

CHAPITRE 8

PROTECTION STATUTAIRE ET ASSURANCE DE GROUPE RESPONSABILITÉ CIVILE PROFESSIONNELLE

Textes applicables :

Article 11 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifié par la loi organique n°2023-1058 du 20 novembre 2023 ;

Articles L134-1 et suivants du code général de la fonction publique ;

Articles 11-29 et suivants du décret n°93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance statutaire ;

Guide pratique de la protection fonctionnelle du ministère de la Justice (dernière Màj de mars 2021) : accessible sur l'intranet DSJ rubrique « RH des Magistrats » puis « Droits des magistrats » et « Protection fonctionnelle » ;

Dans le cadre des dispositions de l'article 11 du statut de la magistrature, les magistrats bénéficient d'une protection statutaire « *contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions* ». Ces dispositions sont le corollaire des dispositions plus générales qui s'appliquent à l'ensemble des agents de l'État fixées aux articles L134-1 et suivants du code général de la fonction publique.

Parce que l'USM a notamment pour objet la défense des intérêts moraux et matériels de ses adhérents, elle les assiste devant le CSM lorsqu'ils sont mis en cause à l'occasion d'une procédure disciplinaire ou lors d'une saisine directe par un justiciable. Elle leur propose, en outre, depuis plus de dix ans, de souscrire une assurance responsabilité civile professionnelle.

I. - LA PROTECTION STATUTAIRE

La protection statutaire est mise en œuvre dès lors que le lien avec l'exercice des fonctions est établi.

A. - LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION STATUTAIRE

I.- Pour quels faits peut-elle être accordée ?

Elle peut être accordée pour tous les faits dont serait victime le magistrat dans l'exercice de ses fonctions :

- atteintes à sa personne,
- atteintes à ses biens,
- menaces, que celles-ci soient physiques, verbales ou écrites,
- diffamation et injures.

Elle peut également être accordée aux magistrats poursuivis pour des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle, y compris au bénéfice d'agents poursuivis à l'initiative du ministère public, à raison d'infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions, dans la mesure où elles n'apparaîtraient pas manifestement détachables du service. Sont en revanche exclues les demandes relatives aux procédures disciplinaires ou à l'évaluation professionnelle.

Dès 2010, l'USM a demandé au garde des Sceaux d'étendre le domaine de la protection statutaire en cas de saisine directe par un justiciable du CSM en matière disciplinaire. En effet, si l'on peut entendre que l'État ne souhaite pas faire bénéficier de la protection statutaire à un agent qu'il poursuit lui-même sur le plan disciplinaire, la situation née de la réforme constitutionnelle de 2008 et organique de 2010 est sensiblement différente, puisqu'en l'espèce ce n'est pas l'administration qui engage les poursuites, mais une partie privée. S'agissant d'une attaque émanant d'une partie à une procédure, dont est l'objet le magistrat concerné dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, rien ne pouvait justifier que l'État, par principe, refuse a priori la protection à l'un de ses agents.

La loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 a fait droit aux arguments de l'USM en complétant alors l'article 11 de l'ordonnance statutaire par un nouvel alinéa : « *Un décret en Conseil d'État précise les conditions et limites de la prise en charge par la collectivité publique, au titre de la protection, des frais exposés par le magistrat dans le cadre d'instances civiles ou pénales, ou devant la commission d'admission des requêtes jusqu'au renvoi devant la formation disciplinaire compétente du CSM* ».

L'USM considère toutefois que les dispositions de la loi organique qui limitent l'octroi de la protection statutaire à la phase se déroulant devant la commission d'admission des requêtes sont insuffisantes. Le décret n°2018-1081 du 4 décembre 2018, modifiant le décret d'application de l'ordonnance statutaire, est venu préciser les conditions et limites de la protection fonctionnelle applicable aux magistrats.

2.- À qui peut-elle être accordée ?

Elle peut naturellement être accordée au magistrat victime des attaques ou menaces, ou poursuivi à raison de l'exercice de ses fonctions.

La loi organique n°2023-1058 du 20 novembre 2023 (art. 9) a étendu le bénéfice de la protection de l'article 11 du statut de la magistrature « *au conjoint, au concubin, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité au magistrat, à ses enfants et à ses ascendants directs* » lorsque ceux-ci ont été victimes de menaces, de harcèlement, de violences, de voies de fait, d'injures, de diffamations ou d'outrages du fait des fonctions exercées par le magistrat. Il en va de même à leur demande, pour les conjoints, concubins, partenaire de PACS, enfants et ascendants directs d'un magistrat décédé dans l'exercice de ses fonctions ou du fait de ses fonctions, en raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis après le décès mais du fait des fonctions qu'exerçait le magistrat décédé.

B. - LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION STATUTAIRE

Au sein de la direction des services judiciaires, un magistrat du bureau du statut et de la déontologie (RHM3) est en charge du pôle de la protection statutaire et chargé du traitement de l'ensemble des demandes. En cas de besoin, celui-ci doit être contacté sans délai :

- à l'adresse mail : rhm3.dsj-sdrhm@justice.gouv.fr ou protection-statutaire.dsj@justice.gouv.fr
- par téléphone au 01 70 22 87 48
- par courrier : 13 place Vendôme - 75042 Paris Cedex 01

Ce contact peut être fait soit du magistrat concerné, soit du chef de cour ou de juridiction. Dans ce dernier cas, le magistrat concerné est invité à faire savoir s'il souhaite bénéficier de la protection statutaire. La demande de protection statutaire doit être renouvelée à chaque étape de la procédure (phase d'instruction, première

instance, appel, cassation). L'administration doit apporter une réponse écrite à la demande de protection dans les meilleurs délais, pour faire connaître à l'agent l'accord ou le refus de prise en charge de la protection.

L'USM assiste régulièrement les collègues dans le cadre de leur demande de protection fonctionnelle. Elle déplore que l'administration tarde parfois à accorder sa protection aux agents mis en cause dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et, plus particulièrement, s'agissant des infractions de presse à brève prescription obligeant les collègues à faire l'avance des fonds.

La protection peut prendre plusieurs formes :

1.- L'assistance juridique

La DSJ peut proposer au magistrat concerné la désignation d'un avocat figurant sur la liste établie par la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'Économie. Le magistrat est néanmoins libre de choisir un autre avocat. Dans ce cas, l'administration prend en charge ses honoraires à concurrence du montant correspondant à celui qui est habituellement versé à un avocat du Trésor pour une affaire de gravité ou de difficulté similaire. La convention d'honoraires est désormais obligatoire ; il est donc conseillé de la soumettre à l'administration qui pourra alors indiquer si l'ensemble des honoraires pourra ou non être pris en charge.

La DSJ doit informer parallèlement le magistrat de l'étendue de la protection qui comprend, outre les frais d'avocat, la prise en charge de l'ensemble des frais de procédure occasionnés (consignation, expertise, citation ou notification), voire leur remboursement quand le magistrat aura été conduit à en faire l'avance. En revanche, l'administration ne prend pas en charge, en l'état, les frais de déplacement ou de nuitée ce que l'USM conteste.

2.- L'indemnisation des préjudices

Sous réserve du code des pensions, la DSJ procède à l'indemnisation des préjudices subis par le magistrat (économiques, personnels, corporels, matériels, moraux). Lorsque l'auteur des préjudices condamné au paiement des dommages est insolvable ou se soustrait à l'exécution de la décision de justice, l'administration, sans s'y substituer, peut assurer seule cette indemnisation ou la compléter.

3.- Le soutien psychologique

En cas d'agression « *dans le cadre strict du service* », les chefs de juridiction, en liaison avec les chefs de cour, le médecin de prévention et l'assistant social, doivent solliciter la mise en œuvre en urgence d'une procédure d'assistance psychologique qui concernera autant la personne directement visée que les témoins éventuels.

Avec l'accord du magistrat concerné, la DSJ pourra mandater un psychologue dont le paiement sous forme de vacation sera pris en charge par l'administration.

II. - L'ASSURANCE GROUPE RESPONSABILITÉ CIVILE PROFESSIONNELLE

Depuis sa création, l'USM assiste au quotidien ses adhérents poursuivis devant les instances hiérarchiques et disciplinaires. Elle les soutient également lorsqu'ils sont mis en cause devant une juridiction ou lorsqu'ils s'y présentent en qualité de victime. L'USM a ainsi développé une réelle expertise en la matière.

Les membres du bureau de l'USM interviennent à vos côtés, avec ou sans l'assistance d'un avocat, dans des dossiers disciplinaires classiques comme dans des dossiers plus « emblématiques », notamment à connotation politique.

Ainsi, l'USM était aux côtés des collègues poursuivis dans le cadre des dossiers dits « du PNF », de la « liberté d'expression du juge de Monaco » mais aussi concernant des juges d'instruction poursuivis par des particuliers, tant devant les inspecteurs de l'IGJ que devant le CSM statuant au disciplinaire.

L'USM a obtenu plusieurs décisions satisfaisantes, disant n'y avoir lieu à sanction disciplinaire, et rappelant notamment que la faute disciplinaire reprochée doit toujours s'apprécier « *in concreto* », au vu de la réalité de nos conditions de travail et des moyens mis à notre disposition pour remplir nos missions. Ces décisions ont également permis de préciser l'étendue de l'obligation de réserve qui « *ne saurait servir à réduire un magistrat au silence ou au conformisme* » (décisions S246 du 25/04/2022, S252 du 15/09/2022 et P96 du 19/10/2022).

La MMA a également accompagné les collègues dans les conséquences indemnitaires des procédures disciplinaires (TA Paris 16/01/2025 numéro 20221715-1) concernant la réparation de leur préjudice moral d'atteinte à l'honneur, à la réputation professionnelle et à la considération et des troubles dans les conditions d'exercice de leur profession à la suite de propos matériellement inexacts sciemment tenu publiquement par Eric Dupond-Moretti, garde des Sceaux.

En 2010, dans un contexte de recherche de responsabilité des magistrats, à la veille de la mise en place de la nouvelle procédure de saisine du CSM par tout justiciable (art. 50-3 et 63 du statut) et devant le refus de la Chancellerie d'accorder la protection statutaire devant la commission d'admission des requêtes du CSM, l'USM a décidé d'agir plus encore pour la défense des intérêts de ses adhérents. Elle a souhaité leur proposer une assurance de groupe qui leur permet notamment de doubler l'assistance syndicale de celle de l'avocat de leur choix.

Le principe de cette assurance est de permettre aux magistrats adhérents de l'USM, en cas de refus de la Chancellerie du bénéfice de l'assistance de l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, de bénéficier de la prise en charge de leurs frais de défense dès le début de la procédure.

Les trois aspects essentiels du contrat consistent en :

- une couverture fondée sur la date de la réclamation ;
- une garantie subséquente de dix ans, particulièrement intéressante pour les collègues proches de la retraite qui, en adhérant y compris l'année précédant leur retraite, seront garantis pour toute action engagée pendant les dix premières années de retraite ;
- la volonté de concertation de l'assureur qui soumet les éventuelles difficultés à un comité paritaire présidé par un magistrat de l'USM, ce qui a permis des avancées concrètes, au cas par cas, de façon régulière, pour étoffer la couverture de besoins exprimés (notamment depuis 2013, une extension des prestations aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ainsi qu'à l'activité syndicale ; depuis 2017, à la phase pré-disciplinaire devant les chefs de cour, sous certaines conditions, et à « toute action individuelle dont l'intérêt pour la profession paraît sérieux » ; depuis 2018 au-delà des plafonds retenus par le ministère en cas de procédure devant les commissions d'admission des requêtes du CSM).

En cas de refus par le ministère d'assurer la protection statutaire prévue par l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, et en plus de l'assistance par les représentants syndicaux, l'assurance garantit la prise en charge des frais et honoraires d'avocat en cas de poursuites :

- devant le CSM statuant en matière disciplinaire, y compris au-delà des plafonds fixés par décret devant la commission d'admission des requêtes ;
- sous certaines conditions devant une juridiction civile ou pénale en qualité de prévenu ou de témoin ;
- en cas de mesure pré-disciplinaire envisagée dans le cadre de l'article 44 de l'ordonnance précitée.

En cas d'action récursoire de l'État, l'assurance permet la prise en charge des conséquences pécuniaires d'un recours sur le fondement de l'article 11-I de l'ordonnance précitée, selon les conditions générales du contrat de groupe.

Les conditions générales et particulières du contrat sont à disposition auprès des trésoriers régionaux ou sur l'espace adhérent du site internet.

L'ASSURANCE RESPONSABILITÉ CIVILE EST SOUVENT MISE EN ŒUVRE

L'assurance proposée par l'USM a été peu mise en œuvre pendant les premières années. Toutefois, depuis 2020, une hausse significative du nombre de poursuites disciplinaires a été constatée, entraînant une augmentation de plus de 300 % du nombre de sinistres.

L'assurance permet de couvrir les frais de défense par un avocat en plus de la défense syndicale de collègues pour qui la protection fonctionnelle est insuffisante ou inapplicable. L'expérience a montré qu'en plus de la défense syndicale par le bureau de l'USM, le recours à un avocat, très complémentaire, permettait une défense complète et plus efficace.

Pour en savoir plus sur les bonnes raisons d'adhérer, téléchargez la brochure directement sur notre site internet rubrique « Adhérer » (brochure MMA).