

DIALOGUE SOCIAL ET LUTTE CONTRE LA SOUFFRANCE AU TRAVAIL

(des magistrats comme des fonctionnaires) dont les juridictions attendent qu'elle soit non seulement plus attentive à une meilleure application des textes, mais encore qu'elle ait une attitude plus volontariste dans ce domaine. En second lieu, celle des divers personnels dont l'implication plus ou moins grande dans les structures existantes est déterminante ».

On pourrait ajouter à ce constat qu'en ce qui concerne le niveau national, il faudrait aussi une vraie volonté ministérielle d'associer les organisations syndicales aux réformes envisagées, de les écouter et de ne pas se contenter de leur remettre les conclusions de groupes de travail constitués ad hoc, afin que, comme a pu le dire Christiane Taubira fin 2012, à l'occasion d'un Comité Technique Ministériel : « *les syndicats fassent ce pour quoi ils sont faits, critiquer* » !

Pour que les magistrats, notamment, s'impliquent dans ce dialogue social, encore faudrait-il qu'ils soient suffisamment informés des droits que leur reconnaissent les textes en vigueur.

I - LES DROITS SYNDICAUX

A - Le droit de se syndiquer

Le syndicalisme dans la magistrature est désormais ancré dans les pratiques et les habitudes.

Reconnu comme un droit fondamental, inscrit dans la Constitution (plus précisément dans [l'article 6 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#) qui fait partie du bloc de constitutionnalité), le droit de se syndiquer trouve naturellement à s'appliquer dans la magistrature, même si le statut de la magistrature n'y fait pas référence.

En l'absence de dispositions spécifiques, c'est le statut général de la fonction publique qui s'applique. [L'article 8 du titre I de ce statut](#) dispose que « *les fonctionnaires peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats* ».

Cet article est intégralement repris en introduction de [la circulaire de Michel Vauzelle de 1992](#) : « *le droit syndical est garanti (...) aux magistrats et les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats* ».

De même, le recueil des obligations déontologiques (dont la rédaction avait été imposée au CSM par [la loi organique du 5 mars 2007](#)), rendu public en juin 2010 dispose en son paragraphe F5, dans une rubrique visant les obligations de prudence et de réserve que « *le magistrat bénéficie du droit de se syndiquer, s'exprime librement dans ce cadre syndical* ».

Le paragraphe F12 du même recueil ajoute que « l'obligation de réserve ne s'oppose pas à la participation du magistrat à la réflexion et à la préparation des textes juridiques. Elle lui permet, en tant que professionnel du droit, l'analyse juridique et technique des textes promulgués. Elle n'interdit pas des prises de position collectives publiques de groupements de magistrats légalement constitués ».

Ces principes sont par ailleurs reconnus au niveau international.

La charte européenne sur le statut des juges édictée en septembre 1998 par le Conseil de l'Europe prévoit que « les organisations professionnelles constituées par les juges et auxquelles ils peuvent tous librement adhérer contribuent notamment à la défense des droits qui sont conférés à ceux-ci par leur statut, en particulier auprès des autorités et instances qui interviennent dans les décisions les concernant ».

Le statut universel du Juge adopté à Taiwan le 17 novembre 1999 par l'Union Internationale des Magistrats dispose en son article 12 que « le droit d'association professionnelle du juge doit être reconnu, pour permettre aux juges d'être consultés notamment sur la détermination de leurs règles statutaires, éthiques ou autres, les moyens de la justice, et pour permettre d'assurer la défense de leurs intérêts légitimes ».

Enfin, dans un rapport 2009-2010 d'un groupe de travail sur la déontologie judiciaire constitué au sein du Réseau Européen des Conseils de Justice, on peut lire que « le juge est lui-même un citoyen et a droit, à ce titre et en dehors de l'exercice de ses fonctions juridictionnelles à la liberté d'expression reconnue par l'ensemble des conventions internationales de protection des droits de l'Homme. (...) La réserve ne peut servir d'alibi au juge, s'il évite de s'exprimer sur les dossiers qu'il traite personnellement, il n'en est pas moins idéalement placé pour expliquer les règles légales et leur application. Le juge a un rôle pédagogique à jouer de soutien de la loi, aux côtés des autres institutions chargées de la même mission. Lorsque la démocratie et les libertés fondamentales sont en péril, la réserve peut céder devant un devoir d'indignation ».

En 2010, deux textes essentiels au niveau européen sont venus conforter ces droits.

La Magna Carta des juges édictée par le Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE) adoptée le 17 novembre 2010 dispose que : « Les juges ont le droit d'adhérer à des associations de juges, nationales ou internationales, chargées de défendre la mission du pouvoir judiciaire dans la société ».

Allant plus loin, la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités adoptée également le 17 novembre 2010 indique que : « les juges devraient être libres de

DIALOGUE SOCIAL ET LUTTE CONTRE LA SOUFFRANCE AU TRAVAIL

créer et d'adhérer aux organisations professionnelles ayant pour objectifs de garantir leur indépendance, de protéger leurs intérêts et de promouvoir l'Etat de droit ».

L'USM, fondée juste après la guerre sous la forme associative, avec le nom d'Union Fédérale des Magistrats, s'est ainsi transformée en syndicat en 1974.

Un peu d'histoire

Extrait de « Histoire de la Justice en France » par JP Royer, JP Jean, B. Durand, N. Derasse, B. Dubois

« L'organisation majoritaire dans la magistrature comporte (...) le terme de « syndicat » dans son sigle depuis 1974. Elle est l'héritière de l'Union Fédérale des Magistrats (UFM), qui au sortir de la seconde guerre mondiale avait joué un rôle de premier plan, non seulement de la défense des intérêts professionnels des magistrats mais surtout dans la constitution d'un esprit de corps dans les débuts de la IV^{ème} République. L'UFM, créée en 1945 sous forme associative, affichait clairement, dans l'intitulé du premier numéro de sa revue paru le 1^{er} janvier 1946, Le Pouvoir Judiciaire, sa volonté d'indépendance et sa place dans les institutions d'une République en pleine reconstruction ».

Extrait du Nouveau Pouvoir Judiciaire N°266 juin 1974 édito d'André Braunschweig président de l'USM

« Le processus juridique est désormais enclenché et l'UFM à l'automne prochain sera un syndicat (...). Nous sommes réalistes et nous ne croyons pas à la magie d'un mot, mais nous sommes conscients de la nécessité, sur le plan de la défense des intérêts professionnels, de s'adapter à l'esprit et aux structures de la société dans laquelle nous vivons. Une capacité juridique plus étendue, une force d'intervention plus percutante, et surtout une représentativité incontestée et incontestable, nous permettront de mener un combat plus efficace au profit du corps judiciaire et de la Justice de notre pays ».

B - Les droits ouverts aux syndiqués

Les droits syndicaux trouvent leur source dans le décret n°82-447 du 28 mai 1982, réformé par le décret n°2012-224 du 16 février 2012, relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

Son application au sein du ministère de la Justice a été précisée par une [circulaire de Michel Vauzelle](#), alors garde des Sceaux, du 4 novembre 1992 (JUS-G-92600-72-C) et plus récemment, en ce qui concerne les questions d'autorisations d'absence pour motif syndical et de décharges d'activité de service, par une [circulaire de la DSJ de 2002](#).

I - Les moyens matériels mis à disposition des organisations syndicales

Selon [l'article 3 du décret n°82-447 du 28 mai 1982](#), l'administration doit mettre à la disposition des organisations syndicales représentatives un local syndical lorsque l'effectif est compris entre 50 et 500 agents. Au ministère de la Justice, ce local est normalement commun à toutes les organisations syndicales, mais la [circulaire de Michel Vauzelle de 1992](#) rappelle qu'il « est souhaitable que, dans toute la mesure du possible, l'administration s'efforce de mettre un local distinct à la disposition de chacune des organisations syndicales les plus représentatives ayant une section syndicale ».

Lorsque les effectifs sont supérieurs à 500 agents affectés « dans un service ou un groupe de services implanté dans un bâtiment commun », l'attribution de locaux distincts est de droit. La [circulaire de 1992](#), allant au-delà du décret, prévoit même que les nouveaux programmes immobiliers de création ou de restructuration doivent intégrer l'attribution de locaux distincts dès que le seuil de 300 agents pour la commune siège de la (ou des) juridiction(s) est atteint.

Ces locaux doivent normalement être situés dans l'enceinte du bâtiment administratif où exercent les agents. Si cette localisation n'est pas possible, ils peuvent être situés hors des bâtiments et au besoin loués aux frais de l'administration. En cas d'impossibilité absolue de mettre à disposition des locaux, les organisations syndicales représentatives peuvent louer leurs propres locaux, une subvention leur étant alors versée.

Les locaux doivent comporter les équipements indispensables à l'activité syndicale. Les syndicats doivent pouvoir utiliser les moyens de reprographie de la juridiction, les télécopies et le téléphone, l'abonnement étant pris en charge par l'administration. Les modalités d'utilisation sont fixées en concertation avec les chefs de juridiction.

En ce qui concerne l'acheminement des correspondances, en l'absence de précision dans [le décret de 1982](#), la [circulaire de 1992](#) demande que les modalités de prise en charge des envois postaux soient déterminées dans le cadre d'une concertation entre les syndicats et les chefs de juridiction.

2 - L'information des magistrats par les organisations syndicales

L'affichage des documents d'origine syndicale s'effectue sur des panneaux réservés à cet usage et aménagés de façon à assurer la conservation des documents. Ces panneaux doivent être placés dans des locaux facilement accessibles au personnel mais auxquels le public n'a pas normalement accès ([article 8 du décret n°82-447 du 28 mai 1982](#)).

Ces panneaux de dimension convenable (au moins 70 à 90 cm) et en nombre suffisant doivent être dotés de portes vitrées ou grillagées munies de serrures ([circulaire de 1992](#)).

Les chefs de juridiction doivent être informés de la nature et de la teneur des documents affichés, mais ils ne sont pas autorisés à s'opposer à leur affichage, hormis le cas où ces documents contreviendraient manifestement aux dispositions législatives relatives à la diffamation et aux injures publiques.

Tout document peut être distribué dans l'enceinte des bâtiments administratifs ([article 9 du décret n°82-447 du 28 mai 1982](#)) à la triple condition que cette distribution ne concerne que les agents du service, qu'elle se déroule en dehors des locaux ouverts au public et qu'elle ne porte pas atteinte au bon fonctionnement du service.

Les conditions d'utilisation par les organisations syndicales des technologies de l'information et de la communication sont fixées par chaque ministère.

La Chancellerie et les organisations représentatives de magistrats et fonctionnaires ont négocié en 2008 un protocole dit « NTIC » permettant aux organisations professionnelles de disposer d'un accès à l'intranet justice, d'un espace dédié sur le site du ministère de la Justice et d'un accès au réseau privé virtuel Justice (RPVJ).

Via le RPVJ, les organisations professionnelles peuvent ainsi diffuser, sous leur propre responsabilité, à tous les magistrats, toutes les informations syndicales nécessaires. Celles-ci sont néanmoins soumises « *aux règles générales de déontologie applicables aux publications, à la liberté de la presse et à l'édition, à la communication audiovisuelle, à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ... et aux règles déontologiques applicables aux agents de la fonction publique et aux magistrats, conformément à leurs statuts et à la liberté d'expression syndicale* ». Ainsi est prohibée la transmission de données, messages ou œuvres en infraction avec la législation en vigueur, notamment les « *messages contraires à l'ordre public, diffamatoires, racistes ou xénophobes, portant atteinte à la décence ou constituant la diffusion de fausses nouvelles* » ([article 9 du protocole](#)).

C'est grâce à ce dispositif technique que l'USM diffuse très régulièrement ses communiqués,

ses notes techniques et depuis le début de l'année 2013 ses lettres d'information mensuelles, résumant l'activité du mois précédent.

Conformément à l'article 5 du protocole, le ministère transmet chaque année aux organisations syndicales qui le demandent un listing à jour des personnels, accompagné des adresses de messagerie disponibles. Les agents, dont les noms figurent sur ces listes et qui ne souhaiteraient plus être destinataires des messages syndicaux de l'une ou de l'autre des organisations syndicales, peuvent à tout moment demander à l'organisation syndicale concernée d'être radiés de la liste. Si la demande est formulée, la radiation est impérative.

Ce protocole national a été décliné en mars 2011 au niveau régional.

Une circulaire SJ-11-95-RH3/30.03.2011 précise les particularités de la déclinaison régionale. Dans le ressort de chaque Cour d'appel, doit être ouverte une boîte aux lettres institutionnelle au nom de chaque syndicat représentatif. Via cette adresse mail, les correspondants locaux des différents syndicats peuvent diffuser aux magistrats de leur ressort toutes les informations syndicales utiles, qu'elles soient en lien avec la situation locale ou avec la situation nationale.

Les règles évoquées précédemment sur le contenu des messages et la faculté pour les magistrats inscrits sur les listes de diffusion d'être radiés sont également applicables au niveau régional.

Les pages internet des cours d'appel doivent en outre comporter un onglet spécifique pour la présentation des organisations syndicales et permettre un accès simplifié aux coordonnées de leurs représentants régionaux.

Ce protocole connaît une application variable suivant les syndicats au plan national, et surtout suivant les cours d'appels.

Compte tenu du nombre de plus en plus important de messages diffusés par les différentes organisations syndicales, et du contenu de moins en moins lié à l'activité syndicale de certains d'entre eux, une mission de réflexion a été confiée au Procureur Général de Rennes, le rapport devant être déposé courant 2013.

3 - Les réunions syndicales locales

Les organisations syndicales peuvent tenir des réunions syndicales en dehors des horaires de service. Celles-ci sont possibles, mais normalement n'y participent que les agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une autorisation spéciale d'absence (article 4 du décret n°82-447 du 28 mai 1982).

DIALOGUE SOCIAL ET LUTTE CONTRE LA SOUFFRANCE AU TRAVAIL

Ces dispositions applicables à l'ensemble des fonctionnaires n'ont que peu de sens pour les magistrats, qui à la différence des personnels de greffe sont en général libres de gérer leur agenda et leur charge de travail.

De façon plus générale, les organisations représentatives peuvent organiser pendant les heures de service et à destination de tous les agents une réunion mensuelle d'information d'une durée maximale d'une heure, les agents participant à la réunion de l'organisation syndicale de leur choix ([article 5 du décret n°82-447 du 28 mai 1982](#)).

Ces réunions se déroulent dans les locaux administratifs. Un avis doit être donné au moins une semaine avant la réunion au chef de juridiction. Les représentants syndicaux nationaux ou régionaux ont libre accès à ces réunions, sous réserve de l'information préalable du chef de juridiction ([article 6 et 7 du décret n°82-447 du 28 mai 1982](#)).

4 - Les autorisations spéciales d'absence

Elles peuvent être accordées aux représentants syndicaux pour participer à des activités institutionnelles et / ou à des réunions organisées par l'administration ([article 15 du décret de 1982](#)). Ainsi en est-il de la participation au conseil supérieur de la fonction publique, aux comités techniques et commissions administratives paritaires, aux comités d'hygiène et de sécurité, aux conseils d'administration des organismes sociaux ou mutualistes, aux groupes de travail convoqués par l'administration.

La charte du dialogue social rappelle que l'autorisation d'absence doit inclure le temps de préparation de la réunion, l'établissement du compte-rendu et les éventuels délais de route dans les conditions prévues par [l'article 39 du décret n°82-451 du 28 mai 1982](#). Les participants sont indemnisés de leurs frais de déplacement et de séjour dans les conditions fixées par le [décret n°2006-781 du 3 juillet 2006](#).

Des autorisations spéciales d'absence peuvent également être accordées pour permettre aux magistrats de participer à des activités syndicales, congrès ou réunions des organes directeurs du syndicat ([article 13 du décret de 1982](#)).

Ces autorisations d'absence sont limitées à 10 jours par agent et par an. Cette limite est portée à 20 jours pour participer à des congrès internationaux ou à des réunions de confédérations.

La gestion de ces autorisations relève normalement pour les magistrats de la Direction des services judiciaires, mais [la circulaire de 2002](#) estime préférable que la gestion soit exercée par les chefs de cour au niveau local.

Les demandes doivent être présentées par le magistrat au chef de cour au moins 3 jours à l'avance. Elles sont accordées sous réserve des nécessités de service. En cas de refus, la décision doit être motivée, écrite et adressée au magistrat demandeur.

Le décret de 1982 réservait ces autorisations d'absence aux représentants syndicaux mandatés par leur organisation pour assister aux congrès syndicaux ou aux réunions des organismes directeurs dont ils sont membres élus et définissait très précisément et de façon assez restrictive les réunions auxquelles les magistrats concernés pouvaient participer à ce titre.

Une circulaire n°Sj 83-61 du 6 mai 1983, reprise dans la circulaire de 2002 indique néanmoins que « ces autorisations d'absence peuvent être utilisées non seulement pour les représentants syndicaux mais aussi pour de simples adhérents des syndicats pour assister au congrès ou à des réunions tenues par leur syndicat, sur présentation du document les informant de la tenue du congrès ou de la réunion ».

5 - Le crédit de temps syndical

Prévu par l'article 16 du décret de 1982, ce crédit de temps syndical, utilisable sous forme de décharges, totales ou partielles, de services ou de crédits d'heures, a pour but de permettre aux représentants syndicaux de se consacrer pendant leurs heures de service à une activité syndicale au lieu de leur activité normale.

Un contingent global est déterminé chaque année pour chacune des organisations syndicales représentatives. Dans la magistrature, la représentativité s'apprécie sur la base des résultats des élections à la commission d'avancement.

Le contingent est ensuite géré librement par les organisations syndicales, selon leurs règles de fonctionnement interne. Les demandes sont présentées par le syndicat à la Direction des services judiciaires, qui examine la compatibilité avec les nécessités de fonctionnement du service. En cas de difficulté, le ministre invite l'organisation syndicale à porter son choix sur un autre agent.

La circulaire de 2002 exclut explicitement d'accorder toute décharge d'activité aux chefs de juridiction, compte tenu de « l'entière disponibilité que requièrent ces fonctions ».

En pratique, la chancellerie entérine systématiquement les choix des organisations syndicales. Le bureau des mouvements des magistrats est informé de l'octroi des décharges d'activité de service pour raisons syndicales, afin qu'il soit dans toute la mesure du possible, tenu compte de la situation des juridictions dont l'effectif comporte des magistrats bénéficiant de cette situation.

DIALOGUE SOCIAL ET LUTTE CONTRE LA SOUFFRANCE AU TRAVAIL

Enfin, dans l'hypothèse de décharges partielles d'activité les chefs de juridictions doivent faciliter les modalités d'exercice des fonctions des intéressés en prévoyant des décharges réelles d'activité en temps et en service.

Les magistrats bénéficiant de ces décharges demeurent en position d'activité. A ce titre, ils conservent les indemnités et primes qu'ils percevaient au moment de leur décharge. En ce qui concerne la prime modulable, il leur est de droit attribué le taux moyen.

En matière de notation et d'avancement, les évaluations ne peuvent contenir des indications tenant à l'activité syndicale. Tous les éléments de nature à faire apparaître une opinion politique ou une affiliation syndicale doivent être proscrits. En cas de décharge totale d'activité, les appréciations littérales et analytiques formulées lors de la précédente évaluation sont intégralement maintenues ([circulaire SJ. 12-271-RHM4 du 26 septembre 2012](#)).

L'avancement est le même que celui des magistrats en service normal ([article 19 du décret de 1982](#)).

La charte du dialogue social signée en 2010 appelle au respect de l'engagement des militants syndicaux et souligne que « l'activité syndicale ne doit pas avoir d'incidence sur l'appréciation portée sur l'activité professionnelle (...) des magistrats » et que « l'engagement syndical ne doit pas de manière directe ou indirecte constituer un préjudice dans la carrière (...) du magistrat exerçant un mandat syndical. Il ne doit pas entrer en compte lors des décisions relatives à l'avancement au choix, à l'attribution des réductions d'ancienneté ou à la modulation du régime indemnitaire ou de toute autre disposition en faveur des personnels ».

A l'issue de la période de décharge d'activité, les magistrats concernés font l'objet d'un accompagnement par l'administration pour faciliter leur réintégration dans les fonctions juridictionnelles.

II - LES INSTANCES DU DIALOGUE SOCIAL

A - Le dialogue social dans les juridictions : le rôle des commissions et assemblées générales

Le recueil des obligations déontologiques indique en son paragraphe C1 que « les chefs de juridiction assument l'organisation, l'administration et la gestion budgétaire des services du ressort dont ils ont la charge. Cette mission, partagée dans le cadre de la dyarchie, implique concertation