

Circulaire du 9 août 2011 relative à la mise en œuvre de la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire

NOR : JUSB1122488C

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,

à

Monsieur le premier président de la Cour de cassation

Monsieur le procureur général près ladite cour

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près lesdites cours

Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel

Monsieur le procureur de la République près ledit tribunal

Monsieur le secrétaire général

Monsieur l'inspecteur général des services judiciaires

Monsieur le directeur de l'Ecole nationale de la magistrature

Madame la directrice de l'Ecole nationale des greffes

Textes Sources

- décret n° 2011 – 913 du 29 juillet 2011 modifiant le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire

- arrêté du 29 juillet 2011 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

Aux termes de l'article 42 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les magistrats perçoivent une rémunération qui comprend le traitement et ses accessoires.

S'agissant des « accessoires », le régime indemnitaire mis en place en 2003 prévoyait, en sus de l'indemnisation des astreintes, l'attribution d'une indemnité destinée à rémunérer l'importance et la valeur des services rendus et à tenir compte des sujétions afférentes à l'exercice de leurs fonctions. Cette indemnité comprenait :

- une prime forfaitaire servie à raison de la fonction exercée, calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut et versée mensuellement ;

- une prime modulable attribuée en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire, également calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut et versée mensuellement ;

- une prime pour travaux supplémentaires, attribuée à raison d'un surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de magistrats, exprimée en points et versée semestriellement.

A ces primes pouvait venir s'ajouter, le cas échéant, une prime complémentaire versée mensuellement à raison des attributions spécifiques confiées. Ses montants et ses modalités d'attribution étaient définis par arrêté.

L'ensemble du régime de ces primes devait être revu. En effet, les modalités de mise en paiement de la prime pour travaux supplémentaires n'étaient plus en adéquation avec les règles de gestion imposées par la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances. Par ailleurs, la prime complémentaire n'était prévue que pour certaines catégories très limitées de magistrats.

En outre, hormis la modification des dispositions applicables à l'inspecteur général des services judiciaires par un arrêté du 19 décembre 2008 et la réévaluation du montant de l'astreinte de jour par un arrêté du 3 mars 2010, le régime indemnitaire des magistrats n'avait pas été revalorisé depuis le 1er octobre 2005.

Le décret n° 2011- 913 du 29 juillet 2011 modifiant le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire et l'arrêté du même jour modifiant l'arrêté du 3 mars 2010 pris en application du décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 précité qui ont été publiés au Journal officiel de la République française le 31 juillet 2011 réforment en profondeur ce dispositif indemnitaire, en le simplifiant et en augmentant progressivement le taux moyen de la prime modulable.

Cette revalorisation – qui est entrée en vigueur le 1er août 2011 – concerne les magistrats relevant du « régime général » prévu par le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003, à savoir les magistrats exerçant dans les juridictions du premier et du second ressort, y compris les chefs de cour et de juridiction, les membres de l'inspection générale des services judiciaires et les magistrats affectés à l'École nationale des greffes. Elle ne s'applique pas aux magistrats relevant de régimes indemnitaires spécifiques. Ainsi, ne sont pas concernés les magistrats exerçant leurs fonctions à la Cour de cassation, dont le taux moyen de la prime modulable est fixé par le décret n° 2003-1285 du 26 décembre 2003 à 14%, ni les magistrats détachés à l'École nationale de la magistrature, les textes régissant ces emplois étant en cours de modification, ni les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice et des libertés, dont le dispositif indemnitaire distinct ne comprend pas les mêmes composantes.

La présente circulaire a pour objet de présenter le nouveau dispositif indemnitaire (I) et de vous préciser les modalités pratiques d'application de cette réforme (II). Elle vise également à diffuser des recommandations pour harmoniser les modalités de détermination du taux individuel de la prime modulable (III).

I. Présentation du nouveau dispositif indemnitaire

Depuis le 1er août 2011, le régime indemnitaire des magistrats visés par le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 comprend seulement deux primes : d'une part, la prime forfaitaire, d'autre part, la prime modulable qui intègre la prime pour travaux supplémentaires et la prime complémentaire.

La prime forfaitaire continue à être versée à raison de la fonction exercée ; ses modalités ne sont pas modifiées.

En revanche, la définition de la prime modulable a été élargie, celle-ci intégrant désormais la prime pour travaux supplémentaires et la prime complémentaire.

Ses taux ont été revalorisés.

Ainsi, depuis le 1er août 2011, le taux moyen de la prime modulable est fixé à 10,5%. Il sera porté à 11,5% au 1er août 2012 et atteindra 12% au 1er janvier 2013.

De façon identique, le taux de la prime modulable des chefs de cour d'appel et du directeur de l'École nationale des greffes ainsi que le taux de référence de la prime allouée à l'inspecteur général des services judiciaires sont augmentés à 10,5% au 1er août 2011, à 11,5% au 1er août 2012 et à 12% au 1er janvier 2013.

Une augmentation progressive dans les mêmes proportions est prévue pour le taux maximal d'attribution individuelle de la prime modulable (16,5% au 1er août 2011, 17,5% au 1er août 2012 et 18% au 1er janvier 2013) ainsi que pour le taux maximal de la prime modulable attribuée à l'inspecteur général des services judiciaires.

II. Modalités d'application de la réforme

Chaque cour d'appel détermine ses « droits de tirage » en différenciant l'enveloppe des magistrats du siège de celle des magistrats du parquet.

Ces enveloppes sont calculées à partir des données nominatives servant à l'établissement de la paye dont disposent vos services de gestion financière des personnels.

La prime modulable étant calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut, il convient de prendre en compte les indices réels payés aux magistrats du siège, d'une part, et aux magistrats du parquet, d'autre part. L'indice réel correspond à l'indice majoré, auquel sont appliqués les correctifs relatifs à la quotité du temps de travail (en tenant compte des taux plus favorables aux agents travaillant à 80 % ou 90 %) et les bonifications indiciaires dont bénéficient certains magistrats.

La formule de calcul de chacune des enveloppes (siège et parquet) est la suivante :

Indice majoré des magistrats concernés (siège ou parquet) x quotité de temps de travail x valeur du point annuelle fonction publique x taux moyens applicables.

La mise en œuvre de la réforme étant échelonnée sur plusieurs années, ses modalités d'application évolueront à chaque revalorisation du taux.

Vous trouverez, en annexe à la présente circulaire, un schéma synthétisant la chronologie des revalorisations et des notifications des taux correspondants.

- Revalorisation du 1er août 2011 à 10,5 % :

La première augmentation s'appliquant à compter du 1er août 2011, le calcul des enveloppes pour la période du 1er août 2011 au 31 juillet 2012 prendra en compte la dernière valeur annuelle connue du point fonction publique (soit 55,5635 €).

Les enveloppes pour la mise en œuvre de cette majoration seront calculées à partir de la paye du mois de juillet 2011.

Cette revalorisation ne doit pas se traduire par une augmentation mécanique du taux attribué individuellement à chaque magistrat en début d'année 2011. Il vous appartiendra au contraire de procéder à une véritable modulation en fonction des critères précisés infra.

Un délai étant nécessaire pour prioriser ces critères, le calcul par chaque cour de ses « droits de tirage » et la notification des taux individuels de la prime modulable interviendront au plus tard au mois d'octobre 2011.

De ce fait, le versement de la prime modulable ne pourra être effectif que sur la paye de ce même mois, avec effet rétroactif à la date de publication du décret précité.

- Revalorisation du 1er août 2012 à 11,5 % :

Le calcul et la notification des taux individuels de la prime modulable pour la période du 1er août au 31 décembre 2012 interviendront au mois de mai 2012.

La deuxième augmentation s'appliquant à compter du 1er août 2012, le calcul des enveloppes pour les cinq derniers mois de l'année prendra en compte la valeur annuelle du point fonction publique au prorata du nombre de mois (soit 5/12).

Vous retiendrez la situation indiciaire au 31 mars 2012 pour déterminer les enveloppes et notifier les taux individuels applicables des mois d'août à décembre 2012.

- Revalorisation du 1er janvier 2013 à 12 % :

S'agissant de l'exercice 2013, le calcul des enveloppes se fera à nouveau par référence à l'année civile. Vous retiendrez la situation indiciaire au 31 août 2012 pour déterminer les enveloppes et notifier en octobre 2012 les taux individuels applicables pour 2013.

De même que la revalorisation intervenant au 1er août 2011, les suivantes n'auront pas un caractère mécanique.

- Autres ajustements

Vos « droits de tirage » seront susceptibles d'ajustements à la hausse (selon la même formule de calcul, éventuellement proratisée en fonction des dates d'arrivées) pour tenir compte des arrivées dans votre cour de magistrats nouvellement nommés à l'issue de leur scolarité à l'École nationale de la magistrature ou de leur stage (magistrats recrutés par la voie du concours complémentaire ou intégrés), ou encore de magistrats reprenant leur activité après une sortie temporaire du corps (congé parental, disponibilité, détachement...) et dont le taux individuel de la prime modulable n'avait pas été précédemment fixé pour la période en cours.

III. Modalités de détermination du taux individuel de la prime modulable

Le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 précité vous a confié le soin de fixer le taux individuel de la prime modulable des magistrats affectés dans les différentes juridictions de votre ressort.

Une large appréciation dans la fixation de ce taux vous est laissée par les textes et la jurisprudence administrative. En effet, le seul critère légal est « la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire » prévue par l'article 3 du décret du 26 décembre 2003 précité. Cette notion est entendue par le Conseil d'Etat comme « la qualité et la quantité du travail fourni ».

Les circulaires SJ.04-004-AB3-A3 du 20 février 2004 et SJ.04-013-AB3 du 5 juillet 2004 ont expressément indiqué que la détermination des critères de modulation, sous réserve de situations particulières, relevait de votre

entière appréciation.

Afin de favoriser une meilleure visibilité des modalités de mise en œuvre de la prime modulable, il vous avait toutefois été demandé de faire connaître à la direction des services judiciaires les critères que vous aviez mis en œuvre dans votre ressort pour fixer les taux de la prime modulable.

Par ailleurs, par notes SJ-05-071-A3 du 3 mars 2005 et SJ-06-206-A3 du 7 septembre 2006, vous aviez été tenus informés de l'état de la jurisprudence administrative sur la prime modulable, étant rappelé que le Conseil d'Etat en a admis la légalité et exerce un contrôle limité à l'erreur de droit et à l'erreur manifeste d'appréciation.

La rénovation de la prime modulable est l'occasion de tirer les enseignements des décisions du Conseil d'Etat et des pratiques mises en place dans les différents ressorts.

Les taux individuels de la prime modulable doivent être fixés par vos soins dans les limites des crédits qui vous sont alloués. Il vous appartient dès lors de procéder à une harmonisation des taux proposés par les chefs de juridiction. Selon le Conseil d'Etat, cette harmonisation doit « viser à assurer, dans le respect du montant des crédits disponibles au titre de la prime modulable pour l'ensemble des magistrats du siège du ressort de la cour d'appel, une prise en compte équitable des contributions respectives de l'ensemble des magistrats du ressort au bon fonctionnement de l'institution judiciaire ».

Ainsi, les propositions des chefs de juridiction, si elles conduisent à un dépassement de l'enveloppe budgétaire allouée, ne peuvent pas être réduites uniformément (CE, 21 janvier 2009, n° 307130). Il n'est pas davantage possible d'harmoniser les taux par tribunal ou par chambre, cette harmonisation devant s'appliquer à l'ensemble des magistrats du ressort (CE, 15 février 2006, n° 280629).

Dans le cadre de l'enveloppe budgétaire allouée par la chancellerie, la détermination des taux individuels de la prime modulable relève de votre seule appréciation et il vous appartient de recourir aux possibilités de modulation offertes – qui ont été accrues dans le cadre de la présente réforme – afin de donner tout son sens à cette prime et d'assurer une véritable reconnaissance du « mérite » des magistrats affectés dans les juridictions de votre ressort. Il doit être rappelé qu'il n'existe aucun droit acquis au maintien du taux d'attribution individuelle de la prime modulable et qu'au contraire, le taux individuel de la prime modulable est appelé à évoluer chaque année, à la hausse ou à la baisse, en fonction de l'appréciation portée sur la contribution du magistrat au bon fonctionnement du service public de la justice.

Il apparaît particulièrement opportun que vous fassiez connaître, par avance, les aspects de la contribution au bon fonctionnement du service public de la justice que vous entendez plus particulièrement prendre en compte à l'occasion de la fixation des taux individuels de prime modulable. En revanche, la décision par laquelle vous fixez le taux individuel de la prime modulable n'a pas à être motivée, suivant une jurisprudence constante du Conseil d'Etat.

Vous veillerez donc, à compter de l'année 2012, à diffuser aux chefs des juridictions de votre ressort au début du second semestre de chaque année une note sur la procédure de fixation du taux de prime modulable pour l'année suivante. Vous y définirez les aspects de la contribution au bon fonctionnement du service public de la justice qui vous apparaissent devoir être privilégiés et demanderez aux chefs de juridiction, sur la base notamment de ces critères, de vous faire connaître leurs propositions en matière de taux de prime modulable.

Il importe en outre qu'un tableau anonymisé précisant la répartition au sein de la cour d'appel, soit joint à votre décision de notification du taux individuel de la prime modulable.

Je vous rappelle que le taux de la prime modulable ne saurait être fixé suivant des critères indépendants de la contribution au bon fonctionnement de l'institution judiciaire, tels l'existence d'un différend avec le supérieur hiérarchique (CE 8 juillet 2005 n° 272283, CE 22 février 2006 n° 280322 a contrario), l'accomplissement d'une mobilité (CE 22 octobre 2010 n° 317197) ou encore l'ancienneté dans les fonctions (CE 6 avril 2006 n° 280303, CE 10 juillet 2006 n° 279777). En effet, si la faible ancienneté d'un magistrat ou son absence de mobilité peut expliquer une contribution moins importante, tant qualitativement que quantitativement, au bon fonctionnement de la juridiction, la durée des fonctions exercées et l'accomplissement d'une mobilité ne révèlent rien, par eux-mêmes, de la qualité et de la quantité du travail fourni.

Les critères que vous définirez doivent être appréciés de manière concrète, selon les particularités propres à chaque fonction et en considération de la charge de travail du magistrat et des moyens dont il dispose pour assurer ses missions.

Le décret du 29 juillet 2011 est venu préciser qu'il doit notamment être tenu compte dans l'appréciation de la

contribution au bon fonctionnement de l'institution judiciaire des attributions spécifiques éventuellement confiées, telles que, par exemple, la connaissance habituelle des infractions visées à l'article 706-16 du code de procédure pénale et les fonctions de magistrat délégué à l'équipement, et, le cas échéant, du surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de magistrats.

Sans qu'ils lient votre pouvoir d'appréciation propre, les critères suivants – qui ne sauraient prétendre à l'exhaustivité – peuvent être dégagés :

- la gestion des flux et des stocks et le respect des délais,
- le degré d'engagement professionnel au regard de la disponibilité pour l'ensemble de la juridiction et du dévouement au service,
- la participation à des tâches non juridictionnelles non rémunérées,
- la charge de travail supplémentaire engendrée notamment par le suivi de dossiers d'une particulière complexité (la complexité résultant par exemple du nombre de personnes impliquées, de la durée nécessaire d'appréciation) ou par des fonctions d'encadrement intermédiaire ou l'animation d'un service,
- la capacité à initier et entretenir des relations professionnelles avec les services extérieurs à la juridiction et à représenter l'institution judiciaire,
- la capacité à proposer et/ou mettre en œuvre des pratiques destinées à améliorer la qualité du service public de la justice.

Le taux individuel de la prime modulable doit être fixé en cohérence avec les conclusions de l'évaluation de l'activité professionnelle. Certes, ces deux exercices ne répondent pas aux mêmes logiques (appréciation ponctuelle dans un objectif strictement pécuniaire d'un côté, appréciation de l'ensemble des qualités d'un magistrat dans l'optique du déroulement de sa carrière de l'autre,) et ne sont pas établis suivant les mêmes modalités (notification annuelle du taux de prime modulable, évaluation tous les deux ans après entretien individuel). Toutefois, il s'agit dans les deux cas de porter une appréciation sur la manière de servir du magistrat et le juge administratif est amené dans le cadre de son contrôle à confronter les évaluations professionnelles et le taux de prime modulable, dans la mesure où les décisions fixant le taux de prime modulable ne sont pas motivées.

Il apparaît enfin important de rappeler que certaines situations appellent des modalités particulières :

- les chefs de juridiction,

Le taux de la prime modulable des chefs de juridiction doit être déterminé au regard non seulement de la qualité et de la quantité de leur travail juridictionnel et administratif, mais également de l'activité des magistrats placés sous leur responsabilité (CE 8 juillet 2005 n° 272283).

- les magistrats déchargés d'activité pour l'exercice d'un mandat syndical,

Comme le préconisait la circulaire du 20 février 2004 précitée, il convient de rappeler les termes de la circulaire JUS-G-92600-72-C du 4 novembre 1992 relative à l'exercice du droit syndical au ministère de la justice selon lesquels les bénéficiaires de décharges partielles ou totales de service demeurent en position d'activité et continuent à bénéficier de toutes les dispositions concernant cette position.

Concrètement, cela signifie que l'octroi d'une décharge partielle doit être sans incidence sur la détermination du taux d'attribution individuelle qui est fixée en considération de la seule activité juridictionnelle.

Compte tenu de la particularité de leur situation, les magistrats bénéficiant d'une décharge totale se verront appliquer le taux moyen.

- les nouveaux magistrats (anciens auditeurs de justice entrant en fonctions, magistrats intégrés ou issus des concours complémentaires...) et les magistrats réintégrés (après un détachement, une mise en disponibilité, un congé parental ou un congé de longue durée...),

Ils font l'objet d'une décision d'attribution dès leur arrivée en juridiction.

- les magistrats quittant une juridiction pour une autre au cours d'une année civile,

Il est conseillé de maintenir leur taux d'attribution individuelle jusqu'à la prochaine détermination annuelle de ce taux. Le Conseil d'Etat a rappelé que le taux de la prime modulable attribué à un magistrat ayant changé d'affectation au cours d'une année civile ne peut être fixé au regard de sa seule contribution au bon fonctionnement de l'institution judiciaire depuis sa nouvelle affectation, mais doit prendre en compte sa

contribution pendant l'ensemble de l'année précédente (CE 29 mai 2009 n° 304962).

- les magistrats placés en congé de maternité, de maladie ou de longue maladie,

Il est également préconisé de maintenir leur taux d'attribution individuelle jusqu'à la prochaine détermination annuelle de ce taux.

Vous voudrez bien m'informer des éventuelles difficultés que vous pourriez rencontrer dans la mise en œuvre de la présente circulaire.

Le bureau du budget, de la comptabilité et des moyens (OFJ3) et le bureau du statut et de la déontologie (RHM3) sont à votre disposition pour tous renseignements complémentaires.

La Directrice des services judiciaires

Véronique MALBEC

Annexe

Calendrier de notification et d'application des taux de prime modulable

