

N° 763

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juillet 2011

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*relative à la **mobilité professionnelle des magistrats et à l'égalité d'accès des postes en outre-mer,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Richard TUHEIAVA, Jean-Étienne ANTOINETTE, Jacques GILLOT, Claude LISE, Georges PATIENT, Serge LARCHER, Alain ANZIANI, Jean-Pierre MICHEL, Daniel RAOUL, Jean-Pierre DEMERLIAT, Simon SUTOUR, Robert NAVARRO, Ronan KERDRAON, Serge LAGAUCHE, Mmes Nicole BONNEFOY, Françoise LAURENT-PERRIGOT, Renée NICOUX, Odette HERVIAUX, Maryvonne BLONDIN, MM. Jean-Pierre SUEUR et Didier BOULAUD,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi organique tend à modifier l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, afin de réformer les dispositions statutaires régissant le principe de mobilité des magistrats de l'ordre judiciaire, tout en permettant de favoriser le nombre de magistrats originaires d'outre-mer.

I. Le recueil des obligations déontologiques des magistrats établi, dans sa recommandation b.10, que :

« (...) la mobilité, fonctionnelle et géographique, contribue à l'exercice impartial de la fonction de magistrat. ».

Le Parlement, dans le cadre de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, avait justifié l'initiative d'un délai d'affectation par le souci d'éviter que les chefs de juridiction ne soient trop fortement implantés dans la vie locale, ce qui pourrait porter atteinte à leur autorité et leur indépendance.

Dans sa décision n° 2001-445 du 19 juin 2001, le Conseil constitutionnel a par ailleurs énoncé que :

« (...) la limitation de la durée des fonctions (...) ne porte pas atteinte au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège ; (...) ».

Or, pour renforcer l'image d'une justice dénuée de lien avec la vie locale, il est une nouvelle fois nécessaire de réduire le délai d'affectation des chefs de juridictions dans le souci d'éviter qu'un magistrat ne puisse s'approprier une fonction, ce qui serait contraire aux exigences d'indépendance et d'impartialité qu'exige l'exercice de fonctions juridictionnelles.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature lui-même a énoncé que le magistrat « *doit éviter de se fixer de longues années dans une même juridiction et ainsi, de s'exposer au risque de la routine, ou de compromettre son indépendance et son impartialité par une insertion devenue trop confortable dans l'environnement* ».

Cet écueil est pourtant bien présent, notamment en outre-mer où certains avantages pourraient encourager les magistrats à un immobilisme mal perçu par les populations locales, ces dernières étant promptes à tenter de « dépayser » les contentieux si la possibilité existe.

II. Le rapport du jeudi 2 décembre 2010 pourtant sur les voies et moyens permettant de favoriser le nombre de magistrats originaires d'outre-mer de M. Patrick KARAM, ancien délégué interministériel pour l'égalité des chances, énonce une très nette « rupture d'égalité » entre les magistrats ultramarins et métropolitains.

En effet, ces derniers peuvent faire carrière dans une juridiction proche de leur territoire d'origine. La règle non écrite « outre-mer sur outre-mer ne vaut » a pour conséquence qu'un magistrat exerçant outre-mer et inscrit au tableau d'avancement ne peut réaliser cet avancement qu'en retournant en métropole alors que les magistrats métropolitains peuvent poursuivre leur carrière dans le ressort d'une même cour, parvenant à un avancement dans une cour voisine, avant de revenir dans leur cour d'origine.

Les magistrats ultramarins rencontrent de ce fait une plus grande difficulté à concilier les exigences de leur mobilité avec l'attachement à leurs racines, ce qui constitue indubitablement un traitement inégalitaire.

Du fait de l'impossibilité d'accomplir leur carrière dans leurs territoires d'origines, le nombre de magistrats ultramarins s'en retrouve fortement affecté. Ainsi, selon le Conseil Supérieur de la Magistrature, il y avait dans les départements d'outre-mer, 12 magistrats affectés dans le ressort où ils sont nés, soit 6,9 % des magistrats du ressort, et 2 dans les territoires d'outre-mer soit 2,8 %, le pourcentage moyen pour l'ensemble de la République étant de 21,3 %, ce qui situe l'outre-mer en fin de classement. Au total, il existe selon l'INSEE environ 73 magistrats originaires de l'outre-mer sur un ensemble d'environ 7 900 magistrats (2009).

Ce manque de magistrats d'origine ultramarine est susceptible d'entraîner moult problèmes locaux. Un rapport de mission internationale d'enquête de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme

(FIDH) en 2001, mais toujours d'actualité sur de très nombreux points, énonçait, sous un chapitre au titre quelque peu provocateur « *Une Justice citadelle* » que :

« (...) Composées uniquement de magistrats français, les juridictions établies en Polynésie française représentent l'autorité d'un État qui a délégué de nombreux pouvoirs par ailleurs. Elles sont donc ressenties comme l'affirmation d'une présence extérieure. Ce sentiment est accru par la langue de travail (le français) et la confrontation entre une société dont les valeurs sont souvent incomprises de personnes venues d'une autre civilisation. Il est inutile de demander aux Polynésiens ce qu'ils pensent de leur justice, il faut plutôt leur demander ce qu'ils pensent de la Justice française. Les membres de la mission ont été surpris que le motif essentiel qui motiverait la venue des magistrats, comme d'autres fonctionnaires, sur le territoire, selon l'avis de M. le Procureur de la République (de l'époque), soit l'attrait que provoquent les rémunérations complémentaires perçues en cas d'expatriation. Sans doute, est-ce là, du moins veulent-ils le croire, un jugement purement autocentré et personnel.

La présence sur une trop longue durée de magistrats, dont certains ont effectué une grande partie de leur carrière dans les DOM-TOM, n'est pas de nature à provoquer une inculturation du personnel judiciaire mais, à l'inverse, à provoquer un enfermement encore plus grand de ces personnes dans un univers déconnecté de la réalité ambiante. Les membres de la mission ont conscience que le caractère de telle ou telle individualité peut contredire l'avis qu'ils viennent de donner.

Ils recommandent, néanmoins, au Gouvernement français de limiter la durée des séjours des magistrats selon des modalités qui préservent leur indépendance ».

Au même titre et selon le Conseil Supérieur de la Magistrature, la faible proportion de magistrats ultramarins en outre-mer « *est de nature à créer également un malaise chez les justiciables* ». Ce malaise pouvant, à certains égards, être identifié, dans les collectivités et départements d'outre-mer français, comme la perception d'une justice à caractère « *coloniale* ».

Dans ce contexte, la présente proposition de loi organique répond à deux objectifs :

- favoriser la nécessaire mobilité des magistrats ;
- favoriser le nombre de magistrats originaires de l'outre-mer.

1° La nécessité d'une mobilité géographique suffisante des magistrats, renforçant leurs garanties d'impartialité, est réaffirmée à travers l'exigence statutaire d'un changement d'affectation dans une juridiction différente tous les cinq ans pour les fonctions de :

- Président ou de procureur de la République d'un même tribunal de grande instance ou de première instance ou d'un même tribunal supérieur d'appel ;
- Juge d'instruction, de juge des enfants, de juge de l'application des peines ou de juge chargé du service d'un tribunal d'instance dans un même tribunal de grande instance ou de première instance ;
- Premier président d'une même cour d'appel ;
- Procureur général près d'une même cour d'appel ;
- Président ou de procureur de la République d'un même tribunal de grande instance ou de première instance.

2° La nécessité de favoriser le nombre de magistrats originaires de l'outre-mer est réaffirmée à travers la possibilité statutaire d'être affectée dans une zone ultramarine permettant ainsi de concilier la nécessaire *mobilité fonctionnelle* afférente au statut de magistrat, avec un choix de carrière dont le déroulement et la progression seraient assurés dans les collectivités ou départements ultramarins français d'où le magistrat est originaire.

L'article 1^{er} encourage la mobilité des magistrats durant le déroulement de leur carrière, et par voie incidente, permet une meilleure fluidité du corps judiciaire outre-mer.

L'**article 2** favorise outre-mer le déroulement de la carrière des magistrats ultramarins en instituant une règle selon laquelle le déroulement de la carrière dans une zone ne pourra souffrir d'aucune restriction consécutive à ce choix.

L'**article 3** diffère l'entrée en vigueur des modifications de la présente loi organique.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

- ① Les articles 28-2, 28-3, 37, 38-1 et 38-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature sont ainsi modifiés :
- ② Au cinquième alinéa de l'article 28-2, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « cinq ».
- ③ Au troisième alinéa de l'article 28-3, le mot : « dix » est remplacé par le mot : « cinq ».
- ④ Aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 37, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « cinq ».
- ⑤ Aux troisième et quatrième alinéas de l'article 38-1, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « cinq ».
- ⑥ Au quatrième alinéa de l'article 38-2, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « cinq ».

Article 2

- ① Les articles 28-2, 28-3, 37, 38-1 et 38-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « En cas d'exercice dans la zone Antilles-Guyane (Martinique, Guadeloupe, Guyane), Océan Indien (Réunion, Mayotte), et Pacifique (Polynésie française, Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie), les affectations pourront s'effectuer à l'intérieur des zones précitées. L'avancement du magistrat ne pourra souffrir d'aucune restriction consécutive à ce choix. »

Article 3

Les dispositions des articles 1^{er} et 2 de la présente loi s'appliquent aux nominations intervenant à compter du 1^{er} janvier 2013.