



**SEHILI Djaouida**

**Résumé du Rapport final  
Convention n° 95 05 075 00 210 75 01  
avec le Ministère de la Justice**

## L'INSTITUTION JUDICIAIRE :

### STATUTS ET MOBILITES

#### **Le cas des greffiers, des magistrats et des surveillants de prison**

Partant de l'étude de textes réglementaires, nous avons établi un inventaire mettant en évidence les articulations et les croisements entre les différents statuts des personnels du Ministère de la Justice et les divers types de mobilité. L'organisation du Ministère de la Justice, telle que la présente les statuts, ne repose pas sur la gestion des emplois. De fait, le principe de mobilité est considéré comme une garantie fondamentale de la carrière.

Les statuts et les textes réglementaires qui leurs sont liés, codifient les itinéraires professionnels. Ces règles se présentent comme une suite de prescriptions ou de proscriptions de comportements, en fonction des situations, des événements, des lieux et des individus. Sous l'apparence arbitraire de multiples conventions sociales, opère en fait une logique qui donne sa cohérence aux règles de mobilités professionnelles.

C'est dans ce cadre que l'administration judiciaire tente d'organiser les itinéraires professionnels de ses agents. En effet, la situation du personnel judiciaire présente une caractéristique frappante lorsque l'on étudie les systèmes organisationnels et les formes de gestion de sa main-d'oeuvre, c'est l'importance de leur « codification ». Les modalités de recrutement, de promotion et de contractualisation, les différentes politiques et leurs modalités..., tout est consigné dans des textes. Afin de mieux illustrer cette codification des règles de mobilité, nous avons centré notre analyse sur l'étude particulière de trois corps : d'une part, ceux des greffiers et des magistrats appartenant tout deux à la Direction des services judiciaires, et d'autre part, celui des surveillants de prison appartenant à la Direction de l'administration pénitentiaire.



SEHILI Djaouida

**Note de synthèse du Rapport final**  
**Convention n° 95 05 075 00 210 75 01**  
**avec le Ministère de la Justice**

## L'INSTITUTION JUDICIAIRE :

### STATUTS ET MOBILITES

#### **Le cas des greffiers, des magistrats et des surveillants de prison**

Partant de l'étude approfondie de textes réglementaires, nous avons établi un inventaire mettant en évidence les articulations et les croisements entre les différents statuts des personnels du Ministère de la Justice et les divers types de mobilité. Cet inventaire porte sur les principes qui guident le Ministère de la Justice, d'une part, dans la gestion de carrière des agents et, d'autre part, dans la politique de mobilité fonctionnelle et géographique.

Comment la fonction publique, et plus particulièrement le Ministère de la Justice, gère-t-elle réellement la carrière de ses agents? Tente-t-elle de générer véritablement de la mobilité fonctionnelle? de la mobilité géographique? Si oui, dans quel sens? Vers quels objectifs? Quels personnels visent-elle? Quels modes et quelles politiques d'incitation met-elle alors en oeuvre (formation, financement, aides et indemnités, reconnaissance professionnelle, etc.)? Comment l'Administration répond-t-elle aux demandes de mobilité de ses fonctionnaires? Quels sont finalement les mécanismes de régulation développés pour gérer les évolutions professionnelles et sociales des agents?

Dans un premier temps, il nous a paru indispensable de reprendre quelques éléments essentiels du Statut Général de la Fonction publique qui sont déterminants pour la compréhension des rapports entre « statuts et mobilités ». Certes, tous les corps du Ministère de la Justice ne sont pas totalement intégrés au statut général, il n'en reste pas moins que ce dernier constitue, en réalité, le squelette des statuts de ces personnels. En fait, la Fonction publique présente deux caractéristiques principales :

- \* D'abord, une **situation statutaire de ses agents** Ainsi, la situation juridique des fonctionnaires est déterminée unilatéralement par un lien statutaire et réglementaire. Cette réglementation se veut donc générale et impersonnelle. Toute modification éventuelle s'applique de plein droit à tous les fonctionnaires en exercice.

\* Ensuite, une **hiérarchisation des grades et des emplois**. Lors de leur recrutement, les agents sont intégrés et positionnés dans des groupes déterminés au sein desquels ils sont censés assurer des fonctions comparables. Dans ce cadre, ils appartiennent à des corps de fonctionnaires. Ainsi, la notion de corps est essentielle à la carrière : le fonctionnaire fait carrière dans le corps où il a été admis et souvent, il y progresse jusqu'à sa sortie de l'administration.

L'organisation de la Fonction publique, telle que la présente les différents statuts (statut général mais aussi les statuts spécial, particulier et autonome), ne repose pas sur la gestion des emplois. De fait, le principe de la mobilité est considéré comme une garantie fondamentale de la carrière.

La mobilité peut revêtir des configurations différentes. Nous utilisons le terme mobilité dans son sens générique parce qu'il suppose différentes formes de mobilités : mobilité professionnelle, mobilité fonctionnelle, mobilité géographique, mobilité résidentielle mais aussi mobilité sociale au sens d'évolution de carrière. Nous présumons, que ces divers types de mobilités ne peuvent être conçus indépendamment les uns des autres.

En fait, il apparaît que les « rituels » de mobilités, sont largement formalisés. Ainsi les statuts et les textes réglementaires qui leurs sont liés, codifient les itinéraires professionnels. Ces règles se présentent comme une suite de prescriptions ou de proscriptions de comportements, en fonction des situations, des événements, des lieux et des individus. Les règles de mobilité sont donc essentiellement instrumentales. Sous l'apparence arbitraire de multiples conventions sociales, opère en fait une logique qui donne sa cohérence aux règles de mobilités professionnelles.

C'est dans ce cadre que le Ministère de la Justice tente de gérer les itinéraires professionnels des agents qui composent son organisation. En effet, la situation du personnel judiciaire présente une caractéristique frappante lorsque l'on étudie les systèmes organisationnels et les formes de gestion de sa main-d'oeuvre, c'est l'importance de leur « codification ». Les modalités de recrutement, de promotion et de contractualisation, les différentes politiques et leurs modalités..., tout est consigné dans des textes.

Afin de mieux illustrer cette abondante codification des règles de mobilité, nous avons choisi d'axer principalement notre analyse à partir d'une étude particulière de trois corps ayant chacun un statut spécifique : d'une part, ceux des greffiers et des magistrats appartenant tout deux à la Direction des services judiciaires, et d'autre part, celui des surveillants de prison appartenant à la Direction de l'administration pénitentiaire.

Car même si l'hégémonie du statut général de la fonction publique est importante, la réglementation qui se veut uniforme est pourtant l'objet d'une multiplicité de cas particuliers. De telle sorte que l'organisation statutaire des fonctionnaires connaît trois autres catégories de statuts qui viennent compléter les statuts particuliers.

Les premiers sont les statuts particuliers : ainsi, **les greffiers et les greffiers en chef sont soumis en outre à des statuts particuliers** propres à leurs corps qui déterminent les modalités d'application du statut général auquel ils se rattachent.

Les seconds sont les statuts spéciaux : ainsi, **le personnel de surveillance** relèvent, non seulement, du statut général des fonctionnaires et du statut spécial du personnel pénitentiaire.

Mais, ils sont ,en plus, **soumis à un statut particulier** qui interdit ou restreint, entre autre, le droit de grève.

Les troisièmes sont les statuts autonomes : ainsi, le plus significatif est celui du statut **des magistrats**. Leur statut, **définie par une loi organique** (l'ordonnance du 22 décembre 1958), présente certaines particularités dont les plus notables sont les diverses garanties qui leur sont offertes. Ces dernières font que les magistrats ne peuvent pas être considérés comme des fonctionnaires ordinaires en termes de recrutement, d'avancement, de carrière, etc. Dans le cadre de la séparation de pouvoirs pour sauvegarder l'indépendance des magistrats, trois grands principes fondamentaux illustrent et traduisent particulièrement bien les spécificités de ce statut : le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le principe d'inamovibilité, et enfin, le principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière.

Cette première étape de la recherche a consisté en l'analyse de textes statutaires. Celle-ci, nous a amené à formuler deux hypothèses principales :

- \* La première, selon laquelle, la mise en oeuvre des textes statutaires, aux travers des circulaires ou autres, passent systématiquement par une phase « d'interprétation » et de « négociation » qui varie en fonction de facteurs sociaux comme, par exemple le capital social des magistrats, ou le poids des syndicats, notamment lors des commissions paritaires, traduisant par là même un rapport de force; ou encore le poids du politique. Tous ces éléments rentrent directement en ligne de compte dans la mise en oeuvre des règles de mobilités.
- \* La seconde, selon laquelle c'est le poids donné à l'enjeu professionnel qui détermine la décision « d'avancer » ou de « bouger » dans la mesure où la mobilité apparaît aux agents comme un facteur favorisant le déroulement de carrière. La mobilité est donc comme un passage obligé pour un projet d'avancement et d'évolution de carrière. De plus pour certains agents, bien qu'exigeant un certain volontarisme individuel, la mobilité, et plus particulièrement la mobilité géographique, est malgré tout une obligation de la fonction. Elle correspond à des normes, à des usages propres à la catégorie.

# **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION</b>	3
<b>PARTIE I - La mobilité au travers du statut général de la Fonction publique</b>	
1.1. GENESE ET CRISTALLISATION DU STATUT	9
1.2. STATUTS ET MOBILITES	13
<b>PARTIE II - La mobilité au travers de statuts particuliers du ministère de la Justice</b>	
2.1. JUSTIFICATION DE NOTRE CHOIX	20
2.2. PRESENTATION DES TROIS CORPS ETUDIES	22
2.2.1. Les greffiers et les greffiers en chef	22
2.2.2. Les magistrats	28
2.2.3. Les surveillants de prison	35
<b>CONCLUSION</b>	41
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	44

# **INTRODUCTION**

Nous avons proposé au GIP « Mission de Recherche Droit et Justice », fin 1994, un projet de recherche portant sur les rapports entre les statuts et les mobilités des personnels du Ministère de la Justice. C'est à la fin de l'année 1995, que le GIP « Mission de Recherche Droit et Justice » nous a informé que la première partie du projet les intéressait. Ce sont donc les résultats, de cette première étape, qui sont présentés ici.

Partant de l'étude approfondie des textes réglementaires, il s'agissait d'établir un inventaire mettant en évidence les articulations et les croisements entre les différents statuts des personnels de l'administration judiciaire et les divers types de mobilité. Cet inventaire porte sur les principes qui guident l'administration judiciaire, d'une part, dans la gestion de carrière des agents et, d'autre part, dans la politique de mobilité fonctionnelle et géographique (modes et politiques d'incitation - mécanismes de régulation).

Auparavant, il nous a paru indispensable de reprendre quelques éléments essentiels du Statut Général de la Fonction publique qui sont déterminants pour la compréhension des rapports entre « statuts et mobilités ». Certes, tous les corps du Ministère de la Justice ne sont pas totalement intégrés au statut général, il n'en reste pas moins que ce dernier constitue, en fait, le squelette des statuts de ces personnels.

\* \* \*

\*

L'organisation de la fonction publique, telle que la présente le statut général, ne repose pas sur la gestion des emplois :

*Art. 15. - Il est établi un tableau de classement des corps, grades et emplois sur une grille commune à la fonction publique de l'Etat et à la fonction publique territoriale et correspondant à la structure générale des carrières<sup>1</sup>.*

Bien au contraire, elle est déterminée en fonction de la gestion et de la réglementation de la carrière des personnels. Il en résulte une double structure par rapport à laquelle on peut déterminer à tout moment la position de l'agent public ainsi que les fonctions qu'il occupe dans la hiérarchie. D'une part, toute la fonction publique est structurée en corps de fonctionnaires (unité de base de gestion) et ces derniers sont répartis au sein de quatre grandes catégories (A, B, C et D). D'autre part, chaque fonctionnaire détient un grade qui lui donne vocation à occuper un emploi déterminé dans la fonction publique :

*Art. 29. - Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories. Ces corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Ils sont répartis en quatre catégories désignés dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C et D. Les statuts particuliers fixent le classement de chaque corps dans l'une de ces catégories<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>2</sup> Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

En condensant, nous dirons que la fonction publique présente deux caractéristiques principales :

- \* D'abord, une situation statutaire des agents de la fonction publique. Ainsi, la situation juridique des fonctionnaires est déterminée unilatéralement par un lien statutaire et réglementaire. Cette réglementation se veut donc générale et impersonnelle. Toute modification éventuelle s'applique de plein droit à tous les fonctionnaires en exercice. Ils sont, en outre, soumis à des obligations et sujétions dictées par les nécessités du service public. En contrepartie, la situation statutaire leur confère certains droits et avantages inconnus dans d'autres professions.
- \* Ensuite, une hiérarchisation des grades et des emplois. Lors de leur recrutement, les agents sont intégrés et positionnés dans des groupes déterminés au sein desquels ils sont censés assurer des fonctions comparables. Dans ce cadre, ils appartiennent à des corps de fonctionnaires. Une telle appartenance donne vocation à occuper non pas un seul emploi mais divers postes de niveaux variables qui permettent à l'agent de progresser dans sa carrière. Par là même, les agents peuvent bénéficier d'une amélioration de leur rémunération.

A côté du statut général, l'organisation statutaire des fonctionnaires connaît trois autres catégories de statuts. Les premiers sont les statuts particuliers qui viennent compléter le statut général<sup>3</sup> :

*Art. 30. - La hiérarchie des grades dans chaque corps, le nombre d'échelons dans chaque grade, les règles d'avancement d'échelon et de promotion au grade supérieur sont fixés par les statuts particuliers<sup>4</sup>.*

Les seconds sont les statuts spéciaux qui concernent certains corps de fonctionnaires pour lesquels la loi interdit ou restreint le droit de grève, et enfin, les troisièmes sont les statuts dits autonomes. Parmi les statuts autonomes, le plus significatif est celui du statut des magistrats. Ces derniers occupent une position conforme à la constitution « qui énonce qu'une loi organique porte statut des magistrats. L'édiction de la loi organique représente une garantie spéciale destinée dans le cadre de la séparation de pouvoirs à sauvegarder l'indépendance des magistrats en général et leur inamovibilité en particulier ».

Ainsi, l'existence de l'institution de l'inamovibilité (mais nous verrons plus en détail ce principe d'inamovibilité dans notre seconde partie) est justifiée par le fait que certaines fonctions ne peuvent être correctement exercées que par des agents assurés « d'une totale liberté de pensée, d'expression et de décision ». Pour cela, les fonctionnaires concernés doivent être soustraits à toute pression ou sanction qui pourraient se traduire par leur affectation à un autre emploi. Ces derniers ne peuvent donc pas recevoir d'affectation nouvelle sans leur consentement, même en avancement.

La notion de corps est essentielle à la carrière. Le fonctionnaire fait carrière dans le corps où il a été admis et souvent, il y progresse jusqu'à sa sortie de l'administration. En principe, l'appartenance à un corps exclut les possibilités de mouvement d'un corps à un autre. Mais, il

---

<sup>3</sup> Les corps, organisés en 1500 statuts particuliers spécifiques, regroupent des fonctionnaires ayant, en principe, la même formation, le même métier, et vocation à remplir les mêmes emplois en suivant plus ou moins les lignes de fractures qui séparent les différents ministères. La fragmentation, entre ces multiples corps, est très irrégulière : 70 % des effectifs se trouvent dans 27 corps seulement.

<sup>4</sup> Loi n° 84-16, op. cit.

apparaît, et nous le verrons plus en détail par la suite, que le droit de la fonction publique ouvre aux fonctionnaires différentes possibilités d'accéder à un autre corps, à une autre branche, ou encore à une autre circonscription territoriale (concours interne, liste d'aptitude...) :

*Art. 14. - L'accès de fonctionnaires de l'Etat à la fonction publique territoriale et de fonctionnaires territoriaux à la fonction publique de l'Etat, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces deux fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière. L'accès direct des fonctionnaires de l'Etat aux autres corps de la fonction publique de l'Etat et aux corps et emplois de la fonction publique territoriale, d'une part, des fonctionnaires territoriaux aux autres corps et emplois de la fonction publique territoriale et aux corps de la fonction publique de l'Etat, d'autre part, est prévue et aménagée dans l'intérêt du service public. A cet effet, une procédure de changement de corps est organisée, dans le respect du déroulement normal des carrières, entre les membres des corps qui ont le même niveau de recrutement et dont les missions sont comparables. L'intégration dans le corps d'accueil a lieu à égalité de niveau hiérarchique, selon des modalités et des proportions déterminées par les statuts particuliers<sup>5</sup>.*

La mobilité peut donc revêtir des configurations différentes. Elle permet aux agents d'obtenir une promotion, d'accroître leurs connaissances, ou encore simplement de changer de conditions de travail en s'intégrant à un nouveau cadre de travail. Nous utilisons le terme mobilité dans son sens générique parce que, dans ce contexte, il suppose différentes formes de mobilités : mobilité professionnelle, mobilité fonctionnelle, mobilité géographique, mobilité résidentielle mais aussi mobilité sociale au sens d'évolution de carrière. Nous présumons ici, que ces divers types de mobilités ne peuvent être conçus indépendamment les uns des autres.

Dans la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau des services publics, il est rappelé que la mobilité des fonctionnaires est une condition de la modernisation de l'administration et qu'il importe donc de la favoriser sous toutes ses formes<sup>6</sup>. En fait, au sein de la fonction publique française, la mobilité correspond à un double objectif : « la recherche d'une meilleure efficacité de l'administration et la nécessité de satisfaire aux aspirations des fonctionnaires conciliables avec l'intérêt du service ». A cet effet, la mobilité fait appel, pour sa mise en oeuvre, à des techniques juridiques, soit classiques comme le changement de corps et la mutation, soit plus originales comme l'obligation de mobilité applicables seulement à certains personnels.

Effectivement, le principe de la mobilité est considéré par les statuts comme une garantie fondamentale de la carrière. Aussi, il est vrai que dans certains corps, elle constitue aujourd'hui une obligation pour quelque uns de ces membres. Ceux qui n'accomplissent pas l'obligation de mobilité n'ont pas la possibilité d'accéder à certains grades ou emplois. Ils peuvent être pénalisés dans leur carrière à défaut d'accomplissement de la « condition de mobilité ».

C'est Michel DEBRE qui, déjà en 1945, introduit l'idée d'une obligation de mobilité pour les fonctionnaires. Son but est « de remédier au cloisonnement des administrations, à l'excessive spécialisation des fonctionnaires et à l'inégalité des carrières »<sup>7</sup>. Mais tout en organisant les positions qui peuvent en être le support, les statuts de la fonction publique restent encore aujourd'hui relativement circonspects sur cette question. Toutefois, c'est en tentant d'y

---

<sup>5</sup> Loi n° 83-634. op. cit.

<sup>6</sup> S. SALON, « Mobilité et modernisation », *Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration de l'Etat à la commune*. Editions BERGER-LEVRAULT. n° 72. Septembre 1989.

<sup>7</sup> T. TUOT, « Mobilité et modernisation », *Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration de l'Etat à la commune*. Editions BERGER-LEVRAULT. n° 72. Septembre 1989

répondre, du moins partiellement, que les institutions publiques, par un réel effort de codification, insèrent leurs agents dans un système à la fois transparent et rigide de règles de mobilités professionnelles. Elles tentent ainsi de favoriser la mobilité de ces derniers tout en recherchant leur intégration, leur identification professionnelle et sociale aux buts qu'elles assignent, aux valeurs, normes, idéologies qu'elles secrètent et perpétuent.

Suivant la théorie définie par A.S. STINCHCOMBE<sup>8</sup> concernant la segmentation des marchés du travail norvégiens et par laquelle il valide l'hypothèse que « la théorie du status atteint (atteintement status) doit être une théorie de ce que les employeurs trouvent valable et, seulement secondairement, de ce que les travailleurs possèdent comme caractéristiques jugées valables par les employeurs », il apparaît que les contraintes structurelles des marchés du travail, à travers les secteurs, sont largement annonciatrices des parcours de mobilité des salariés présents.

Ainsi, le marché du travail de la fonction publique s'est, jusqu'à ces dernières années, largement caractérisé à la fois par un mode de structuration relativement fermé et un type de mobilité d'emploi discontinu. L'avantage des marchés fermés est qu'ils offrent la possibilité aux agents de se projeter dans l'avenir. On se trouve à la fois dans une logique de la prévision et dans une logique de l'identification. Cette « configuration » particulièrement fermée et normée s'est donc concrétisée à travers une organisation du travail et des carrières « bureaucratiques ».

Comment la fonction publique, et plus particulièrement l'administration judiciaire, gère-t-elle réellement la carrière de ses agents ? Tente-t-elle de générer véritablement de la mobilité fonctionnelle ? de la mobilité géographique ? Si oui, dans quel sens ? Vers quels objectifs ? Quels personnels visent-elle ? Quels modes et quelles politiques d'incitation met-elle alors en oeuvre (formation, financement, aides et indemnités, reconnaissance professionnelle, etc.) ? Comment l'Administration répond-t-elle aux demandes de mobilité de ses fonctionnaires ? Quels sont finalement les mécanismes de régulation développés pour gérer les évolutions professionnelles et sociales des agents ?

L'inventaire que nous présentons est essentiellement réalisé à partir de l'analyse de textes réglementaires. Il s'articule en deux parties :

- \* Une première partie qui tente de mettre en évidence les articulations et les croisements entre les statuts des personnels de la fonction publique et les divers types de mobilité au travers du statut général.
- \* Une seconde partie qui tente de mettre plus fondamentalement en évidence les principes qui guident l'administration judiciaire dans la gestion de carrière des agents et dans les politiques de mobilité fonctionnelle et géographique. Cette seconde partie est plus particulièrement axée sur trois statuts, celui des greffiers, celui des magistrats, et enfin, celui des surveillants de prison.

---

<sup>8</sup> A.S. STINCHCOMBE. « Social Mobility and the Industrial Labor Process ». *Acta Sociologica*, 22, 1979.

# **PARTIE 1**

## **LA MOBILITE AU TRAVERS DU STATUT GENERAL DE LA FONCTION PUBLIQUE**

L'étude des processus de mobilités dans l'administration judiciaire implique de repérer un certain nombre de traits caractéristiques de l'organisation générale de la fonction publique, dont nous pensons qu'ils sont pertinents pour notre inventaire. C'est donc à une tâche de présentation de ces composants fondamentaux pour la compréhension que nous nous attacherons dans cette première partie.

## **1.1. GENESE ET CRISTALLISATION DU STATUT**

### **1.1.1. L'EMERGENCE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Durant le XIX<sup>e</sup> siècle, deux phénomènes concurrents et simultanés vont modeler la fonction publique : « D'une part, la rationalité administrative, qui progresse très sensiblement sous l'Empire au profit d'un Etat tutélaire mais moderniste. D'autre part, le jeu des influence politiques et des familles, qui transforme la fonction publique en terrain d'investissement social privilégié »<sup>9</sup>.

Puisqu'il s'agit d'assurer le contrôle de la vie sociale, la fonction publique se cristallise alors en « système de régulation institutionnelle des intérêts sociaux ». C'est dans ce cadre, qu'elle va alors tenter de répondre à deux objectifs apparemment contradictoires : « se professionnaliser tout en offrant des carrières aux amis et aux héritiers ».

Ainsi, l'entrée dans la fonction publique dépend étroitement de considérations sociales et politiques. Le recrutement est laissé à la discrétion du chef de l'Etat ou des ministres. Les carrières et les systèmes de promotion commencent à s'organiser. Le concours n'existe alors que pour les corps d'ingénieurs. Aucun diplôme particulier n'était exigé sauf lorsque l'on désirait entrer au Conseil d'Etat. La formation se fait sur le terrain, on est alors « surnuméraire » dès vingt/vingt-deux ans, sans rétribution, pour acquérir une première expérience.

Les membres de la noblesse occupent les postes de la haute fonction publique (comme le corps préfectoral ou la diplomatie). Les membres de la bourgeoisie moyenne se voient attribuer les postes de direction au sein des ministères. Il faut alors posséder un certain revenu pour accéder aux grands corps : 6000 F au minimum pour être candidat à l'auditorat du Conseil d'Etat.

Les hauts fonctionnaires cumulent des « traitements somptueux complétés par toute une gamme de rétributions symboliques ». L'échelle des traitements est d'environ de 1 à 15 à la fin de l'empire : un conseiller d'Etat ou un préfet peuvent percevoir 25 000 F contre 2 000 F pour un expéditionnaire. Selon cette même logique, le monde des employés de bureaux s'organise mais de façon bien plus modeste<sup>10</sup> :

Peu à peu, les revendications sociales font se multiplier le nombre des fonctionnaires : revendications liées à des demandes pressantes d'interventions de l'Etat en matière scolaire ou/et sociale, de création massive d'emplois sûrs, protégés par les règles de la titularisation et la certitude d'une retraite. Désormais, on entre dans la fonction publique pour faire carrière.

---

<sup>9</sup> M. PINET. « *Histoire de la fonction publique en France* ». 3 vol.. Nouvelle Librairie de France. Paris. 1991.

<sup>10</sup> op. cit.

Ainsi en 44 ans (de 1870 à 1914), les effectifs de la fonction publique civile passent de 320 000 à 470 000 agents<sup>11</sup>. Cependant, tous n'appartiennent pas aux classes intermédiaires : « à peine un fonctionnaire sur cinq dispose, en 1914, des 2500 F de revenu annuel correspondant au minimum de ressources dans la petite ou la moyenne bourgeoisie. Les instituteurs terminent leur carrière à 2500 F. Pour décider de l'appartenance sociale, le barème des traitements n'est cependant qu'un indice parmi d'autres : la sécurité matérielle dont jouissent les fonctionnaires a son prix, et leur vaut une considération mêlée d'envie ; et les 125 000 instituteurs de 1914, en dépit de rémunérations dérisoires, sont de véritables oracles locaux, des personnages en vue, les égaux, par l'influence, des médecins et des notaires ».

En effet, et ceci reste encore relativement vrai de nos jours, il apparaît que l'appartenance à la fonction publique évoque automatiquement l'idée d'un privilège économique et social. De plus, cette appartenance marque également l'idée d'une différence primordiale. Contrairement au salarié du secteur privé, le fonctionnaire, bénéficie de la garantie de l'emploi (Article 69 de la loi n°84-16). Il est assuré d'une carrière sinon rapide du moins régulière, il se voit chargé d'une mission ou d'un service qui ne se réduit pas à sa valeur marchande<sup>12</sup>.

Il est vrai que depuis les années quatre-vingt, la question de la sécurité de l'emploi, née de la stabilité des emplois administratifs depuis l'ancien Régime, justifiée ensuite par la nécessité de protéger les fonctionnaires contre les pressions politiques, se pose puisque la plupart des Etats occidentaux se sont lancés dans des politiques de réduction des effectifs. Mais, celles-ci se traduisent généralement plutôt par la limitation des recrutements ou le non renouvellement des départs à la retraite, que par des licenciements.

En fait, le principe même d'une fonction publique « soumise aux règles rigoureuses d'égalité et d'impartialité traduit la recherche historique d'un ordre républicain et du règne de la loi. Il dépasse les exigences de la vie démocratique pour se revêtir des attributs de la scientificité propres à la République ». Ainsi, les idées de concours de recrutement, d'égal accès aux emplois publics, d'égal traitement des usagers (placés dans des situations identiques) font appel à une rationalité de nature scientifique « où il est question d'intervenir sur le monde social de manière équitable parce qu'objective et reproductible suivant des protocoles réguliers »<sup>13</sup>.

Plus qu'aux ordres de la loi, les fonctionnaires ont longtemps surtout été considérés comme étant aux seuls ordres de l'Etat. Ainsi, sous le second Empire, le fonctionnaire est lié à l'Etat par un serment de fidélité. Jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, il doit soumettre à l'approbation de sa hiérarchie le choix de son futur conjoint.

Intrinsèquement, il s'insère dans un ordre social et son statut professionnel ne s'épuise pas dans l'accomplissement d'un travail. A travers le passage du modèle rural au modèle urbain, la fonction publique offre un projet de promotion sociale à ses nouveaux gendarmes, instituteurs, douaniers, postiers, etc. Il semble que c'est à cette exigence que répond largement la coutume de l'avancement à l'ancienneté.

---

<sup>11</sup> Gérard AUBIN. « *Introduction historique au droit du travail* ». Collection Droit Fondamental. Droit Social. PUF. Paris. 1995.

<sup>12</sup> Luc ROUBAN. « *La fonction publique* ». Editions La Découverte. Paris. 1996.

<sup>13</sup> Gérard AUBIN. op. cit.

Cependant, durant la plus grande partie du XIX<sup>e</sup> siècle, les fonctionnaires ne disposent pas de réelle protection en matière disciplinaire. C'est le Conseil d'Etat qui va développer une jurisprudence protectrice, encore largement valable aujourd'hui, concernant :

- \* le droit à indemnités en cas de dommages subis par les fonctionnaires,
- \* le respect des droits à l'avancement,
- \* la communication aux fonctionnaires de leur dossier.

De plus, il reconnaît l'existence des associations professionnelles. Peu à peu, On voit apparaître, dans la plupart des ministères, de véritables tableaux d'avancement et des procédures disciplinaires. En fait, le principe devient de plus en plus clair : les fonctionnaires ne sont pas assimilables à des salariés du secteur privé.

Un premier statut, des fonctionnaires, est élaboré en 1941 par le régime de Vichy. Celui-ci est autoritaire et renforce les pouvoirs de l'absolutisme hiérarchique. Mais c'est surtout à partir de 1946, sous la pression notamment de la C.G.T., que les fonctionnaires vont véritablement bénéficier d'un statut leur reconnaissant la plénitude des droits sociaux.

Né sous le gouvernement de Gaulle, le statut général de la fonction publique a ensuite été modifié par l'ordonnance du 4 février 1959. Ces textes originaux seront à nouveau remplacés par la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, et la loi du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Le monde professionnel de la fonction publique peut se lire au travers d'une grille de lecture fondamentalement juridique.

Au terme de ce statut général, les fonctionnaires ont cinq obligations principales :

- \* celle du devoir d'obéissance hiérarchique,
- \* celle du service (impliquant en outre de ne pas exercer simultanément une activité privée lucrative),
- \* celle du devoir de réserve,
- \* celle du secret professionnel,
- \* celle du devoir pour tout fonctionnaire de ne pas prendre, directement ou non, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration, des intérêts de nature à compromettre son indépendance.

Le statut général reconnaît le droit syndical (Article 8 de la loi n°83-634) et il consacre la liberté d'opinion (Article 6 de la loi n°83-634).

Les sanctions peuvent aller de l'avertissement à la révocation. Il faut noter, en particulier, parmi ces sanctions, celle relative au déplacement d'office.

En fait, l'une des grande évolutions de la fonction publique depuis 1946 est le rapprochement de son régime juridique de celui des salariés du secteur privé en matière de droit du travail. Le droit de grève, en particulier, n'est resté interdit qu'à quelques corps (Article 10 de la loi n°83-634).

## 1.1.2. QUELQUES CHIFFRES

L'ensemble de l'emploi public a augmenté de 150 % entre 1948 et 1990, passant de 2 à 5 millions d'agents. Durant la période de 1956 à 1992, l'accroissement du nombre des seuls fonctionnaires d'Etat titulaires (1 589 395 en 1992), a augmenté de 110 %. Cette donnée montre que les augmentations numériques ne sont pas seulement dues au recrutement croissant des personnels contractuels. Cependant il faut relativiser cette évolution dans la mesure où, dans le même temps, la population française est passée de 44 à 57 millions d'habitants. Ce qui correspond à une augmentations de 29,5 %.

Depuis la création du statut général à aujourd'hui, deux grandes transformations marquent la fonction publique française :

- \* La première concerne le fait que la fonction publique est davantage composée de cadres supérieurs (catégorie A) et de moins en moins d'employés (catégorie C et D).
- \* La seconde tient à ce que les évolutions quantitatives de personnels ont été modulées en fonction des secteurs ministériels. La France a donc lié sa politique de réduction ou de stagnation des effectifs à un redéploiement sectoriel, contrairement aux Etats les plus engagés dans la vie néo-libérale, qui ont opéré des coupes claires en nombre absolu. (exemple le Royaume-Uni avec une réduction de ses effectifs de 7,3 % entre 1987 et 1993 avec la création d'agences gérées de manière autonome par des managers).

	1 <sup>er</sup> janvier 1981	31 décembre 1992	Evolution
<b>Affaires étrangères</b>	12 448	10 222	- 21,7 %
<b>Affaires sociales</b>	22 006	20 441	- 7,6 %
<b>Agriculture</b>	18 519	25 279	+ 36,5 %
<b>Anciens Combattants</b>	4 572	2 943	- 55,3 %
<b>Coopération</b>	6 136	4 356	- 40,8 %
<b>Culture</b>	5 842	10 210	+ 74,7 %
<b>DOM-TOM</b>	1 058	1 617	+ 52,8 %
<b>Economie et Finances</b>	167 704	184 571	+ 10 %
<b>Education nationale</b>	833 692	982 348	+ 17,8 %
<b>Industrie</b>	3 659	5 123	+ 40 %
<b>Intérieur</b>	132 844	155 696	+ 17,2 %
<b>Justice</b>	<b>38 846</b>	<b>54 627</b>	<b>+40,6 %</b>
<b>Poste</b>	414 360	-	-
<b>Urbanisme, transport, logement</b>	81 886	96 989	+ 18,4 %

Source : à partir de la Fonction publique de l'Etat, DGAFP, annuel.

## 1.2. STATUTS ET MOBILITES

### 1.2.1. LES MECANISMES TRADITIONNELS DE RECRUTEMENT

Le principe premier du recrutement des fonctionnaires est le concours :

*Art. 19. - Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :*

*1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études :*

*2° Des concours réservés aux fonctionnaires de l'Etat, et dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents de l'Etat et aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et des établissements publics en fonction, ainsi qu'aux candidats en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale<sup>14</sup>.*

En fonction du niveau de diplôme requis pour passer les concours, les fonctionnaires sont classés en quatre catégories (A, B, C et D). A l'intérieur de chaque catégorie, on distingue des corps (avant 1959, on parlait de cadres). Ces corps sont composés d'agents qui sont soumis aux mêmes conditions de recrutement et de carrière. En pratique, pour chaque corps, des règles sont précisées par des règlements particuliers. Ainsi, nous verrons qu'il existe une multitude de règles dérogatoires souvent liées à la nécessité d'adapter le droit aux réalités des divers métiers. Pour ne prendre qu'un seul exemple, citons celui de la notation qui n'est pas obligatoire pour tous :

*Art. 17. - Les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle leur sont communiquées. Les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation<sup>15</sup>.*

Dans ce cadre, il apparaît, et nous le mettrons mieux en évidence dans notre second partie, que **la portée unificatrice du statut peut être contestée dans ses applications pratiques.**

Pour chacun des corps des différents ministères, il existe des commissions administratives paritaires. Celles-ci sont composées, d'une part, de représentants élus du personnel (sur des listes présentées par les syndicats) et, d'autre part, de représentants de l'autorité hiérarchique. Elles sont consultatives pour la titularisation, l'élaboration des tableaux d'avancement, les demandes de mutation ou de détachement :

*Art. 60. - L'autorité compétente procède aux mouvements des fonctionnaires après avis des commissions administratives paritaires<sup>16</sup>.*

Le statut prévoit également un droit à la formation permanente (Article 22 de la loi n°83-634).

En matière d'avancement, on distingue le grade et l'échelon (Article 56 de la loi n°84-16). Le grade est le titre qui donne « droit à occuper certains emplois ». L'avancement de grade se fait

---

<sup>14</sup> Loi n° 84-16. op. cit.

<sup>15</sup> Loi n° 83-634. op. cit.

<sup>16</sup> Loi n° 84-16. op. cit.

au choix ou par sélection. Pour en bénéficier, il faut être inscrit au tableau d'avancement établi chaque année et soumis donc à des commissions administratives paritaires :

*Art. 58. - L'avancement de grade a lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur. Il peut être dérogé à cette règle dans les cas où l'avancement est subordonné à une sélection professionnelle. L'avancement de grade peut être subordonné à la justification d'une durée minimale de formation professionnelle au cours de la carrière. Sauf pour les emplois laissés à la décision du Gouvernement, l'avancement de grade a lieu, selon les proportions définies par les statuts particuliers, suivant l'une ou plusieurs des modalités ci-après :*

*1° Soit au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, **par appréciation de la valeur professionnelle des agents** ;*

*2° Soit au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, **après une sélection par voie d'examen professionnel**;*

*3° Soit par sélection opérée exclusivement **par voie de concours professionnels**.*

*Tout fonctionnaire bénéficiant d'un avancement de grade est tenu d'accepter l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade. Sous réserve de l'application des dispositions de l'article 60, son refus peut entraîner la radiation du tableau d'avancement ou, à défaut, de la liste de classement<sup>17</sup>.*

Au sein de chaque grade, l'avancement d'échelon est fonction de l'ancienneté et de la notation :

*Art. 57. - L'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle des fonctionnaires. Il se traduit par une augmentation de traitement<sup>18</sup>.*

Tout fonctionnaire fait l'objet d'une notation annuelle et la promotion au choix s'appuie sur celle-ci. La définition du « mérite » dépend donc d'un « espace de négociation » entre le libre choix des supérieurs et le seul jeu de l'ancienneté.

**La carrière des fonctionnaires repose donc sur un équilibre entre, d'une part, des mécanismes automatiques (l'ancienneté dans le grade) et, d'autre part, une sélection au mérite (la notation).**

### 1.2.2. LA MOBILITE FONCTIONNELLE

Par le jeu des stratégies individuelles, les mécanismes de recrutement ont fait l'objet d'une progressive déstructuration. En effet, dans les années soixante, la fonction publique attire peu et l'administration ne peut trouver les agents dont elle a besoin.

---

<sup>17</sup> op. cit.

<sup>18</sup> Loi n° 84-16. op. cit.

Dans ce cadre, les concours sont réaménagés pour abaisser le niveau. A la fin des années soixante-dix, le chômage pousse à rechercher la sécurité de l'emploi. La situation s'inverse et le recrutement des fonctionnaires devient beaucoup plus sélectif.

Ainsi, pour certains corps, le coefficient de sélection (rapport candidats/postes) est de 20, voire de 30 ou 40. Ce sont les emplois les plus modestes qui sont les plus recherchés. Cependant, on doit distinguer les chiffres d'ensemble par catégorie de concours. En effet, les concours de catégorie A subissent moins cette pression que les concours de catégorie B et C.

Le principe de « l'égal accès aux emplois publics » interdit d'instaurer un plafond de diplôme. Ainsi, près des trois quarts des candidats pour un poste de catégorie C ont le baccalauréat. La moitié des candidats à des postes de catégorie B ont une licence. Graduellement, un déséquilibre entre l'offre et la demande de postes a été engendré.

Cette situation se traduit, aujourd'hui, par le fait que les candidats sont surdiplômés par rapport aux postes qu'ils recherchent et occupent. On peut aisément entrevoir deux grands effets pervers produits par ce phénomène :

- \* D'une part, cette situation conduit à faire coexister au sein d'un même corps des agents ayant des profils très contrastés.
- \* D'autre part, les nouvelles recrues, certainement vite déçues par leur emploi, postulent rapidement pour une nouvelle affectation ou s'engagent dans les concours internes, déstabilisant ainsi le principe de la promotion interne. En effet, leur qualification leur donne des chances de réussite supérieures à celles de leurs collègues moins diplômés.

Dans cette conjoncture, deux préoccupations dominent donc aujourd'hui la politique de la fonction publique en matière de mobilités professionnelles<sup>19</sup> :

- \* le jeu des concours internes. Les concours internes permettent essentiellement, nous l'avons vu, aux fonctionnaires surdiplômés de rattraper leur situation professionnelle. Dans ces circonstances, ils assurent mal leur fonction de promotion sociale pour tous les fonctionnaires.
- \* l'individualisation des carrières. La seule possibilité de contourner la règle de l'ancienneté, fortement critiquée par les agents eux-mêmes, reste la promotion au choix qui s'appuie sur la notation. Mise en place en 1946 pour protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire, la notation est conçue pour apprécier le travail individuel. Mais la promotion au choix s'est complètement sclérosée avec le temps. Effectivement, la difficulté d'appréhender les multiples variables qui la composent a transformé la notation en rituel fortement encadré par des notes-barèmes définissant les points en fonction de l'ancienneté. Les notes ont été calées sur ces minimums, la progression se faisant en quart ou en dixième de point.

Pour tenter de pallier à ces deux effets, les années quatre-vingt ont vu apparaître, dans la fonction publique, mais de manière très timide encore, les entretiens d'évaluation. Ceux-ci, calqués sur le modèle du secteur privé, ont pour vocation d'établir des profils de poste,

---

<sup>19</sup> François RANGEON. « L'évaluation dans l'administration », PUF. Collection « CURAPP ». Paris. 1994.

d'envisager les besoins en formation, d'impliquer les cadres dans les « performances » collectives de leurs services. Cette technique s'est particulièrement développée au Canada et aux Etats-Unis. En France, elle s'est diffusée tardivement, malgré certaines expériences pilotes comme celle du ministère de l'Équipement qui l'a généralisée en 1989.

En fait, le passage de la notation à l'évaluation semble rencontrer plusieurs obstacles : « Elle nécessite une bonne formation des évaluateurs au risque, sinon, de passer pour une opération de manipulation. Les critères d'appréciation des « performances », ensuite, ne sont pas incontestables. Ils dépendent de l'environnement et de l'objet des missions. L'évaluation n'est possible qu'aux niveaux supérieurs de la fonction publique, là précisément, où les objectifs sont définis par le politique. Enfin, il apparaît difficile de substituer la notion de « contrat » ou de « partenariat » à un système hiérarchique qui n'a pas été remis en cause »<sup>20</sup>.

### 1.2.3. LA MOBILITE GEOGRAPHIQUE

Nous signalerons, en premier lieu, la forte présence de traditions géographiques : les départements d'Outre-Mer sont les plus gros pourvoyeurs de préposés de la Poste, alors que les instituteurs proviennent plus souvent de l'Ariège, les policiers et les magistrats de la Corse et les cadres des administrations centrales de Paris ou d'Ile-de-France<sup>21</sup>.

Par principe, les fonctionnaires doivent répondre d'une mission couvrant le territoire national. Les flux géographiques de fonctionnaires constituent, alors, l'un des vecteurs les plus importants de l'intégration culturelle nationale. C'est pourquoi, la mobilité géographique est presque toujours inscrite au cœur des promotions et des carrières.

En fait, pendant longtemps, les flux géographiques ont répondu à une logique simple. Principalement originaires du Sud et du Sud-Ouest, régions faiblement industrialisées, les agents étaient recrutés dans la région parisienne. Région que la plupart des fonctionnaires chercheront rapidement à quitter. Souvent, on commence sa carrière dans le Nord ou à Paris pour la terminer dans le Midi.

A partir de la fin des années soixante-dix, on quitte ce modèle de transfert du rural vers l'urbain. La crise économique, la recherche généralisée d'emplois de fonctionnaires en période de chômage intense vont transformer la géographie des recrutements<sup>22</sup>.

Paradoxalement, l'esprit de mission, le caractère national des concours et le principe de l'avancement à l'ancienneté, ont laissé aux agents un « droit de veto » sur la politique du personnel. Le cumul des choix individuels d'affectation et des besoins nés de l'urbanisation se sont traduits par des déséquilibres dans la couverture administrative de la France.

Les bassins d'emplois publics se trouvent davantage dans le Nord, l'Est et la région parisienne, alors que s'effrite la part relative des départements de Midi-Pyrénées, du Languedoc-Roussillon ou de la Corse.

---

<sup>20</sup> op. cit.

<sup>21</sup> Luc ROUBAN. op. cit.

<sup>22</sup> op. cit.

Aujourd'hui, la mobilité géographique est devenue l'une des questions clés dans la gestion des fonctionnaires. Face à la concentration extrême du flux (40 % des mutations) en Ile de France et à l'instabilité du personnel cherchant à retrouver ses racines ou tout simplement à quitter des zones urbaines « chères et désagréables » ou encore à rechercher une meilleure qualité de la vie, il est devenu pratiquement impossible, aux gestionnaires de la fonction publique, d'opérer une prévision cohérente des effectifs. Pour pallier à cette difficulté, deux politiques ont été simultanément lancées :

- \* La première a consisté à déconcentrer un certain nombre de recrutements au niveau départemental ou régional. C'est la loi du 6 février 1992 sur l'organisation territoriale de l'Etat, qui a clairement affirmé le principe de la déconcentration. L'effort gouvernemental a porté de même sur toutes les mesures d'accompagnement (primes d'affectation, promotions conditionnelles) pouvant susciter des « changements de comportement ». Cependant, il semble que la pluralité des statuts particuliers, réduisant du même coup la mobilité interministérielle, a limité la déconcentration aux emplois essentiellement de catégorie C.
- \* La seconde a consisté à délocaliser autoritairement un certain nombre d'établissements publics et de services. Lancée en 1991, cette politique portait théoriquement sur un objectif de 30000 emplois à l'horizon 2000. Mais il semble que pratiquement, elle n'ait eu qu'un effet quantitatif limité...

Dans ces conditions de faibles succès de ces mesures au niveau national, on peut s'interroger sur la portée réelle de l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants de l'Union européenne. En effet, les emplois dans l'administration publique qui ne comportent pas une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique, peuvent donc être ouverts aux ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne, à l'égard desquels toute clause de nationalité figurant dans les statuts devra être abolie. Cette décision pose fondamentalement le principe d'une harmonisation des statuts de la fonction publique en Europe.

A côté du statut général, on trouve d'autres textes légaux qui portent sur la mobilité des fonctionnaires. Il faut citer, ici en particulier, la loi ROUSTANG qui est destinée à favoriser le regroupement des conjoints.

## **PARTIE 2**

### **LA MOBILITE AU TRAVERS DE STATUTS PARTICULIERS** **DU MINISTERE DE LA JUSTICE**

L'adaptation constante que les transformations rapides et profondes de la société imposent à ses institutions, a incité, ces dernières, à opérer une véritable mutation. Aussi, l'administration judiciaire, elle-même, n'y échappe-t-elle pas et connaît une évolution qui lui est propre.

En fait, cette tentative de modernisation s'est accompagnée d'une transformation dans les modes de gestion. Elle s'est notamment traduite par l'apparition d'une logique plus précise et plus souple en termes de carrières et de missions. Il s'agit donc moins de transformer les recrutements que d'accompagner les changements qualitatifs et quantitatifs provoqués par l'évolution du travail des agents qui la composent.

Ainsi, si un premier axe a, plus particulièrement, concerné la gestion prévisionnelle des effectifs, un autre effort a porté sur l'adéquation des modes de gestion du personnel aux nouvelles politiques publiques. Par exemple, le renouvellement à partir de 1988 du parc des établissements pénitentiaires, vétustes et inadaptés, s'est traduit par un programme lourd de formation des surveillants afin d'élever leur niveau de qualifications<sup>23</sup>.

En fait, durant des décennies, la fonction publique, mais aussi la majorité des entreprises françaises, a érigé la **stabilité** en modèle social. Au delà du travail, dans le sens générique du terme, elle a aussi organisée la vie sociale de ses fonctionnaires. C'est pourquoi, elle présente une segmentation de son marché interne du travail assez particulière.

C'est ainsi que la réglementation qui se veut uniforme est l'objet d'une multiplicité de cas particuliers. Pourtant, l'hégémonie du **statut général de la fonction publique** reste aussi importante.

Nous l'avons vu précédemment, les « rituels » de mobilités, sont largement formalisés dans la Fonction publique. Ainsi le statut et les textes réglementaires qui lui sont liés, codifient les itinéraires professionnelles. Ces règles se présentent comme une suite de prescriptions ou de proscriptions de comportements, en fonction des situations, des événements, des lieux et des individus.

Les règles de mobilité sont donc essentiellement instrumentales. Sous l'apparence arbitraire de multiples conventions sociales, opère en fait une logique qui donne sa cohérence aux règles de mobilités professionnelles.

Nous verrons que c'est également dans ce cadre de cohérence que l'administration judiciaire tente de gérer, pour ne pas dire façonner, les itinéraires professionnelles des agents qui composent son organisation. En effet, la situation du personnel judiciaire présente une caractéristique frappante lorsque l'on étudie les systèmes organisationnels et les formes de gestion de sa main-d'oeuvre, c'est l'importance de leur « codification ». Les statuts, les modalités de recrutement, de promotion et de contractualisation, les différentes politiques et leurs modalités..., tout est consigné dans des textes.

Signalons, cependant, que diverses études sociologiques nous ont déjà largement démontrées, que dans toute organisation, il existait un double registre de fonctionnement des relations sociales : une partie visible (règles explicites) et une partie « immergée » (règles implicites).

---

<sup>23</sup> J. RIGAUDIAT. « *Gérer l'emploi public, rapport du groupe technique - La politique de l'emploi dans les services publics* ». Commission général du Plan. La Documentation française. Paris. 1994.

En paraphrasant J.D. REYNAUD<sup>24</sup>, nous dirons que les normes de mobilité existent parce qu'elles sont censées avoir une efficacité sociale. Mais, l'univers des règles est multiforme. En effet, la rationalisation crée des règles (règles affichées) d'une nature spécifique mais celles-ci n'éliminent pas les règles coutumières (la pratique). Ainsi, les règles d'avancement de changement de grade, appliquées par les directions, sont souvent fondées sur l'ancienneté. Or la règle affichée est celle de l'avancement au mérite<sup>25</sup>.

Afin de mieux illustrer cette abondante codification des règles de mobilité, nous avons choisi d'axer principalement notre analyse à partir d'une étude particulière de trois corps de l'administration judiciaires, en l'occurrence, d'une part, ceux des greffiers et des magistrats appartenant tout deux à la Direction des services judiciaires, et d'autre part, celui des surveillants de prison appartenant à la Direction de l'administration pénitentiaire.

## **2.1. JUSTIFICATION DE NOTRE CHOIX**

Un des principes fondamentaux du système français est que l'autorité judiciaire est indépendante des pouvoirs gouvernementaux et législatifs. Trois autres principes sont également importants : celui de l'égalité devant la justice, celui de la gratuité de la justice et, enfin, celui du double degré de juridiction. En fait, Les juridictions sont à la fois nombreuses et diversifiées.

A trois directions, dont les attributions avaient été déterminées sous le premier Empire (affaires civiles, affaires criminelles, personnel), s'est ajoutée, provenant du ministère de l'intérieur, la direction de l'administration pénitentiaire dont devait être détachée, un peu plus tard, une direction de l'éducation surveillée. L'organigramme actuel du ministère de la justice, outre le cabinet du ministre et le bureau du cabinet qui lui est rattaché, comprend<sup>26</sup> :

- . la Direction des services judiciaires ;
- . la Direction des affaires civiles et du sceau ;
- . la Direction des affaires criminelles et des grâces ;
- . la Direction de l'administration pénitentiaire ;
- . la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
- . la Direction de l'administration générale et de l'équipement ;
- . la Délégation générale au programme pluriannuel d'équipement ;
- . le Service des affaires européennes et internationales.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1995, 58 361 agents composent l'effectif de l'administration judiciaire dans son ensemble. Cependant, deux Directions, celle des services judiciaires et celle de l'administration pénitentiaire, comptabilisent à elles seules plus des 2/3 des agents.

La Direction des services judiciaires règle l'organisation du service public judiciaire, fixe les statuts et pourvoit au recrutement et à la formation du personnel, magistrats et fonctionnaires, des services judiciaires et de l'administration centrale. Elle assure l'emploi et la gestion de ces personnels, réglemente et contrôle l'activité des professions judiciaires qui collaborent

---

<sup>24</sup> J.D. REYNAUD. « Régulation autonome et régulation de contrôle ». *Revue Française de Sociologie*. IV. 1987.

<sup>25</sup> C. MOREL. « *Le droit coutumier social dans l'entreprise* ». Droit social. 1979.

<sup>26</sup> Décret n° 83-434 du 30 mai 1983 modifiant le décret n° 64-754 du 25 juillet 1984. Article 1<sup>er</sup>.

directement à l'exercice des fonctions juridictionnelles, concourt avec la Direction des affaires civiles et du sceau à l'élaboration des réformes en matière de procédure<sup>27</sup>.

La Direction de l'administration pénitentiaire assure, quant-à-elle, l'exécution des décisions judiciaires prononçant une peine privative de liberté ou ordonnant une incarcération préventive, ainsi que l'exécution des décisions accordant le sursis avec mise à l'épreuve, et pourvoit aux mesures d'assistance et de surveillance des libérés. A ce titre, elle participe aux études et concourt à l'élaboration de la législation concernant l'exécution des peines, élabore la réglementation, procède à l'évaluation des besoins en matière d'équipement et élabore les programmes en liaison avec la Direction de l'administration générale et de l'équipement du suivi et de l'exécution des opérations d'équipement.

Elle conduit sur le plan administratif et technique les opérations de rénovation et d'entretien différé des équipements telles qu'elles sont définies par décision du garde des sceaux, assure la gestion des établissements pénitentiaires ainsi que les comités de probation et administre leur personnel, elle assure le contrôle général des services extérieurs et des comités de probation<sup>28</sup>. De plus dans chacune de ces deux Directions, certains corps spécifiques totalisent un nombre plus important d'agents :

- les corps des greffiers et des magistrats pour la Direction des services judiciaires ;
- le corps des surveillants de prison pour la Direction de l'administration pénitentiaires.

	<u>Année 1995</u>
<b>Ensemble des effectifs budgétaire au 1<sup>er</sup> janvier</b>	58 361
<b>Répartition selon l'affectation :</b>	
<b>Administration centrale et services communs</b>	
Ensemble	1 800
dont magistrats	169
<b>Services judiciaires</b>	
Ensemble	24 668
Magistrats	6 029
Fonctionnaires	18 636
dont greffiers en chef et greffiers	7 762
<b>Administration pénitentiaire</b>	
Ensemble	23 899
dont personnel de surveillance	19 146
<b>Protection judiciaire de la jeunesse</b>	
Ensemble	5 978
dont personnel éducatif	3 265

Ces particularités numériques, d'une part, et d'autre part, certaines spécificités statutaires (que nous verrons plus en détail ultérieurement), nous ont donc amené à privilégier plus particulièrement ces trois corps pour établissement de notre inventaire.

<sup>27</sup> Décret n° 64-754 du 25 juillet 1964. Article 2.

<sup>28</sup> Décret n° 83-434 du 30 mai 1983 modifiant le décret n° 64-754 du 25 juillet 1984. Article 2.

## **2.2. PRESENTATION DES TROIS CORPS ETUDIES**

### **2.2.1. LES GREFFIERS ET LES GREFFIERS EN CHEF**

#### **A - Les statuts**

Le nom « greffier » viendrait du mot « graphium » qui signifie en latin classique « stylet ». Dans l'antiquité, le stylet était le poinçon servant à graver l'écriture dans la cire, l'ancêtre du stylographe. Certains disent qu'il a pour origine le mot grec « graphein » : écrire.

C'est en 1964 que le gouvernement français prenait la décision de principe de fonctionnariser les « greffes » des Cours et Tribunaux, tenus jusque là par des titulaires de charge<sup>29</sup>. Pour faire face à la multitude des tâches de toute nature qu'implique le fonctionnement d'une juridiction, une infrastructure administrative est mise en place : les secrétariats-greffes composés des greffiers en chef (catégorie A), des greffiers (catégorie B) et enfin des commis, sténo-dactylographes, agents de bureau et de service (catégorie C et D)<sup>30</sup>.

Les greffiers et les greffiers en chef sont donc régis par les lois constituant le statut général de la fonction publique en France. **Ils sont soumis en outre à des statuts particuliers** propres à leurs corps qui déterminent les modalités d'application du statut général auquel ils se rattachent<sup>31</sup> :

*Art. 3. - Le corps des greffiers des services judiciaires est régi par les dispositions du décret n° 94-1016 du 18 novembre 1994 fixant les dispositions statutaires communes applicables à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B. Le corps des greffiers des services judiciaires comprend, dans l'ordre hiérarchique décroissant, trois grades ainsi dénommés :*

- greffiers du premier grade ;
- greffier du deuxième grade ;
- greffier du 3<sup>ème</sup> grade.

*Les greffiers sont nommés et titularisés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice<sup>32</sup>.*

*Art. 3. - Le corps des greffiers en chef comprend dans l'ordre hiérarchique décroissant :*

- des greffiers en chef du premier grade ;
- des greffier en chef du deuxième grade ;
- des greffiers en chef du troisième grade.

<sup>29</sup> Loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes

<sup>30</sup> Les règles relatives au personnel des secrétariats-greffes sont contenues essentiellement dans les articles R. 811-1 à 814-7 qui ont repris une série de décrets de 1967 à 1984.

<sup>31</sup> Décrets n° 67-472 du 20 juin 1967 et n° 79-1071 du 12 décembre 1979.

<sup>32</sup> Décret n°92-414 du 30 avril 1992 portant statut particuliers des greffiers des services judiciaires modifié par le décret n°956720 du 9 mai 1995.

*Art. 6. - Les greffiers sont recrutés :*

- *Par concours, dans les conditions fixées aux articles suivants ;*
- *Au choix, par voie d'inscription dans une liste d'aptitude établie après avis de la commission administrative paritaire, parmi les fonctionnaires de catégorie C du ministère de la justice justifiant d'au moins neuf années de services publics<sup>38</sup>.*

Les greffiers en chef sont également recrutés au choix ou par concours mais avec quelques spécificités par rapport aux greffiers :

*Art. 6. - Les greffiers en chef sont recrutés :*

- *Par concours dans les conditions fixées aux articles suivants ;*
- *Au choix parmi les fonctionnaires inscrits sur une liste d'aptitude établie après avis de la commission administrative paritaire compétente. Peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude les fonctionnaires appartenant aux corps des greffiers des services judiciaires ou à un corps de catégorie B du ministère de la justice, justifiant de huit années au moins de services publics au 1<sup>er</sup> janvier de l'année pour laquelle la liste d'aptitude est établie et âgés à cette date de quarante ans au moins<sup>39</sup>.*

Dans ce cadre juridique, deux concours distincts sont proposés :

- un concours externe sur épreuves ouvert, d'une part pour les greffiers<sup>40</sup>, aux candidats titulaires du baccalauréat de l'enseignement secondaire ou de la capacité de droit ou d'un diplôme homologué au niveau IV<sup>41</sup> et, d'autre part pour les greffiers en chef<sup>42</sup>, aux candidats âgés de trente-cinq ans au plus au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du concours et qui possèdent soit une licence, soit un diplôme ou un titre équivalent ;
- un concours interne sur épreuves ouvert aux fonctionnaires et agents.

De plus, les fonctionnaires de catégorie A et B, quelle que soit leur administration d'origine, peuvent être détachés dans le corps des greffiers en chef et dans celui des greffiers, dans la limite de 10 % des effectifs de chaque grade. Ils peuvent être intégrés à ces corps s'ils le désirent après 5 ans pour les greffiers en chef et 2 ans pour les greffiers.

C'est en 1974 qu'a été créée à Dijon, l'Ecole Nationale d'Application des Secrétariats-greffes. Elle prépare les candidats aux fonctions de greffiers et de greffiers en chef.

Les candidats admis au concours sont nommés stagiaires. Les procédures de formation varient suivant que l'on aspire à devenir greffier.

*Art. 8. - Les candidats reçus à l'un des concours prévus à l'article 7 sont nommés greffiers stagiaires et accomplissent un stage dont la durée est prévue à l'article 14. « Pendant la*

---

<sup>38</sup> Décret n°92-414, op. cit.

<sup>39</sup> Décret n°92-413, op. cit.

<sup>40</sup> Décret n°92-414, op. cit.

<sup>41</sup> En application des dispositions du décret n° 92-23 du 8 janvier 1992 relatif à l'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique.

<sup>42</sup> Décret n°92-413, op. cit.

*durée du stage, ceux qui n'avaient pas la qualité de fonctionnaire ou d'agent non titulaire perçoivent une rémunération afférente au premier échelon du grade de début de corps. »<sup>43</sup>.*

Ou à devenir greffier en chef :

*Art. 8. - Les candidats admis aux concours sont nommés **greffiers en chef stagiaires** et classés au premier échelon du troisième grade. Les greffiers en chef stagiaires qui étaient déjà fonctionnaires sont placés en position de détachement pendant la durée du stage. Ils continuent de percevoir le traitement afférent à leurs corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine, compte tenu éventuellement des avancements qu'ils pourraient y obtenir, si ce traitement est supérieur à celui de greffier stagiaire<sup>44</sup>.*

Pendant leur stage, les intéressés perçoivent donc un traitement. Les stagiaires reçoivent une formation d'une année comportant une scolarité et des stages en juridiction dont le dernier est de préaffectation. A l'issue de la formation, les stagiaires sont titularisés et affectés à un poste par arrêté de M. le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice :

Un classement est établi en fin de scolarité, compte tenu de la note au concours, de la note de scolarité et de la note de stage. Le choix parmi les postes disponibles pour l'ensemble de la France, en vue de la titularisation, est offert selon le rang de classement. Aucune assurance ne peut donc être valablement donnée quant à la région d'affectation.

Le déroulement de carrière pour un greffier de classe normale est de 13 échelons à gravir du minimum au maximum, pour un 1<sup>er</sup> greffier de 8 échelons et enfin pour un greffier divisionnaire de 7 échelons :

*Art. 4. - Le premier grade comporte sept échelons, le deuxième grade comprend huit échelons, le troisième grade comporte treize échelons. Le nombre des emplois du grade de premier greffier ne peut comprendre plus de 25 % de l'effectif du troisième grade et du deuxième grade<sup>45</sup>.*

Le greffier en chef bénéficie également, après son entrée en fonction et après une ancienneté fixée qui, selon la notation, est réduite ou augmentée, de l'avancement d'échelon :

*Art. 4. - Le premier grade comporte six échelons et le deuxième grade sept échelons. Le troisième grade comporte douze échelons<sup>46</sup>.*

Les modalités de passage, ainsi que la durée moyenne et la durée minimum du temps passé dans chacun des échelons, des grades et des classes sont largement fixés par les statuts :

*Art. 19. - La promotion au premier grade du corps des **greffiers des services judiciaires** se fait soit par voie d'examen professionnel, soit au choix<sup>47</sup>.*

---

<sup>43</sup> Décret n°92-414. op. cit.

<sup>44</sup> Décret n°92-413. op. cit.

<sup>45</sup> Décret n°92-414. op. cit.

<sup>46</sup> Décret n°92-413. op. cit.

<sup>47</sup> Pour application du II de l'article 11 du décret n° 94-1016 du 18 novembre 1994 fixant les dispositions statutaires communes applicables à divers corps de fonctionnaires de catégorie B.

Art. 24. - Peuvent être promus au deuxième grade les **greffiers en chef** du troisième grade ayant atteint au moins le cinquième échelon et ayant accompli cinq ans de services effectifs dans le corps des greffiers en chef ou dans un corps de catégorie A<sup>48</sup>.

Art. 25. - Peuvent être promus au choix au deuxième grade les **greffiers en chef** du troisième grade justifiant d'au moins deux ans et six mois d'ancienneté au 12<sup>ème</sup> échelon. Ils sont nommés au 7<sup>ème</sup> échelon du deuxième grade sans ancienneté<sup>49</sup>.

Art. 26. - Peuvent être promus au choix au premier grade les **greffiers en chef** du deuxième grade qui justifient d'au moins un an d'ancienneté dans le 4<sup>ème</sup> échelon et d'au moins deux ans de services effectifs dans le grade<sup>50</sup>.

Art. 27. - Les **greffiers en chef** du premier grade peuvent être nommés dans les emplois de la 1<sup>ère</sup> ou de la 2<sup>ème</sup> des catégories des emplois classés mentionnés à l'article 3. Les emplois de chacune de ces deux catégories comprennent quatre échelons. Le temps passé dans les trois premiers échelons pour accéder à l'échelon supérieur est de deux ans et six mois<sup>51</sup>.

Cette énumération d'articles peut paraître quelque peu redondante mais elle est censée mieux corroborer **l'existence d'une forte codification du déroulement de carrière essentiellement basée sur l'ancienneté**. Et ceci est plus particulièrement vrai pour les greffiers en chef.

Une fois en fonction, l'agent greffier ou greffier en chef peut donc, théoriquement, bénéficier d'un déroulement de carrière relativement important. Mais il peut également se cantonner dans ses fonctions de départ et il bénéficiera toutefois d'un avancement.

Annuellement, les greffiers et les greffiers en chef sont notés. Des notes chiffrées sont attribuées ainsi qu'une appréciation littéraire. Les statuts, des greffiers et des greffiers en chef, leurs ouvrent également le droit à la formation permanente. Lors d'un changement d'affectation, la spécialité choisie lors de la formation initiale est largement déterminante.

Dans la position de détachement, qui peut être de courte durée (6 mois) ou de longue durée (5 années renouvelables), le fonctionnaire est placé hors de son corps d'origine mais continue à bénéficier dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite, ainsi que de sa rémunération.

Il n'est prononcé d'office que dans un emploi d'une administration ou d'un établissement public de l'Etat. Sur demande, il est de plein droit autorisé à exercer des fonctions gouvernementales ou un mandat parlementaire, un mandat syndical, un stage ou une scolarité préalable à la titularisation dans un emploi de l'Etat. Il est soumis au pouvoir d'appréciation de l'administration pour occuper certains autres emplois.

Même si la France s'est récemment avancée timidement vers l'attribution aux greffiers en chef de fonctions autrefois réservées aux juges (telle l'apposition des scellés en matière de succession), on ne peut à vrai dire parler de transfert de fonctions juridictionnelle. Néanmoins, une étude comparative<sup>52</sup> montre que parmi les 14 pays rapporteurs, seules la Belgique et la

<sup>48</sup> Décret n°92-414. op. cit.

<sup>49</sup> Décret n°92-413. op. cit.

<sup>50</sup> Décret n°92-414. op. cit.

<sup>51</sup> Décret n°92-413. op. cit.

<sup>52</sup> J.J. KUSTER et R. SWEETLOVE. « Statuts et Fonctions du Greffier ». Etude comparative. Union Européenne des Greffiers de justice. 1989.

France ont signalé la possibilité pour les greffiers en chef d'accéder à la magistrature. En Belgique, elle est réservée aux greffiers titulaires du doctorat ou de la licence en droit exerçant les fonctions au sens de l'article 191 et 194 du Code judiciaire. En France, la possibilité est double :

- D'une part, les greffiers en chef peuvent être nommés juges du Livre Foncier dans les départements du Rhin et de la Moselle pour ceux qui justifient de huit années d'exercice de leurs fonctions dans ses départements.
- D'autre part, les greffiers en chef peuvent accéder à la magistrature s'ils sont licenciés en droit directement et s'ils ne le sont pas, en se présentant au concours d'entrée à l'Ecole nationale de la Magistrature éventuellement après avoir suivi un cycle préparatoire. En outre, l'intégration directe dans la magistrature des greffiers en chef non licenciés en droit est également possible pour les fonctionnaires justifiant de 15 années de service dont 8 au minimum en qualité de greffier en chef.

Mais, il faut cependant observer que, dans ces deux pays, les nominations intervenues sont peu nombreuses.

### **B - Photographie d'un corps**

Au sein des Cours et tribunaux, on peut estimer que les effectifs sont de 18000 fonctionnaires. Le pourcentages des hommes est compris entre 20 et 25 % et celui des femmes entre 75 et 80 % (avec des différences selon les catégories de fonctionnaires)<sup>53</sup>.

Les greffiers, en général, sont relativement jeunes. C'est la réforme des greffes de 1967 qui a entraîné un recrutement important de greffiers. Le nombre des greffiers et des greffiers en chef est passé de 1603 en 1967 à 4550 en 1987. Près de 3000 greffiers ont donc été recrutés en grande partie par les concours externes (ouverts essentiellement aux personnes jeunes).

Les greffiers sont diplômés. Le niveau de recrutement est, d'une part, le baccalauréat pour les greffiers et, d'autre part, le diplôme d'études universitaires générales (D.E.U.G.) pour le greffiers en chef. En fait, bien souvent ils sont possesseur d'un niveau d'études supérieur :

<b><u>Diplômes possédés</u></b>	<b><u>greffiers en chef stagiaires</u></b>
Doctorat	1
Maîtrise	89
Licence	37
Divers diplômes supérieurs au DEUG	9
DEUG	62
<b>TOTAL</b>	<b>198</b>

Source : Ecole Nationale des Greffes pour les promotions 1985 à 1987 des greffiers en chef.

<sup>53</sup> op. cit.

68 % des greffiers en chef stagiaires sont donc titulaires d'un diplôme supérieur à celui qui est exigé lors du recrutement.

<u>Diplômes possédés</u>	<u>greffiers stagiaires</u>
Maîtrise	68
Licence	56
DEUG	40
Baccalauréat	239
<b>TOTAL</b>	<b>403</b>

Source : Ecole Nationale des Greffes pour les promotions 1985 à 1987 des greffiers.

41 % des greffiers stagiaires sont donc titulaires d'un diplôme supérieur à celui qui est exigé lors du recrutement.

Signalons, pour compléter ce chapitre, que les greffiers et les greffiers en chef portent un costume professionnel lors des audiences : Les greffiers portent la robe noire sans simarre et la toque noire. Ce costume est différent selon qu'il s'agit du greffier en chef de la Cour de Cassation, de la Cour d'appel ou des tribunaux de Grande Instance et Tribunaux d'Instance et en fonction des audiences ordinaires ou des audiences solennelles et cérémonies publiques. A l'audience ordinaire, les greffiers en chef portent : robe noire à grandes manches, simarre de soie noire, épitoge brodée de fourrure blanche, ceinture de soie selon le cas, toque noire avec ou sans galon, cravate blanche plissée.

## 2.2.2. LES MAGISTRATS

### A - Les statuts

Il existe une distinction qui demeure fondamentale dans le droit judiciaire français, celle des magistrats du siège et du parquet. Les magistrats sont donc répartis en deux groupes :

- Les premiers ont la charge de rendre la justice, de juger. Comme ils exercent leurs fonctions en siégeant dans la salle d'audience, on parle alors de magistrature assise et on les appelle les magistrats du siège (présidents, conseillers, juges) ;
- Les seconds requièrent la justice et se tiennent debout aux audiences pour s'adresser au tribunal, ils forment le ministère public, le parquet, on parle alors de magistrature debout et on les appelle les magistrats du parquet (procureurs et substituts).

En réalité, il s'agit de deux missions bien différentes qu'on peut assimiler à deux métiers. A l'intérieur de chacune de ces deux spécialités, les fonctions varient. Pourtant, les magistrats peuvent être amenés à passer de l'une à l'autre. En effet, dans la magistrature judiciaire, on a une règle de corps unique en vigueur qui regroupe d'une manière singulière dans un seul et même corps tous les membres du siège et tous les membres du parquet

A côté de ces magistrats, près de 150 magistrats exercent, au sein du ministère de la justice, des fonctions d'analyse et de conseils juridiques ainsi que l'essentiel de la gestion administrative.

**Les magistrats sont régis par un statut autonome** : l'ordonnance du 22 décembre 1958. Ce statut présente certaines particularités dont les plus notables sont les diverses garanties offertes aux magistrats. Ces dernières font que les magistrats ne peuvent pas être considérés comme des fonctionnaires ordinaires en termes de recrutement, d'avancement, de carrière, etc.

Trois grands principes fondamentaux illustrent et traduisent particulièrement bien les spécificités de ce corps :

### **1. Le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire**

L'article 64 de la Constitution<sup>54</sup> dispose que le statut des magistrats est fixé par une loi organique. C'est dire que ceux-ci, inclus dans le « bloc de constitutionnalité », se trouve situé en dessus de la loi ordinaire. Les magistrats de l'ordre judiciaire sont ainsi les seuls agents de l'Etat dont le statut est fixé par une loi organique :

*Art. 64. - Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles<sup>55</sup>.*

La raison d'être d'un statut spécifique à la magistrature est d'assurer l'indépendance des magistrats. La loi organique fixe des règles très détaillées. Ainsi, figurent dans le statut de la magistrature diverses dispositions relatives aux modalités d'accès aux différents grades du corps judiciaire, aux diplômes requis pour l'intégration directe, ou plus généralement, au déroulement de la carrière des magistrats et aux conditions de leur avancement. Or ces dispositions, pour les fonctionnaires, ne constituent, le plus souvent, que la simple mise en œuvre des garanties fondamentales qui leur sont accordées. Dans ce cadre, elles ressortissent, dès lors, de la compétence réglementaire.

### **2. Le principe d'inamovibilité**

Le principe d'inamovibilité des magistrats du siège<sup>56</sup> signifie non seulement que les magistrats du siège ne peut être révoqués, suspendus, ou mis à la retraite d'office, en dehors des garanties prévues par le statut, mais encore qu'il ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement.

Le principe d'inamovibilité ne s'applique qu'aux magistrats du siège. Les magistrats du parquet s'en trouvent exclus car ils ne participent pas à la fonction de juger. Ils se trouvent donc placés « sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la Justice ». Ils peuvent alors être déplacés dans l'intérêt du service, voire sanctionnés disciplinairement. Leur liberté de parole à l'audience s'en trouve, de ce fait, relativisée et, par là même, leur indépendance statutaire.

<sup>54</sup> Loi constitutionnelle du 3 juin 1958.

<sup>55</sup> Constitution du 4 octobre 1958. Titre VIII. De l'autorité judiciaire.

<sup>56</sup> Art. 64C et art. 4 de l'ordonnance N° 58-1270 du 22 décembre 1958.

Mais en réalité, ce principe revêt une portée relative pour tous les magistrats. Effectivement, le Conseil constitutionnel admet que les magistrats peuvent être affectés à des missions temporaires. De plus, Il déclare aussi conforme à la Constitution, l'autorisation donnée au gouvernement de recourir à des nominations d'office dans le seul cas où les magistrats, en situation de faire connaître le choix de leur nouvelle affectation, auraient omis à deux reprises de faire connaître leur réponse.

Le Conseil constitutionnel semble adopter une conception plus souple de l'inamovibilité puisqu'il admet également la création de magistrats remplaçants (ou « juge volants ») destinés à occuper des emplois momentanément vacants. Ces derniers peuvent être affectés d'office à l'expiration de leur période de remplacement sans qu'ils aient consenti à leur nouvelle affectation. Car même s'il prend soin d'énumérer les garanties de nature à assurer le respect du principe d'inamovibilité, il n'en demeure pas moins que le Conseil constitutionnel accepte que le principe d'inamovibilité ne soit plus considéré au regard de la juridiction mais au regard du ressort de la cour d'appel à laquelle les magistrats remplaçants sont rattachés :

*Art. -3-1 - Les magistrats mentionnés au 2° du I de l'article 1<sup>er</sup> sont appelés à remplacer temporairement les magistrats du second grade des tribunaux de première instance 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 quatre mois, les fonctions afférentes à un emploi vacant du second grade ou, sous les mêmes conditions, pour renforcer l'effectif d'une juridiction afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable<sup>57</sup>.*

Outre cela, l'obligation de mobilité<sup>58</sup> n'a pas été jugée contraire au principe d'inamovibilité, « eu égard aux modalités prévues pour sa mise en œuvre ». Mais il est vrai que cette obligation, n'a qu'une portée limitée puisqu'elle n'est pas opposable aux magistrats justifiant de plus de cinq ans de services effectifs, ainsi qu'à ceux qui se sont vus refuser l'affectation qu'ils avaient demandé.

### **3. Le principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière**

Ce principe<sup>59</sup> a comme fondement l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. En fait, il n'exclut pas certaines différences de traitement entre magistrats, tenant soit à la spécificité des fonctions exercées, soit à leur appartenance à des catégories différentes :

- Des limites d'âges ont été fixées pour certaines fonctions ;
- La décision des projets de nomination à des fonctions des deux premiers grades, ainsi que la liste des candidats à ces fonctions, peut comporter des exceptions, dans la mesure où ces dernières trouvent une justification dans la spécificité des fonctions en question par rapport aux autres fonctions judiciaires ;

<sup>57</sup> Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature modifiée par la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995.

<sup>58</sup> Exigée pour l'inscription au tableau d'avancement par la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992.

<sup>59</sup> CC. déc. n° 92-305 DC du 21 février 1992 et n° 93-336 DC du 27 janvier 1994.

- Par ailleurs, le respect du principe d'égalité s'apprécie à l'intérieur d'une même catégorie de magistrats. Il est possible de faire bénéficier les titulaires occupant de fonctions dont l'accès est subordonné à l'inscription sur une liste d'aptitude spéciale, d'une majoration d'une année pour l'avancement de grade ou d'échelon.

En revanche, ce principe s'applique aux magistrats de carrière mais également aux personnes appelés à exercer temporairement les fonctions de magistrat. Ces dernières doivent être soumises aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats, afin de satisfaire au principe d'indépendance. Il a donc été jugé contraire au principe d'égalité l'instauration d'un mode de rémunération particulier des personnes exerçant à titre temporaire des fonctions de magistrat.

Tous les magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet, sont recrutés selon les mêmes modalités. C'est la règle du corps unique qui prévaut. Trois formes de recrutement ont été prévues :

- le recrutement normal qui s'adresse aux candidats licenciés en droit, et qui, après avoir réussi au concours d'entrée, doivent suivre avec succès une formation de trois années dispensée par « l'Ecole nationale de la magistrature » (anciennement le « Centre national d'études judiciaires ») ;
- le recrutement latéral qui concerne les magistrats les plus âgés qui recrutés dans le premier grade y restent en général jusqu'à la retraite.
- le recrutement par intégration qui s'adresse à des personnes ayant une formation et une expérience juridiques reconnues telles que les auxiliaires de justices (avocats, avoués, notaires, greffiers...), les enseignants des disciplines juridiques ou les fonctionnaires licenciés en droit que leur compétence et leur activité dans le domaine juridique, économique et social qualifient pour l'exercice des fonctions judiciaires et qui sont intégrés dans le corps à différents niveaux.

Le recrutement sur concours d'entrée, à « l'Ecole nationale de la magistrature » (l'E.N.M.), confère automatiquement, au candidat sélectionné, la qualité d'auditeur de justice.

En 1970, M. PLEVEN, garde des Sceaux de l'époque, met en place une très importante réforme. Cette « Réforme PLEVEN » est alors destinée à remédier au « malaise judiciaire » qui a été engendré par la carence des effectifs (voir chapitre suivant). Dans ce cadre, un « plan quinquennal de modernisation judiciaire » est dressé. Il doit conduire à une rénovation profonde du système de recrutement en favorisant, d'une part, l'extension du recrutement latéral et du recrutement par intégration et, d'autre part, le recours au recrutement contractuel. Il s'agit là d'une des innovations les plus originales de la « Réforme PLEVEN ».

La hiérarchie judiciaire se décompose de la manière suivante :

- **Magistrats hors hiérarchie**
- **Magistrats du premier grade**
  - du 2<sup>ème</sup> groupe
  - du 1<sup>er</sup> groupe
- **Magistrats du deuxième grade**

Dans, l'ordonnance du 22 décembre 1958, le nombre de grades est limité à deux. Chacun de ces grades est divisé en deux groupes et les emplois les plus importants sont placés « hors hiérarchie ». Cependant, les modifications apportées par la loi organique du 25 février 1992, redéfinissent la hiérarchie de ce corps judiciaire. Elle comprend toujours deux grades. L'avancement du second grade, auquel l'auditeur de justice est nommé, au premier grade, s'effectue après inscription sur un tableau d'avancement. Mais, seul le premier grade comporte deux groupes, l'accès du premier au second groupe s'effectuant au choix du ministre de la Justice, garde des Sceaux ; choix qui s'effectue également pour l'accès aux postes les plus élevés, classés hors hiérarchie. Des échelons d'ancienneté, à l'intérieur de chaque grade, et pour le premier grade, à l'intérieur de chaque groupe, permettent l'avancement à l'ancienneté :

*Art. 2. - La hiérarchie du corps judiciaire comprend deux grades. L'accès du second au premier grade est subordonné à l'inscription à un tableau d'avancement. Le premier grade comporte deux groupes. L'accès du premier au second groupe s'y effectue au choix. A l'intérieur de chaque grade et, au sein du premier grade, de chaque groupe, sont établis des échelons d'ancienneté<sup>60</sup>.*

Le déroulement de carrière promotionnelle suppose donc de parcourir quatre étapes importantes puisque le franchissement des groupes comme celui des grades impliquent le choix tout autant que l'ancienneté :

*Art. 12. - Le premier grade de la hiérarchie judiciaire comporte cinq échelons dans le premier groupe et sept échelons dans le second groupe, le 7° échelon n'étant accessible qu'aux magistrats exerçant les fonctions dont la liste est fixée par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé du budget. Le second grade comporte dix échelons. Le temps passé dans chaque échelon pour accéder à l'échelon supérieur est fixé à : 1° Un an pour les deux premiers échelons du second grade ; 2° Dix-huit mois pour les trois premiers échelons du second groupe du premier grade ; 3° Deux ans pour les 3°, 4°, 5°, 6° et 7° échelons du second grade, les deux premiers échelons du premier groupe du premier grade et le 4° échelon du second groupe de ce grade ; 4° Trois ans pour les 8° et 9° échelons du second grade, les 3° et 4° échelons du premier groupe du premier grade. Pour les magistrats du second groupe du premier grade ayant accès au 7° échelon de ce niveau hiérarchique, conformément au premier alinéa du présent article, le temps passé au 6° échelon est de trois ans<sup>61</sup>.*

On remarquera, également, la codification extrême, en terme d'avancement à l'ancienneté, dans les règles de mobilités de ce corps.

Un même titre, ou une même fonction, ne se traduit pas forcément par l'attribution d'un même grade. Le grade, correspondant à une fonction, est déterminé par l'importance du tribunal. Ainsi, il existe cinq catégories de tribunaux de grande instance : les tribunaux à une chambre, les tribunaux à deux chambres, les tribunaux hors classe à trois chambres et plus, les tribunaux de Versailles, Marseille, Lyon et Lille. et enfin, le tribunal de Paris.

---

<sup>60</sup> Loi organique du 25 février 1992 modifiant l'article 2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut des magistrats.

<sup>61</sup> Loi organique du 25 février 1992, op cit.

## **La hiérarchie est donc triple, hiérarchie des grades, hiérarchie des fonctions et hiérarchie des tribunaux<sup>62</sup>.**

C'est en 1892, que les premiers projets et propositions de loi, s'efforçant de limiter l'autorité de la chancellerie, apparaissent. C'est dans ce cadre, qu'en 1895, M. TRARIEUX, garde des Sceaux à l'époque, propose l'institution d'un tableau d'avancement. Néanmoins, celui-ci ne sera réellement mis en œuvre qu'à partir des décrets de 1906 et 1908<sup>63</sup>. Avec le tableau d'avancement, le choix du ministre n'est plus sans limite.

C'est donc à une commission d'avancement commune aux magistrats du siège et du parquet de dresser, d'une part, la liste d'aptitude aux fonctions spécialisées et d'autre part, le tableau d'avancement, à partir des présentations, effectuées par les chefs de Cour, qui lui sont transmises par le ministre de la Justice :

*Art. 23. - Le tableau d'avancement est dressé et arrêté par la commission prévue à l'article 34 de l'ordonnance du 22 décembre 1958. Les secrétaires de la commission sont désignés parmi les magistrats de la direction des services judiciaires du ministère de la justice par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice<sup>64</sup>.*

La liste d'aptitude et le tableau d'avancement sont présentés par ordre alphabétique. Le fait d'être inscrit n'entraîne pas automatiquement la promotion pour le magistrat d'autant que le nombre des inscrits peut souvent largement dépasser le nombre des vacances de postes<sup>65</sup>. Les modalités d'avancement au sein de la magistrature sont considérablement tributaires de la structure même de la fonction judiciaire. Cette structure, très hiérarchisée, n'offre pas vraiment la possibilité d'accéder aux grades les plus élevés. La circulation à l'intérieur de cette hiérarchie est donc relativement freinée et ne permet pas réellement l'ascension promotionnelle.

En outre, le Conseil supérieur de la magistrature (C.S.M.) joue un rôle relativement important dans le processus de mobilité des magistrats. Présidé par le chef de l'Etat, « garant de l'indépendance de la magistrature », et vice-présidé par le garde des sceaux, le C.S.M. est également composé de trois personnalités nommées par le président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, d'un conseiller d'Etat désigné par l'assemblée générale du Conseil et enfin de six magistrats qui sont élus par leurs pairs. Actuellement, et en raison du mode de scrutin, ces derniers sont issus de l'Union syndicale des magistrats (U.S.M.)

Depuis sa création en 1946, le C.S.M. a connu deux importantes réformes : la première en 1958 et la seconde en 1993. Le C.S.M. a pour principale fonction d'assister le chef de l'Etat. C'est dans ce cadre, qu'il est amené à lui faire des propositions de nomination pour les hautes fonctions de la magistrature comme celles des magistrats du siège de la Cour de cassation, des premiers présidents de cour d'appel et les présidents de tribunaux. Mais si le C.S.M. fait des propositions, c'est le chef de l'Etat qui procède aux nominations

<sup>62</sup> J.L. BODIGUEL, février « *Les magistrats un corps sans âme ?* ». Politiques d'aujourd'hui, PUF, 1991.

<sup>63</sup> Décret du 18 août 1906 (art. 15 et s.) signé du garde des Sceaux M. SARRIEN et pris en exécution de la loi des finances du 17 avril 1906 (art. 38) : décret du 13 février 1908 (titre II) dû au passage de M. BRIAND au ministère de la place Vendôme.

<sup>64</sup> Loi organique du 25 février 1992, op. cit.

<sup>65</sup> Thierry S. RENOUX et André ROUX, « *L'administration de la justice en France* ». Presses Universitaires de France, Paris, 1994.

De plus, en ce qui concerne, d'une part, les postes des procureurs, le C.S.M. rend un avis que le garde des sceaux n'est pas tenu de suivre et, d'autre part, les postes des procureurs généraux, le C.S.M. n'est pas autorisé à faire des propositions de nomination.

### **B - Photographie d'un corps**

Un déséquilibre s'est forgé entre classes d'âge et, par la suite, entre générations. Ainsi, la pyramide des âges qui commence à se rééquilibrer a été profondément perturbée :

Tranches d'âge	1948	1970	1978	1987	1989
40 ans et moins	43,3	12,7	30,9	50,1	50,3
41 à 56 ans	36,3	50,5	35,3	25,8	30,7
57 ans et plus	20,4	36,7	33,8	24	19

Entre 1952 et 1970, et après une période de stabilité importante, le nombre des candidats s'est effondré et les recrutements ont plafonné à moins d'une quarantaine par an. Le corps judiciaire n'attirait plus. Une partie de ses difficultés tenait au caractère particulièrement lent de son déroulement de carrière accentué par des blocages dans les grades d'avancement : corps spécialisé, ses débouchés à l'extérieur sont faibles et à l'intérieur ses conditions de travail laissaient à désirer. De 1960 à 1969, 410 recrutements seulement dont 282 auditeurs de justice sont venus combler 1346 départs en retraite.

Depuis, justifiés par une explosion de la demande de justice, près de 1900 emplois ont été créés<sup>66</sup>. Ils sont occupés pour l'essentiel par de jeunes magistrats issus de l'Ecole nationale de la magistrature. Le corps judiciaire connaît donc depuis ces vingt dernières années un rajeunissement accéléré : 46 % des magistrats de carrière ont aujourd'hui moins de 40 ans, alors que cette tranche d'âge ne représentait que 13 % du corps en 1970.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1988, le nombre de magistrats s'élève à 5700 qui sont répartis, en grade, comme ci-dessous :

GRADE	Grade II Groupe 1	Grade II Groupe 2	Grade I Groupe 1	Grade I Groupe 2	Hors Hiérarchie	TOTAL
Effectif	2380	1510	700	810	300	5700
%	42	27	12	14	5	100

Source : Données du Ministère de la Justice

<sup>66</sup> F. MUNOZ-PEREZ et M. TRIBALAT. « Perspectives de carrière et évolution du corps des magistrats, 1990-2030 ». Rapport au Ministère de la Justice. Direction de l'administration générale et de l'équipement / Institut national d'études démographique. 2 vol., 1991.

Mais, l'augmentation des effectifs des magistrats n'a pas suivi le fort accroissement de la « demande de justice » si bien que l'encombrement des juridictions a plutôt tendance à s'aggraver, malgré une production judiciaire elle-même en forte expansion.

Comme l'ensemble de la fonction publique, la magistrature judiciaire connaît en outre un bouleversement démographique caractérisé par la féminisation. En avance de six mois sur la Constitution qui proclame l'égalité des droits des deux sexes, une loi du 11 avril 1946, dite « loi TEITGEN », ouvre aux femmes, dans les mêmes conditions que les hommes, la carrière judiciaire.

La magistrature était l'un des rares grands corps d'agents de l'Etat qui leur étaient encore interdits. Il fallut attendre 1981 pour qu'une femme soit installée dans les fonctions de procureur général de Cour d'appel (Mme Nicole Pradain à Riom) et fin 1983 pour que l'une d'entre elles devienne premier président de la Cour de cassation, le plus haut poste de ce corps très hiérarchisé.

Les femmes représentent, aujourd'hui, 43 % des magistrats (29 % en 1982) et 60 % des auditeurs de justice reçus au premier concours de l'E.N.M. Elles sont de plus en plus nombreuses à parvenir aux plus hautes fonctions. On observe en outre qu'elles font plus volontiers carrière au siège qu'au parquet, qu'elles sont moins sensibles que les hommes aux attraits d'une carrière brillante, des raisons familiales les incitant souvent à préférer une certaine stabilité, dans une même juridiction, à une mutation en avancement<sup>67</sup>.

### 2.2.3. LE PERSONNEL DE SURVEILLANCE

#### A - Les statuts

Il existe en France différentes catégories de personnels collaborant à la gestion des services pénitentiaires. Leur recrutement et leurs attributions sont foncièrement différents. Les questions concernant leur sélection et leur formation ont donc été résolues de diverses manières.

On peut distinguer cinq catégories : le personnel de direction qui se compose des directeurs régionaux, directeurs et sous-directeurs ; le personnel administratif ; le personnel socio-éducatif qui est constitué de conseillers d'insertion et de probation et d'assistantes sociales ; le personnel technique que sont les chefs de travaux et les professeurs techniques ; et enfin, le personnel de surveillance qui se compose des Chefs de service pénitentiaire, des premiers surveillants, des surveillants principaux et des surveillants

Ces catégories constituent des personnels fonctionnaires, c'est-à-dire **relevant du statut général des fonctionnaires et du statut spécial du personnel pénitentiaire**. En effet, en raison « des sujétions et des devoirs exceptionnels attachés à leurs fonctions »<sup>68</sup>, les agents des

---

<sup>67</sup> J. VINCENT, S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER et A. VARINARD. « La justice et ses institutions », Précis Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition. Editions Dalloz, Paris, 1991.

<sup>68</sup> Ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire.

services extérieurs de l'administration pénitentiaire sont régis par un statut spécial. De plus, les **surveillant de prison sont, également, régis par un statut particulier.**

A l'intérieur des établissements pénitentiaires, les personnels de surveillance exercent une mission de sécurité publique autour de deux axes : la prévention des évasions et celle de la récidive. A ce titre, ils sont censés participer également à la réinsertion sociale des personnes emprisonnées, en association avec les travailleurs sociaux, les enseignants et les partenaires extérieurs aux établissements pénitentiaires :

*Art. 1. - Le personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. A ce titre, il assure la garde des personnes incarcérées, est associé au traitement de la peine et à son individualisation et participe aux actions de réinsertion<sup>69</sup>.*

Trois niveaux hiérarchiques constituent les corps des personnels de surveillance :

- les chefs de service pénitentiaire,
- les premiers surveillants,
- les surveillants principaux et les surveillants.

Les chefs de service pénitentiaire constituent un premier corps du personnel de surveillance. Il se décompose en 2 classes. Les chefs de 1<sup>er</sup> classe exercent, soit, des fonctions de chef d'établissement ou de maisons d'arrêt d'une capacité inférieure ou égale à deux cents places, soit, des fonctions d'adjoint au chef d'établissement ou de chef de détention dans les établissements plus importants (Article 22 du décret du 21 septembre 1993).

Un deuxième corps est composé par les gradés et les surveillants. Les premiers surveillants ont, d'une part, en charge l'encadrement des surveillants et des surveillants principaux, et d'autre part, ils assurent des tâches de coordination et d'animation et participent à la définition et à la mise en œuvre des mesures de sécurité. Et enfin, les surveillants et surveillants principaux ont en charge le maintien de l'ordre et de la discipline dans les établissements. Ils assurent, également, la garde des détenus et sont associés aux modalités d'exécution de la peine et aux actions préparant la réinsertion (Article 5 du décret du 21 septembre 1993)

Le corps des gradés et surveillants comprend deux grades ainsi répartis :

*Art. 4. - a) Un grade de surveillant et surveillant principal, qui comporte un échelon d'élève, un échelon de stagiaire, onze échelons et un échelon exceptionnel ; b) Un grade de premier surveillant, qui comporte cinq échelons et un échelon exceptionnel. Les surveillants prennent le titre de surveillant principal lorsqu'ils atteignent le 6<sup>e</sup> échelon de leur grade<sup>70</sup>.*

Le corps des chefs de service pénitentiaire comprend, également, deux grades ainsi répartis :

*Art. 21. - a) Un grade de chef de service pénitentiaire de 2<sup>e</sup> classe, qui comporte un échelon d'élève, un échelon de stagiaire et neuf échelons ; b) Un grade de chef de service pénitentiaire de 1<sup>er</sup> classe, qui comporte cinq échelons et un échelon fonctionnel. Les chefs de*

<sup>69</sup> Décret n° 93-1113 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.

<sup>70</sup> op. cit.

*service pénitentiaire de 1<sup>er</sup> classe exerçant les fonctions de chef d'établissement prennent le titre de chef de maison d'arrêt*<sup>71</sup>.

Les candidats aux postes de chef de service pénitentiaire sont recrutés par concours (concours externe pour 25 % des emplois mis au concours ou concours interne pour 75 % des emplois mis au concours) ou par inscription sur une liste d'aptitude. Les surveillants ne sont recrutés que par concours.

A l'issue des épreuves du concours, le jury établit, « par ordre de mérite et dans la limite des places offertes, la liste des candidats admis ». Ceux qui réussissent sont ensuite envoyés à l'École Nationale d'Administration Pénitentiaire.

La formation initiale fait alterner les périodes de stage en établissement et les séquences à l'école. Au terme de cette formation, **les modalités diverses du déroulement de la carrière des personnels de surveillance se trouvent largement codifiées** dans les articles suivants :

*Art. 18. - Les surveillants et surveillants principaux peuvent être promus au grade de premier surveillant selon l'une des modalités suivantes :*

*A. - Par la voie d'une sélection opérée par concours professionnel ouverts au candidats justifiant, à la date du concours, de sept ans au moins de services effectifs dans leur grade. La période accomplie en qualité de surveillant stagiaire est considérée comme service effectif dans la limite d'un an. Les conditions d'organisation du concours ainsi que la nature et le programme des épreuves sont fixés par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé de la fonction publique. Le garde des sceaux, ministre de la justice, arrête la composition du jury et la liste des candidats admis à concourir.*

*B. - Au choix, dans la proportion du neuvième des postes à pourvoir chaque année, parmi les surveillants principaux inscrits au tableau d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire et justifiant de quinze ans de services effectifs dans leur grade*<sup>72</sup>.

*Art. 39. - Peuvent être promus au grade de chef de service pénitentiaire de 1<sup>er</sup> classe, après inscription au tableau d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire, les chefs de service pénitentiaire de 2<sup>e</sup> classe parvenus au 5<sup>ème</sup> échelon de leur grade depuis un an au moins*<sup>73</sup>.

Les mouvements des personnels de surveillance se font après avis des commissions administratives paritaires. Lorsque que le « bon fonctionnement » du service ne s'en trouve pas perturbé, les affectations qui sont prononcées doivent tenir compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille.

Cependant, suivant les conditions prévues dans leur statut particulier, la priorité est donnée :

---

<sup>71</sup> Décret n°93-1113, op. cit.

<sup>72</sup> Décret n°93-1113, op. cit.

<sup>73</sup> Décret n°93-1113, op. cit.

*Art. 60. - ...aux fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles et aux fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé reconnue par la commission prévue à l'article L.323-11 du code du travail*<sup>74</sup>.

De plus, il est également possible pour ces derniers, compte tenu de leur situation particulière, de bénéficier en priorité de la procédure de changement de corps lorsque les possibilités de mutation sont insuffisantes dans leur propre corps.

Concrètement, pour les personnels de surveillance, comme pour tous les fonctionnaires, le statut général constitue la trame essentielle de leur carrière professionnelle à fortiori lorsque ses dispositions se combinent avec celles du statut spécial et celles du statut particulier. Toutes ces clauses juridiques finissent par former un entrelacs d'obligations et de restrictions qui est perçu comme unique par les personnels pénitentiaires ; d'où leur souhait de bénéficier des contreparties de cette situation<sup>75</sup>.

En effet, les dispositions, liées à leur statut particulier, entendent notamment renforcer le devoir de réserve des personnels de surveillance qui doivent s'abstenir, même en dehors du service, de tenir tous propos de nature à déconsidérer le corps auquel ils appartiennent ou à troubler l'ordre public. Ils sont tenus au port de l'uniforme.

Des règles particulières s'appliquent également en matière de notation et de sanctions disciplinaires. Ainsi les opérations relatives à la notation ne donnent pas lieu à consultation des commissions administratives paritaires et la consultation du conseil de discipline n'est pas nécessaire en cas « d'acte collectif d'indiscipline caractérisée ou de cessation concertée du service ».

De manière subsidiaire, les agents peuvent être mis en demeure de faire cesser l'activité professionnelle de leur conjoint lorsqu'elle est « de nature à jeter le discrédit sur la profession ou à créer une équivoque préjudiciable à celle-ci ». Ils peuvent être aussi appelés à exercer leurs fonctions de jour et de nuit « au-delà des limites normalement fixées pour la durée hebdomadaire du travail ».

Ajoutons, également, que ce qui est apparemment un avantage pour une partie du personnel - la concession d'un logement à titre gratuit - n'est que la conséquence de l'obligation qui lui est faite de « résider à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire, ou de l'une de ses annexes ».

En réalité, il apparaît, et ceci est encore vrai aujourd'hui, que la suppression de ce statut spécifique reste au programme de nombreuses organisations syndicales. Effectivement, sur la plupart des points le statut du personnel pénitentiaire n'a pas hissé la position de ceux-ci au niveau de ceux qu'ils considèrent comme étant leurs homologues : les agents de la sûreté nationale que ce soit en matière de rémunération principale, d'indemnités, de retraite, de carrière.

---

<sup>74</sup> Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

<sup>75</sup> A. VAUDAINE, sous la Direction de G. BONNEMAISON, député. « *Les revendications des syndicats du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire de 1958 à nos jours* ». Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire. 18<sup>ème</sup> promotion d'élèves sous-directeurs. 1989-1990.

En outre, la suppression du droit de grève (dans le statut spécial) n'a fait que susciter l'hostilité des syndicats d'autant que peu de contreparties substantielles ne leurs avaient été accordées en échange de ces multiples contraintes.

En fait, dès sa constitution, le statut de 1958 instituait une carrière en cinq grades pour les surveillants de prison alors que les policiers n'avaient eux que trois grades pour parvenir au sommet de leur corps. Les personnels de surveillance s'estimaient lésés par rapport à cet autre corps placé sous statut spécial qui bénéficiait d'avantages supérieurs notamment en matière de retraite et d'indemnité.

Ces « carences » du statut spécial de 1958, en terme d'absence de parité entre ces deux corps, sont encore fondamentalement à l'origine des revendications syndicales actuelles. Dans ce cadre, de nombreuses organisations y restent farouchement opposées.

Avec la mise en place du statut de 1966, un rapprochement important des deux carrières allait avoir lieu. Ce dernier supprime alors deux grades et rajoute l'emploi de chef de maison d'arrêt pour les personnels pénitentiaires. Mais si l'amplitude de la carrière est identique, hétérogénéité importante demeure au niveau du nombre et de la durée des échelons afférents à chaque grade.

Aujourd'hui, la parité est quasi complète en matière de carrière et de retraite entre le personnel surveillance et les gardiens de la paix.

### **B - Photographie d'un corps**

Au 31 décembre 1993, la direction de l'administration pénitentiaire comptait 23 183 agents répartis de la façon suivante<sup>76</sup> :

<b>Le personnel de Direction</b>	1,30 %	304
<b>Le personnel de surveillance</b>	<b>80,70 %</b>	<b>18 695</b>
<b>Le personnel technique</b>	2,20 %	509
<b>Le personnel socio-éducatif</b>	6,60 %	1537
<b>Le personnel administratif</b>	9,20 %	2138

On peut donc remarquer que le corps des surveillants de prison représente à lui seul plus de 80,70 % des effectifs des personnels des services pénitentiaires.

La population des agents de l'administration pénitentiaire est jeune. De plus, nous pouvons constater à la lecture du tableau, ci-dessous, que le corps le plus jeune est celui des surveillants.

<sup>76</sup> C. FRENOT. « *Analyse socio-démographique des personnels de l'administration pénitentiaire* ». Bureau de la formation et de l'emploi des ressources humaines. 1994.

	Personnel de Direction	Personnel de Surveillance	Personnel Technique	Personnel Socio - éducatif	Personnel Administratif
<b>20-24 ans</b>	0,30 %	<b>4,10 %</b>	0,19 %	0,50 %	3,00 %
<b>25-29 ans</b>	12,50 %	<b>20,70 %</b>	1,40 %	9,30 %	15,00 %
<b>30-34 ans</b>	23,70 %	18,70 %	7,50 %	18,90 %	20,90 %
<b>35-39 ans</b>	13,50 %	17,60 %	10,20 %	25,60 %	21,10 %
<b>40-44 ans</b>	20,40 %	15,80 %	23,20 %	22,80 %	18,60 %
<b>45-49 ans</b>	13,50 %	12,80 %	28,00 %	12,10 %	12,10 %
<b>50-54 ans</b>	7,20 %	7,10 %	13,70 %	5,40 %	4,90 %
<b>55-59 ans</b>	4,30 %	3,10 %	10,80 %	3,70 %	3,40 %
<b>60-64 ans</b>	4,90 %	0,20 %	4,10 %	1,60 %	1,10 %

Si 58 % des agents surveillants ont moins de 40 ans : 62 % sont des femmes et 55 % sont des hommes. Les femmes sont donc en majorité plus jeunes dans l'institution. Ces chiffres montrent l'évolution du taux de féminité au sein de l'administration pénitentiaire

Les pyramides d'ancienneté ne sont pas homogènes. Ainsi 61,2 % des personnels de direction, 59,6 % des personnels administratifs, 53,6 % des surveillants, 50,1 % des personnels techniques et 48,1 % des personnels socio-éducatifs ont moins de 10 ans d'ancienneté. Le corps des personnels de surveillance est un corps majoritairement « neuf ». Seulement 9 % des surveillants et des surveillants principaux ont plus de 20 ans d'ancienneté.

Nous savons que dans la plupart des cas, les agents souhaitent réintégrer leur région d'origine. Toutefois, on peut voir sur le tableau, ci-dessous, la difficulté à satisfaire ce vœu :

	Affectations	Origines
<b>Outre-Mer</b>	3,10 %	6,60 %
<b>Dijon</b>	6,30 %	8,40 %
<b>Toulouse</b>	6,70 %	10,00 %
<b>Bordeaux</b>	8,00 %	10,30 %
<b>Lyon</b>	8,60 %	5,70 %
<b>Rennes</b>	8,30 %	11,40 %
<b>Strasbourg</b>	9,10 %	10,10 %
<b>Marseille</b>	10,80 %	23,60 %
<b>Lille</b>	11,70 %	19,10 %
<b>Paris</b>	27,50 %	6,70 %

Ainsi, par exemple, l'ensemble des agents nés en outre-mer ne pourra y être affecté (6,6 % d'agents nés en outre-mer pour 3,1 % des postes de l'administration pénitentiaire). Il en va de même pour les directions régionales de Dijon, Toulouse, Bordeaux, Rennes, Strasbourg et Lille. La situation est inversée pour les directions régionales de Lyon, Marseille et Paris.

## **CONCLUSION**

Dans une recherche précédente que nous avons réalisé dans le cadre du mémoire de D.E.A., nous avons tenté d'analyser la manière dont se créent, se transforment ou disparaissent les règles de mobilité afin de mettre en évidence les **processus de régulation** propres aux agents d'une même entreprise.

Il nous est rapidement apparu, à la suite d'une enquête de terrain (50 entretiens qualitatifs), qu'en marge des règlements officiels, des directives affichées visant à fixer les normes de mobilité professionnelle, les agents établissaient leurs propres « règles du jeu ». Par un réaménagement de la norme, ils se définissaient des zones et des logiques d'autonomie et de liberté propres.

Nous avons alors dressé quatre portraits-types (le ou la mobile par vocation, le ou la sédentaire par vocation, le ou la mobile sédentaire, le ou la sédentaire mobile) et les logiques de mobilité différenciées qui y étaient associées. Bien que les systèmes de valeurs qui correspondaient à ces portraits-types étaient assez différents, et parfois même antagonistes sur certains points, un même agent pouvait changer radicalement de système de valeurs, au cours de sa vie. En fait, beaucoup d'options et de combinaisons étaient possibles. Certains choisissaient leurs parcours, d'autres se laissaient porter par les valeurs avec lesquelles ils se sentaient le plus en harmonie à un moment / de leur vie.

Nous avons alors tenté de démontrer que la décision « d'être mobile », résultait à la fois de la prise en compte des conséquences positives et négatives aux différentes valeurs des variables des enjeux relatifs au travail, à la famille, à l'environnement que chaque agent réalisait. Suivant sa propre recherche de la satisfaction maximale, un agent avait son propre système de « préférences » (plus que de « références ») lié à sa position hiérarchique, à sa situation familiale, à son statut résidentiel. **En réalité, « être mobile », pour les agents, n'était ni une pure décision individuelle complètement contingente, ni un événement complètement extérieur.**

Finalement, c'est moins le fait d'être mobile qui faisait problème que le fait d'être mis en demeure ou en situation de choix face à des règles explicites d'évolution professionnelle. La contrainte de choix était plus ou moins forte, directe, appropriée par les agents, elle n'en restait pas moins une contrainte. **Autrement dit, il y a du social et de l'imposé dans ce qui se donne comme de l'individuel, et de l'individuel dans ce qui apparaît comme social et obligatoire<sup>77</sup>.**

Car si la règle, en matière d'évolution professionnelle, est une contrainte régulatrice à l'intérieure de cette contrainte, s'ouvre l'espace d'une gestion différenciée de soi-même. Lorsque Y. CHWARTZ<sup>78</sup> nous dit que « le travail est usage de soi », cela veut dire qu'il est « lieu d'un problème, d'une tension problématique, d'un espace des possibles toujours à négocier ». Ainsi, pour les agents, la rencontre avec les objectifs de mobilité à réaliser, déterminés par des règles, peut être vécue comme point d'appui ou au contraire comme restriction de ses possibles. La négociation va alors se faire sous la forme d'un équilibre dynamique entre des « normes hétérodéterminées » (des trajectoires de l'ordre du prescrit) et des « normes réappropriées » (ou des cheminements de l'ordre de la pratique).

---

<sup>77</sup> Y. GRAFMEYER. « *Les gens de la banque* ». Collection Sociologies. Presses Universitaires de France. 1992.

<sup>78</sup> Y. SCHWARTZ. « *Travail et Philosophie* ». Convocations Mutuelles. Octares Editions. Collection Travail. 1992.

C'est, en effet, toujours dans une configuration professionnelle donnée que s'opère en sourdine des appropriations plus ou moins positives de ces normes hétérodéterminées. Cette oeuvre permanente de réajustement, réappropriation, réaménagement et finalement de resingularisation des normes de mobilité va, in fine, produire des formes différenciées de pratiques professionnelles et sociales alors même qu'en les codifiant à l'extrême on avait tenté d'éliminer toute variation.

Cette première étape de la recherche a consisté en l'analyse de textes statutaires. Celle-ci, nous amène à formuler deux hypothèses principales :

- ■ La première, selon laquelle, la mise en œuvre des textes statutaires, aux travers des circulaires ou autres, passent systématiquement par une phase « d'interprétation » qui varie en fonction de facteurs sociaux (voir la place des variables socio-culturelles, notamment le capital social, qui déterminent largement les itinéraires professionnels des magistrats<sup>79</sup>) ; en fonction du poids des syndicats, notamment lors des commissions paritaires, traduisant par là même un rapport de force (voir les mouvements collectifs des personnels de surveillance pour réduire le poids de la notation dans les barèmes déterminants pour les mutations<sup>80</sup>) ; et enfin, en fonction du rôle du politique (voir les « pressions politiques » exercées sur le Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre des projets de nomination<sup>81</sup>). Tous ces éléments rentrent directement en ligne de compte dans la mise en œuvre des règles de mobilités.
  
- La seconde, selon laquelle c'est le poids donné à l'enjeu professionnel qui détermine la décision « d'avancer » ou de « bouger » dans la mesure où la mobilité apparaît aux agents comme un facteur favorisant le déroulement de carrière. La mobilité est donc comme un passage obligé pour un projet d'avancement et d'évolution de carrière. De plus pour certains agents, bien qu'exigeant un certain volontarisme individuel, la mobilité, et plus particulièrement la mobilité géographique, est malgré tout une obligation de la fonction. Elle correspond à des normes, à des usages propres à la catégorie.

Ces deux hypothèses pourraient, éventuellement, être développées lors d'une seconde étape de la recherche.

---

<sup>79</sup> J.L. BODIGUEL, op. cit.

<sup>80</sup> G. BENGUIGUI, A. CHAUVENET et F. ORLIC, « *Le personnel de surveillance des prisons* ». Essai de Sociologie du travail. Convention du Conseil de la recherche du Ministère de la Justice. Centre d'Etude des Mouvements sociaux. Janvier 1990.

<sup>81</sup> Notamment, la polémique qui existe, aujourd'hui, entre les instances politiques et certains membres du C.S.M. qui accusent l'Elysée et le ministère de la justice de vouloir imposer leurs candidats. Cette polémique intervient alors qu'une vague importante de nomination (la plus grande depuis la seconde guerre mondiale) est actuellement en discussion (réunion du C.S.M. prévue pour le 9 juillet 1996) : ces nominations concernent un poste de premier président de la Cour de cassation, un poste de premier président de la cour d'appel de Paris, un poste de premier président du tribunal de Paris (trois postes prestigieux qui se libèrent du fait de départ à la retraite), quatre postes de premiers présidents, huit postes de conseillers à la Cour de cassation et plusieurs postes de présidents de tribunaux.

## **BIBLIOGRAPHIE**

## Articles et Ouvrages

G. AUBIN., « *Introduction historique au droit du travail* », Collection Droit Fondamental, Droit Social, PUF, Paris, 1995.

G. BENGUIGUI, A. CHAUVENET et F. ORLIC, « *Le personnel de surveillance des prisons* », Essai de Sociologie du travail, Convention du Conseil de la recherche du Ministère de la Justice, Centre d'Etude des Mouvements sociaux, Janvier 1990.

J.L. BODIGUEL, « *Les magistrats un corps sans âme ?* », Politiques d'aujourd'hui, PUF, 1991.

C. FRENOT, « *Analyse socio-démographique des personnels de l'administration pénitentiaire* », Bureau de la formation et de l'emploi des ressources humaines, 1994.

Y. GRAFMEYER, « *Les gens de la banque* », Collection Sociologies, Presses Universitaires e France, 1992.

S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, A. VARINARD et J. VINCENT « *La justice et ses institutions* », Précis Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition, Editions Dalloz, Paris, 1991.

J.J. KUSTER et R. SWEETLOVE, « *Statuts et Fonctions du Greffier* », Etude comparative, Union Européenne des Greffiers de justice, 1989.

C. MOREL , « *Le droit coutumier social dans l'entreprise* », Droit social, 1979.

F. MUNOZ-PEREZ et M. TRIBALAT, « *Perspectives de carrière et évolution du corps des magistrats, 1990-2030* », Rapport au Ministère de la Justice, Direction de l'administration générale et de l'équipement / Institut national d'études démographique, 2 vol., 1991.

M. PINET, « *Histoire de la fonction publique en France* », 3 vol., Nouvelle Librairie de France, Paris, 1991.

F. RANGEON, « *L'évaluation dans l'administration* », PUF, Collection « CURAPP », Paris, 1994.

T. RENOUX et A. ROUX, « *L'administration de la justice en France* », Presses Universitaires de France, Paris, 1994.

J.D. REYNAUD, « Régulation autonome et régulation de contrôle », *Revue Française de Sociologie*, IV, 1987.

J. RIGAUDIAT, « *Gérer l'emploi public, rapport du groupe technique - La politique de l'emploi dans les services publics* », Commission général du Plan, La Documentation française, Paris, 1994.

L. ROUBAN, « *La fonction publique* », Repères, Editions La Découverte, Paris, 1996

S. SALON, « Mobilité et modernisation », *Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration de l'Etat à la commune*, Editions BERGER-LEVRAULT, n° 72, Septembre 1989.

Y. SCHWARTZ, « Travail et Philosophie », Convocations Mutuelles, Octares Editions, Collection Travail, 1992.

A.S. STINCHCOMBE, « Social Mobility and the Industrial Labor Process », *Acta Sociologica*, 22, 1979.

G. THUILLIER, « Paul Dupont et la misère des employés », *La Revue administrative*, 134, 1970, p. 152-164.

T. TUOT, « Mobilité et modernisation », *Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration de l'Etat à la commune*, Editions BERGER-LEVRAULT, n° 72, Septembre 1989.

A. VAUDAINE, sous la Direction de G. BONNEMAISON, député, « Les revendications des syndicats du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire de 1958 à nos jours », Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire, 18<sup>ème</sup> promotion d'élèves sous-directeurs, 1989-1990.

### **Textes légaux et réglementaires**

Constitution du 4 octobre 1958. Titre VIII. de l'autorité judiciaire.

Loi organique du 3 juin 1958.

Loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes.

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Loi organique du 25 février 1992.

Loi organique du 19 janvier 1995.

Ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire.

Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

Décret n° 64-754 du 25 juillet 1964.

Décret n° 67-472 du 20 juin 1967.

Décret n° 79-1071 du 12 décembre 1979.

Décret n° 83-434 du 30 mai 1983.

Décret n° 92-23 du 8 janvier 1992 relatif à l'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique.

Décret n° 92-305 du 21 février 1992.

Décret n° 92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires.

Décret n° 92-414 du 30 avril 1992 portant statut particuliers des greffiers des services judiciaires.

Décret n° 93-1113 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.

Décret n° 93-336 du 27 janvier 1994.

Décret n° 92-417 du 4 mai 1994.

Décret n° 94-1016 du 18 novembre 1994 fixant les dispositions statutaires communes applicables à divers corps de fonctionnaires de catégorie B.

Décret n° 95-6720 du 9 mai 1995.

— -