

L'Attractivité des postes

Premier président de Cour d'appel
Président de tribunal judiciaire



**CONSEIL SUPERIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

Février 2021



SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
LES FONCTIONS DE PREMIER PRESIDENT DE COUR D'APPEL ET DE PRESIDENT DE TRIBUNAL JUDICIAIRE	10
SUSCITER DES VOCATIONS	16
L'image et la représentation des fonctions	16
La détection des potentiels	17
La formation des chefs de juridiction.....	21
FACILITER L'EXERCICE DES FONCTIONS	26
Le statut	26
Les moyens.....	28
La revalorisation de la situation financière des chefs de juridiction	34
AMELIORER LES PERSPECTIVES DE CARRIERE	37
CONCLUSION	39
LISTE DES RECOMMANDATIONS	41



Lettre de mission

Groupe de travail relatif à l'attractivité des postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance

L'exercice du pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination lui permet de constater la désaffection croissante dont font l'objet les fonctions de chef de cour et de chef de juridiction, même si la situation semble s'améliorer pour l'année 2019.

Pour les fonctions de premier président de cour d'appel, la situation reste préoccupante, si on prend en compte les indicateurs que sont :

- Le nombre moyen de candidatures par poste : 20,3 en 2019, 11,1 en 2018, 13,4 en 2017 contre 21,1 en 2016 et 25,3 en 2014 ;
- Le nombre moyen de candidats par poste (certains magistrats étant candidats sur plusieurs cours) : 6 en 2019, 5,6 en 2018, 5,1 en 2017, 6,8 en 2016 ;
- Le fort taux de rotation des magistrats exerçant ces responsabilités. Au cours de la mandature 2015-2018, le Conseil a ainsi proposé la nomination de 37 premiers présidents pour 36 cours d'appel. Au 15 novembre 2019, la nouvelle mandature a proposé 7 premiers présidents de cour d'appel.

Dans bien des cas, le choix du Conseil se trouve d'autant plus limité que certains candidats ne remplissent pas les conditions statutaires de nomination ou s'inscrivent en dehors des critères habituels, ou encore ont fait l'objet d'une récente proposition de nomination à un autre poste.

En ce qui concerne les chefs de juridiction, le rapport d'activité pour l'année 2018 souligne la permanence des constats. Au cours de la mandature 2015-2018, le Conseil a proposé la nomination de 146 présidents pour 164 tribunaux de grande instance. Au 15 novembre 2019, la nouvelle mandature a déjà proposé 36 présidents.

Comme pour les postes de premier président, la baisse du nombre de candidatures ne laisse pas d'inquiéter :

- 357 candidatures ont été enregistrées sur les 37 postes pourvus en 2018, soit une moyenne de 9,65 candidatures par poste (contre 11,66 en 2017, 10,5 en 2016, 18,5 en 2015 et 25 en 2014). Toutefois, en 2019, 459 candidatures ont été enregistrées pour les 36 postes pourvus soit une moyenne en hausse de 12,75.

- correspondant à 204 candidats, soit une moyenne de 5,66 en 2019, 192 candidats en 2018, soit une moyenne de 5,19 candidats par poste, du fait de candidatures croisées, donnée, elle aussi, en baisse constante puisqu'elle se situait encore à 5,9 en 2016.

Cette désaffection est particulièrement élevée pour les tribunaux correspondant à des postes du premier grade. Des appels à candidatures réitérés sont parfois nécessaires pour pourvoir un poste. Mais cette désaffection concerne également les juridictions les plus importantes.

Ces constats mettent parfois en évidence une instabilité fonctionnelle qui peut se révéler contraire à une bonne administration de la justice.

Les causes de cette désaffection sont nombreuses. 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. Dans les plus petites juridictions, la charge que représentent les fonctions de chef de juridiction, oblige, outre les tâches spécifiques du président ou du procureur, à conserver une activité juridictionnelle intense. L'absence d'encadrement intermédiaire ou d'équipe venant en assistance au chef de juridiction renforce l'isolement du chef de juridiction et à rendre la fonction peu attractive. L'absence de valorisation du statut de chef de juridiction, notamment indemnitaire, est également en question.

Pour l'ensemble de ces raisons, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège souhaite mener une réflexion, en associant à ses travaux des premiers présidents de cour d'appel et des présidents de tribunal de grande instance, sur les moyens de renforcer l'attractivité de ces postes.

Les problématiques suivantes, qui sont loin d'être exhaustives, pourront ainsi être abordées :

- La notion d'équipe autour du chef de juridiction dans les juridictions de petite taille ;
- La formation à l'exercice de ces responsabilités ;
- L'adéquation des profils aux postes à pourvoir ;
- La revalorisation du statut de chef de juridiction, incluant la question indemnitaire et la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement à la mobilité géographique ;
- L'amélioration de la gestion des carrières des chefs de juridiction compte tenu de la limitation de la durée d'exercice des fonctions.

Ce groupe de travail mènera sa réflexion au cours du premier semestre 2020 et rendra un rapport pour l'été 2020, exposant les causes de cette désaffection et les préconisations pour y pallier.

Chantal Arens

INTRODUCTION

En vertu de l'article 65 de la Constitution, la formation du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal judiciaire. En 2020, cette formation a proposé la nomination de 8 premiers présidents de cour d'appel et de 42 présidents de tribunal judiciaire.

Le nombre moyen de candidatures par poste de premier président décroît depuis plusieurs années. De 23,45 en 2014, ce nombre est passé à 15,25 en 2020¹. Il en est de même du nombre moyen de candidats par poste, certains magistrats se positionnant sur plusieurs cours d'appel, puisqu'il n'était plus que de 5,25 en 2019 contre 6,57 en 2016². A noter toutefois une augmentation en 2020 à 7,13.

Le taux de rotation des magistrats exerçant ces responsabilités est élevé et ne laisse pas d'interroger. Au cours de la mandature 2015-2018, le CSM a proposé la nomination de 37 premiers présidents pour 36 cours d'appel. En 2019, 8 premiers présidents de cour d'appel ont été nommés.

S'agissant des présidents de tribunal judiciaire, 407 candidatures pour 42 postes pourvus ont été enregistrées en 2020³, soit une moyenne de 9,69 contre 17,34 en 2015. Cela correspond à 170 candidats, soit une moyenne de 4,04.

Certaines de ces candidatures s'avèrent peu utiles, les magistrats ne remplissant pas les conditions statutaires ou les critères habituels de nomination par exemple, ce qui limite encore plus le choix du CSM pour proposer le meilleur candidat sur le poste cible. Des appels à candidatures réitérés sont parfois nécessaires pour pourvoir un poste, notamment du premier grade.

Le déficit de candidats s'observe aussi sur les juridictions les plus importantes. Pour les tribunaux judiciaires du groupe 1, les magistrats disposant des qualités nécessaires préfèrent s'orienter vers des postes de premier président de cour d'appel considérés, à tort, plus prestigieux et moins contraignants.

Ces constatations interpellent dès lors qu'il s'agit des plus hautes responsabilités de la magistrature.

Dès 2018, le CSM a consacré un focus de son rapport d'activité à l'attractivité des fonctions de chef de juridiction pour réfléchir aux causes de la désaffection constatée vis-à-vis de ces

¹ 12 en 2019, 11,1 en 2018, 13,4 en 2017, et 21,1 en 2016

² 5,1 en 2017, 5,6 en 2018

³ En 2019, 471 candidatures avaient été enregistrées pour les 40 postes pourvus soit une moyenne de 11,77. Ces chiffres correspondaient à 208 candidats, soit une moyenne de 5,20 par poste contre 5,21 en 2018 pour 193 candidats.

fonctions. Certaines tiennent au statut, d'autres se rapportent à leurs conditions d'exercice qu'elles soient matérielles ou financières. Ainsi, la charge que représentent les fonctions de chef de juridiction, notamment dans les plus petites structures, oblige les intéressés à conserver une activité juridictionnelle intense, outre les tâches spécifiques du président. Magistrats polyvalents, les présidents peuvent s'apparenter parfois à des « juges placés » au sein de leur tribunal. L'absence d'encadrement intermédiaire ou d'équipe venant en assistance renforce l'isolement et contribue à rendre la fonction peu attractive. Le statut de chef de juridiction est insuffisamment valorisé au niveau indemnitaire. Si les postes de président de tribunal judiciaire ont été élevés au rang Bbis, les magistrats nommés n'ont en revanche pas toujours l'ancienneté requise pour accéder à l'échelon indiciaire permettant de percevoir la rémunération afférente. Le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) est encore exclu d'un nombre significatif de juridictions. Il s'ensuit que certains présidents de tribunaux judiciaires perçoivent une rémunération inférieure à celle de leurs vice-présidents spécialisés notamment. Tous ces éléments finissent par rendre ces fonctions de responsabilité ingrates aux yeux de bon nombre de magistrats.

Des causes d'ordre plus personnel sont, par ailleurs, à relever. Les modes de vie changent : les nouvelles générations de magistrats sont davantage attirées par les métropoles où les deux membres du couple peuvent plus facilement développer leur carrière. Le rapport⁴ relatif à la composition socio-professionnelle du corps confirme que « *parmi les magistrates en couple, 25 % ont un conjoint cadre supérieur du privé, et plus de 10 % un conjoint profession libérale. Une telle évolution est particulièrement notable, puisque, concernant des magistrates plutôt jeunes dans la carrière, elle aura des effets importants sur les carrières de femmes, dont la mobilité résidentielle des conjoints est relativement faible.* » Les carrières sont de plus en plus régionales et les petites juridictions situées dans des ressorts isolés (quelle que soit la fonction d'ailleurs) attirent de moins en moins. Les magistrats redoutent le célibat géographique que les fonctions de premier président de cour d'appel ou de président de tribunal judiciaire, qui restent les plus exigeantes au niveau de la mobilité géographique, induisent. Ils limitent, en conséquence, leurs *desiderata* et, *de facto*, leur chance d'obtenir un poste. Ce refus ne saurait leur être reproché dès lors que le célibat géographique n'est pas le plus propice à une conciliation harmonieuse entre vie professionnelle et vie personnelle, laquelle est nécessaire pour investir pleinement ces fonctions de premier président de cour d'appel ou de président de tribunal judiciaire. Celui-ci s'accompagne d'un appauvrissement économique et culturel qui renvoie ces présidents à une vie étudiante peu valorisante et peu compatible avec de telles responsabilités. La récente crise sanitaire a encore aggravé cette situation.

Soucieux des difficultés consécutives à l'aléa de son calendrier de nomination qui était souvent décalé par rapport à celui des mutations des autres magistrats ou des dates habituelles de déménagement (rentrée scolaire, nouvelle année civile), le CSM s'est engagé à rationaliser ses transparences en les regroupant et en les articulant mieux avec celles de la direction des services judiciaires du ministère de la justice (DSJ). Premiers présidents et présidents peuvent ainsi organiser plus facilement leur vie familiale.

A l'automne 2019, la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège a créé un groupe de travail destiné à approfondir les constats du focus du rapport d'activité 2018 et

⁴ *L'âme du corps. La magistrature française dans les années 2010* (juin 2019) de MM. Yoann Demoli et Laurent Willemez, enseignants-chercheurs à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

à émettre des propositions concrètes susceptibles d’y pallier. Ce groupe a réuni sept membres du Conseil, magistrats⁵ et personnalités qualifiées⁶, ainsi que trois premiers présidents⁷ de cours d’appel et trois présidents⁸ de tribunaux judiciaires. Pour nourrir la réflexion, il a procédé à des entretiens, dont la liste figure en annexe, et diffusé un questionnaire aux magistrats des promotions 2003 à 2011 afin de recueillir directement leurs observations sur les raisons qui les dissuadent de devenir président de tribunal judiciaire et celles qui pourraient, au contraire, les encourager à candidater. Ces magistrats ont en effet acquis l’ancienneté qui devrait les inciter à postuler à un tel poste. 1.982 magistrats ont ainsi été contactés, 1.954 courriels délivrés (28 n’ayant pu l’être), et 473 magistrats ont répondu, soit 24%. Il en résulte que 72% des répondants sont des femmes et 28% des hommes et que 28% souhaiteraient devenir président d’un tribunal judiciaire dans les cinq ans à venir, 24% de femmes et 37% d’hommes, qui ont entre 40 et 50 ans (29% entre 40 et 45 ans et 38% entre 45 et 50 ans).

Le groupe de travail s’est aussi intéressé aux dispositifs mis en œuvre dans la justice administrative ou à l’étranger en interrogeant les magistrats de liaison français en Allemagne, Italie et Espagne. La crise sanitaire a toutefois compliqué le recueil d’informations.

Un correctif ne saurait être trouvé à tous les freins mis en exergue. Les contraintes familiales sont principalement avancées, dans le questionnaire réalisé, pour expliquer le déficit de candidatures sur les postes de président de tribunal judiciaire (56%). Combattre le manque d’envie d’exercer ces fonctions n’est, en outre, pas aisé. Certains facteurs personnels, comme les contraintes géographiques invoquées par 47% des répondants, pourraient néanmoins être résolus par l’évolution de certains textes ou de pratiques de nomination du CSM. C’est pourquoi, le groupe de travail a souhaité que la réflexion soit globale mais aussi pragmatique, l’objectif étant de parvenir à une série de mesures concrètes qui pourraient être facilement mises en œuvre et rendre ainsi à ces fonctions toute leur attractivité.

Le rapport s’intéresse davantage aux fonctions de président de tribunal judiciaire que de premier président de cour d’appel, même si certaines considérations d’ordre matériel et financier notamment, sont néanmoins communes. Le nombre de candidatures aux premières est en effet plus critique et les premiers présidents sont souvent d’anciens présidents, de sorte qu’agir sur le vivier des chefs de juridiction aura nécessairement des effets positifs sur celui des chefs de cour.

Les leviers se situent à tous les stades de la carrière d’un président de tribunal judiciaire : avant la nomination, pendant l’exercice des fonctions, et après. Avant d’évoquer ces pistes, il convient de rappeler ce que sont les fonctions de premier président de cour d’appel et de président de tribunal judiciaire.

⁵ M. Régis Vanhasbrouck, M. Benoît Giraud, Mme Virginie Duval

⁶ M. Georges Bergougous, Mme Natalie Fricero, M. Frank Natali, M. Olivier Schrameck

⁷ M. Jacques Boulard, premier président de la cour d’appel de Toulouse, Mme Nicole Jarno, première présidente de la cour d’appel de Colmar et Mme Gracieuse Lacoste, première présidente honoraire de la cour d’appel de Bordeaux

⁸ Mme Catherine Grosjean, présidente du tribunal judiciaire de Clermont-Ferrand, M. Jean-Baptiste Haquet, président du tribunal judiciaire de Nancy, et M. Paul Huber, président du tribunal judiciaire de Montargis jusqu’à sa nomination en qualité de directeur des services judiciaires (décret du 9 septembre 2020)

LES FONCTIONS DE PREMIER PRESIDENT DE COUR D'APPEL ET DE PRESIDENT DE TRIBUNAL JUDICIAIRE

Des attributions diversifiées au sein d'un environnement pluri professionnel

Le président de tribunal judiciaire se situe au carrefour de l'activité juridictionnelle et de la gestion du tribunal.

C'est avant tout un magistrat. Son expérience juridictionnelle et sa maîtrise des contentieux le légitiment et le crédibilisent dans l'exercice de ses fonctions.

L'indépendance de l'autorité judiciaire et la spécificité des missions de justice imposent que l'administration des juridictions soit confiée à des magistrats. C'est la raison pour laquelle le modèle de gouvernance en œuvre dans les hôpitaux, qui repose sur une dichotomie médecins/fonctionnaires gestionnaires et qui a suscité de vives critiques au cours de la crise sanitaire, a toujours été écarté au sein de l'institution judiciaire.

Le président d'un tribunal judiciaire doit se positionner comme une ressource pour les magistrats, par sa disponibilité et son écoute. Il veille à la déontologie des magistrats dans une démarche d'accompagnement afin que la déontologie soit davantage perçue comme une aide que comme un carcan. A l'occasion des entretiens d'évaluation ou de prise de poste, et des rencontres informelles avec ses collègues, le président s'attache à identifier leurs éventuelles difficultés et leurs aspirations, à envisager avec eux l'évolution de leur service et à les accompagner dans le déroulement de leur carrière.

En coordination avec le procureur de la République et le directeur des services de greffe judiciaire, le président assure le pilotage de la juridiction, dans l'objectif d'un traitement efficace de tous les contentieux.

Il prépare l'ordonnance de roulement et affecte les magistrats dans les différents services en équilibrant les activités civiles et pénales, et en définissant le cas échéant des priorités de traitement, qui sont discutées au cours des instances de dialogue social. Garant de la continuité du service public de la justice sur son ressort, il ne peut sacrifier aucun service.

Dans le cadre de la gestion quotidienne de la juridiction, et pour associer étroitement les services de greffe, le président du tribunal judiciaire s'appuie sur le comité de gestion, instance tripartite qu'il anime en fixant le planning et l'ordre du jour des réunions.

Il définit des règles objectives et transparentes pour l'évaluation des besoins humains et matériels de la juridiction dans le cadre d'une dyarchie constructive, qui associe le directeur des services de greffe judiciaire, et les instances de dialogue social (commissions restreintes, assemblées générales, conseil de juridiction, réunions plus informelles etc.).

Chef de service d'une équipe composée de magistrats et de fonctionnaires, le président doit à ce titre s'assurer de la santé et la qualité de vie au travail pour prévenir les risques psychosociaux, donner du sens aux missions de chacun, faire preuve de bienveillance dans la gestion des ressources humaines sans renoncer à l'exercice de l'autorité.

Pour faire vivre le collectif et favoriser un esprit d'équipe, il lui revient, avec le procureur de la République, de mettre en œuvre un projet de juridiction en recherchant l'adhésion. Il doit ainsi convaincre et fédérer autour de lui. Dans les juridictions importantes, il ne peut y parvenir sans l'appui de la hiérarchie intermédiaire. Ce projet, il lui appartient de le faire connaître, en assurant la place de la juridiction au sein du maillage territorial. Celle-ci ne peut vivre repliée sur elle-même. Son action doit être visible, ce qui passe par un dialogue régulier avec les partenaires de la justice, dans le respect des compétences de chacun. La réunion du conseil de juridiction, la présidence du CDAD, les réunions avec le barreau et les partenaires institutionnels ainsi que le développement de partenariats avec les universités et les écoles de formation y participent.

Le président, à l'instar du procureur de la République, ne peut ignorer la communication judiciaire, notamment pour réagir aux attaques et mises en causes de collègues, étant le garant de leur indépendance.

En complément de ces éléments, une évidence doit être rappelée : la présidence d'une juridiction du groupe 1 diffère sensiblement de celle d'une juridiction du groupe 4, nonobstant un socle commun de missions. Le président d'un tribunal judiciaire du dernier groupe est incontestablement un gestionnaire mais son temps reste majoritairement dédié à l'activité juridictionnelle alors que le président d'un tribunal judiciaire du groupe 1 ne peut, qu'à titre marginal, exercer personnellement des attributions juridictionnelles.

Le président de tribunal judiciaire ne peut mener son action sans lien avec le premier président de la cour d'appel avec lequel il doit pouvoir entretenir une relation de confiance et de loyauté totale. Ce dernier doit l'assurer de son entier soutien.

Les fonctions de premier président de cour d'appel recoupent en partie celles de président de tribunal judiciaire. Le premier président de cour d'appel est, d'abord, à la tête d'une juridiction au sein de laquelle ses attributions restent proches de celles d'un président de tribunal judiciaire. Son périmètre d'action est néanmoins beaucoup plus large puisqu'il lui revient, avec le procureur général, d'administrer et de gérer, au-delà de la cour d'appel juridiction, un ressort territorial, de veiller au bon fonctionnement de la justice dans ce ressort. Le premier président est en effet chef de service, responsable de budget opérationnel de programme (BOP) ou d'unités opérationnelles de programme (UO) de la gestion budgétaire locale, ordonnateur secondaire des dépenses, comptable de la bonne allocation des fonds publics, responsable de la gestion des ressources humaines dans les limites des plafonds d'emplois et de la masse indiciaire déterminées par la Chancellerie. A ce dernier titre, il est l'interface entre les juridictions et l'administration centrale dans le cadre des dialogues de gestion. Il doit être porteur d'une vision des évolutions de la justice afin de l'adapter aux défis de la société et la décliner au sein des juridictions de son ressort avec le concours des présidents, qu'il ne peut qu'associer étroitement, et auprès desquels il doit être à l'écoute et bienveillant. Pour mener à bien l'ensemble de ses missions, le premier président de cour d'appel est amené à contrôler l'activité des juridictions aux moyens des contrôles de fonctionnement prévus par le code de l'organisation judiciaire, de tableaux de bords analysés et partagés, du pilotage du service administratif régional (SAR), de projets de juridiction, de rapports annuels et de réunions bilatérales ou globales avec les chefs de juridictions mais aussi avec les partenaires de l'institution judiciaire. Ce contrôle doit être exercé de manière constructive, dans la confiance, afin de ne pas être vécu par les intéressés comme une ingérence.

La nécessité d'une évaluation précise de la charge de travail des présidents et premiers présidents

Comme indiqué plus haut, la répartition entre les différentes attributions varie fortement en fonction de la taille des tribunaux. Le cumul des tâches de gestion et juridictionnelles dans les petites juridictions est souvent perçu comme une charge lourde par les intéressés. Ces juridictions ont en outre connu un taux de vacance de postes important ces dernières années qui alourdissait d'autant plus la charge de travail des présidents, contraints d'assumer, au moins partiellement, les remplacements nécessaires.

Le constat est le même pour le premier président dont la charge va varier selon la taille de la cour, sa responsabilité BOP ou UO, sa qualité de chef de cour, chef de zone de défense.

A cet égard, il conviendrait de procéder à une évaluation objective de la charge de travail des présidents des tribunaux judiciaires et des premiers présidents des cours d'appels afin de préciser, par groupe de juridiction, la répartition de leur temps entre leurs différentes tâches. Un tel travail suppose au préalable de dresser un « *inventaire exhaustif, actualisé et documenté par les textes qui s'y rapportent, de l'ensemble des tâches d'administration, de gestion et d'animation des politiques publiques qui leur incombent* » comme le préconise le rapport sur l'évaluation des chefs de cour d'appel et de tribunal remis par M. Guy Canivet à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, le 15 juillet 2019, auquel pourrait être ajouté celui des contentieux qui leur sont réservés. A cette occasion, le classement des tribunaux et cours d'appel par groupe pourrait être actualisé. Il date en effet de 2012 et ne tient ainsi pas compte de l'essor démographique récent de certains ressorts où des nouveaux contentieux se développent, ou de la particularité de certaines juridictions.

Depuis la fin des années 1990, plusieurs travaux se sont attachés à évaluer la charge de travail des magistrats⁹.

La DSJ a coordonné un groupe de travail sur ce sujet de 2010 à 2018. La réflexion reste cependant inachevée, à l'exception d'initiatives locales¹⁰. Le management des premiers présidents des cours d'appel et des présidents de tribunaux judiciaires serait pourtant facilité s'ils pouvaient s'appuyer sur un tel outil de gestion.

La nécessité de préciser les qualités attendues et les aptitudes requises d'un chef de juridiction

Dans son avis du 26 novembre 2014, la formation plénière du CSM a esquissé les qualités attendues par le Conseil pour l'exercice des responsabilités de chef de juridiction. Elle indique à cet égard :

⁹« L'évaluation de la charge de travail des magistrats dans les tribunaux de grande instance », Ecole des mines, novembre 1997 ou « Qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance », Hubert Dalle, président du TGI d'Evry, mars 2001

¹⁰Référentiels des cours d'appel de Rennes et Riom, du TGI de Pointe-à-Pitre et cas pratique à Paris avec la fusion des tribunaux d'instance de Paris au sein du nouveau tribunal des Batignolles

"Il est d'abord attendu du candidat qu'il soit un « bon juge », maîtrisant le droit civil et pénal. Il est également attendu de lui qu'il ait réfléchi au rôle du juge et de la justice dans la société et à l'importance à cet égard de la déontologie des magistrats, domaine dans lequel il doit être personnellement irréprochable.

Le candidat doit également démontrer un intérêt pour les questions d'organisation et de gestion. Comme un chef de juridiction doit en permanence identifier les leviers d'amélioration de la productivité et de la qualité, toute expérience en la matière est bienvenue.

L'importance des fonctions d'animation incombant au président de juridiction a conduit le CSM à accorder davantage d'attention au pouvoir de conviction, aux capacités d'entraînement, au leadership et au style de management des candidats. En effet, au-delà des qualités généralement attendues des chefs (sens des responsabilités et de l'organisation ; autorité naturelle ; esprit d'initiative ; capacité à s'adapter à l'environnement socio-économique et culturel ; capacité à impulser et à conduire des projets ; capacité à écouter, à expliquer et à communiquer ; capacité à déléguer, à fixer des objectifs et à évaluer leur atteinte..), il ne reste en dernier ressort au chef de juridiction que sa capacité d'entraînement pour animer la juridiction et dégager des marges de manœuvre lorsque les moyens sont très contraints.

Toutes ces qualités ou aptitudes, hormis celles qui sont relatives aux fondamentaux du métier de juge, n'ont pas nécessairement à être maîtrisées dans leur entièreté : le CSM s'attache, surtout pour les premières nominations aux fonctions de président, au potentiel des candidats (rapport d'activité 2011, p. 49) et à leurs motivations".

Dans son rapport sur l'évaluation des chefs de cour d'appel et de tribunal, M. Guy Canivet propose d'inscrire, dans la loi organique, les aptitudes requises pour exercer ces fonctions (capacités d'administration et d'animation, sens de la décision, de l'organisation, des relations, compétences juridictionnelles éprouvées, qualités humaines d'écoute et d'attention, charisme, engagement professionnel...) pour combler un déficit de lisibilité et de transparence. Le groupe de travail ne souhaite pas s'engager dans cette voie, considérant qu'une certaine souplesse est à privilégier en cette matière et que ces objectifs légitimes poursuivis pourraient être satisfaits autrement. Il lui semble en effet préférable que le CSM établisse, dans son rapport annuel, une grille d'appréciation plus fine que celle à laquelle il se livre actuellement et analyse précisément les critères appliqués aux nominations proposées, par type de juridiction. C'est la « jurisprudence » du CSM qui devrait être mieux connue et explicitée et non le statut modifié. Une large diffusion de cette grille d'appréciation est préférable à une modification du statut.

Une évolution récente des critères de sélection des chefs de juridiction, hors de tout « profil-type » ou « parcours professionnel-type »

La formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège a fait évoluer ses critères de sélection. Elle se montre de plus en plus sensible à la diversité des *profils* en ouvrant l'accès aux postes de chef de juridiction à des magistrats aux parcours très différents. Aucune désignation n'est déterminée à l'avance, tout magistrat intéressé par ces fonctions est encouragé à candidater, sans autocensure.

Des *desiderata* géographiquement restreints ne sont pas interprétés comme indice de défaut de motivation. S'ils peuvent limiter les chances de succès, c'est au même titre que pour d'autres fonctions, au regard notamment du nombre de candidatures sur un poste.

Ainsi, un magistrat peut être nommé président d'un tribunal judiciaire situé dans le ressort de la cour d'appel où il exerce déjà, et un président de tribunal judiciaire peut être promu dans une juridiction plus importante du ressort de la même cour d'appel.

Un magistrat peut, par ailleurs, être nommé à un premier poste de président pour accéder à la hors hiérarchie ou en équivalence de grade.

Il n'y a qu'une seule interdiction statutaire¹¹ : nul ne peut être nommé président du tribunal judiciaire où il exerce déjà.

Autre évolution récente dont il conviendra de dresser le bilan : la nomination pour la première fois à la tête d'un tribunal de taille modeste de magistrats approchant l'âge de la retraite.

En parallèle, les candidatures des jeunes magistrats doivent être encouragées. Rappelons qu'à l'époque des listes d'aptitudes, ces postes ont été occupés par des jeunes magistrats du second grade. Aujourd'hui, l'accès aux postes de président de tribunal judiciaire intervient plus tard dans la carrière, car rares sont les magistrats qui réalisent à ce titre leur avancement au premier grade. Certes, leur ancienneté est ainsi davantage en adéquation avec celle des vice-présidents expérimentés de la juridiction. Cependant, diriger une petite juridiction est une expérience particulièrement enrichissante et formatrice qui justifie de promouvoir ces fonctions auprès des jeunes magistrats.

Il s'ensuit qu'il n'existe pas de profil de carrière-type traçant une « filière » de chefs de juridiction. Les expériences acquises, notamment au cours d'un détachement, peuvent être valorisées dans ce cadre. En effet, elles permettent souvent aux intéressés de développer des compétences de management, de conduite de projets ou de politiques publiques qui sont utiles pour l'exercice des fonctions de direction. Pour autant, les présidents qui réussissent dans leurs fonctions et souhaitent légitimement progresser dans cette voie ne peuvent qu'y être encouragés.

La problématique de la taille critique des juridictions

Réfléchir à l'attractivité des fonctions de président et de premier président nécessite d'évoquer la taille critique des juridictions. Le débat est ancien¹² et rejoint celui de la complexité de l'organisation administrative française. Certains ressorts de cour d'appel dépendent de plusieurs régions, ce qui complexifie les relations institutionnelles avec les administrations et collectivités territoriales. Se superposent en outre les BOP, les UO, les pôles

¹¹ Article 2 de l'ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

¹²Entretiens de Vendôme, Jean-Paul Collomp, octobre 2001, Les juridictions du 21^{ème} siècle, rapport du groupe de travail présidé par Didier Marshall, décembre 2013, La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre, extrait du rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2015, Adaptation du réseau des juridictions, Dominique Raimbourg et Philippe Houillon, janvier 2018 (Chantiers de la justice)

Chorus et les zones de défense, ce qui conduit inéluctablement à une hiérarchie entre les cours d'appel. La création de ces niveaux consacre le besoin d'un minimum de spécialisation. Ce besoin existe aussi dans les juridictions où un minimum de spécialisation est indispensable pour atteindre la compétence et l'efficacité des personnels dans le traitement des contentieux. Harmoniser la taille des juridictions permettrait, au moins partiellement, d'améliorer les conditions de travail difficiles que connaissent les chefs des plus petites juridictions qui ne peuvent s'appuyer sur aucune équipe. Augmenter la taille moyenne des juridictions aurait un effet positif sur les candidatures aux fonctions de président de tribunal judiciaire. Actuellement, les statistiques de candidatures les plus basses sont enregistrées sur les tribunaux des groupes 1 et 4 qui sont les plus difficiles à diriger en raison notamment de leur taille (trop petite ou grande). Les tribunaux des groupes 2 et 3, situés dans des villes moyennes souvent accessibles, souffrent moins d'un déficit de candidatures.

Ce choix n'est toutefois pas celui retenu au moment de l'élaboration de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) qui permet de regrouper au sein d'un des tribunaux judiciaires d'un département certaines compétences parmi une liste définie par décret en Conseil d'Etat. Cette spécialisation est néanmoins contrebalancée par la possibilité d'ajouter des compétences dans les tribunaux de proximité, sur décision des chefs de cour, pour maintenir une offre juridictionnelle dans les territoires.

La spécialisation recherchée par la LPJ risque de produire des effets néfastes dans les tribunaux du groupe 4. A relativement brève échéance, la spécialisation pourrait dévaloriser ces tribunaux qui apparaîtront comme étant de second rang. L'aléa de la perte de contentieux pourrait en effet se répercuter sur le nombre de candidatures, comme cela s'observe déjà dans les juridictions qui n'ont pas de pôle de l'instruction. Dans ces conditions, les postes de premier vice-président finissent par être plus intéressants que ces postes de président, tant sur le plan géographique que sur le contenu du poste.

S'agissant des 36 cours d'appel, elles sont également de taille très différente, et leur carte, qui résulte souvent de l'histoire et ne correspond pas souvent aux découpages administratifs actuels, y compris ceux des autres directions du ministère de la justice, n'est plus adaptée. Il est admis que le nombre de cours d'appel est trop important. En outre, l'organisation budgétaire des services judiciaires déconcentrés autour de cours d'appel BOP et de cours d'appel UO, celle des zones de défense autour de quelques grandes cours régionales, la création enfin de pôles juridictionnels régionalisés (santé, accidents collectifs, JIRS, appels des pôles sociaux...) créent, de fait, une hiérarchie entre les cours d'appel qui peut être mal vécue et qui peut en rendre certaines moins attractives. En dépit d'un certain consensus en faveur d'une réforme de la carte des cours d'appel, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 déjà citée n'a pas entendu s'engager dans cette voie.

SUSCITER DES VOCATIONS

Le déficit de candidatures sur les fonctions de président de tribunal judiciaire résulte, en partie, d'une fausse représentation de leur contenu ou de la perception de responsabilités qui sont d'autant plus lourdes que leurs titulaires ne disposent pas des moyens nécessaires pour les exercer. La voie à emprunter pour y parvenir reste, par ailleurs, obscure à certains. Susciter de nouvelles vocations suppose donc d'améliorer l'image et la représentation de ces fonctions, la détection des potentiels et leur formation.

L'image et la représentation des fonctions

Les auditeurs de justice ignorent très souvent, lorsqu'ils débutent leur stage juridictionnel, les attributions des présidents des tribunaux judiciaires. Les magistrats ne sont pas toujours beaucoup plus renseignés. S'ils savent que le président s'occupe de l'organisation, de l'administration, du budget et des ressources humaines, outre des attributions juridictionnelles plus ou moins étendues, nombreux sont ceux qui ignorent ce que recouvrent concrètement ces termes. 10% des magistrats qui ont répondu au questionnaire du groupe de travail ont souligné un manque d'informations sur la fonction.

Des outils existent pourtant pour la faire connaître.

Ainsi, le répertoire des métiers élaboré par le ministère de la justice, en lien avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), comporte une fiche « emploi-type chef de juridiction » (code fiche RMJUS01 / correspondance RIME FPEJUS01). Cette fiche reste cependant très abstraite et pourrait utilement être refondue afin de rendre davantage compte du quotidien des chefs de juridiction par type de juridiction. Elle pourrait utilement être complétée d'illustrations concrètes et d'un calendrier décrivant les grandes étapes de l'année judiciaire. L'inventaire des tâches administratives et juridictionnelles évoqué *supra* pourrait y être annexé. Il conviendrait ensuite d'en assurer la visibilité. A ce titre, elle pourrait être reprise sur le site du CSM.

Recommandation n°1 : à l'attention de la DSJ : actualiser la fiche « emploi-type chef de juridiction » (code fiche RMJUS01 / correspondance RIME FPEJUS01) du répertoire des métiers afin qu'elle reflète davantage les missions des chefs de juridiction et la compléter de l'inventaire de leurs tâches administratives et juridictionnelles ainsi que d'un calendrier des grandes échéances de l'année judiciaire.

Au titre de la formation continue, l'École nationale de la magistrature (ENM) propose des stages individuels qui peuvent parfaitement être accomplis auprès d'un premier président de cour d'appel ou d'un président de tribunal judiciaire. Ce stage découverte permet aux magistrats intéressés par ces fonctions de les appréhender dans leur réalité et de conforter (ou non) leur motivation. La formation initiale des auditeurs de justice pourrait être complétée d'un tel stage d'une ou deux journées, afin de les initier aux responsabilités judiciaires et de leur donner cette culture. Ce stage gagnerait à être complété d'un cycle de conférences

pendant la scolarité bordelaise sur l'administration judiciaire et la place de l'institution judiciaire dans le fonctionnement de l'Etat, dont certaines pourraient être communes aux élèves de l'Ecole nationale de l'administration (ENA). Des figures identificatoires marquantes (chef de cour, de juridiction ou DDARJ) pourraient être sollicitées et susciter ainsi des vocations. En tout état de cause, tous les magistrats devraient, dès leur premier poste, disposer des rudiments indispensables à la compréhension du fonctionnement des juridictions dans leurs dimensions budgétaires et managériales.

Recommandation n°2 : à l'attention de l'ENM : donner davantage de visibilité aux stages individuels qui peuvent être accomplis auprès des chefs de juridictions et inclure dans la formation des auditeurs de justice un cycle théorique et pratique sur l'administration judiciaire.

Accroître l'attractivité de ces fonctions implique aussi des actions de communication afin d'améliorer la connaissance du métier de magistrat et de sa diversité. Les interventions dans les lycées et les universités démontrent que les jeunes ont souvent une vision caricaturale ou réductrice du métier, liée aux discours véhiculés dans les médias et les fictions. L'intérêt des fonctions, la faculté d'évoluer en interne ou dans le cadre de détachements au sein des services de l'Etat ou d'organismes, y compris internationaux, restent largement méconnus. Dans la mesure où le métier de magistrat est souvent une vocation qui peut apparaître très jeune, il serait, dès lors, souhaitable que des campagnes soient réalisées pour mieux expliquer les métiers de la magistrature, en ce compris les postes à responsabilités qu'elle offre, en amont des choix professionnels des étudiants.

Recommandation n°3 : à l'attention de la DSJ : prévoir des campagnes d'information dirigées vers les jeunes publics sur la diversité des métiers de la magistrature et les hautes responsabilités qu'elle permet d'exercer.

Un article récent¹³ soulignait que la jeunesse n'est plus attirée par la fonction publique. Plusieurs facteurs sont avancés : salaire, perte d'intérêt pour le service public au profit de causes comme l'environnement, carrière trop linéaire... Est aussi souligné le fait qu'à l'exception des grands corps (Conseil d'Etat, Cour des comptes, Inspection générale des finances), l'Etat peine à instaurer une véritable politique des ressources humaines : recruter des profils pertinents, repérer les éléments prometteurs, les former, les promouvoir, les accompagner tout au long de leur parcours professionnel. Ce constat est particulièrement vrai au sein du ministère de la justice en dépit d'initiatives concrètes¹⁴.

La détection des potentiels

Par « potentiel », il s'agit de désigner les magistrats dont le parcours professionnel révèle des compétences juridictionnelles notables, des capacités d'administration, d'animation, d'organisation, de décision mais aussi des qualités relationnelles et humaines d'écoute et d'attention, un certain charisme et un engagement professionnel qui les prédisposent à diriger

¹³ Etre fonctionnaire, un métier qui n'attire plus la jeunesse, Le Monde, 12 novembre 2020

¹⁴ La direction des services judiciaires propose notamment des entretiens de carrière

les juridictions et y accompagner le changement, à les ouvrir sur la cité et l'espace judiciaire européen, à veiller à ce que la justice soit de qualité, rendue dans des délais raisonnables et en tenant compte des réalités économiques et sociales. Il convient qu'un noyau de magistrats soit identifié à cette fin et formé.

La réflexion n'est pas récente. Certains ont appelé de leurs vœux la création de listes d'aptitudes¹⁵ à certains emplois, dont ceux d'encadrement, qui ouvriraient l'accès à une formation préalable à toute nomination. D'autres¹⁶ préconisent de poursuivre « *les mutations engagées pour moderniser les outils de gestion des cadres dirigeants, de détection de leur potentiel et de renforcement de leurs compétences* ». Le plan d'action managérial du ministère de la justice paru en 2016 puis la stratégie RH 2018-2022¹⁷ définissent comme objectifs communs à toutes les directions la mise en œuvre d'une véritable politique de recrutement, de formation et d'accompagnement des cadres, dans la perspective d'en faire de véritables acteurs de la conduite du changement.

Le groupe de travail ne souhaite pas revenir aux listes d'aptitudes qui risqueraient de limiter encore plus les candidatures. Une gestion des ressources humaines optimale suppose néanmoins d'envisager la création d'un vivier, qui pourrait être complété d'une meilleure connaissance des postes appelés à se libérer dans les trois années à venir en raison de départs à la retraite, de fins de mandats ou de mouvements subséquents. L'approche deviendrait ainsi globale et non plus à court terme, c'est-à-dire réduite à la proposition de nomination de la personne la plus utile sur le premier poste à pourvoir.

Les premiers présidents des cours d'appel ont, à l'évidence, un rôle déterminant à jouer dans ce processus en leur qualité d'évaluateurs.

L'évaluation est un moment d'échange privilégié entre un magistrat et son chef de juridiction. Elle doit permettre d'apprécier les qualités de l'évalué et d'orienter sa carrière en fonction de ses aptitudes. L'exercice tel qu'il est actuellement pratiqué subit des critiques : il est jugé formel, stéréotypé, convenu, pas toujours bien investi par les évaluateurs qui s'affranchissent parfois même du calendrier imposé. Dans ses rapports d'activité, le CSM déplore le manque de fiabilité et d'authenticité des évaluations qui ne sont pas suffisamment prospectives, sans contester la difficulté de l'exercice qui peut donner lieu à des censures de la commission d'avancement ou du Conseil d'Etat. Il n'en reste pas moins qu'en l'état, les évaluations ne permettent pas véritablement de détecter talents, aptitudes et contre-indications.

Les compétences managériales sont en outre insuffisamment mises en exergue dans les évaluations. Les premiers présidents pourraient se demander s'ils auraient envie que le magistrat évalué devienne président d'un tribunal du ressort de leur cour d'appel. De la réponse à cette question pourrait découler la teneur de leurs observations finales.

La dernière modification de la grille d'évaluation date de 2011. Les buts recherchés, à savoir une meilleure lisibilité, une plus grande cohérence, un meilleur reflet du contenu de l'activité

¹⁵ Pour une administration au service de la justice, Le Club des juristes, mai 2012

¹⁶ Rapport de M. Frédéric Thiriez déposé le 18 février 2020 – Mission Haute Fonction Publique

¹⁷ La stratégie RH pluriannuelle 2018-2022 poursuit les objectifs initiaux dans le PAM en consacrant une part essentielle à la découverte des futurs managers, à leur sélection, leur formation et la poursuite de leur carrière

du magistrat et de son professionnalisme, n'ont pas été réellement atteints. Le constat est unanimement partagé. Depuis 2015, un comité de suivi¹⁸ réfléchit à des propositions d'amélioration pour simplifier les grilles d'évaluation et harmoniser les pratiques. Un guide de l'évaluation des magistrats est également en cours de rédaction, sous l'égide de la DSJ. Ce guide soulignera que l'évaluation doit être envisagée comme un outil de progression de carrière et d'amélioration des compétences professionnelles. Il incitera l'évaluateur à adopter une vision prospective de la carrière du magistrat évalué en insistant sur son rôle de conseil. Le projet de guide pourrait être finalisé en 2021 et la réforme de l'évaluation devrait intervenir pour la campagne d'évaluation mise en œuvre en 2022 soit pour la période de référence 2020/2021.

Recommandation n°4 : à l'attention de la DSJ : achever les travaux de refonte de la grille d'évaluation et d'élaboration du guide de l'évaluation afin de mieux détecter les potentiels et de valoriser les expériences d'administration et d'animation des magistrats.

Sans attendre cette réforme, premiers présidents des cours d'appels et présidents des tribunaux judiciaires gagneraient à discuter davantage des besoins de formation continue avec les magistrats qu'ils évaluent. Ce sujet est en effet trop souvent abordé rapidement alors que la formation joue un rôle déterminant dans la construction d'un parcours professionnel.

Il pourrait aussi être fait mention, dans les évaluations, des mises en situation initiées par les présidents avec des magistrats qu'ils identifient à potentiel et qui leur confient, par exemple, la réalisation de projets pour tester leurs qualités d'organisation, d'initiative et d'invention (réformer le bureau d'aide juridictionnelle, mener un projet de juridiction, mettre en œuvre une réforme...).

Améliorer l'évaluation suppose enfin que les évaluateurs se forment à l'exercice. L'ENM propose une formation de deux jours sur l'évaluation des magistrats, codirigée par un chef de cour et un consultant. Celle-ci pourrait sans doute être renforcée sur les techniques de gestion des ressources humaines relatives à l'identification et au suivi des sujets à potentiel. Cette problématique pourrait, à elle seule, justifier une formation qui pourrait être commune à d'autres écoles de la fonction publique. Une approche croisée favoriserait la détermination de bonnes pratiques à partir d'un panel suffisamment représentatif.

Recommandation n°5 : à l'attention de l'ENM : renforcer, dans les formations existantes, les modules sur les techniques de gestion des ressources humaines relatives à l'identification et au suivi des sujets "à potentiel" ou créer une session dédiée à cette thématique.

La détection des potentiels par les premiers présidents des cours d'appel et les présidents des tribunaux judiciaires du groupe 1 se fait également par le choix de leurs secrétaires généraux. Ceux-ci ont en effet vocation à évoluer ensuite vers un poste de président. Les magistrats coordonnateurs ou chefs de section méritent aussi une attention particulière.

¹⁸ Composé de chefs de cours d'appel et de tribunaux, d'un représentant de l'inspection générale de la justice, d'un ancien membre de la commission d'avancement, d'un représentant de l'ENM, d'un représentant des magistrats en détachement ainsi que de représentants des organisations syndicales et de la DSJ

Recommandation n°6 : à l'attention du CSM : accorder une attention particulière à l'évolution de carrière des secrétaires généraux des premiers présidents de cour d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires ainsi qu'à celle des magistrats coordonnateur ou chef de section.

Ces actions sont à conjuguer avec celles menées par la DSJ qui, au mois de juillet 2020, a diffusé un *Guide des parcours professionnels dans la magistrature* recensant les informations utiles concernant les règles statutaires et leur application, la composition du corps et son évolution, les recrutements, la première nomination, le déroulement de carrière, la progression indiciaire, les entretiens qui peuvent être sollicités, les mécanismes de l'avancement, l'évaluation, l'élaboration des projets de nomination (dits « transparence »), la déontologie et la discipline...

Sur l'accompagnement individualisé, il est noté que des entretiens peuvent avoir lieu à l'initiative du magistrat ou de la sous-direction des ressources humaines de la magistrature (stagiaires du CADEJ, magistrats se trouvant dans leur septième année de fonctions, magistrats dont le détachement ou la mise à disposition est renouvelé ou arrive à son terme dans l'année, magistrats des juridictions interrégionales spécialisées ou disposant de compétence spécifique en matière économique et financière pénale).

Sont à distinguer :

- L'entretien de mobilité qui permet au magistrat d'élargir ses horizons de recherche et de bâtir son projet de mobilité ;
- L'entretien de carrière qui a pour but d'identifier les compétences du magistrat et de travailler son projet professionnel ;
- L'entretien exploratoire qui doit lui permettre de se préparer aux fonctions de procureur de la République ;
- L'entretien de réintégration qui a vocation à préparer le retour en juridiction du magistrat en mobilité externe, en disponibilité, en congé parental, en congé longue durée ou autre.

Depuis 2018, les procureurs de la République se trouvant dans leur quatrième, cinquième ou sixième année de fonction bénéficient d'un accompagnement spécifique.

1.200 entretiens ont ainsi été réalisés en 2019, étant rappelé que le corps comprend 8 947 magistrats.

La systématisation des entretiens de carrière aux magistrats présentés au tableau d'avancement démontre la volonté de la DSJ de s'inscrire dans une démarche plus dynamique et prospective des talents de demain, au plus tôt dans le déroulement de carrière. Sept ans d'ancienneté constituent un premier palier pour envisager une évolution vers des fonctions d'encadrement. A ce stade, les magistrats commencent à avoir fait la preuve de leurs compétences et peuvent légitimement être en quête d'une perspective professionnelle stimulante. Ce palier ne saurait néanmoins être le seul, étant notamment rappelé que l'âge de la maternité recule et que les femmes, qui deviennent nettement majoritaires dans la magistrature, se lancent plus tardivement dans des fonctions très exigeantes en termes de

disponibilité. Des initiatives à l'égard des magistrats atteignant dix à quinze ans d'ancienneté seraient à envisager, comme l'aménagement de ces seuils à l'égard des magistrats qui ont eu une première carrière professionnelle et intègrent ainsi plus tardivement le corps judiciaire.

Le CSM pourrait s'inscrire dans cette dynamique et proposer aux magistrats qui suivent le CADEJ un entretien de mobilité et plus généralement à tous les magistrats qui se préparent aux fonctions d'encadrement dans le but de devenir président de tribunal judiciaire.

Recommandation n°7 : à l'attention du CSM en lien avec l'ENM : proposer aux stagiaires du CADEJ un entretien de mobilité et plus généralement, aux magistrats qui suivent des formations préparant aux fonctions d'encadrement dans le but de devenir chef de juridiction.

Pour les juridictions administratives, le Conseil d'Etat s'est doté d'un processus de détection, le plus en amont possible, des profils qui se démarquent par leurs qualités et leurs aptitudes particulières aux relations humaines, au management et à l'innovation. Cette détection s'accompagne d'un cycle de préparation aux fonctions de chef de juridiction. Le suivi de ce cycle ne constitue toutefois pas un préalable obligatoire pour être nommé chef de juridiction pas plus qu'il ne garantit une telle nomination. Deux tiers des membres des viviers 2017 et 2018 ont d'ores et déjà été nommés chef de juridiction ou premier vice-président. La constitution de ce vivier a permis de rompre avec la pratique des appels à candidatures qui favorisait, compte tenu des délais contraints, les candidats les plus mobiles, concrètement des hommes, dont les compétences managériales n'étaient pas toujours éprouvées.

La transposition de ce dispositif dans l'ordre judiciaire semble exclue eu égard au nombre de postes à pourvoir et aux conditions de nomination des présidents des tribunaux judiciaires.

La formation des chefs de juridiction

En 2006, le garde des sceaux, ministre de la justice de l'époque a confié au premier président de la Cour de cassation la mission de lui proposer « *l'architecture générale d'un dispositif visant à préparer spécifiquement à leurs futures responsabilités les magistrats appelés à exercer les fonctions de chef de juridiction* ».

Le constat était le suivant : les chefs de juridiction assumaient de plus en plus de responsabilités administratives et devaient se plier à de nouvelles méthodes de gestion budgétaire. Ces tâches exigeaient qu'ils développent des aptitudes particulières et suivent une formation appropriée. Plusieurs objectifs étaient à atteindre : « *développer une culture du management judiciaire, instaurer une gestion prospective des ressources humaines, définir une stratégie de formation des chefs de juridiction et de parquet, favoriser une meilleure connaissance du contexte d'exercice de la justice, diffuser la culture judiciaire, stimuler les coopérations dans l'espace judiciaire européen*¹⁹. » Cela devait se traduire par « *une première période de formation qui consisterait, avant qu'ils n'accèdent à des postes de responsabilité judiciaire, à donner à ces magistrats une ouverture sur le monde économique et social, une*

¹⁹ Point 5 de la synthèse du rapport remis au garde des sceaux, ministre de la justice, le 14 février 2007, sur la Préparation des magistrats de l'ordre judiciaire à l'exercice des fonctions de chef de juridiction et de parquet

vision globale et stratégique des questions de justice, une prise de conscience des enjeux de l'espace judiciaire européen²⁰ ». « (...) immédiatement après leur nomination, les présidents de cours et de tribunaux importants ainsi que les chefs des grands parquets seraient astreints à une autre période de formation professionnelle d'administration judiciaire²¹. »

C'est dans ce contexte qu'a été créé, en 2011, le cycle supérieur d'administration de la justice (CSAJ) d'une durée de 30 jours. A compter de septembre 2013, lui a été substitué le cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ). La catalogue de formation de l'ENM expose que ce cycle, composé de dix modules de trois jours, « est ouvert aux magistrats et hauts fonctionnaires désireux de développer leur culture judiciaire et leur connaissance des problématiques liées aux évolutions de leur environnement institutionnel et social ». Il remplit deux objectifs : préparer aux fonctions d'encadrement et enrichir la culture administrative et judiciaire. Il n'est donc pas exclusivement destiné à la formation des futurs chefs de juridiction.

Les thématiques abordées au cours du CADEJ 2021 seront les suivantes : l'autorité judiciaire dans l'Etat, les normes de la justice, les espaces judiciaires internationaux, l'action managériale, la gestion des ressources humaines dans la justice, justice et numérique, budget et administration, justice et société, éthique, déontologie et discipline. Le dernier module est dédié à une séance conclusive et de restitution.

Le taux de satisfaction exprimé par les magistrats qui suivent ce cycle est élevé. Faute de bénéficier d'une décharge de service, ils soulignent toutefois le poids de cette formation sur leur activité. Une certaine vigilance est sans doute nécessaire pour aménager, dans la mesure du possible, leur service.

Une autre critique tient au fait que ce cycle reste théorique. Les aspects pratiques sont abordés dans la formation dédiée aux nouveaux chefs de juridiction, dont la qualité est soulignée, mais dont le rythme est perçu comme peu compatible avec les premiers mois d'exercice de cette fonction.

Par ailleurs, on observe une certaine banalisation du CADEJ. Pour les années 2018/2019, 60 places étaient offertes aux magistrats pour 71 candidatures recevables. Le rôle des chefs de cour a été amoindri : désormais, ils sont tenus de rendre un avis motivé, comme pour toute formation longue (terrorisme ou éco/fi par exemples) alors que précédemment, ils devaient recevoir les candidats conformément au rôle qui doit être le leur dans la détection des potentiels, leur sélection, et leur encouragement. L'ENM déplore néanmoins, chaque année, que des cours d'appel ne transmettent aucune candidature²².

Il s'ensuit qu'une meilleure répartition des contenus des formations et une optimisation des calendriers sont à rechercher afin d'améliorer la formation des nouveaux chefs de juridiction, laquelle doit intervenir, le plus possible, en amont de leur prise de fonction.

²⁰ Point 9 de cette synthèse

²¹ Point 13 de la même synthèse

²² Promotion 2018/2019 : 13 cours d'appel n'ont transmis aucune candidature qu'il s'agisse de magistrats du siège ou du parquet, 10 cours d'appel n'ont transmis aucune candidature de magistrats du parquet (contre 8 cours d'appel pour le cycle 2017/2018), et 3 cours d'appel n'ont transmis aucune candidature de magistrats du siège (contre 4 pour le cycle 2017/2018)

L'offre du catalogue de formation continue de l'ENM 2021 ne saurait être réduite au CADEJ. Elle est en effet beaucoup plus vaste et couvre tous les champs de compétences d'un chef de juridiction : administration, gestion et management. A titre d'illustrations, les formations suivantes peuvent être citées :

- Gouvernance et organisation d'une juridiction ou d'un service,
- Santé et qualité de vie au travail,
- Pilotage et gestion de l'immobilier judiciaire,
- La gestion financière publique,
- Le contrôle de l'activité et du fonctionnement des juridictions,
- Les frais de justice,
- Piloter les services en période de crise,
- Gestion judiciaire de la crise,
- Souffrance au travail des magistrats : enjeux et perspectives,
- La gestion optimisée du temps,
- Travailler avec ses potentiels et ses compétences,
- Gérer et communiquer en situation de crise,
- La prévention et la gestion des conflits au sein des juridictions,
- Les addictions en milieu professionnel,
- Posture managériale et prévention,
- Le manager : rôle et outils,
- Mieux travailler ensemble...

Ce catalogue a été retravaillé autour des compétences et non plus des pôles, ce qui nuit peut-être à la visibilité des formations relevant de l'administration judiciaire qui sont désormais éparpillées et non présentées en un seul bloc.

Les magistrats peuvent aussi bénéficier de formations organisées par d'autres écoles ou institutions, à l'instar de l'ENA qui propose, par exemple, un cycle interministériel de management de l'État pour les cadres dirigeants de l'État.

Si l'offre peut paraître complète, 47% des répondants au questionnaire du groupe de travail ont indiqué que la formation serait de nature à les décider à postuler aux fonctions de président de tribunal judiciaire. Les difficultés tiennent au fait que la formation repose sur le volontariat et ne constitue pas un préalable obligatoire ou probatoire : elle ne qualifie pas à la nomination ni ne peut y faire obstacle. L'affectation reste, en outre, à la main de l'ENM orientée par les quatre vœux exprimés par le magistrat.

L'approche reste donc moins professionnalisée qu'au sein des juridictions administratives où les juristes identifiés rejoignent un cycle de préparation aux fonctions de chef de juridiction. La taille limitée de cet ordre de juridiction facilite une gestion au plus près et adaptée aux besoins. Cette approche existe aussi dans les systèmes étrangers, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas²³.

²³ Préparation des magistrats de l'ordre judiciaire à l'exercice des fonctions de chef de juridiction et de parquet, rapport remis au garde des sceaux, ministre de la justice le 14 février 2007, pages 18 à 29

Dans l'ordre judiciaire, il serait souhaitable de parvenir à une meilleure coordination entre la DSJ qui administre le corps des magistrats, le CSM qui pourvoit à la nomination des plus hauts postes au siège et l'ENM qui en assure, dans le cadre d'un quasi-monopole, la formation, afin de construire des parcours de formation progressifs et adaptés aux évolutions de carrière des intéressés. Prendre la direction d'un tribunal des groupes 1 et 4 ou d'une cour d'appel ne requiert pas les mêmes compétences et n'appellent pas les mêmes prérequis.

Recommandation n°8 : à l'attention de l'ENM, de la DSJ, et du CSM : mieux coordonner leurs actions afin de construire, pour les magistrats identifiés comme étant à potentiel, des parcours de formation progressifs, adaptés à leur évolution de carrière et à la future gestion d'un tribunal judiciaire le cas échéant.

La question pourrait se poser de savoir si une formation à l'administration, la gestion et au management – qui ne serait pas nécessairement le CADEJ – devrait être un préalable à l'accès aux fonctions de chef de juridiction. Les enjeux ont été posés dès 2007²⁴ dans ces termes :

« 175. Conférer un caractère obligatoire au cursus instaurerait un critère objectif et assurerait sa pleine efficacité au nouveau système, mais reviendrait, d'une part, à priver l'autorité de nomination d'une partie de son pouvoir ou, à tout le moins, de le faire dépendre d'une présélection, d'autre part, à créer une filière unique d'accession aux fonctions de chef des juridictions les plus importantes en introduisant une nouvelle rigidité dans un système déjà complexe.

176. Attribuer un caractère qualifiant au cursus consacrerait, là encore, la pleine efficacité du nouveau système et garantirait la réelle motivation des auditeurs. Il obligerait toutefois à modifier les textes relatifs à la nomination des magistrats, conduisant par conséquent à une réflexion sur l'indispensable articulation entre le CSM, la DSJ et l'établissement de formation qui n'entre pas dans les limites de la présente étude. »

Une solution médiane a alors été privilégiée consistant à délivrer une attestation de suivi de la formation. Le rapport soulignait : *« A cet égard, alors que le cursus ne revêt pas un caractère obligatoire, les formations du CHEM et de l'IHEDN font partie d'un parcours réservé à l'élite militaire, ce qui conduit à une filiarisation de fait, généralement bien acceptée. Mais, si les auditeurs du CHEM deviennent tous des généraux, il existe des généraux qui n'ont pas suivi le CHEM et l'IHEDN. Le suivi du cursus au CHEM est ainsi sanctionné par un diplôme, même si le taux d'échec est inexistant. »* Il en déduisait que *« le suivi d'un cursus ne saurait conférer un droit à la nomination : le pouvoir de proposer implique celui de ne pas proposer. Il s'agit avant tout de constituer un vivier qui laisse intact le pouvoir de l'autorité de nomination »*.

En définitive, le groupe de travail n'est pas favorable à la création d'une filière sélective des candidats aux fonctions de président de tribunal judiciaire afin de laisser au CSM la plénitude de son choix et de ne pas accentuer la pénurie de candidatures. Cette position s'impose d'autant plus qu'une formation qualifiante ne saurait constituer un gage de réussite dans l'exercice de ces fonctions. Toutefois la participation au CADEJ peut être encouragée en ce qu'elle constitue une formation préparatoire utile.

²⁴ Même rapport que la note 12, page 44

Evoquer la formation conduit à aborder l'audition devant la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège, qui reste un exercice redouté par de nombreux magistrats qui ont peu l'occasion de se confronter à des entretiens professionnels de motivation. Certains vont jusqu'à le qualifier de « violent²⁵ » alors que ce n'est nullement son but. Les candidats, même chevronnés, apparaissent souvent en état de stress et peuvent perdre une partie de leurs moyens. S'agissant d'un exercice peu habituel, il peut se préparer avec le concours bienveillant d'un président de tribunal judiciaire, d'un premier président de cour d'appel ou de toute personne aguerrie à ce genre d'entretien.

L'ENM a créée, en 2019, une mission d'accompagnement managérial et de développement professionnel qui propose, de façon expérimentale, des séances individuelles de coaching aux magistrats suivant les formations continues dédiées aux nouveaux secrétaires généraux, chefs de juridiction et chefs de service, pour leur permettre d'identifier leurs compétences et de les mobiliser afin d'atteindre leur objectif, qui peut être un poste de président de tribunal judiciaire.

D'autres initiatives existent au niveau local, dans le cadre de la formation continue déconcentrée proposée par l'ENM. Dans le ressort de la cour d'appel de Lyon, est ainsi proposé un module dédié au recrutement professionnel à destination plus particulièrement des magistrats qui envisagent de solliciter un détachement, un poste de chef de juridiction, un poste à la Cour de cassation ou un poste profilé afin de les former à la rédaction d'une lettre de motivation et d'un *curriculum vitae* ainsi qu'à l'entretien de recrutement.

Ces modules gagneraient à prendre en considération le fait que les auditions peuvent avoir lieu en visioconférence, ce qui mérite une préparation particulière pour se familiariser avec les outils existants.

²⁵ Terme employé par les représentants de la CPTJ lors de leur audition, le 5 février 2020

FACILITER L'EXERCICE DES FONCTIONS

Les fonctions de président de tribunal judiciaire et de premier président de cour d'appel se sont professionnalisées notamment depuis l'adoption de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances (LOLF) qui a créé des conditions nouvelles de gestion en matière de budget de la justice, afin d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Président et premier président ne sont pas seulement des juges mais également des gestionnaires ; ils doivent en effet absolument conserver une activité juridictionnelle, même réduite dans les plus grandes juridictions. L'importance prise par la gestion budgétaire et immobilière et par le management a détourné des magistrats de ces fonctions, faute d'appétence pour ces matières. Le questionnaire diffusé par le groupe de travail révèle que 39% des répondants ont signalé un manque d'intérêt pour l'administration et la gestion et 30% un manque d'intérêt pour la fonction.

Les attentes sont, par ailleurs, fortes à l'égard des présidents et premiers présidents même s'ils apparaissent souvent démunis. La crise sanitaire liée à la covid-19 l'a démontré : les chefs de juridiction ont été très mobilisés pour organiser le service public de la justice dans leur ressort au travers des plans de continuité puis de reprise d'activité, dans le respect des règles sanitaires décidées au niveau national et des contraintes matérielles qui ne leur laissaient que peu de marge de manœuvre.

Les réformes statutaires contribuent également à la désaffection constatée pour ces fonctions. Les magistrats peuvent désormais progresser et exercer des responsabilités sans avoir à s'engager dans des fonctions de chefs de juridiction ou de cour.

Dès lors, la réalité de ces fonctions devrait être davantage reconnue à un triple niveau. Il s'agit en premier lieu du statut dont les dernières réformes ont pu avoir des effets pervers sur les carrières de chef de juridiction. En deuxième lieu, les moyens doivent être évoqués : accompagnement à la prise de fonction, équipe autour du président, outils de gestion et moyens matériels. En troisième lieu, la situation financière des chefs de juridiction devrait être revalorisée.

Le statut

Avant la loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, la structure du corps judiciaire comprenait : le second grade, le premier grade, divisé en un premier et un second groupe, et la hors hiérarchie. La commission d'avancement était chargée d'établir chaque année le tableau d'avancement, à l'intérieur duquel on distinguait « le petit tableau » comportant la liste des magistrats jugés aptes à accéder aux fonctions du premier groupe du premier grade (I-1), du « grand tableau » comportant quatre rubriques spéciales pour l'accès direct aux emplois du second groupe du premier grade (I-2). Pour pouvoir bénéficier de l'inscription au tableau d'avancement²⁶, il fallait justifier au minimum de dix années de services effectifs pour l'inscription au « petit

²⁶ Article 15 du décret du 7 janvier 1993

tableau » et de douze années de services effectifs pour l'inscription au « grand tableau ». Il en résultait en pratique une différence entre la carrière des magistrats dits « parisiens » et des autres ainsi qu'un blocage dans l'avancement²⁷ qui freinait la progression des rémunérations. Cette situation était source de frustrations et de démotivation pour les magistrats.

La loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001 a supprimé les deux groupes de fonctions au sein du premier grade pour ne laisser subsister que trois niveaux hiérarchiques : le second grade, le premier grade, et la hors hiérarchie. La condition d'ancienneté requise pour la nomination à un emploi du premier grade a en outre été abaissée à sept ans. La commission d'avancement établit en conséquence un seul tableau. Par ailleurs, le nombre d'emplois du premier grade et hors hiérarchie a été augmenté transformant la « pyramide » en « losange ».

Une nouvelle réforme est intervenue en 2016 pour créer de nouvelles fonctions hors hiérarchie. L'objectif était de renforcer les postes d'encadrement intermédiaire et supérieur dans les juridictions qui connaissent la plus forte activité, de répondre à l'engorgement des effectifs de magistrats du premier grade par la création de nouvelles perspectives de carrière valorisantes et de redynamiser les fins de carrière. Des nouvelles fonctions hors hiérarchie ont ainsi été créées : premier président de chambre, premier avocat général, premier vice-président chargé de l'instruction, premier vice-président chargé des fonctions de juge de l'application des peines, premier vice-président chargé des fonctions de juge des enfants, premier vice-président chargé des fonctions de juge des contentieux de la protection, et premier vice-président chargé des fonctions de juge des libertés et de la détention. L'appartenance à la hors hiérarchie n'exclut donc plus la nomination dans des fonctions spécialisées au sein des juridictions du premier degré. Cette réforme s'est enfin accompagnée d'un rééchelonnement indiciaire de certains emplois hors hiérarchie.

Si ces réformes ont incontestablement amélioré la situation des magistrats dans leur ensemble, elles ont néanmoins eu des effets pervers. L'accès dès sept ans d'ancienneté au premier grade a fait perdre aux présidences des petites juridictions le palier intermédiaire qu'elle constituait auparavant dans la carrière. Les magistrats sont ainsi moins incités à s'y porter candidat. Ils le sont d'autant moins qu'ils peuvent désormais encadrer et animer une équipe, organiser un service dans des juridictions de taille importante, dotées d'une hiérarchie intermédiaire structurée, qui leur évite l'isolement ressenti par les présidents et premiers présidents et les tâches administratives les plus ingrates auxquelles ils sont astreints. Ce constat est d'autant plus fort que si tous les postes de président de tribunal judiciaire sont actuellement à l'échelon fonctionnel Bbis, en pratique, certains présidents ne perçoivent pas l'indemnité correspondante faute d'avoir l'ancienneté requise. Ces présidents sont parfois dans une situation financière moins favorable que des vice-présidents spécialisés qui effectuent des astreintes, dont la charge reste pourtant sans comparaison avec les obligations auxquelles les présidents sont tenus. Certaines juridictions du groupe 4 sont, en outre, toujours dépourvues de la NBI malgré son élargissement en 2017.

²⁷ Il fallait 15/16 ans pour réaliser le « petit tableau » en province, 16/17 ans pour réaliser le « grand tableau » parisien et 19/20 ans pour le réaliser en province

Recommandation n°9 : à l'attention de la DSJ : d'une part, permettre aux présidents des tribunaux judiciaires du premier grade de percevoir, dès leur nomination sur des emplois fonctionnels Bbis, la rémunération attachée au Bbis, d'autre part, étendre la nouvelle bonification indiciaire à tous les présidents de tribunal judiciaire afin d'y inclure tous les tribunaux judiciaires du groupe 4.

Une meilleure reconnaissance des fonctions de président des tribunaux judiciaires de Lyon, Marseille, Bobigny et Nanterre pourrait conduire à proposer leur rattachement à la Cour de cassation, à l'instar du président du tribunal judiciaire de Paris. Cette réforme aurait le mérite de permettre à des premiers présidents de cour d'appel de postuler, sans perte financière, sur ces postes exigeants et pour lesquels l'expérience plus transversale d'un premier président constituerait un atout. A tout le moins, ils devraient être nommés sur un emploi de premier président de chambre et non de simple président de chambre. Tous les présidents des tribunaux judiciaires du groupe 1 pourraient également être nommés sur un emploi de premier président de chambre. Ce rattachement serait plus conforme au positionnement hiérarchique de ces magistrats qui exercent des responsabilités et constituent, d'une certaine manière, le vivier naturel des premiers présidents.

Recommandation n°10 : à l'attention de la DSJ : rattacher les postes de président des tribunaux judiciaires de Lyon, Marseille, Bobigny et Nanterre à la Cour de cassation et les autres postes de président des tribunaux judiciaires du groupe 1 à un emploi de premier président de chambre.

Les moyens

L'entrée en fonction

L'accompagnement au moment de la prise de fonction est actuellement insuffisant. Les présidents des tribunaux judiciaires déplorent un manque d'information sur leur arrondissement judiciaire et leur environnement professionnel, un manque de transparence sur les situations RH et immobilière. La pratique du rapport d'activité demeure aléatoire et le délai entre le départ d'un premier président de cour d'appel ou président de tribunal judiciaire et l'arrivée de son successeur est parfois trop long pour permettre un véritable passage de témoin. Le CSM ayant réduit le nombre de ses transparences et pourvoyant aux remplacements en cascade dans le cadre d'une même transparence, les transitions entre les sortant et arrivant devraient désormais être facilitées.

Depuis janvier 2021, un dossier est remis à tous les chefs de cour et de juridiction nouvellement nommés, qui comprend des fiches sur le périmètre de compétences de la DSJ (ressources humaines magistrats et fonctionnaires, budgétaire, immobilier, organisation judiciaire...) et sur les caractéristiques du ressort d'affectation de l'autorité nouvellement nommée. Le groupe de travail n'a pas pu consulter les fiches concernant le ressort et tient à observer qu'elles pourraient comprendre la fiche de renseignement des juridictions adressée au CSM en vue des auditions qu'il réalise, le portrait de territoire que lui prépare l'inspection générale de la justice ainsi que des fiches sur les principaux sujets d'actualité de la juridiction (RH, immobilier, budget, organisation des services, état des stocks...) dont la préparation

pourrait être facilitée par la formalisation d'un état de sortie du premier président ou du président quittant le poste. L'importance des visites protocolaires dans la connaissance du ressort est à rappeler. Elles constituent en effet une source d'informations essentielle. Il convient, dès lors, de ne pas les négliger, dès l'installation, afin de tisser rapidement des relations de qualité avec l'ensemble des interlocuteurs de l'institution judiciaire.

Ce dossier pourrait être complété d'un guide des fonctions de chef de juridiction par groupe de tribunaux. Il rappellerait les textes, les différentes tâches à accomplir avec des indications sur la répartition du temps entre l'activité juridictionnelle et l'administration/gestion, et des conseils pratiques. Des développements mériteraient d'être consacrés à la dyarchie pour en garantir un fonctionnement harmonieux et prévenir certaines tensions liées par exemple à la répartition des emplois entre les activités civiles et pénales. Ce document pourrait utilement préciser les relations avec le directeur du greffe qui, bien que placé sous l'autorité des chefs de juridiction, n'en est pas moins un acteur incontournable.

Les relations entre les premiers présidents des cours d'appel et les présidents des tribunaux judiciaires ne sont actuellement pas encadrées et peuvent s'avérer très diverses ainsi que ces derniers peuvent le constater au gré de leurs mutations respectives. Cette hétérogénéité est toutefois contraire à l'efficacité, de sorte qu'il pourrait être envisagé de modéliser ces relations. L'entretien de prise de fonction du président pourrait, par exemple, être complété d'une lettre de mission qui détaillerait les objectifs assignés. Il pourrait aussi être confié aux chefs de juridiction la gestion d'un budget de fonctionnement qui faciliterait la mise en œuvre de la politique de la juridiction. Le schéma du dialogue de gestion gagnerait à associer davantage les chefs des tribunaux judiciaires notamment pour l'évaluation des moyens humains nécessaires pour le traitement des contentieux civils et pénaux.

Cette modélisation devrait, néanmoins, rester relativement souple pour ne pas trop rigidifier les relations. Elle contribuerait sans doute à clarifier le rôle de chacun et partant à éviter des situations de blocage ou à tout le moins, à donner des leviers pour les surmonter. Les tensions ou conflits entre un premier président de cour d'appel et un voire plusieurs présidents du ressort peuvent exister. Les réponses institutionnelles pour les dépasser font actuellement défaut.

Recommandation n°11 : à l'attention de la DSJ et des chefs des cours d'appel : confier aux chefs des tribunaux judiciaires la gestion d'un budget de proximité.

Enfin, un tutorat pourrait être proposé aux « jeunes » ou « nouveaux » présidents pendant trois mois qui pourrait donner lieu à un bilan après un an de fonction. Ce tutorat pourrait être assuré par un membre de l'inspection générale de la justice spécialement formé, par un chef de cour qui rejoindrait l'inspection ou la Cour de cassation en fin de mandat, ce qui constituerait un moyen de valoriser son expérience, ou par un président expérimenté. Depuis l'automne 2020, l'ENM expérimente un tutorat dans le cadre du stage destiné aux nouveaux chefs de juridiction. Des informations obtenues, ce tutorat reste à organiser par le président lui-même. Il est invité à se choisir un « mentor ». Il s'agirait de professionnaliser la pratique du tutorat afin qu'elle soit plus soutenue et mieux organisée.

Recommandation n°12 : à l'attention de la DSJ et de l'ENM : prévoir un tutorat pour les nouveaux présidents des tribunaux judiciaires qui serait assuré par un membre de l'inspection spécialement formé, par un chef de cour qui rejoindrait l'inspection ou la Cour de cassation en fin de mandat, ou par un président expérimenté.

Par ailleurs, une réelle intervision pourrait être proposée aux chefs de juridiction par l'ENM. Un coaching individuel pourrait également être envisagé sur le modèle développé par l'ENA. Deux options seraient concevables : recourir à des coachs professionnels ou former des magistrats aux techniques du coaching.

Recommandation n°13 : à l'attention de l'ENM : favoriser l'intervision entre les premiers présidents des cours d'appel et les présidents des tribunaux judiciaires, ou proposer un coaching individuel.

L'équipe autour du président en fonction de la taille de la juridiction

Améliorer les conditions d'exercice des présidents des tribunaux judiciaires nécessite de réfléchir à la notion d'équipe autour d'eux.

Les chefs des cours d'appel et des tribunaux judiciaires du groupe 1 disposent de secrétaires généraux, magistrats, et d'un chef de cabinet relevant du corps des attachés, parfois partagé avec le procureur de la République. Certains présidents des tribunaux du groupe 2 sont aussi aidés d'un chef de cabinet. Cette aide, appréciable et appréciée, n'est toutefois pas sans risque d'un glissement de juridictions gérées par des magistrats à des juridictions gérées par des administratifs. Les directeurs des services de greffe sont aussi en soutien des présidents dans leurs missions budgétaires et administratives. Ils pourraient sûrement être davantage mobilisés. Les présidents des tribunaux des chefs-lieux de département sont entourés d'un secrétaire général (ou d'un contractuel) du CDAD. Dans les tribunaux des autres groupes, la situation reste aléatoire d'où la solitude ressentie par les présidents, ce d'autant plus que ces juridictions sont aussi souvent dépourvues de hiérarchie intermédiaire. Ces présidents sont pourtant soumis aux mêmes sollicitations administratives que les présidents des tribunaux des groupes 1 et 2, sans bénéficier des mêmes ressources humaines. A ces tâches, s'ajoute une activité juridictionnelle souvent non négligeable pour laquelle ils peuvent éventuellement s'appuyer sur un assistant de justice ou un juriste assistant.

L'absence d'équipe autour du président pèse sur l'attractivité de la fonction ainsi qu'en atteste le questionnaire réalisé. En effet, 44% des répondants ont expliqué le déficit de candidatures aux fonctions de président de tribunal judiciaire par l'absence de structure d'accompagnement autour de celui-ci et 67% ont déclaré qu'une équipe autour du président les encouragerait à postuler. C'est pourquoi, le groupe de travail considère que chaque président devrait, à tout le moins, pouvoir être assisté d'un secrétaire administratif nommé sur un emploi fonctionnel bien identifié. Le régime indemnitaire des secrétaires administratifs mériterait en outre d'être revalorisé. Les candidats possibles privilégient en effet les postes offerts dans d'autres directions²⁸ du ministère de la justice qui leur assurent de meilleures

²⁸ La direction de l'administration pénitentiaire notamment

conditions financières. Il conviendrait *a minima* de procéder à l'alignement des régimes indemnitaires, les différences ne semblant pas justifiées au regard des responsabilités effectivement exercées.

Recommandation n°14 : à l'attention de la DSJ : renforcer l'équipe autour des chefs de juridiction en systématisant la création d'un secrétariat administratif auprès des présidents des tribunaux, recruté le cas échéant sur un emploi fonctionnel.

Recommandation n°15 : à l'attention de la DSJ : revaloriser le régime indemnitaire des secrétaires administratifs rattachés aux premiers présidents des cours d'appel et aux présidents des tribunaux judiciaires.

Aider les présidents des tribunaux judiciaires les plus modestes suppose aussi une vigilance accrue pour y combler la vacance de postes, tant au niveau des magistrats que du greffe, ce qui leur permet d'aménager leur participation à l'activité juridictionnelle.

Bien que réel, le constat de solitude est à nuancer dans la mesure où il n'est pas propre à la magistrature mais à toute fonction d'encadrement. Etoffer l'équipe autour du juge ne permettra pas de remédier à la solitude ressentie par les présidents dans la prise de décision qu'ils devront toujours assumer.

Pour lutter contre ce ressenti, ils doivent pouvoir s'appuyer sur les premiers présidents qui ont vocation à être un recours naturel et un soutien des présidents, au-delà des réunions trimestrielles. Ils doivent aussi pouvoir se tourner vers les présidents des autres tribunaux du ressort (voire même d'un autre ressort) en cas de besoin et vers la conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires. Par ailleurs, l'ENM organise des temps d'échanges sur leurs pratiques professionnelles et la prévention des conflits dans le cadre de formations²⁹. Enfin, la présidente du tribunal judiciaire de Saint Malo a constitué un « groupe de parole des présidents » dont les retours sont très positifs. Le groupe de travail ne souhaite pas institutionnaliser davantage ces initiatives en proposant, par exemple, la création d'un service dédié à l'accompagnement des chefs de cour et de juridiction (soutien et assistance) autonome de la DSJ pour faciliter les échanges. Elles lui paraissent, en effet, suffisantes pour satisfaire les besoins.

Les outils de gestion

Les nouvelles méthodes de gestion des juridictions résultent de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Depuis le 1^{er} janvier 2006, les chefs de cour sont ordonnateurs secondaires conjoints pour les dépenses et les recettes des juridictions de leur ressort, en lieu et place des préfets. Ils ont aussi la qualité de personnes responsables des marchés (PRM) pour leur ressort. Selon le garde des sceaux de l'époque, ils *“disposent désormais de la totalité de leurs responsabilités juridiques et financières”*, ils *“sont maintenant de véritables managers du service public de la Justice”* et ils *“portent sur la gestion un regard nouveau, intéressé, responsable”* (Discours prononcé lors des Rencontres

²⁹ Nouveaux chefs de juridiction : retours d'expérience et approfondissement par exemple

Sénatoriales de la Justice, 20 juin 2006). A une culture de moyens a ainsi succédé une culture de résultats.

En pratique, les premiers présidents et procureurs généraux gèrent une enveloppe globale selon la règle de la *“fongibilité asymétrique”*, qui comprend les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel et les frais de justice.

Le système a rapidement montré des limites. Les chefs de cour se sentent, en effet, « dépossédés », de nombreux crédits étant fléchés, ce qui leur laisse peu d'autonomie dans l'utilisation de leur budget qui reste en outre insuffisant par rapport aux besoins. Au gré des réajustements de la loi de finances, certains crédits alloués peuvent être retirés en cours d'année mettant à mal toute prévisibilité. Par ailleurs, seulement seize cours d'appel sur trente-six disposent actuellement d'un budget opérationnel de programme (BOP). Les autres cours d'appel sont constituées en unité opérationnelle (UO) et dépendent pour leur gestion de la cour d'appel BOP, ce qui réduit encore leur autonomie budgétaire.

Dans ce schéma, les chefs des tribunaux judiciaires n'ont aucune compétence en matière budgétaire, ce qu'ils déplorent en rappelant qu'administrer et manager supposent d'avoir des marges de manœuvre.

La situation des juridictions de l'ordre administratif est très différente dès lors que les chefs des cours administratives d'appel n'ont aucune compétence pour administrer le ressort de la cour. Ils administrent uniquement la cour d'appel juridiction. Il n'y a, de ce fait, pas de monopole des compétences de gestion et chaque juridiction assure directement la direction et le pilotage de ses personnels et flux. Depuis 2008, la stratégie s'inscrit dans la durée au travers d'un projet triennal de juridiction. « *En tant qu'ordonnateurs secondaires des crédits de fonctionnement délégués à leur juridiction, dont la proportion a beaucoup augmenté ces dernières années, les chefs de juridiction assurent, en outre, le pilotage de leur structure sur le plan administratif, budgétaire et financier, ainsi que l'emploi des moyens mobiliers et immobiliers*³⁰. » Ils sont enfin « *en charge de la communication externe et de l'organisation du travail dans le contexte des transformations très profondes induites par les technologies de l'information et de la dématérialisation des procédures*³¹ ».

Si ce schéma n'apparaît pas transposable aux juridictions judiciaires en raison de leur nombre qui commande une plus forte coordination régionale, des aménagements de leur organisation budgétaire mériteraient néanmoins d'être étudiés en vue de renforcer leur autonomie.

S'agissant des ressources humaines, la participation des chefs de cour aux dialogues de gestion ne les rend pas pour autant décisionnaires et la DSJ se montre très directive dans la gestion des contractuels notamment, en décidant de leur affectation. Ils sont contraints de s'adapter aux effectifs réellement disponibles.

Au-delà de marges de manœuvre insuffisantes, premiers présidents des cours d'appel et présidents des tribunaux judiciaires ne disposent pas des outils nécessaires pour accomplir

³⁰ Diriger une juridiction : perspectives comparées, discours prononcé par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat le 20 juin 2017

³¹ Même discours que la référence précédente

leurs missions avec le professionnalisme attendu d'eux. Les outils de pilotage et de mesure de l'activité ne sont actuellement pas établis à partir d'une remontée statistique fiable. Les priorités et points d'attention ne peuvent, dans ces conditions, pas être définis de manière optimale.

Sur le plan des ressources humaines, seul OUTILGREF permet d'évaluer la charge de travail des fonctionnaires. Les applicatifs qui permettent de suivre l'activité des juridictions et de l'analyser restent trop nombreux et la fiabilité des résultats conditionnée à la qualité des données saisies. L'approche du ministère se limite, dès lors, à mesurer les flux de dossiers entrants dans le réseau judiciaire et à relier cette donnée à des catégories de contentieux. Elle s'appuie sur des moyennes d'activité par groupe de juridictions discutées dans le cadre des dialogues de gestion. Ces données gagneraient pourtant à être confrontées à un référentiel d'activité des magistrats (et des fonctionnaires) harmonisé et validé par la DSJ. De tels référentiels existent à l'étranger, notamment en Allemagne, où leur utilité n'est plus à démontrer. L'impact des réformes législatives devrait, en outre, être mieux pris en considération, comme l'incidence des modes d'organisation des juridictions sur leur performance.

Recommandation n°16 : à l'attention de la DSJ : doter les juridictions d'outils d'analyse et de suivi de leur activité unifiés et élaborer des référentiels d'activité détaillés des magistrats et fonctionnaires.

S'agissant du dialogue budgétaire, de nombreux acteurs interviennent sans nécessairement se coordonner et le calendrier permet seulement une prise en compte des besoins exprimés par les juridictions évaluées sur l'année N-1 pour le budget de l'année N+1, ce qui nuit fortement à la cohérence des politiques de renforcement des moyens des juridictions prônées par la DSJ. Le calendrier manque aussi de cohérence avec celui des négociations interministérielles.

Recommandation n°17 : à l'attention de la DSJ et du secrétariat général du ministère de la justice : rationaliser les interlocuteurs du dialogue budgétaire et son calendrier afin qu'il coïncide davantage avec les négociations interministérielles.

Sous couvert de simplification, les dernières réformes ont en réalité plutôt complexifié la tâche des chefs de juridiction qui doivent répondre aux sollicitations toujours plus nombreuses de la Chancellerie et alors que celle-ci ne leur fournit pas les outils nécessaires. Des avancées significatives sur ces sujets tardent à se concrétiser. Elles auraient pourtant un réel impact sur les conditions d'exercice des fonctions de chef de juridiction.

Les moyens matériels

Cette mesure peut paraître anecdotique mais l'attribution d'un véhicule de fonction propre au président, facilitant ainsi ses déplacements et l'accomplissement de ses fonctions de représentation, pourrait être utile. Les tribunaux restent beaucoup moins bien dotés que d'autres administrations voire d'autres directions de notre ministère, ce qui peut nuire à leur crédit ou, à tout le moins, à leur image.

Les chefs de cour et de juridiction devraient également pouvoir bénéficier d'un chauffeur pour leurs déplacements à l'extérieur, auquel d'autres missions pourraient être confiées dans la mesure où il ne s'agirait pas d'un emploi à temps plein (catégorie C). Le ressort de certaines cours d'appel est particulièrement étendu, ce qui amène leurs chefs à effectuer de longs déplacements pour visiter les différents tribunaux. L'appui d'un chauffeur limiterait la fatigue induite par ces déplacements ou permettrait aux intéressés de travailler et de gagner ainsi un temps précieux.

La revalorisation de la situation financière des chefs de juridiction

Aux termes de l'article 42 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958, « *Les magistrats perçoivent une rémunération qui comprend le traitement et ses accessoires. Les traitements des magistrats sont fixés par décret en conseil des ministres.* »

Si l'appétence pour les fonctions de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire ne doit pas être guidée par des considérations financières, il convient néanmoins de veiller à ce que l'accès à ces fonctions n'entraîne pas une perte de revenus pour les intéressés. En devenant chef de juridiction, certains magistrats s'astreignent à un célibat géographique, qu'il soit temporaire en attendant que leur famille les rejoigne ou à plus long terme. Les frais induits par les transports et le double logement ne sont pas négligeables et peuvent légitimement dissuader certaines candidatures pourtant pertinentes. A cet égard, tous les présidents devraient bénéficier d'une NBI d'au-moins 80 points. Le taux de la prime forfaitaire des chefs de cour d'appel, de tribunal supérieur d'appel, de tribunal judiciaire et de première instance a été revalorisé à compter du 1er janvier 2020³² : il est désormais compris entre 42 et 50% en fonction de la taille des juridictions. Le taux de prime correspondant aux fonctions d'encadrement intermédiaire (premier vice-président et premier vice-président adjoint) s'élève à 38%, de sorte que la différence reste limitée avec les présidents qui bénéficient d'un taux de 42%³³. Ces présidents exercent pourtant souvent dans des territoires peu attractifs, qui justifieraient des mesures incitatives pour les fidéliser sur les postes. La volonté de maintenir une justice de proximité ne peut que se traduire par de telles mesures afin d'assurer un égal accès des citoyens à une justice de qualité. Ces mesures gagneraient à être étendues à l'ensemble des magistrats et fonctionnaires des juridictions concernées. Le

³² Arrêté du 30 août 2019 modifiant l'arrêté du 3 mars 2010 pris en application du décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire

³³ Ajaccio, Albertville, Albi, Alençon, Alès, Annecy, Argentan, Auch, Aurillac, Auxerre, Avesnes-sur-Helpe, Bar-le-Duc, Basse-Terre, Bastia, Belfort, Bergerac, Bonneville, Bourgoin-Jallieu, Briey, Brive-la-Gaillarde, Cahors, Cambrai, Carcassonne, Carpentras, Castres, Châlons-en-Champagne, Châteauroux, Chaumont, Cherbourg-Octeville, Compiègne, Coutances, Cusset, Dax, Dieppe, Digne-les-Bains, Douai, Foix, Fontainebleau, Gap, Guéret, Laon, Laval, Le-Puy-en-Velay, Les Sables-d'Olonne, Libourne, Lisieux, Lons-le-Saunier, Mâcon, Mamoudzou, Mende, Mont-de-Marsan, Montargis, Montauban, Montbéliard, Montluçon, Moulins, Narbonne, Nevers, Niort, Périgueux, Roanne, Rodez, Saintes, Sarreguemines, Saumur, Saverne, Sens, Soissons, Saint-Gaudens, Saint-Malo, Saint-Omer, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Quentin, Tarascon, Tarbes, Thionville, Tulle, Vannes, Verdun, Vesoul, Vienne, Villefranche-sur-Saône, Mata-Utu, Nouméa et Papeete

dispositif pourrait s'inspirer du régime indemnitaire spécifique à la Corse³⁴ ou de celui appliqué au ministère de l'intérieur aux fonctionnaires de la police nationale³⁵.

Recommandation n°18 : à l'attention de la DSJ : prévoir des mesures incitatives pour les postes de présidents des tribunaux peu attractifs sur le modèle du dispositif applicable en Corse ou aux fonctionnaires de police.

S'agissant des primes modulables des présidents des tribunaux judiciaires, deux pratiques coexistent : l'application du taux moyen de 12% sur le modèle applicable aux premiers présidents indépendamment de tout texte, ou la modulation. Les juridictions administratives appliquent un régime mixte qui s'avère plus juste. Une clarification sur ce point serait bienvenue.

Recommandation n°19 : à l'attention de la DSJ : clarifier le régime de prime modulable des présidents des tribunaux judiciaires.

Les indemnités forfaitaires de représentation des chefs de juridiction sont qualifiées de modestes, comparées notamment à celles fixées pour le corps préfectoral. Elles mériteraient d'être revalorisées.

Recommandation n°20 : à l'attention de la DSJ : revaloriser le montant des indemnités forfaitaires de représentation des chefs de juridiction et leur accorder une indemnité de résidence spécifique.

Par ailleurs, à la suite du décret n°2012-752 du 9 mai 2012 qui a modifié les règles d'attribution de logements à certaines catégories d'agents publics, le ministère de la justice a fait le choix d'exclure les chefs de cour (sauf outre-mer et Corse) de la liste des emplois ouvrant droit à un logement en application de l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques (arrêté du 10 juin 2014), sans même envisager d'augmenter la redevance qu'ils acquittaient. Sans proposer de revenir à de tels logements, l'allocation d'une indemnité de résidence, au titre de l'utilité de service, serait de nature à renforcer l'attractivité des fonctions de chef de juridiction, en particulier dans les plus petites. Sur ce point encore, la comparaison avec la situation des personnels de l'administration pénitentiaire, de ceux de l'éducation nationale ou des fonctionnaires de police n'est pas en faveur des chefs de juridiction. Il ne peut être nié que tous ne sont pas soumis aux mêmes contraintes. Il n'en demeure pas moins que la mobilité à laquelle les chefs de juridictions sont astreints, au moins tous les sept ans, devrait être prise en compte et justifier un dédommagement. Il s'agit aussi d'une question de principe qui participe de la reconnaissance accordée à ces fonctions par l'Etat.

Au-delà des seuls avantages financiers, l'accès aux logements de fonction limiterait l'embarras de rechercher en urgence un logement adapté, et permettrait aux intéressés de se consacrer immédiatement à leurs nouvelles fonctions. Une réflexion devrait donc être ouverte pour

³⁴ Annexe B de l'arrêté du 30 août 2019 modifiant l'arrêté du 3 mars 2010 pris en application du décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire

³⁵ Décret n°99-1055 du 15 décembre 1999 portant attribution d'une indemnité de fidélisation en secteur difficile aux fonctionnaires actifs de la police nationale

mettre en œuvre des dispositifs d'accompagnement à la mobilité géographique comme cela existe dans d'autres ministères (système de conventionnement avec des organismes de bailleurs privés, contrat de mandataire en recherche de logement, réseau des préfetures...). Tous les personnels du ministère de la justice devraient d'ailleurs pouvoir en bénéficier. Un dispositif inter-administrations paraît même concevable.

Le régime des frais de changement de résidence devrait en outre être adapté³⁶ afin de permettre une prise en charge systématique des frais de déménagement des présidents et premiers présidents, dont l'exigence de mobilité est renforcée en raison notamment de la limite à sept ans de leur mandat. Ainsi, les règles de trois et cinq ans devraient être assouplies et le domicile familial ne devrait pas être le seul critère dès lors que premiers présidents et présidents sont souvent célibataires géographiques. Il serait, en outre, souhaitable qu'un marché public national soit passé et que les frais réels induits par le déménagement soient mieux pris en charge (frais d'agence immobilière et de propreté des logements par exemples).

Une aide à la recherche de places en crèche ou en établissement scolaire devrait aussi être proposée comme un meilleur accompagnement de la mobilité du conjoint, surtout lorsqu'il dépend de la fonction publique. Un bureau dédié à la politique de soutien familial pourrait être créé à la DSJ voire au secrétariat général du ministère de la justice.

Recommandation n°21 : à l'attention de la DSJ ou du secrétariat général du ministère de la justice : offrir aux personnels du ministère de la justice un dispositif d'accompagnement à la mobilité géographique personnalisé (prise en charge réelle des frais de déménagement, conclusion d'un marché public en ce domaine, création d'un bureau dédié à la politique de soutien familial des personnels...).

³⁶ L'article 19 alinéa 2 du décret n°89-271 du 12 avril 1989 prévoit une prise en charge des frais en cas de « mutation pour pourvoir un emploi vacant pour lequel aucune candidature n'a été présentée ou lorsque l'autorité ayant pouvoir de nomination a écarté toutes les candidatures présentées ; »

AMELIORER LES PERSPECTIVES DE CARRIERE

Les premiers présidents des cours d'appel et les présidents des tribunaux judiciaires sont assez peu entourés dans la construction de leur parcours professionnel. La limitation des fonctions à sept années génère une forme d'appréhension chez les intéressés dès leur troisième ou quatrième année de fonctions, lorsqu'ils ne sont pas choisis pour un autre poste.

Depuis 2020, le CSM leur propose un entretien lorsqu'ils atteignent leur cinquième année afin de dresser un bilan de leur parcours et les aider à envisager leurs perspectives en les orientant au mieux dans leurs *desiderata*. Cet entretien d'une vingtaine de minutes est conduit par trois membres de la formation siège du CSM. L'exercice présente néanmoins des limites dans la mesure où aucune garantie ne peut leur être apportée quant à leur nomination, les propositions étant le fruit d'un délibéré collégial de la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège. Assez logiquement, le succès dépend beaucoup des *desiderata* formés par les intéressés qui gagnent à être les plus larges. Par ces entretiens de cinquième année, l'actuelle mandature du CSM a souhaité s'inscrire dans une démarche plus proactive des ressources humaines. Un bilan pourrait être envisagé avec les magistrats déjà concernés ou avec les conférences des présidents et premiers présidents avant d'envisager une évolution de cette pratique.

Pour faciliter sa mission en matière de nomination, la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège devrait, en permanence, pouvoir consulter les dossiers administratifs des premiers présidents et présidents *via* Lolfi. L'accès ne lui est actuellement ouvert que lorsque les intéressés ont formulé des *desiderata*, ce qui s'avère insuffisant pour les accompagner utilement et anticiper la préparation des transparences.

Recommandation n°22: à l'attention de la DSJ : ouvrir à la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège un accès permanent, *via* Lolfi, aux dossiers administratifs des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires.

Le poste de sortie des présidents des tribunaux judiciaires et dans une moindre mesure compte tenu de leur ancienneté, des premiers présidents de cour d'appel appelle une vigilance particulière. Il importe, en effet, qu'ils trouvent une issue satisfaisante lorsqu'ils quittent la filière des chefs de juridiction, à supposer qu'ils aient donné satisfaction.

Après des années de gestion, il est parfois difficile pour les premiers présidents de rejoindre la Cour de cassation, sauf à ce qu'une mission particulière tenant compte de leur expérience leur y soit confiée (par exemple, le tutorat évoqué précédemment). Leur expérience peut utilement être valorisée à l'Inspection générale de la justice ou dans le cadre d'un détachement, où ils peuvent avantageusement représenter l'institution judiciaire.

Par ailleurs, il n'est pas illogique que les présidents des tribunaux judiciaires qui ne poursuivent pas ces fonctions puissent obtenir un poste, notamment d'encadrement intermédiaire dans une juridiction importante, géographiquement compatible avec leur domicile.

Le CSM est attentif à l'évolution des chefs des juridictions qui peuvent apparaître comme difficiles ou peu attractives (en fonction de considérations diverses, notamment géographiques). S'il étudie avec bienveillance les candidatures à des postes dont il a le pouvoir de proposition, les *desiderata* du chef de juridiction ou la configuration des postes à pourvoir peuvent être un frein à une nouvelle mutation.

Il serait, en outre, souhaitable que les chefs de juridiction du premier grade puissent conserver le bénéfice de l'échelon indemnitaire Bbis lorsqu'ils sont ensuite nommés sur un poste de conseiller ou sur un autre poste d'encadrement intermédiaire.

Recommandation n°23 : à l'attention de la DSJ : permettre aux présidents des tribunaux judiciaires qui quittent la filière d'être nommés sur un poste support leur permettant de conserver la rémunération attachée au Bbis.

Une autre réflexion doit être menée sur les juridictions non attractives, dont il serait souhaitable qu'une liste soit établie.

Outre les mesures financières incitatives sus-évoquées (recommandation n°21), un droit de mutation prioritaire pourrait être accordé, sur un poste ne relevant pas du pouvoir de proposition du Conseil, à l'expiration d'un certain délai, aux magistrats qui ont accepté de rejoindre un poste difficile à pourvoir.

Recommandation n°24 : à l'attention de la DSJ : prévoir des mesures (droit de mutation prioritaire, bonification d'ancienneté ou incitations financières) en faveur des magistrats et fonctionnaires en poste dans les juridictions non attractives.

CONCLUSION

Rappelant, il y a de cela vingt-cinq ans, que les codes prescrivait encore l'accomplissement de certaines démarches à « l'hôtel du président », un parlementaire de la commission des lois observait, non sans le déplorer, que « *les présidents n'ont plus d'hôtel, sauf celui où ils sont obligés de trouver une chambre lorsqu'ils arrivent dans la ville où ils sont nommés.* »³⁷

Ce rappel historique ne saurait résumer à lui seul, loin s'en faut, la crise actuelle des candidatures et le manque d'attractivité des fonctions de chef de juridiction, mais il en est une illustration car il participe assurément d'une dégradation de l'image de la justice dans la personne de ses représentants les plus visibles.

Rendre la justice reste une fonction essentielle dans un Etat de droit aussi, la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège, consciente de la nécessité à la fois d'enrayer cette tendance et de valoriser des fonctions, a souhaité, *via* ce rapport, recenser les difficultés rencontrées et proposer des solutions essentiellement pratiques, qui devront être mises en œuvre le plus rapidement possible.

Un effort doit donc être réalisé pour valoriser ces fonctions et mettre un terme à ce désintérêt croissant pour l'exercice de responsabilités pourtant essentielles au bon fonctionnement de la justice dans les territoires.

Pour mener à bien son étude, le groupe de travail a procédé à une réflexion approfondie, en entendant les conférences des premiers présidents et des présidents ainsi que les organisations syndicales et en recueillant l'avis des magistrats au moyen d'un questionnaire. Prenant en compte la diversité des points de vue exprimés, il a ainsi pu envisager toutes les hypothèses, y compris celles ne faisant pas naturellement consensus.

Fort des auditions menées, des comparaisons internationales, d'un questionnaire auprès des magistrats le groupe de travail a retenu 25 recommandations qui peuvent constituer des leviers efficaces.

Certaines dépendent du CSM lui-même, d'autres de la DSJ ou de l'ENM, d'autres des magistrats eux-mêmes, d'autres encore devront procéder d'une coordination entre ces différents acteurs, d'autres enfin supposent un effort des pouvoirs publics.

Les premières relèvent d'une meilleure information sur les fonctions en cause et sur les qualités attendues des magistrats susceptibles de les occuper : faire mieux connaître les fonctions de premier président et de président en développant des campagnes d'information est un préalable pour susciter dans candidatures.

Recenser les aptitudes requises, prévoir les postes susceptibles de se libérer et mieux déceler les potentiels par la création d'un vivier ; organiser des entretiens de carrière ou de mobilité,

³⁷ Discussion du projet de loi de programme relatif à la justice, 2ème séance du 5 juillet 1994, JOAN p. 4113

adapter des outils internes telle que la fiche « emploi-type chef de juridiction » permettraient aussi d'inverser la tendance.

En outre, si toutes les cours et juridictions, ne serait-ce qu'en raison de leur différence de taille, ne nécessitent à l'évidence pas les mêmes mesures, nombre de préconisations leur sont communes. Aussi, l'actualisation par le ministère du classement des tribunaux et cours d'appel par groupe semble une urgence afin de mettre en adéquation les juridictions avec la réalité du terrain.

Recommandation n°25 : à l'attention de la DSJ : actualiser le classement des tribunaux judiciaires et cours d'appel par groupe.

D'autres supposent d'assurer un meilleur accompagnement : à la mobilité géographique avec une politique de soutien familial ; lors d'une première prise de fonction, qui peut passer par l'organisation d'un tutorat et une modélisation des relations entre premier président et président ; par la constitution d'une véritable équipe autour des présidents, notamment dans les tribunaux de taille modeste ; par l'adoption de mesures concrètes (indiciaires, indemnitaires, d'aide au logement etc.).

L'amélioration des perspectives de carrière, notamment par un droit de mutation prioritaire pour les postes les moins attractifs, ou en facilitant celle des présidents des tribunaux judiciaires quittant la filière des chefs de juridiction, devrait favoriser des candidatures.

On notera qu'une attention particulière devra être portée aux fonctions de premier président et de président outre-mer, tant les spécificités ultra-marines constituent la synthèse des difficultés rencontrées, qu'il s'agisse de l'isolement géographique lié, dans la quasi-totalité des cas à l'insularité et à l'éloignement du réseau familial et amical, des risques que présente, au regard des exigences déontologiques, une vie sociale trop développée, des contraintes administratives du poste, en raison notamment des particularismes locaux, et des services de greffe, ou plus généralement des tensions propres aux situations politiques et économiques.

Il restera à déterminer le calendrier des priorités, dès lors qu'il n'est vraisemblablement pas envisageable de réaliser dans l'immédiat l'ensemble des mesures proposées. Ce sont alors sans doute celles qui permettront de rompre l'isolement des chefs de juridictions, notamment des tribunaux du groupe 4, voire du groupe 3, en les assurant de la collaboration d'une équipe dédiée qu'il conviendra de privilégier, tandis que le CSM devra s'employer à mieux connaître – et à faire mieux connaître – les fonctions de chef de cour et de juridiction.

C'est l'effort conjugué de toutes ces autorités (ou de tous) qui permettra en valorisant les fonctions de chefs de juridiction d'enrayer ce désintérêt croissant pour l'exercice de responsabilités essentielles au bon fonctionnement de la justice dans les territoires et ce faisant contribuera aussi à renforcer la confiance en la Justice.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : à l'attention de la DSJ : actualiser la fiche « emploi-type chef de juridiction » (code fiche RMJUS01 / correspondance RIME FPEJUS01) du répertoire des métiers afin qu'elle reflète davantage les missions des chefs de juridiction et la compléter de l'inventaire de leurs tâches administratives et juridictionnelles ainsi que d'un calendrier des grandes échéances de l'année judiciaire.

Recommandation n°2 : à l'attention de l'ENM : donner davantage de visibilité aux stages individuels qui peuvent être accomplis auprès des chefs de juridictions et inclure dans la formation des auditeurs de justice un cycle théorique et pratique sur l'administration judiciaire.

Recommandation n°3 : à l'attention de la DSJ : prévoir des campagnes d'information dirigées vers les jeunes publics sur la diversité des métiers de la magistrature et les hautes responsabilités qu'elle permet d'exercer.

Recommandation n°4 : à l'attention de la DSJ : achever les travaux de refonte de la grille d'évaluation et d'élaboration du guide de l'évaluation afin de mieux détecter les potentiels et de valoriser les expériences d'administration et d'animation des magistrats.

Recommandation n°5 : à l'attention de l'ENM : renforcer, dans les formations existantes, les modules sur les techniques de gestion des ressources humaines relatives à l'identification et au suivi des sujets "à potentiel" ou créer une session dédiée à cette thématique.

Recommandation n°6 : à l'attention du CSM : accorder une attention particulière à l'évolution de carrière des secrétaires généraux des premiers présidents de cour d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires ainsi qu'à celle des magistrats coordonnateur ou chef de section.

Recommandation n°7 : à l'attention du CSM en lien avec l'ENM : proposer aux stagiaires du CADEJ un entretien de mobilité et plus généralement, aux magistrats qui suivent des formations préparant aux fonctions d'encadrement dans le but de devenir chef de juridiction.

Recommandation n°8 : à l'attention de l'ENM, de la DSJ, et du CSM : mieux coordonner leurs actions afin de construire, pour les magistrats identifiés comme étant à potentiel, des parcours de formation progressifs, adaptés à leur évolution de carrière et à la future gestion d'un tribunal judiciaire le cas échéant.

Recommandation n°9 : à l'attention de la DSJ : d'une part, permettre aux présidents des tribunaux judiciaires du premier grade de percevoir, dès leur nomination sur des emplois fonctionnels Bbis, la rémunération attachée au Bbis, d'autre part, étendre la nouvelle bonification indiciaire à tous les présidents de tribunal judiciaire afin d'y inclure tous les tribunaux judiciaires du groupe 4.

Recommandation n°10 : à l'attention de la DSJ : rattacher les postes de président des tribunaux judiciaires de Lyon, Marseille, Bobigny et Nanterre à la Cour de cassation et les autres postes de président des tribunaux judiciaires du groupe 1 à un emploi de premier président de chambre.

Recommandation n°11 : à l'attention de la DSJ et des chefs des cours d'appel : confier aux chefs des tribunaux judiciaires la gestion d'un budget de proximité.

Recommandation n°12 : à l'attention de la DSJ et de l'ENM : prévoir un tutorat pour les nouveaux présidents des tribunaux judiciaires qui serait assuré par un membre de l'inspection spécialement formé, par un chef de cour qui rejoindrait l'inspection ou la Cour de cassation en fin de mandat, ou par un président expérimenté.

Recommandation n°13 : à l'attention de l'ENM : favoriser l'intervision entre les premiers présidents des cours d'appel et les présidents des tribunaux judiciaires, ou proposer un coaching individuel.

Recommandation n°14 : à l'attention de la DSJ : renforcer l'équipe autour des chefs de juridiction en systématisant la création d'un secrétariat administratif auprès des présidents des tribunaux, recruté le cas échéant sur un emploi fonctionnel.

Recommandation n°15 : à l'attention de la DSJ : revaloriser le régime indemnitaire des secrétaires administratifs rattachés aux premiers présidents des cours d'appel et aux présidents des tribunaux judiciaires.

Recommandation n°16 : à l'attention de la DSJ : doter les juridictions d'outils d'analyse et de suivi de leur activité unifiés et élaborer des référentiels d'activité détaillés des magistrats et fonctionnaires.

Recommandation n°17 : à l'attention de la DSJ et du secrétariat général du ministère de la justice : rationaliser les interlocuteurs du dialogue budgétaire et son calendrier afin qu'il coïncide davantage avec les négociations interministérielles.

Recommandation n°18 : à l'attention de la DSJ : prévoir des mesures incitatives pour les postes de présidents des tribunaux peu attractifs sur le modèle du dispositif applicable en Corse ou aux fonctionnaires de police.

Recommandation n°19 : à l'attention de la DSJ : clarifier le régime de prime modulable des présidents des tribunaux judiciaires.

Recommandation n°20 : à l'attention de la DSJ : revaloriser le montant des indemnités forfaitaires de représentation des chefs de juridiction et leur accorder une indemnité de résidence spécifique.

Recommandation n°21 : à l'attention de la DSJ ou du secrétariat général du ministère de la justice : offrir aux personnels du ministère de la justice un dispositif d'accompagnement à la

mobilité géographique personnalisé (prise en charge réelle des frais de déménagement, conclusion d'un marché public en ce domaine, création d'un bureau dédié à la politique de soutien familial des personnels...).

Recommandation n°22 : à l'attention de la DSJ : ouvrir à la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège un accès permanent, *via* Lolfi, aux dossiers administratifs des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires.

Recommandation n°23 : à l'attention de la DSJ : permettre aux présidents des tribunaux judiciaires qui quittent la filière d'être nommés sur un poste support leur permettant de conserver la rémunération attachée au Bbis.

Recommandation n°24 : à l'attention de la DSJ : prévoir des mesures (droit de mutation prioritaire, bonification d'ancienneté ou incitations financières) en faveur des magistrats et fonctionnaires en poste dans les juridictions non attractives.

Recommandation n°25 : à l'attention de la DSJ : actualiser le classement des tribunaux judiciaires et cours d'appel par groupe.