



Ministère de la justice et des libertés

**PROJET DE LOI ORGANIQUE
RELATIF A LA LIMITE D'AGE
DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE**

ETUDE D'IMPACT

Novembre 2011

SOMMAIRE

Sommaire	2
Introduction	3
1. Etat des lieux et diagnostic	4
1.1. Eléments chiffres sur l'état du corps judiciaire	4
1.1.1 Les effectifs de magistrats	4
1.1.2 La répartition par grade au 1 ^{er} janvier 2011	4
(étude sur l'ensemble du corps)	4
1.1.3 La pyramide des âges au 1 ^{er} janvier 2011	5
1.1.4 La moyenne d'âge au 1 ^{er} janvier 2011	5
1.1.5 La répartition par sexe au 1 ^{er} janvier 2011	5
1.2. Le cadre juridique actuel du départ à la retraite des magistrats	5
1.3. Le contexte d'une accélération de la montée en charge de la réforme de 2010.....	7
2. Objectifs	8
3. Les options	9
3.1. La nécessité d'une modification de nature organique	9
3.2. Le contenu du texte	9
4. Les effets attendus de la réforme organique	10
4.1. Impact sur le corps judiciaire	10
4.2. Impact sur les finances publiques.....	11
5. CONSULTATION ET MODALITES D'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE	12

INTRODUCTION

Conformément aux dispositions de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 en application de l'article 39 de la Constitution, la présente étude d'impact accompagne le projet de loi organique relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire.

Ce projet de loi organique modifie l'article 2 de la loi organique n° 2010-1341 du 10 novembre 2010 relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire.

Dans ce cadre, la présente étude d'impact :

- présente l'état actuel du droit et du corps judiciaire ainsi que le nouveau contexte dans lequel le projet de loi organique s'inscrit,
- décrit l'objectif poursuivi par le projet de loi organique,
- indique les modalités à mettre en place pour l'atteindre,
- évalue les impacts des mesures proposées,
- précise les consultations menées et les éventuelles modalités d'application.

Il n'y a pas lieu de s'interroger sur l'application outre mer ou sur l'articulation avec le droit communautaire, qui n'a pas vocation à s'appliquer dans le champ de l'organisation constitutionnelle des institutions des Etats membres.

1. ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

1.1. ÉLÉMENTS CHIFFRES SUR L'ETAT DU CORPS JUDICIAIRE

1.1.1 Les effectifs de magistrats

Evolution des effectifs de magistrat (1^{er} septembre année N)

	2007	2008	2009	2010	Evolution entre 2007 et 2010
Ensemble du corps des magistrats	8340	8464	8597	8619	+3,35%

Etat des effectifs au 1^{er} janvier 2011 :

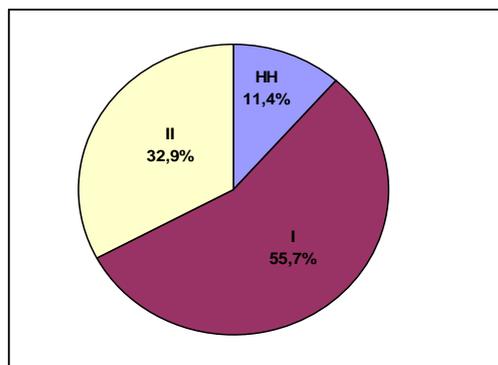
8560 magistrats (ensemble du corps) dont

- 8197* en juridiction (7907) et en administration centrale,
- 247 en détachement (soit 3% du corps)
- 83 en disponibilité (soit 1% du corps) dont
 - 44 en disponibilité exerçant dans le secteur privé et
 - 33 en disponibilité pour convenances personnelles
- 33 autres positions administratives (ex : congé parental)

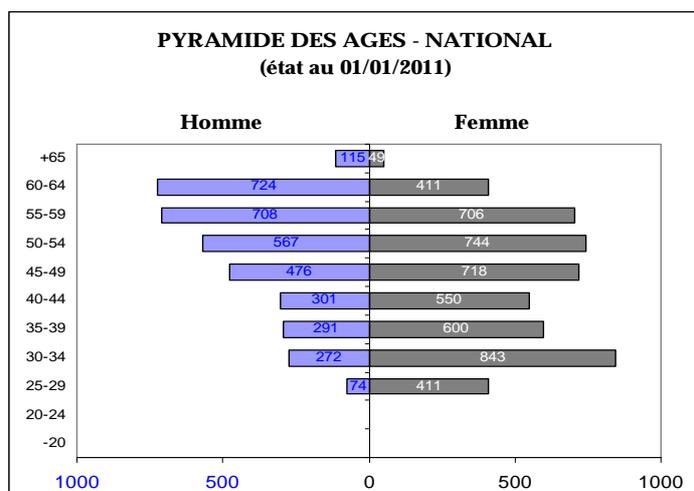
(*ce chiffre inclut les magistrats mis à disposition (70). En effet, le magistrat mis à disposition demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi (en position d'activité) mais effectue son service dans une autre administration que la sienne. Le magistrat mis à disposition est le plus souvent positionné sur un emploi de 1^{er} MACJ ou MACJ)

1.1.2 La répartition par grade au 1^{er} janvier 2011

(étude sur l'ensemble du corps)



1.1.3 La pyramide des âges au 1^{er} janvier 2011



1.1.4 La moyenne d'âge au 1^{er} janvier 2011

	Magistrats du SIEGE	Magistrats du PARQUET	Magistrats du SIEGE et du PARQUET
Moyenne d'âge	48,1	44,6	47,2

- hors hiérarchie : 59,7
- premier grade : 50,6
- second grade : 37

1.1.5 La répartition par sexe au 1^{er} janvier 2011

Les femmes représentent 58,78% (5032 sur 8560) du corps au 1er janvier 2011.

En juridiction elles occupent :

- 29,4% (281 sur 957) des postes hors hiérarchie,
- 57% (2452 sur 4304) des postes du premier grade,
- 73,7% (1952 sur 2646) des postes du second grade.

1.2.LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL DU DÉPART À LA RETRAITE DES MAGISTRATS

L'âge d'ouverture des droits à pension applicable aux fonctionnaires concerne les magistrats de l'ordre judiciaire, auxquels s'applique le code des pensions civiles et militaires de retraites aux termes de son article L.2. Cet âge – prévu à l'article L.25 de code – est fixé, depuis la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, à soixante-deux ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1956.

En revanche, l'article 64 de la Constitution impose l'intervention du législateur organique pour tout ce qui concerne le statut des magistrats, dont fait partie la limite d'âge.

Cette limite d'âge a connu au cours des cinquante dernières années les mêmes évolutions que l'ensemble des agents de l'Etat.

En 1958, la limite d'âge était de soixante-dix ans pour la très grande majorité des magistrats judiciaires (les magistrats hors hiérarchie et les magistrats du premier grade). Pour les autres magistrats, cette limite était de soixante-huit ans.

En 1976, c'est la limite d'âge de soixante-cinq ans qui s'applique à la majorité des magistrats ; une limite plus élevée, de soixante-huit ans, est retenue pour les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation.

En 1984, la règle des soixante-cinq ans est généralisée avec pour seule exception le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près ladite Cour (soixante-huit ans).

La loi organique n° 2010-1341 du 10 novembre 2010 relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire a appliqué aux magistrats de l'ordre judiciaire le relèvement de deux années de la limite d'âge, applicable à l'ensemble des fonctionnaires civils relevant des trois fonctions publiques ainsi qu'aux militaires depuis la loi du 9 novembre 2010 précitée, en fixant cette limite à soixante-sept ans et en prévoyant une élévation progressive de quatre mois par génération à compter des magistrats nés le second semestre 1951.

L'article 76 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dans sa rédaction actuellement en vigueur, dispose ainsi que : « *Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire est fixée à soixante-sept ans.*

Toutefois, est fixée à soixante-huit ans la limite d'âge des magistrats occupant les fonctions de premier président et de procureur général de la Cour de cassation. »

Le calendrier de relèvement de la limite d'âge par génération est prévu par l'article 2 de la loi organique du 10 novembre 2010 qui indique que la limite d'âge est fixée à :

- 65 ans, pour les magistrats nés avant le 1^{er} juillet 1951 ;
- 65 ans et 4 mois, pour les magistrats nés entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 1951 ;
- 65 ans et 8 mois, pour les magistrats nés en 1952 ;
- 66 ans, pour les magistrats nés en 1953 ;
- 66 ans et 4 mois, pour les magistrats nés en 1954 ;
- 66 ans et 8 mois, pour les magistrats nés en 1955.

Le législateur organique a revu en 2010 les modalités de maintien en activité en surnombre des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance et les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation au-delà de la limite d'âge, qui résultaient de trois lois organiques distinctes de l'ordonnance statutaire. Cette modification était imposée par le relèvement de la limite d'âge, afin d'éviter que les magistrats ne poursuivent leur activité au-delà d'un âge raisonnable.

L'article 3 de la loi organique du 10 novembre 2010 précitée a ainsi abrogé ces trois lois organiques et créé, dans l'ordonnance statutaire, un article 76-1-1 qui prévoit pour l'ensemble de ces magistrats que le maintien en activité cesse lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante-huit ans.

1.3. LE CONTEXTE D'UNE ACCELERATION DE LA MONTEE EN CHARGE DE LA REFORME DE 2010

La révision des perspectives de croissance pour la France modifie les équilibres financiers de la branche vieillesse. C'est pourquoi le Gouvernement a proposé une accélération du calendrier de montée en charge des relèvements des âges d'ouverture des droits et d'annulation de la décote (limite d'âge).

Cette modification concerne le régime général et les régimes alignés sur lui (RSI, MSA), ainsi que le régime des professions libérales. Elle s'applique également aux fonctionnaires appartenant à la catégorie sédentaire. Pour toutes ces catégories, ces modifications seront portées par un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (ci-après PLFSS).

L'accélération du calendrier de **relèvement de l'âge d'ouverture des droits** des magistrats se fera dans ce cadre, puisque cet âge est prévu pour les magistrats dans le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR).

Comme pour les autres agents publics, le nouveau calendrier de montée en charge de l'âge d'ouverture des droits est le suivant :

Génération	Age légal réforme 2010	Mesure proposée	Différence
1951 – 1 ^{er} semestre	60 ans	-	-
1951- 2 nd semestre	60 ans et 4 mois	60 ans et 4 mois	-
1952	60 ans et 8 mois	60 ans et 9 mois	+ 1 mois
1953	61 ans	61 ans et 2 mois	+ 2 mois
1954	61 ans et 4 mois	61 ans et 7 mois	+ 3 mois
1955	61 ans et 8 mois	62 ans	+ 4 mois
1956	62 ans	62 ans	-
1957	62 ans	62 ans	-

L'âge de l'annulation de la décote doit suivre l'âge d'ouverture des droits. Il est prévu une modification de la montée en charge de l'augmentation de cet âge notamment pour les fonctionnaires.

En revanche, la modification du calendrier de la limite d'âge des magistrats ne sera pas prévue dans l'amendement au PLFSS précité, car elle relève d'une loi organique (*cf. infra*).

2. OBJECTIFS

Le projet de loi organique poursuit un seul objectif, à savoir aligner le calendrier de relèvement de la limite d'âge par génération applicable aux magistrats sur celui prévu pour l'ensemble des fonctionnaires civils relevant des trois fonctions publiques ainsi qu'aux militaires par l'amendement au PLFSS précité, étant rappelé que le calendrier de relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite des magistrats sera accéléré dans le cadre de ce même amendement au PLFSS.

Tant la logique que l'équité commandent que cette accélération du calendrier de mise en œuvre progressive du relèvement de la limite d'âge concerne les magistrats, comme les fonctionnaires civils et militaires.

3. LES OPTIONS

3.1. LA NÉCESSITÉ D'UNE MODIFICATION DE NATURE ORGANIQUE

La nécessité, en l'espèce, d'une intervention du législateur organique est commandée par l'article 64 de la Constitution et par la nature de la disposition du présent projet de loi organique. Selon un considérant de principe du Conseil constitutionnel, les règles statutaires applicables aux magistrats doivent se trouver dans la loi organique ; seules les modalités d'application de ces règles peuvent être fixées dans des décrets (voir par exemple décision n° 92-305 DC du 21 février 1992).

La disposition du projet de loi organique modifie l'article 2 de la loi organique n° 2010-1341 du 10 novembre 2010, que le Conseil constitutionnel n'a pas considéré lors de son contrôle comme relevant de la loi ordinaire (décision n° 2010-615 DC du 9 novembre 2010).

3.2 LE CONTENU DU TEXTE

L'amendement au PLFSS précité prévoit d'accélérer le calendrier de relèvement de l'âge d'ouverture des droits, afin d'appliquer le relèvement de deux ans une génération plus tôt. Le calendrier de relèvement de la limite d'âge est accéléré dans les mêmes conditions. Il est ainsi envisagé que la limite d'âge des fonctionnaires passe à soixante-sept ans pour la génération 1955 (au lieu de 1956).

A l'instar du choix opéré en 2010, l'option consistant à ne pas appliquer l'accélération du calendrier de relèvement de la limite d'âge aux magistrats de l'ordre judiciaire ou à ne pas prévoir les mêmes modalités d'accélération de ce calendrier a été écartée, conformément aux objectifs d'amplification des effets de la réforme des retraites pour les années 2012-2018 et d'un effort partagé par l'ensemble de la fonction publique.

Le tableau ci-dessous présente les modalités de la réforme envisagée sur la limite d'âge des magistrats :

Magistrats concernés	Limite d'âge actuellement fixée	Limite d'âge envisagée	Différence
Magistrats nés avant le 1 ^{er} juillet 1951	65 ans	65 ans	-
Magistrats nés entre le 1 ^{er} juillet et le 31 décembre 1951	65 ans et 4 mois	65 ans et 4 mois	-
Magistrats nés en 1952	65 ans et 8 mois	65 ans et 9 mois	+ 1 mois
Magistrats nés en 1953	66 ans	66 ans et deux mois	+ 2 mois
Magistrats nés en 1954	66 ans et 4 mois	66 ans et 7 mois	+ 3 mois
Magistrats nés en 1955	66 ans et 7 mois	67 ans	+ 4 mois

4. LES EFFETS ATTENDUS DE LA RÉFORME ORGANIQUE

4.1. IMPACT SUR LE CORPS JUDICIAIRE

L'accélération du calendrier de relèvement de la limite d'âge aura un impact limité pour le corps judiciaire, les effets sur l'évolution du nombre de départs à la retraite étant très modérés. Non seulement les générations impactées et le nombre de magistrats susceptibles d'être concernés sont faibles, mais l'augmentation de la limite d'âge est comprise entre un et quatre mois.

Il convient en outre de mentionner l'article 76-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, qui dispose que : « *Les magistrats sont maintenus en fonction, sauf demande contraire, jusqu'au 30 juin suivant la date à laquelle ils ont atteint la limite d'âge* ». Cette disposition, très largement utilisée, atténuera les effets de cette réforme sur la date de cessation effective des fonctions des magistrats concernés.

L'impact de l'accélération de la montée en charge progressive du relèvement de la limite d'âge en termes de départs à la retraite des magistrats de l'ordre judiciaire peut-être évalué comme suit, en comparaison avec la situation issue de la réforme de 2010. Les chiffres qui vous sont présentés correspondent à l'hypothèse maximale, à savoir celle où tous les magistrats partent à la retraite lorsqu'ils atteignent la limite d'âge (ce qui est souvent le cas).

Accélération du calendrier de relèvement de l'âge de la retraite Impact sur la limite d'âge Estimation établie sur la base de la réforme 2010				
2017	Impact réforme 2010	Impact réforme 2011		Nombre de départs prévisibles
			<i>Personnes nées entre le 1/04/1952 et 30/04/1952</i>	
	192		-30	162
2018	Impact réforme 2010	Impact réforme 2011		Nombre de départs prévisibles
		solde 2017 <i>(report des personnes nées entre le 1/04/1952 et 30/04/1952)</i>		
	210	30		240

2019	Impact réforme 2010	Impact réforme 2011		Nombre de départs prévisibles
			<i>Personnes nées entre le 1/11/1953 et 31/12/1953</i>	
	307		-36	271
2020	Impact réforme 2010	Impact réforme 2011		Nombre de départs prévisibles
		solde 2019 <i>(report des personnes nées entre le 1/11/1953 et 31/12/1953)</i>	<i>Personnes nées entre le 1/05/1954 et 1/08/1954</i>	
	174	36	-74	136
2021	Impact réforme 2010	Impact réforme 2011		Nombre de départs prévisibles
		solde 2020 <i>(report des personnes nées entre le 1/05/1954 et 1/08/1954)</i>	<i>Personnes nées entre le 1/01/1955 et 30/04/1955</i>	
	152	74	-79	147
2022	Impact réforme 2010	Impact réforme 2011		Nombre de départs prévisibles
		solde 2021 <i>(report des personnes nées entre le 1/01/1955 et 30/04/1955)</i>		
	173	79		252

4.2 IMPACT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

L'accélération du calendrier de relèvement de la limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire aura des impacts financiers et se traduira nécessairement par une diminution des dépenses de pensions des agents de l'Etat. Ce gain a été pris en compte dans l'évaluation qui a été faite de la montée en charge pour l'ensemble des agents de la fonction publique de l'Etat.

Pour le régime de ces agents, la mesure proposée permet ainsi d'économiser 470 M€ en cumulé sur la période 2012-2016.

5. CONSULTATION ET MODALITES D'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

Les textes n'imposent aucune consultation. Les organisations syndicales de magistrats ainsi que les chefs de la Cour de cassation, qui sont également présidents des formations du Conseil supérieur de la magistrature, ont toutefois été informés du contenu de ce projet de loi organique.

La modification envisagée ne requiert aucun texte d'application ni aucune mesure spécifique d'entrée en vigueur.