de la redevance due par les bénéficiaires et alors que les cadres d'autres directions de notre ministère ont vu se développer encore récemment l'accès à de tels logements.

Au-delà des seuls avantages financiers, l'accès aux logements de fonction limitait l'embarras de rechercher en urgence un logement adapté, rendant le magistrat d'autant plus rapidement disponible pour prendre la mesure de ses nouvelles fonctions. A minima, une réflexion pourrait être envisagée pour permettre – comme d'ailleurs pour tous les personnels du ministère de la Justice – la mise en oeuvre de dispositifs d'accompagnement à la mobilité géographique comme cela existe dans d'autres ministères.

Enfin, il conviendrait sans doute d'améliorer la lisibilité du parcours des chefs de juridiction. La limitation des fonctions à 7 années génère une forme d'angoisse des intéressés dès leur 3^e ou 4^e année de fonctions, lorsqu'ils ne sont pas choisis sur un autre poste. L'actuelle mandature avait envisagé, un temps, de procéder à des entretiens avec les chefs de juridiction et de cour à l'approche de leur 3^e année de fonctions, afin de les aider à orienter au mieux leurs desiderata. Cette piste mériterait d'être affinée et supposerait que le Conseil puisse libérer un temps suffisant pour y procéder, ce que l'activité de l'actuelle mandature n'a pas permis.