

# ÉLÉMENTS DE COMPARAISON ENTRE LE STATUT DES MAGISTRATS PLACÉS EN FRANCE ET LE PROJET DE MODIFICATION DU STATUT DES MAGISTRATS EN SLOVAQUIE AUX FINS D'ACCUEILLIR LES FONCTIONS DE « VISITING JUDGE »

M. Harold Épineuse, Secrétaire général adjoint et directeur exécutif  
Institut des Hautes Études sur la Justice (IHEJ)

Le statut de magistrat placé obéit en France à une disposition particulière du statut de la magistrature dans lequel il vient s'insérer. Il concerne aussi bien les juges que les procureurs. Il a été institué pour la première fois par une **loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980**<sup>1</sup> relative au statut de la magistrature, venant modifier une loi (il s'agit précisément d'une « ordonnance ») de 1958 créant un statut des magistrats en France dans la foulée de la constitution de la Vème République, et qui demeure le statut actuel.

Cette innovation qui a pu être vue comme une dérogation au statut général des magistrats a été apportée afin de permettre aux chefs de cour<sup>2</sup> une plus grande latitude dans la gestion de leurs effectifs de magistrats (la France connaît également un statut du greffier placé. Il convient à ce sujet de remarquer que les deux lois dont il est fait comparaison ici n'apporteront leur plein effet que si les effectifs de greffe travaillant en amont ou en aval des magistrats placés occupant des positions vacantes sera lui-même complet). Elle répond à une nécessité de bonne administration du service public de la justice tout en préservant les principes d'indépendance et d'inamovibilité.

## I. Introduction du statut de magistrat placé au regard des principes constitutionnels

Dans ses décisions successives, le Conseil constitutionnel a considéré que le statut et les garanties mises en place par les différentes réformes satisfont aux exigences de la Constitution<sup>3</sup>. Nous n'avons pas connaissance de remise en cause de ce statut et des garanties apportées par la loi Française par une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sous le visa des mêmes garanties que celles contrôlées, en droit interne, par le conseil constitutionnel Français.

Le dispositif introduit en 1980 a été étendu par la suite avec les lois suivantes :

- Une **loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995** ; suivie d'une décision du Conseil constitutionnel n° 94-355 DC du 10 janvier 1995 ;
- Une **loi n° 2001-539 du 25 juin 2001** ; suivie d'une décision du Conseil constitutionnel n° 2001-1445 DC du 19 juin 2001 ;
- Et enfin une **loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016** ; suivie d'une décision du Conseil constitutionnel n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016.

---

<sup>1</sup> Une loi dite « organique » nécessite un vote conforme du texte par les deux assemblées, haute (Sénat) et basse (Assemblée Nationale), qui doit être réitéré par un vote solennel dit « en congrès » des deux assemblées exceptionnellement réunies dans un même bâtiment à Versailles et par une majorité des deux tiers. Touchant comme ici à des principes fondamentaux comme l'indépendance de la magistrature à travers son statut, il s'agit d'apporter un verrou juridique particulier au vote de lois de circonstances en la matière.

<sup>2</sup> Il s'agit des cours d'appel à compétence régionale d'organisation de la justice y compris de première instance située dans leur ressort.

<sup>3</sup> Avec une réserve d'interprétation toutefois dans le cas du remplacement d'un magistrat en congé maladie comme il sera vu plus bas.

Ce dispositif a d'abord été jugé par le Conseil constitutionnel<sup>4</sup> comme ne portant pas atteinte au principe d'inamovibilité des magistrats du siège ou aux principes d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière et d'indépendance de la justice (décision n° 80-123 DC du 24 octobre 1980, n° 94-355 DC du 10 janvier 1995 et n° 2001- 1445 du 19 juin 2001; décision DC 2016-732 du 28 juillet 2016), le conseil constitutionnel « *considérant que les modifications du statut du magistrat placés sont conformes aux principes de l'inamovibilité des magistrats, d'égalité et d'indépendance de l'autorité judiciaire* »)

**Dans sa décision 80-123 DC du 24 octobre 1980** en effet le Conseil constitutionnel a considéré "qu'en déterminant limitativement les cas dans lesquels, à l'intérieur du ressort d'une cour d'appel, des magistrats du siège peuvent être appelés à effectuer un remplacement, qu'en subordonnant celui-ci à une ordonnance du premier président précisant le motif et la durée du remplacement et en fixant le terme, la loi organique a institué des garanties de nature à satisfaire aux exigences de la Constitution".

Selon le droit Français il résulte donc **trois conditions** (limitation des hypothèses par la loi, désignation écrite motivée de l'autorité hiérarchique avec indication du terme, seuil maximum pour occuper les fonctions prévues par la loi) qu'il nous semble retrouver dans le projet de loi Slovaque.

Toutefois, le conseil constitutionnel a censuré dans cette même décision l'alinéa 2, dernière phrase, du nouvel article 3-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui prévoyait que, lorsque le magistrat titulaire du poste est en congé de longue maladie, un changement d'affectation du magistrat qui assure son remplacement peut intervenir à l'expiration d'un délai de six mois, considérant "que ce changement facultatif d'affectation qui n'est subordonné ni au consentement du magistrat concerné, ni à aucune condition légale autre que l'expiration d'un délai, n'offre pas de garanties suffisantes au regard de l'article 64 de la Constitution ; que, dès lors, cette disposition n'est pas conforme à la Constitution".

Des garanties particulières concernant ce cas où la fin des fonctions seraient liées à l'expiration d'un délai non déterminé à l'avance ou indépendant de la volonté du magistrat nommé dans les fonctions de placés est sans doute à consolider ou clarifier dans le projet de loi Slovaque soumis.

**Dans sa décision 94-355 DC du 10 janvier 1995** le Conseil constitutionnel a validé la modification de l'article 3-1 de l'ordonnance statutaire modifiant les cas et conditions dans lesquels les magistrats placés "sont appelés à remplacer temporairement ceux qui seraient empêchés d'exercer leurs fonctions ; qu'il prévoit que ces magistrats peuvent, à condition que ce soit pour une durée maximum de quatre mois non renouvelable, venir renforcer des juridictions afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable ; que le II de l'article 7 énonce que ces magistrats restent en fonction jusqu'au terme fixé par l'ordonnance du premier président sauf s'ils acceptent de changer d'affectation ; que cette disposition est conforme au principe de l'inamovibilité des magistrats ; que les III et IV de l'article 7 ne comportent que des dispositions de coordination destinées à tenir compte de cette possibilité donnée aux dits magistrats d'être affectés temporairement dans des juridictions ; que le V de ce même article énonce que le nombre de ces magistrats ne peut excéder pour chaque cour d'appel, le quinzième des emplois de magistrat des tribunaux de première instance ; que l'ensemble de ces dispositions comportent des garanties de nature à satisfaire aux principes d'égalité et d'indépendance de l'autorité judiciaire"

La limitation du contingent de magistrat placés à un maximum dont le chiffre est déterminé par la loi est une garantie que l'on retrouve dans le projet de texte Slovaque.

---

<sup>4</sup> Le conseil constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité de ces lois entre le moment de leur adoption et celui de leur promulgation suite à une saisine de parlementaires.

## II. Expression du fondement juridique actuel en France

Les magistrats placés sont mentionnés dès l'**article 1<sup>er</sup>** de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature :

*« I. - Le corps judiciaire comprend : [...] »*

*2° Les magistrats du siège et du parquet placés respectivement auprès du premier président et du procureur général d'une cour d'appel et ayant qualité pour exercer les fonctions du grade auquel ils appartiennent à la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés et dans l'ensemble des tribunaux de première instance du ressort de ladite cour ; [...] »*

Leur statut figure à l'**article 3-1** de l'ordonnance précitée qui prévoit un statut particulièrement précis et encadré pour satisfaire aux principes de l'inamovibilité des magistrats, d'égalité et d'indépendance de l'autorité judiciaire déjà évoqués.

Par comparaison, on peut sans doute regretter la dispersion des mesures encadrant le statut des « visiting judges » dans la loi soumise qui en rend difficile l'appréhension globale comme c'est le cas ici à travers ces deux seuls articles<sup>5</sup>.

## III. Les fonctions exercées par les magistrats placés dans le pratique Française

Les magistrats placés ont qualité pour **exercer les fonctions du grade** auquel ils appartiennent à la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés et dans l'ensemble des tribunaux de première instance du ressort de ladite cour.

Il semble résulter du texte de loi Slovaque soumis à comparaison que les fonctions de « visiting judge » pourraient être envisagées pour la Cour Suprême. La pratique Française, qui ne connaît pas de Cour Suprême mais une Cour de cassation comme plus haute cour à compétence judiciaire, ne permet pas de telle dérogation, réservant la pratique du magistrat placé aux seules fonctions du fond (première instance et appel).

Le magistrat placé nommé au siège pourra donc être délégué pour exercer toutes les fonctions du siège (siège pur, instance, instruction, application des peines, enfants, JLD). Le magistrat placé nommé au parquet exercera ses fonctions au parquet général de la cour ou dans les parquets du ressort.

Dans le détail, l'ordonnance statutaire prévoit **trois causes de délégation spécifiques** :

- 1/ Le remplacement pour empêchement d'un magistrat (maternité, adoption, maladie, congé, stage)
- 2/ L'affectation temporaire sur un emploi vacant d'une durée maximale de 8 mois.
- 3/ L'affectation temporaire pour un renforcement de l'effectif pour traitement du contentieux dans un délai raisonnable (dans le cadre d'un contrat d'objectif par exemple), d'une durée maximale de 8 mois.

Il est à noter que la loi Française vise plutôt des situations générales rendant compte d'un état particulier, et donc d'un besoin du ressort de la juridiction concernée, alors que la loi Slovaque exprime des situations précises relatives au poste vacant.

---

<sup>5</sup> Pour consulter le texte dans son intégralité :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339259>

L'affectation des magistrats placés, selon qu'ils appartiennent au siège ou au parquet, est prononcée par **ordonnance du premier président de la cour d'appel ou par décision du procureur général**, qui précise le motif et la durée du remplacement à effectuer ou de l'affectation temporaire.

A défaut de remplacement ou d'affectation temporaire, le magistrat placé est affecté à l'exercice de fonctions du même grade au tribunal de grande instance du siège de la cour d'appel ou au tribunal de grande instance le plus important du département où est située ladite cour. Ces règles statutaires permettent d'assurer le respect du principe constitutionnel d'inamovibilité des magistrats du siège.

*Article 3-1 :*

*« Les magistrats mentionnés au 2° du I de l'article 1er sont appelés à remplacer temporairement les magistrats de leur grade des tribunaux de première instance et de la cour d'appel qui se trouvent empêchés d'exercer leurs fonctions du fait de congés de maladie, de longue maladie, pour maternité ou adoption ou du fait de leur participation à des stages de formation, ou admis à prendre leur congé annuel.*

*Ils peuvent, en outre, être temporairement affectés dans ces juridictions pour exercer, pour une durée qui n'est pas renouvelable et qui ne peut excéder huit mois, les fonctions afférentes à un emploi vacant de leur grade.*

*Ils peuvent enfin, pour une durée qui n'est pas renouvelable et qui ne peut excéder huit mois, être temporairement affectés dans un tribunal de première instance, ainsi qu'à la cour d'appel pour les magistrats du premier grade, pour renforcer l'effectif d'une juridiction afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable.*

*S'il s'agit de magistrats du siège et sauf consentement de leur part à un changement d'affectation, ils demeurent en fonctions jusqu'au retour du magistrat dont ils assurent le remplacement, ou jusqu'au terme fixé de leur affectation temporaire par l'ordonnance du premier président.*

*L'affectation de ces magistrats, selon qu'ils appartiennent au siège ou au parquet, est prononcée par ordonnance du premier président de la cour d'appel ou par décision du procureur général, qui précise le motif et la durée du remplacement à effectuer ou de l'affectation temporaire.*

*A défaut d'assurer un remplacement ou d'être temporairement affectés, en application des alinéas qui précèdent, ces magistrats exercent des fonctions du siège ou du parquet du niveau hiérarchique auquel ils appartiennent au tribunal de grande instance du siège de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés ou au tribunal de grande instance le plus important du département où est située ladite cour.*

Dans la pratique, **beaucoup de délégations sont effectuées sur les postes vacants**, compte tenu de leur nombre actuel.

Le nombre des magistrats placés ne peut excéder, pour chaque cour d'appel, **le quinzième des emplois de magistrat de la cour d'appel et des tribunaux de première instance du ressort**. Leur nomination peut, le cas échéant, être prononcée en surnombre de l'effectif de la cour d'appel de rattachement dans la limite de l'effectif budgétaire global des emplois de leur grade.

Il est à noter que la loi Slovaque prévoit un taux maximum de « visiting judges » plus réduit que celui des magistrats placés Français (4% au lieu de 6,66% dans le cas Français) mais que le ressort d'appréciation dans le cas Slovaque est national alors que dans le cas Français il est régional,

apprécié en fonction de la situation de chaque Cour. Ceci représente sans doute une meilleure garantie car un faible taux national pourrait être atteint avec une proportion très supérieure dans un ressort, contre pas de « visiting judges » du tout dans d'autres.

Ainsi, et à titre d'illustration du respect de ces conditions constitutionnelles de validité du dispositif au regard du statut des magistrats, la circulaire de localisation des emplois pour l'année 2018 émise par la Direction des services judiciaires du Ministère de la justice prévoit 400 postes de magistrats placés dans l'ensemble des ressorts de France (257 au siège et 143 au parquet). Ces magistrats représentent sur une base nationale 4,96 % de la localisation globale des juridictions hors Cour de cassation (soit 8071 postes localisés au total). Au 1er septembre 2018, 364 magistrats Français exerçaient leurs fonctions en tant que placés (compte tenu des projets de nomination publiés et des prises de fonction des auditeurs de justice sortant de l'École Nationale de la Magistrature).

### III. La fin des fonctions de magistrat placé

- **La durée limitée de leurs fonctions**

La durée d'exercice globale des fonctions de magistrats placés est limitée à **8 années**. Cette durée a été récemment augmentée par la loi organique du 8 août 2016 puisqu'auparavant celle-ci était fixée à six années.

La limite de durée s'analyse **sur la totalité de la carrière**. Le Conseil d'Etat dans sa décision du 17 février 2010 avait considéré qu'un magistrat ne peut exercer les fonctions mentionnées à l'article 3-1 précité que dans la limite d'une durée totale de six années au cours de sa carrière, total 6 années<sup>6</sup>.

- **La priorité d'affectation à l'issue d'une période de deux ans**

A l'issue de deux années d'exercice des fonctions, les magistrats placés **bénéficient d'une priorité d'affectation dans le grade dans lequel ils se trouvent dans l'ensemble de tribunaux de grande instance de la cour**. La priorité d'affectation avait lieu auparavant sur le tribunal siège de la cour d'appel, ou dans le tribunal le plus important du département siège de la cour d'appel. La loi organique du 8 août 2016 a étendu cette priorité à l'ensemble des tribunaux de grande instance du ressort de la cour d'appel à laquelle le magistrat placé est rattaché.

Cette priorité porte sur les emplois du même grade, à l'exception des emplois de chef de juridiction et des emplois dits BBis.

***Après deux ans d'exercice dans leurs fonctions et sur leur demande, ces magistrats sont nommés à l'un des tribunaux de grande instance du ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés. La nomination intervient sur le premier emploi vacant respectivement du siège ou du parquet du niveau hiérarchique auquel ces magistrats appartiennent et pour lequel ils se sont portés candidats, à l'exception des emplois de chef de juridiction, premier vice-président, premier vice-président adjoint, premier vice-président chargé de l'instruction, premier vice-président chargé des fonctions de juge des enfants, premier vice-président chargé de l'application des peines, premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance, premier vice-président chargé des fonctions de juge des libertés et de la détention, procureur de la République adjoint, premier vice-procureur de la République des tribunaux de grande instance ou premier vice-procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris.***  
***Ces magistrats ne peuvent en aucun cas exercer les fonctions prévues au présent article pendant une***

<sup>6</sup> Voir le contenu de la décision en ligne :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000021852503>

**durée supérieure à huit ans.** A l'issue de cette période, ils sont nommés respectivement en qualité de magistrat du siège ou du parquet du niveau hiérarchique auquel ils appartiennent dans l'un des tribunaux de grande instance mentionnés à l'alinéa précédent où, au plus tard quatre mois avant la fin de la huitième année de leurs fonctions, ils ont demandé à être affectés. A défaut d'avoir effectué un choix, ils sont nommés au tribunal de grande instance le plus important du département où est située la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés. Les nominations sont prononcées, le cas échéant, en surnombre de l'effectif budgétaire du niveau hiérarchique auquel ils appartiennent et, s'il y a lieu, en surnombre de l'effectif organique de la juridiction. Les surnombres sont résorbés à la première vacance utile intervenant dans la juridiction considérée.

#### **IV. La rémunération des magistrats placés**

Les magistrats placés bénéficient d'un régime indemnitaire spécifique et particulièrement attractif :

- une prime forfaitaire (dite prime de fonction) élevée à 39 % du traitement brut : ce taux est le plus élevé en dehors de celui octroyé aux chefs de juridiction ;
- une prise en charge intégrale des frais de transports hors de la résidence administrative et familiale,
- une prise en charge des frais de repas et d'hébergement, hors de la résidence administrative et de la résidence familiale.

**En conclusion, le statut du magistrat placé en France prévoit ainsi :**

- **des garanties particulières quant aux modalités d'exercice de ces fonctions : délégation pour une durée et un motif précis, durée globale de nomination de 8 années, priorité d'affectation après deux années d'exercice dans leur grade**
- **un régime indemnitaire favorable afin de rendre attractif l'exercice de ces fonctions.**

**Dans la pratique, ces fonctions, qui sont peu prisées compte tenu de la mobilité fonctionnelle et géographique exigées, sont souvent exercées par de jeunes magistrats sortis de l'ENM qui y trouvent une manière d'apprendre différents métiers ou qui n'ayant pas de foyer familial constitué en profitent pour avancer leur carrière, mais aussi par des magistrats souhaitant accéder rapidement aux fonctions de premier grade ou par des magistrats souhaitant rejoindre une région particulièrement recherchée compte-tenu du bonus que cette situation leur amène dans la gestion des mouvements de leur carrière.**