

Projet de loi organique (n° 1345) relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire

Document faisant état de l'avancement des travaux de M. Didier Paris, rapporteur

19 juin 2023

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

[art. 14, 15, 16, 17, 17-1, 18-1, 18-2, 19, 21-1, 22, 23, 24, 25, 25-1, 25-3, 25-4, 25-5 [nouveau], 26, 33, 40, 40-1, 40-8 à 40-13 [nouveaux], 41, 41-2, 41-3, 41-5, 41-9, 41-9-1 [nouveau], 41-12 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Réforme des voies d'accès au corps de la magistrature et de l'intégration provisoire à temps plein

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article réforme en profondeur les voies d'accès à la magistrature.

S'agissant du recrutement des auditeurs de justice, le présent article diminue l'exigence d'expérience professionnelle pour candidater au troisième concours et fixe un quota plus élevé du nombre d'auditeurs pouvant être recrutés via le 3^{ème} concours. La voie d'intégration directe sur titres en tant qu'auditeur de justice est supprimée.

S'agissant du recrutement latéral, le présent article procède à des changements substantiels.

Il substitue un nouveau concours professionnel aux voies d'intégration directe aux fonctions des premier et deuxième grades et aux concours complémentaires.

La voie d'intégration directe aux fonctions du troisième grade (anciennement hors hiérarchie) est conservée et légèrement élargie aux conseillers et avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation ayant une durée d'exercice de six ans.

Une nouvelle voie d'intégration provisoire à temps plein est créée, celle de magistrat en service extraordinaire, à destination des professionnels ayant au moins quinze années d'activité.

L'article ouvre la possibilité du détachement dans le corps judiciaire aux fonctionnaires de l'Union européenne et prévoit explicitement la possibilité pour un détachement d'être renouvelé.

Le présent article retire à la commission d'avancement ses prérogatives de recrutement pour les confier à un jury d'aptitude qui évaluera la capacité des candidats à la magistrature à exercer des fonctions judiciaires.

Enfin, le présent article harmonise les modalités de formation des professionnels.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté douze amendements – huit en commission, quatre en séance publique. Ils viennent notamment préciser la composition du jury d'aptitude et la durée de la formation suivie par les candidats au concours professionnel. Le Sénat a également augmenté le quota de personnes pouvant être détachées dans la magistrature.

1. L'état du droit

Plusieurs voies coexistent actuellement pour accéder à la magistrature, ce qui posent des difficultés de lisibilité pour les candidats.

a. Le recrutement des auditeurs de justice : trois concours et un accès sur titres

La voie principale est celle constituée par les trois concours qui permettent le recrutement des auditeurs de justice. Les conditions pour candidater à ces trois concours sont détaillées à l'article 17 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

L'article 16 précise les cinq conditions pour candidater à l'auditorat :

- être titulaire d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat ⁽¹⁾ ;
- être de nationalité française ;
- jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité ;
- se trouver en position régulière au regard du code du service national ;
- remplir les conditions d'aptitude physique nécessaires à l'exercice des fonctions.

Le premier concours, dit concours étudiant, est accessible aux candidats titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat. En 2022, 231 candidats ont été admis à ce concours pour 2 770 inscrits.

(1) Ou justifiant d'une qualification reconnue au moins équivalente dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Le deuxième concours est ouvert aux fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics des collectivités territoriales qui justifient de quatre ans de services en ces qualités. En 2022, 47 candidats ont été admis pour 630 inscrits.

Le troisième concours est ouvert aux personnes justifiant d'une activité professionnelle ou d'un mandat de membre d'une assemblée élue, pendant une période de huit ans. En 2022, 7 candidats ont été admis pour 214 inscrits.

Les candidats aux deuxième et troisième concours ne sont pas concernés par l'exigence de diplôme fixée à l'article 16.

L'article 16 du décret n° 72-355 du 4 mai relatif à l'École nationale de la magistrature fixe les règles de répartition des postes ouverts entre les trois concours :

- 65 à 77 % des postes doivent être attribués aux candidats du premier concours ;
- 18 à 25 % des postes aux candidats du deuxième concours ;
- 5 à 10 % des postes aux candidats du troisième concours.

Aux lauréats de ces trois concours s'ajoutent les auditeurs recrutés sur titres selon les modalités prévues à l'article 18-1 de l'ordonnance statutaire. Les personnes ayant exercé pendant quatre ans dans les domaines juridique, économique ou des sciences humaines et sociales, années qui les qualifient pour l'exercice des fonctions judiciaires, peuvent être nommées directement auditeurs de justice, sans avoir à passer de concours. Elles doivent être titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat dans un domaine juridique.

Le recrutement sur titres est également ouvert :

- aux docteurs en droit qui possèdent un autre diplôme d'études supérieures ;
- aux docteurs en droit qui justifient de trois années au moins d'exercice professionnel en qualité de juriste assistant ;
- aux personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à cinq années d'études après le baccalauréat dans un domaine juridique qui justifient de trois années au moins d'exercice professionnel en qualité de juriste assistant ;
- aux personnes ayant exercé des fonctions d'enseignement ou de recherche en droit dans un établissement public d'enseignement supérieur pendant trois ans après l'obtention d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à cinq années d'études après le baccalauréat dans un domaine juridique.

Les candidats sont nommés par arrêté du garde des sceaux, après avis conforme de la commission d'avancement prévue à l'article 34 de l'ordonnance statutaire.

Le nombre d'auditeurs de justice recrutés au titre de l'article 18-1 ne peut excéder le tiers du nombre de places offerts aux trois concours d'auditeur de justice. En 2022, 62 auditeurs de justice ont été nommés en vertu de l'article 18-1, dont 27 juristes assistants et 13 avocats.

Le recrutement d'auditeurs sur titre n'est pas satisfaisant car les procédures peuvent être très longues (plus d'un an avant qu'un dossier d'intégration soit examinée par la commission d'avancement), et les candidats manquent de visibilité sur le calendrier.

Les lauréats du concours et les candidats recrutés sur titres sont nommés auditeurs au sein de la même promotion et suivent une formation probatoire de 31 mois. Seuls les auditeurs de justice qui sont docteurs en droit et qui justifient de trois années au moins d'exercice professionnel en qualité de juriste assistant suivent une formation plus courte.

Les auditeurs de justice doivent effectuer un stage juridictionnel au cours de leur formation. La note obtenue lors de ce stage est prise en compte pour établir le classement de sortie.

L'article 19 de l'ordonnance statutaire énumère, dans une liste non exhaustive, les activités que peuvent accomplir les auditeurs de justice lorsqu'ils participent à l'activité juridictionnelle :

- assister le juge d'instruction dans tous les actes d'information ;
- assister les magistrats du ministère public dans l'exercice de l'action publique ;
- siéger en surnombre et participer avec voix consultative aux délibérés des juridictions civiles et correctionnelles ;
- présenter oralement devant-celles-ci des réquisitions ou des conclusions ;
- assister aux délibérés des cours d'assises.

Les auditeurs de justice sont astreints au secret professionnel et prêtent serment devant les cours d'appel avant toute activité (article 20 de l'ordonnance statutaire). Ils ne peuvent pas recevoir de délégation de signature (article 19).

À l'issue de leur formation, les auditeurs sont classés par un jury d'aptitude (article 21). La composition de ce jury d'aptitude, précisée à l'article 45 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'École nationale de la magistrature, est la suivante :

- un magistrat hors hiérarchie à la Cour de cassation, président ;
- un directeur, chef de service ou sous-directeur au ministère de la justice ou un membre de l’Inspection générale de la Justice ayant la qualité de magistrat, vice-président ;
- un membre du Conseil d’État ou un magistrat de la Cour des comptes ;
- trois magistrats de l’ordre judiciaire ;
- deux professeurs des universités chargés d’un enseignement de droit ;
- un avocat ou un avocat honoraire.

Le jury ajoute à la déclaration d’aptitude une recommandation et, le cas échéant, des réserves sur les fonctions pouvant être exercées par cet auditeur. Le jury a la possibilité d’écarter un auditeur de l’accès à des fonctions judiciaires ou de lui imposer le renouvellement d’une année de formation (article 21). Il doit néanmoins préalablement entendre l’auditeur au cours d’un entretien.

L’article 56 du décret du 4 mai 1972 relatif à l’École nationale de la magistrature prévoit que les auditeurs de justice signent un engagement d’accomplir au moins dix années de fonctions en qualité de magistrat.

b. Des voies d’accès pour les professionnels multiples et peu lisibles

i. Les différentes voies d’accès à la magistrature pour les professionnels

Les voies d’accès à la magistrature pour les professionnels sont multiples. Pour chaque voie d’accès sont établis des critères d’éligibilité et des modalités de formation différentes.

● Le recrutement par la voie de concours complémentaires

L’article 21-1 de l’ordonnance statutaire prévoit l’ouverture de deux concours pour recruter des magistrats des second et premier grades de la hiérarchie judiciaire.

Pour accéder au second grade (grade plancher) de la hiérarchie judiciaire, les candidats doivent être âgés de 35 ans au moins et justifier d’au moins sept ans d’activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires.

Pour accéder au premier grade, les candidats doivent être âgés de 50 ans au moins et justifier d’au moins quinze ans d’activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires.

Les épreuves des concours sont prévues à l'article 2 du décret n° 2001-1099 du 22 novembre 2001 relatif aux modalités du recrutement de magistrats prévu par l'article 21-1 de l'ordonnance n° 581270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Les candidats doivent passer trois épreuves d'admissibilité et deux épreuves d'admission. Pour les candidats au premier grade, une troisième épreuve d'admission est prévue sous forme d'interrogation orale portant sur la procédure civile et pénale.

Les lauréats du concours suivent une formation probatoire de cinq mois, organisée par l'École nationale de la magistrature. Quatre mois sont effectués en juridiction. À l'issue de la formation, les candidats déclarés aptes par un jury d'aptitude effectuent un stage complémentaire pour une durée fixée par le jury et qui varie entre deux et quatre mois.

L'article 21-1 prévoit également un quota de recrutement au titre des concours complémentaires :

– pour le recrutement au second grade, le cinquième du nombre total de premières nominations intervenues au second grade au cours de l'année civile précédente ;

– pour le recrutement au premier grade, le dixième du nombre total de nominations en avancement au premier grade prononcées au cours de l'année précédente.

Aucun concours du premier grade n'a été organisé depuis 2016.

Ces concours s'adressent aux professionnels en reconversion. La promotion 2023 était composée de 76 stagiaires : 38 étaient issus du secteur privé, dont 22 avocats, et 37 du secteur public, dont 9 juristes assistants et 7 greffiers des services judiciaires ⁽¹⁾.

- *L'intégration directe ou provisoire*
- L'intégration directe aux deux grades et à la hors hiérarchie

Les articles 22 et 23 de l'ordonnance statutaire organisent les modalités d'intégration directe dans le corps judiciaire aux fonctions du premier et du second grades.

L'article 22 prévoit ainsi que peuvent candidater aux fonctions du second grade de la hiérarchie, les candidats âgés d'au moins 35 ans et :

– qui remplissent les conditions prévues à l'article 16 et qui justifient d'au moins de sept années d'exercice professionnel les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires ;

(1) Rapport de l'ENM sur le profil de la promotion 2023 des stagiaires issus des concours complémentaires.

– qui sont directeurs des services de greffe judiciaires et qui justifient d’au moins sept années de services effectifs dans leur corps ;

– qui sont fonctionnaires de catégorie A du ministère de la justice et qui justifient d’au moins sept années de services effectifs en cette qualité.

L’article 23 prévoit que peuvent candidater aux fonctions du premier grade de la hiérarchie judiciaire :

– les personnes remplissant les conditions fixées à l’article 16 et qui justifient d’au moins quinze années d’exercice professionnel les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;

– les directeurs des services de greffe judiciaires remplissant les conditions de grade et d’emploi définies par décret en Conseil d’État, que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires.

La procédure pour l’intégration au premier et au second grades est identique.

L’instruction des dossiers est réalisée par le parquet général de la cour d’appel du ressort du lieu de résidence du candidat, qui doit recueillir les avis des chefs de cour d’appel et de tribunal judiciaire, les attestations et procéder à une enquête de moralité. Le délai total d’instruction, entre le dépôt de la candidature et le retour des dossiers à la chancellerie, est fixé à quatre mois.

La commission d’avancement procède ensuite à un premier examen du dossier. En cas d’avis favorable, le candidat suit une formation probatoire à l’École nationale de la magistrature d’une durée de sept mois : un mois de formation théorique et six mois de stage en juridiction.

À l’issue de la formation probatoire, un bilan est établi par le directeur de l’École nationale de la magistrature. Il est adressé au jury d’aptitude prévu à l’article 21, qui reçoit les candidats en entretien. Il se prononce ensuite sur l’aptitude des candidats à exercer les fonctions judiciaires. Son avis est transmis à la commission d’avancement, qui examine une seconde fois le dossier des candidats. Si le dossier fait l’objet d’un second avis favorable, le candidat suit une formation préalable aux fonctions sur lesquelles il est nommé, d’une durée de cinq mois.

Du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022, la commission d’avancement a examiné 266 candidatures, dont 97 pour un recrutement au premier grade et 169 pour un recrutement au second grade. 40 candidats ont été admis à l’intégration directe sous réserve d’une formation, soit 15 % du nombre total de candidatures. Sur les 40 candidats admis, 21 étaient avocats auparavant, soit 53 %.

Des quotas sont prévus aux articles 25 et 25-1 :

– au cours d’une année civile, les nominations pour une intégration directe aux fonctions du second grade ne peuvent excéder un quart de la totalité des

premières nominations intervenues au second grade au cours de l'année civile précédente ;

– au cours d'une année civile, les nominations pour une intégration directe aux fonctions du premier grade ne peuvent excéder le dixième des promotions intervenues au premier grade au cours de l'année civile.

La durée moyenne entre la date du dépôt de la candidature et l'installation dans les premières fonctions est de 36 mois (dont 12 mois de formation probatoire).

La procédure pour l'intégration directe aux fonctions hors hiérarchie est prévue à l'article 40 de l'ordonnance statutaire.

Peuvent être nommés directement aux fonctions hors hiérarchie, s'ils remplissent les conditions prévues à l'article 16 de l'ordonnance statutaire :

- les conseillers d'État en service ordinaire ;
- les magistrats de l'ordre judiciaire détachés dans les emplois de directeur ou de chef de service au ministère de la justice ou de directeur de l'École nationale de la magistrature ;
- les maîtres des requêtes au Conseil d'État ayant au moins dix ans de fonctions en cette qualité, après avis conforme de la commission d'avancement ;
- les professeurs des facultés de droit de l'État ayant enseigné au moins dix ans en qualité de professeur ou d'agrégé, après avis conforme de la commission d'avancement ;
- les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ayant au moins vingt ans d'exercice dans leur profession, après avis conforme de la commission d'avancement ;
- les avocats inscrits à un barreau français justifiant de vingt-ans au moins d'exercice de leur profession, après avis conforme de la commission d'avancement, et sans possibilité d'être nommé sur des fonctions de premier président et de procureur général.

Pendant la période 2021-2022, la commission d'avancement a examiné deux candidatures, dont l'une qui a fait l'objet d'un avis favorable.

- L'intégration provisoire à temps plein ou à temps partiel

Deux voies d'accès permettent une intégration provisoire à temps plein dans le corps judiciaire : les personnes nommées conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire et les personnes détachées dans le corps judiciaire.

Conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire

Les articles 40-1 à 40-7 de l'ordonnance statutaire organisent les modalités d'intégration et d'exercice à la Cour de cassation des conseillers et des avocats généraux en service extraordinaire.

Les personnes qui remplissent les conditions prévues à l'article 16, justifient d'au moins vingt années d'activité professionnelle et dont les compétences et l'activité les qualifient particulièrement pour l'exercice de fonctions judiciaires à la Cour de cassation peuvent être nommées conseillers ou avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire.

Les conseillers en service extraordinaire exercent les attributions des magistrats du siège de la Cour de cassation. Les avocats généraux exercent les attributions confiées au ministère public près la Cour de cassation.

Le nombre de conseillers et avocats généraux en service extraordinaire est limité : l'article 40-1 fixe un plafond au dixième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation (pour les conseillers) et au dixième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du parquet près ladite cour (pour les avocats généraux).

L'article 40-2 limite la durée d'exercice des conseillers et des avocats généraux en service extraordinaire à dix ans, non renouvelable.

Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire ne peuvent être membres du Conseil supérieur de la magistrature ou de la commission d'avancement, ni participer à la désignation des membres de ces instances (article 41-4).

Depuis 2017, six conseillers ou avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation ont été nommés ⁽¹⁾.

Le détachement dans le corps judiciaire

Les articles 41 et suivants organisent les modalités de détachement dans la magistrature.

Le détachement est possible pour les membres des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration ⁽²⁾ et les professeurs et les maîtres de conférences des universités, ainsi que les fonctionnaires de l'État, territoriaux et hospitaliers, les militaires et les fonctionnaires des assemblées parlementaires, sous réserve que ceux-ci appartiennent à des corps et cadres d'emplois de même niveau de recrutement (article 41).

(1) *Étude d'impact du présent projet de loi organique, page n° 43.*

(2) *Devenue l'Institut national du service public depuis le 1^{er} janvier 2022.*

Le détachement est prononcé après instruction du dossier par le parquet général de la cour d'appel du lieu de résidence du candidat, et l'examen du dossier par la commission d'avancement prévue à l'article 34 de l'ordonnance statutaire. Lorsque la commission prononce un avis favorable, la direction des services judiciaires propose un poste au candidat.

La commission se prononce également sur la recevabilité des candidatures. En 2021 et 2022, elle a ainsi considéré que les emplois de professeur certifié, d'attaché territorial ou encore d'inspecteur du travail ne correspondaient pas aux exigences statutaires prévues à l'article 41 ⁽¹⁾.

Avant d'exercer des fonctions judiciaires, les personnes en détachement effectuent une formation préalable dans leurs fonctions d'affectation d'une durée de six mois.

L'article 41-5 limite la durée du détachement à cinq ans, non renouvelable.

Le nombre de détachements judiciaires est limité : il ne peut excéder un vingtième des emplois de chacun des grades (article 41-8).

Les principales corps d'origine des personnes détachées dans le corps judiciaire de 2017 à 2021 étaient les magistrats administratifs, les maîtres de conférences et les officiers de gendarmerie.

Du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022, la commission d'avancement a examiné 33 candidatures au détachement judiciaire, sur lesquelles elle a rendu 11 avis favorables.

L'article 41-9 prévoit que les personnes en détachement judiciaire peuvent intégrer la magistrature après, au minimum, trois ans dans le corps judiciaire. Pour intégrer au premier grade, les personnes détachées doivent justifier d'au moins sept années de service dans le corps judiciaire ou dans leur corps d'origine.

Du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022, la commission d'avancement a examiné 13 candidatures d'intégration : toutes ont fait l'objet d'un avis favorable.

Les nominations dans le corps judiciaire de personnes détachées s'imputent sur les quotas de nomination fixés pour les concours complémentaires.

S'ajoutent enfin les voies permettant une intégration provisoire à temps partiel, les magistrats exerçant à titre temporaire (articles 41-10 à 41-16 de l'ordonnance statutaire) et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ou non juridictionnelles (articles 41-25 à 41-32 de l'ordonnance statutaire). Les fonctions exercées par les magistrats ainsi recrutés sont limitées, et ils ne peuvent composer majoritairement une formation collégiale de la juridiction dans laquelle ils sont nommés.

(1) *Rapport d'activité 2021-2022 de la commission d'avancement.*

- *Le cas particulier des juges du livre foncier*

Une voie d'accès particulière à la magistrature concerne les juges du livre foncier, une fonction spécifique aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Les registres du livre foncier font état des droits réels des propriétaires ainsi que des servitudes et des charges attachées à ces droits. Le juge du livre foncier contrôle notamment l'inscription des droits et la capacité et la représentation des contractants.

La fonction de juge du livre foncier est une particularité de ces trois départements. Dans les autres départements, c'est le service de la publicité foncière qui assure ces missions.

L'article 33 de l'ordonnance statutaire prévoit la possibilité pour les fonctionnaires des greffes des juridictions des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle d'être nommés juges du livre foncier, dans des conditions fixées par décret.

L'article 11 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit deux accès différenciés selon les diplômes des fonctionnaires de greffe.

Lorsque les fonctionnaires des directeurs des services de greffe judiciaires sont licenciés en droit, ils doivent justifier d'au moins huit années d'exercice de leurs fonctions pour être nommés juges du livre foncier. Les fonctionnaires du corps des greffiers en chef des services judiciaires qui ne sont pas licenciés en droit doivent quant à eux justifier d'au moins quinze années de service, dont huit au moins en qualité de greffier en chef ou de directeur des services de greffe judiciaire.

Après trois ans d'exercice dans ces fonctions, les juges du livre foncier peuvent accéder aux autres fonctions du second grade du corps judiciaire. Les juges du livre foncier non titulaires d'une licence en droit doivent faire l'objet d'un avis conforme de la commission d'avancement. Celle-ci peut subordonner son avis à l'accomplissement d'un stage probatoire en juridiction, et d'une période de formation.

Cette possibilité d'accès aux autres fonctions du second grade a été ajoutée par l'article 46 de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

- ii. Les difficultés posées par la multiplication des voies

Les recrutements au titre du concours complémentaire, de l'intégration directe et de l'intégration après détachement ne peuvent pas représenter plus de 45 % des premières nominations intervenus au second grade de l'année civile

précédente (pour le second grade) et plus de 20 % des promotions au premier grade intervenues au cours de l'année civile précédente (pour le premier grade).

La mise en place de ces quotas illustre la volonté du législateur organique de préserver un équilibre, au sein du corps de la magistrature, entre les magistrats ayant suivi le parcours de l'auditorat et ceux ayant eu une activité professionnelle antérieure.

Cette volonté se concilie avec la volonté de favoriser l'ouverture et la diversité du corps judiciaire, illustrée par le fait qu'en 2021, les professionnels en reconversion représentaient 55 % des recrutements effectués (par voie de concours ou par les procédures de recrutement sur dossiers).

Néanmoins, la multiplicité des voies d'accès à la magistrature pour les personnes ayant eu une activité professionnelle antérieure est source de complexité pour les candidats et nuit à l'attractivité du corps judiciaire. Le rapport du comité des États généraux de la justice déplore ainsi « *l'absence d'un dispositif de recrutement adapté à la recherche de profils de haut niveau, comme la lenteur et l'incohérence du processus de recrutement latéral* »⁽¹⁾. Le rapport d'activité 2021-2022 de la commission d'avancement souligne lui que « *la durée totale de la procédure d'intégration directe est particulièrement longue* »⁽²⁾.

L'étude d'impact du présent projet de loi organique rappelle ainsi que le statut de la magistrature compte dix voies d'accès pour les professionnels qui souhaitent intégrer le corps judiciaire, chacune avec des processus de recrutement et des exigences de formation propres.

L'article 1^{er} du projet de loi organique procède ainsi à la refonte des voies d'accès à la magistrature pour les professionnels et à l'harmonisation des exigences de formation des futurs magistrats.

2. Le projet de loi organique initial

Le présent article procède à une refonte des voies d'accès à la magistrature, pour simplifier et harmoniser les recrutements des futurs magistrats.

Il fait disparaître les recrutements sur titre – à l'exception du recrutement sur titre pour accéder au troisième grade – et unifie les voies d'accès destinées aux personnes ayant une activité professionnelle antérieure en créant un concours professionnel permettant d'accéder aux premier et deuxième grades (anciens second et premier grades).

L'article crée une nouvelle voie d'intégration à titre provisoire : le magistrat en service extraordinaire, qui pourra exercer des fonctions du deuxième grade (actuel premier grade). La voie d'intégration directe aux fonctions du troisième

(1) Rapport du comité des États généraux de la justice, p 135.

(2) Rapport d'activité 2021-2022 de la commission d'avancement, p 67.

grade (qui remplace l'intégration directe aux fonctions hors hiérarchie) est modifiée à la marge. L'article ouvre également la possibilité de renouveler un détachement dans le corps judiciaire.

Pour harmoniser le processus, le recrutement est confié à un seul jury, chargé d'évaluer l'aptitude des candidats à exercer des fonctions judiciaires. Ce jury aura ainsi une vision transversale des candidatures. Les modalités de formation des futurs magistrats sont également clarifiées. Les candidats au concours professionnel suivront une formation probatoire de douze mois à l'École nationale de la magistrature. Suivront également une formation à l'École nationale de la magistrature avant d'exercer des fonctions judiciaires :

- les juges du livre foncier souhaitant exercer d'autres fonctions du premier grade ;
- les magistrats en service extraordinaire ;
- les candidats à un détachement dans le corps judiciaire.

a. Des modifications à la marge sur les trois concours d'auditeurs de justice et sur le stage en juridiction pendant la formation

Le 5° modifie l'article 17 de l'ordonnance statutaire, qui fixe les conditions dans lesquelles les candidats peuvent concourir pour devenir auditeurs de justice. Il modifie les conditions d'accès au troisième concours. L'exigence d'expérience professionnelle nécessaire pour candidater au troisième concours est fixée à quatre ans, contre huit ans dans le droit actuel. La possibilité de concourir auparavant ouverte aux personnes justifiant d'un mandat de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou de fonctions juridictionnelles à titre non professionnel est supprimée.

Le nombre de postes offerts pour chaque concours sera fixé chaque année par un arrêté du garde des sceaux. Le 5° inscrit également dans la loi organique la répartition des postes offerts pour chaque concours : le nombre d'auditeurs recrutés au titre du troisième concours ne peut excéder le tiers des places offertes aux premier et deuxième concours pour le recrutement d'auditeurs de justice de la même promotion (contre un pourcentage fixé de 5 % à 10 % par décret dans le droit existant). Ce quota reproduit celui existant actuellement pour les auditeurs de justice recrutés en vertu de l'article 18-1 de l'ordonnance statutaire.

Le 6° modifie l'article 17-1 de l'ordonnance statutaire qui concerne la limite d'âge pour l'accès par voie de concours à la magistrature. L'article 17-1 dans la rédaction proposée par le présent projet de loi organique institue une seule limite d'âge supérieure opposable aux candidats, qui est celle permettant aux intéressés d'avoir satisfait à l'engagement de servir l'État.

Le 8° complète l'article 19 de l'ordonnance statutaire, qui détaille la participation des auditeurs de justice aux activités juridictionnelles, pour prévoir

que le régime de stages et d'études est adapté à la formation d'origine des auditeurs de justice.

b. La suppression du recrutement sur titre et des concours complémentaires

Le 7° abroge les articles 18-1 et 18-2 de l'ordonnance statutaire qui prévoient l'intégration directe sur titres au sein du corps de la magistrature. Les personnes qui pouvaient candidater au recrutement sur titre pour devenir auditeur de justice pourront se reporter sur le 3^{ème} concours ou sur le concours professionnel.

Le 9° abroge l'article 21-1 qui prévoyait les conditions pour candidater aux concours complémentaires.

c. La simplification des voies ouvertes aux personnes ayant une expérience professionnelle antérieure par la création du concours professionnel

Du 11° au 19°, l'article 1^{er} du présent projet modifie les articles de l'ordonnance statutaire pour remplacer les concours complémentaires et les voies d'intégration directe aux fonctions des premier et second grades par un concours professionnel.

L'article 22 est modifié par le 11° : il fixe le principe de l'ouverture d'un concours professionnel pour le recrutement de magistrats au premier et au deuxième grades du corps judiciaire. Les candidats doivent remplir les conditions prévues à l'article 16 ainsi que des conditions complémentaires fixées aux articles 23 et 24, au plus tard à la date de la première épreuve du concours.

Les conditions d'application de l'article 22 seront fixées par décret en Conseil d'État.

L'article 23 de l'ordonnance statutaire est modifié par le 12° : il précise les conditions pour candidater au concours professionnel et intégrer la magistrature au premier grade (ancien second grade).

Le concours professionnel pour recruter des magistrats du premier grade (grade plancher) est ainsi ouvert :

– aux personnes titulaires d'un bac + 4 ou justifiant d'une qualification reconnue au moins équivalente, et justifiant de sept années au moins d'exercice professionnel dans le domaine juridique, administratif, économique ou social les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;

– aux juristes assistants et aux attachés de justice justifiant de trois années au moins d'exercice professionnel en cette qualité ;

– aux directeurs des services de greffe judiciaires justifiant de cinq années de services effectifs dans leur corps ;

– aux avocats justifiant d’au moins cinq années d’exercice en cette qualité.

L’article 24 de l’ordonnance statutaire est rétabli par le 13° : il précise les conditions pour candidater au concours professionnel et intégrer la magistrature au deuxième grade (ancien premier grade).

Le concours professionnel pour recruter des magistrats du deuxième grade est ainsi ouvert :

– aux personnes titulaires d’un bac + 4 et justifiant de quinze ans au moins d’exercice professionnel dans le domaine juridique, administratif, économique ou social, les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;

– aux magistrats recrutés en tant que conseillers ou avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire qui justifient d’au moins cinq années d’activité en cette qualité ;

– aux directeurs des services de greffe judiciaires qui remplissent les conditions de grade et d’emploi définies par décret en Conseil d’État et que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer les fonctions judiciaires visées au présent article ;

– aux avocats justifiant d’au moins dix années d’exercice professionnel en cette qualité.

L’article 25 de l’ordonnance statutaire est modifié par le 14° et fixe les quotas de recrutement par la voie du concours professionnel.

Ainsi, le nombre total de postes offerts pour une année déterminée au premier grade de la hiérarchie ne peut excéder la moitié du nombre total des premières nominations au premier grade intervenues au cours de l’année civile précédente, et le nombre total de postes offerts au deuxième grade de la hiérarchie judiciaire pour une année déterminée ne peut excéder le quart du nombre total des premières nominations intervenues au deuxième grade au cours de l’année civile précédente.

Le nombre total de postes ouverts pour le concours professionnel est fixé par le garde des sceaux. Il est précisé dans l’étude d’impact que le jury n’aura pas d’obligation de pourvoir tous les postes ⁽¹⁾.

Ces quotas de recrutement font l’objet d’un moratoire pendant une période de quatre ans (2025-2028), pour atteindre les objectifs de recrutement fixés dans la loi de programmation de la Justice. Ce moratoire est prévu à l’article 12 du présent projet de loi organique.

La nature des épreuves du concours doit être précisée par la voie réglementaire. L’étude d’impact évoque des épreuves écrites sur le format de notes

(1) *Étude d’impact du présent projet de loi organique*, p° 64.

d'analyse et de propositions à partir d'un dossier documentaire et un entretien avec le jury sur la base d'un dossier rempli par lui ⁽¹⁾.

Le 15° et le 16° modifient respectivement les articles 25-1 et 25-2 de l'ordonnance statutaire pour préciser les modalités de formation des lauréats du concours professionnel.

L'article 25-1 prévoit que les candidats admis au concours professionnel suivent une formation probatoire délivrée par l'École nationale de la magistrature en qualité de stagiaires, pendant laquelle ils sont rémunérés. Cette formation doit comporter un stage en juridiction, effectué dans les mêmes conditions que le stage en juridiction prévu pour les auditeurs de justice à l'article 19. Ils prêtent serment avant toute activité et sont astreints au secret professionnel pendant toute la durée de la formation.

L'article 25-2 fixe les conditions dans lesquelles le jury d'aptitude se prononce, à l'issue de la formation probatoire, sur la capacité des stagiaires à exercer des fonctions judiciaires. La déclaration d'aptitude de chaque stagiaire est accompagnée d'une recommandation et, le cas échéant, de réserves sur les fonctions pouvant être exercées par le stagiaire. Le jury peut, s'il l'estime opportun, écarter un stagiaire de l'accès à certaines fonctions ou lui imposer le renouvellement de tout ou partie de la formation. Le garde des sceaux assure la publication au *Journal officiel* de la liste des stagiaires déclarés aptes par le jury.

Le présent projet de loi organique ne précise pas la composition du jury d'aptitude. L'étude d'impact indique qu'il comprendra des magistrats mais également des personnes qui ne sont pas magistrats (avocat, professionnel du recrutement, psychologue).

Ce jury sera chargé de se prononcer sur l'ensemble des candidats ayant eu une carrière professionnelle antérieure – à l'exception des candidats aux deuxième et troisième concours, ce qui lui permettra d'avoir une vision transversale et harmonisée.

Une formation complémentaire est dispensée aux stagiaires déclarés aptes, jusqu'à leur nomination aux emplois pour lesquels ils ont été recrutés dans les formes prévues à l'article 28, c'est-à-dire un décret de nomination pris par le Président de la République sur proposition de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

La durée, le contenu et les modalités d'affectation des stagiaires déclarés aptes une fois la formation achevée seront fixées par décret en Conseil d'État. Selon le directeur des services judiciaires, la durée de la formation serait fixée à 12 mois, dont 6 mois de stage juridictionnel et 3 mois de stage de pré-affectation.

(1) *Étude d'impact du présent projet de loi organique*, p° 64.

L'hypothèse d'un classement à l'issue de la formation probatoire a été écartée.

Le 17° procède à l'abrogation des articles 25-3 et 25-4 de l'ordonnance statutaire.

L'article 25-3 de l'ordonnance statutaire prévoit les modalités de formation des candidats à une intégration directe. L'article 25-4 de l'ordonnance statutaire concerne les personnes intégrées directement dans la magistrature et notamment la prise en compte de leurs activités professionnelles antérieures pour constituer leurs droits à pension de retraite de l'État.

Le 18° insère un nouvel article 25-5 au sein de l'ordonnance statutaire qui précise que les jurys des concours et les jurys d'aptitude peuvent se constituer en groupe d'examineurs. S'il y a lieu, ils procèdent ensuite à une péréquation des notes attribuées par chaque groupe d'examineur, pour assurer l'égalité de notation entre les candidats. L'introduction de cette disposition vise à répondre à l'augmentation des recrutements prévus sur les prochaines années.

Le 19° modifie l'article 26 pour harmoniser la prise en compte des années d'activité professionnelle pour les auditeurs de justice et les stagiaires.

Il précise ainsi que les années d'activité professionnelle antérieures à la première nomination dans le corps judiciaire sont prises en compte dans le classement indiciaire des magistrats et dans leur avancement, dans des conditions fixées par décret. Cette prise en compte est néanmoins subordonnée au versement d'une contribution et sous réserve de la subrogation de l'État pour le montant des prestations auxquelles ces personnes pourront avoir droit pour les périodes rachetées.

d. Harmoniser la formation des juges du livre foncier

Le 20° modifie l'article 33 de l'ordonnance statutaire qui fixe les conditions d'accès des juges du livre foncier aux autres fonctions du second grade.

Il procède à une coordination en lien avec la modification de la structure du corps judiciaire pour préciser que les juges du livre foncier peuvent accéder aux fonctions du premier grade (futur grade plancher).

Il supprime également la distinction existante entre les juges du livre foncier licenciés en droit et ceux qui ne le sont pas. L'ensemble des juges du livre foncier souhaitant exercer des fonctions du premier grade devra suivre une formation probatoire comportant un stage en juridiction. L'objectif est de garantir que les juges du livre foncier aient les compétences requises pour l'exercice des missions du premier grade.

Ils sont astreints au secret professionnel et doivent prêter serment au début de leur stage juridictionnel.

Le jury d'aptitude prévu à l'article 25-2 doit se prononcer sur l'aptitude des candidats à exercer d'autres fonctions du premier grade. Comme pour les candidats du concours professionnel, il peut assortir sa déclaration d'aptitude d'une recommandation et, le cas échéant, de réserves sur les fonctions que le candidat peut exercer.

Le jury d'aptitude aura la possibilité d'écarter un candidat de l'accès à ces fonctions ou de lui imposer le renouvellement de la formation.

e. L'élargissement des candidats éligibles à l'intégration directe aux fonctions du troisième grade

Le 21° modifie l'article 40 de l'ordonnance statutaire pour ouvrir la possibilité aux conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire ayant exercé en cette qualité pendant six ans d'être nommé sur des fonctions du troisième grade (qui remplace le hors hiérarchie).

Il prévoit également que les candidats à l'intégration directe aux fonctions de troisième grade devront être nommés sur avis conforme du jury d'aptitude prévu à l'article 25-2, en cohérence avec la volonté d'harmonisation des voies de recrutement de personnes ayant eu une activité professionnelle antérieure. Seuls les conseillers d'État en service ordinaire en sont exonérés.

f. La création d'une nouvelle voie d'intégration provisoire à temps plein : magistrat en service extraordinaire dans les cours d'appel et les tribunaux judiciaires

Le 23° de l'article 1^{er} du présent projet crée une nouvelle voie d'intégration provisoire à temps plein sous la forme de magistrat en service extraordinaire. Il insère une nouvelle sous-section au sein de la section « *De l'intégration provisoire à temps plein* », intitulée « *Des magistrats des cours d'appel et tribunaux en service extraordinaire* », composée de cinq nouveaux articles.

Les dispositions sont calquées sur celles prévues pour les conseillers et avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation.

L'article 40-8 fixe les conditions d'éligibilité pour devenir magistrat en service extraordinaire. Les candidats doivent respecter les conditions suivantes :

- les critères fixés à l'article 16 de l'ordonnance statutaire pour les candidats à l'auditorat ⁽¹⁾ ;
- être titulaire d'un diplôme sanctionnant une formation d'au moins quatre ans après le baccalauréat ;

(1) Être de nationalité française, jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité, se trouver en position régulière au regard du code de service national et remplir les conditions d'aptitude nécessaires à l'exercice des fonctions.

– justifier d’au moins quinze ans d’activité professionnelle, et d’une compétence et d’une activité les qualifiant particulièrement pour l’exercice des fonctions judiciaires.

Ils sont alors nommés sur des fonctions du deuxième grade des cours d’appel et des tribunaux de première instance, à l’exception des fonctions spécialisées mentionnées à l’article 28-3 de l’ordonnance statutaire ⁽¹⁾.

Selon l’étude d’impact, les candidats visés sont plutôt des personnes possédant une expertise technique particulièrement recherchée par le corps judiciaire, qui soit complémentaire de celle des magistrats. Le rapport des États généraux de la justice préconisait le recrutement de juges en service extraordinaire choisis parmi les enseignants dans les facultés de droit ⁽²⁾. Cela recoupe la recommandation formulée en 2013 dans un rapport de l’Institut des hautes études sur la justice ⁽³⁾ de recruter des juges en service extraordinaire ayant des compétences dans des matières très spécialisées.

L’article 40-8 fixe également un quota : le nombre de magistrats en service extraordinaire ne peut excéder le dixième de l’effectif des magistrats du siège de la cour d’appel et le dixième de l’effectif des magistrats du parquet de ladite cour (article 40-8).

L’article 40-9 précise les conditions dans lesquelles un magistrat en service extraordinaire peut être nommé.

Un magistrat en service extraordinaire est nommé après avis conforme du jury d’aptitude pour une période de trois ans, renouvelable une fois. Avant de prendre ses fonctions, il suit une formation dispensée par l’École nationale de la magistrature, qui comporte un stage en juridiction. Le directeur des services judiciaires, lors de son audition, a évoqué une formation de six mois, qui ne serait pas probatoire. Le jury peut décider d’en dispenser le candidat au regard de son expérience professionnelle, à titre exceptionnel. Le magistrat en service extraordinaire prête serment au début de son stage.

Lors de son stage en juridiction, il a un statut similaire à celui d’un auditeur de justice : il peut exercer les missions énumérées à l’article 19 de l’ordonnance statutaire, sans pouvoir recevoir délégation de signature. Il est également astreint au secret professionnel (premier alinéa de l’article 20 de l’ordonnance statutaire).

L’article 40-9 renvoie à un décret en Conseil d’État la détermination des conditions de recueil et d’instruction des dossiers de candidature.

(1) *Juge des libertés et de la détention, juge d’instruction, juge des enfants, juge de l’application des peines, juge des contentieux de la protection.*

(2) *Rapport du comité des États généraux de la justice – p 137.*

(3) *Rapport de l’Institut des hautes études sur la justice sur l’évolution de l’office du juge et son périmètre d’intervention, publié en août 2013.*

L'article 40-10 précise les cas de cessation de fonctions d'un magistrat en service extraordinaire. La cessation de fonctions se fait :

- à la demande du magistrat en service extraordinaire ;
- lorsque le magistrat en service extraordinaire a fait l'objet d'une mise à la retraite d'office ou d'une révocation.

Le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats en service extraordinaire s'exerce dans les conditions prévues par le chapitre VII de l'ordonnance statutaire, qui concerne la discipline de l'ensemble des magistrats. Aux différentes sanctions disciplinaires prévues à l'article 45 est ajoutée une sanction exclusive des autres pour les magistrats en service extraordinaire : la cessation de fonction.

L'article 40-11 organise le régime d'incompatibilités des magistrats en service extraordinaire. Ils ne peuvent pas être membres du Conseil supérieur de la magistrature ou de la commission d'avancement, ni participer à leur désignation. Ces restrictions s'appliquent déjà pour les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire (article 40-4 de l'ordonnance statutaire). Ils sont soumis au statut de la magistrature mais ne peuvent ni recevoir d'avancement de grade, ni bénéficier d'une mutation dans le corps judiciaire. Comme les conseillers et avocats généraux en service extraordinaire, il est interdit aux magistrats en service extraordinaire de prendre une position publique en relation avec les fonctions exercées pendant une période d'un an à compter de la cessation de leurs fonctions.

L'article 40-11 prévoit les conditions dans lesquelles un magistrat en service extraordinaire peut se prévaloir de l'honorariat de ces fonctions à l'expiration de celles-ci. Il doit avoir exercé pendant six ans. L'honorariat peut être refusé par l'autorité qui prononce la cessation de fonctions, qui motive sa décision.

Lorsque le magistrat en service extraordinaire fait l'objet de poursuites disciplinaires, il ne peut se prévaloir de l'honorariat avant le terme de la procédure, et celui-ci peut lui être refusé par l'autorité chargée de prononcer la cessation de fonctions.

L'article 40-12 prévoit les règles applicables lorsque le magistrat en service extraordinaire est fonctionnaire. Il est alors placé en position de détachement de son corps d'origine et ne peut pas recevoir d'avancement de grade dans ce corps pendant toute la durée de ses fonctions en tant que magistrat en service extraordinaire.

Lorsque le magistrat ayant la qualité de fonctionnaire fait l'objet d'une sanction disciplinaire telle que l'abaissement d'échelon, la rétrogradation, la mise à la retraite d'office ou la révocation, elle produit le même effet dans son corps d'origine.

L'article 40-12 fixe également les conditions de réintégration des fonctionnaires dans leur corps d'origine.

À l'expiration de leurs fonctions, les magistrats en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaire sont réintégrés de plein droit dans leur corps d'origine, au grade correspondant à l'avancement moyen des membres du corps se trouvant dans la même situation lors de son départ en détachement.

La commission chargée de veiller aux conditions de réintégration dans la fonction publique des fonctionnaires nommés conseillers ou avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation (article 40-5 de l'ordonnance statutaire) est investie de la même mission pour les fonctionnaires détachés pour exercer les fonctions de magistrat en service extraordinaire.

Le magistrat en service extraordinaire qui bénéficiait d'un contrat de travail avant sa nomination peut en demander la suspension jusqu'à l'expiration de ses fonctions. Il doit manifester l'intention de reprendre son contrat au plus tard dans les deux mois qui suivent l'expiration de ses fonctions.

S'agissant de la couverture sociale des magistrats en service extraordinaire, ce sont les dispositions applicables aux conseillers et avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation, prévues à l'article 40-7 de l'ordonnance, qui s'appliquent. Les agents titulaires de la fonction publique restent soumis à leur régime social. Pour les autres, le régime des agents non titulaires de l'État s'applique.

L'article 40-13 prévoit les modalités d'intégration des magistrats en service extraordinaire au sein du corps judiciaire. Pour y prétendre, les magistrats en service extraordinaire doivent justifier d'au moins trois années d'exercice en cette qualité. Ils sont nommés au deuxième grade après avis conforme du jury d'aptitude. Les conditions de recueil et d'instruction des dossiers de candidature seront déterminées par décret en Conseil d'État.

g. Un assouplissement des conditions de détachement

Du 24° au 29°, les articles relatifs au détachement judiciaire sont modifiés en cohérence avec les changements apportés à la procédure de recrutement, notamment la nouvelle répartition des rôles entre commission d'avancement et jury d'aptitude.

Le 24° modifie l'article 41 qui énumère les personnes pouvant faire l'objet d'un détachement judiciaire pour remplacer la référence à l'École nationale d'administration par celle de l'Institut national du service public. Il ouvre également la possibilité aux fonctionnaires de l'Union européenne qui sont de nationalité française la possibilité de faire un détachement judiciaire.

Le 25° modifie l'article 41-2 de l'ordonnance statutaire qui donne compétence à la commission d'avancement pour se prononcer sur le détachement judiciaire. En cohérence avec les modifications apportées s'agissant du concours professionnel, l'article transfère la compétence au jury d'aptitude visé à l'article 25-2.

Le 26° modifie l'article 41-3 de l'ordonnance statutaire relatif à la formation des magistrats en détachement. La commission d'avancement ne se prononce plus sur les modalités du stage : c'est le jury d'aptitude qui peut dispenser le candidat de formation, à titre exceptionnel et au vu de son expérience professionnelle.

Le 27° assouplit les conditions de détachement : il supprime l'impossibilité de renouvellement d'un détachement prévue à l'article 41-5 et prévoit qu'un second détachement peut être prononcé pour cinq ans, dans les conditions prévues à l'article 41-2.

Le 28° modifie l'article 41-9 qui concerne l'intégration dans le corps judiciaire des personnes qui y sont détachées. : il remplace l'avis donné par la commission d'avancement par un avis conforme donné par le jury d'aptitude prévu à l'article 25-2. Il renvoie à un décret la détermination des conditions de recueil et d'instruction des dossiers de candidature.

Le 29° crée un nouvel article 41-9-1 qui prévoit que les nominations dans le corps judiciaire prononcées pour les magistrats en service extraordinaire et les personnes en détachement judiciaire s'imputent sur les quotas de nomination fixés à chaque niveau hiérarchique pour les candidats issus du concours professionnel. Cela remplace les quotas fixés dans la rédaction actuelle de l'ordonnance à l'article 41-9.

h. Divers alinéas de coordination

Plusieurs alinéas de l'article 1^{er} du présent projet de loi organique procèdent à des coordinations.

Le 1° procède à deux modifications dans l'article 14 de l'ordonnance statutaire pour supprimer la référence à la voie d'accès d'intégration directe et intégrer la référence au concours professionnel.

Le 2° modifie le titre de la section I du chapitre II, en substituant « *Du recrutement des auditeurs de justice* » à « *De l'accès au corps judiciaire par l'École nationale de la magistrature* ».

Le 3° supprime, à l'article 15, la mention d'auditeurs de justice recrutés sur titres.

Le 4° procède à diverses coordinations à l'article 16, qui concerne les conditions d'éligibilité à l'auditorat.

Le 10° modifie le titre de la section II du chapitre II, en substituant « *Du recrutement des stagiaires* » à « *De l'intégration directe dans le corps judiciaire* ».

Le 22° fait deux modifications de coordination à l'article 40-1 de l'ordonnance statutaire.

Le 30^o procède à des coordinations à l'article 41-12 qui portent sur la formation des magistrats exerçant à titre temporaire.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté douze amendements – huit en commission et quatre en séance (dont deux identiques).

L'amendement COM-38, déposé par les rapporteurs, corrige une erreur matérielle aux alinéas 2 à 4 de l'article 1^{er} du présent projet de loi organique.

L'amendement COM-39, déposé par Mme Canayer, rapporteur, est un amendement rédactionnel.

L'amendement COM-40, déposé par les rapporteurs, procède à cinq modifications.

En premier lieu, il ajoute la mention que le troisième concours est de même niveau que les deux premiers concours, mention qui figure à l'article 17 de l'ordonnance statutaire dans sa rédaction actuelle.

En deuxième lieu, il inscrit dans le présent projet de loi organique la durée de la formation que suivent les candidats admis au concours professionnel, qui ne peut être inférieure à dix-huit mois. L'objectif est d'allonger la durée du stage de pré-affectation suivi par les futurs magistrats.

En troisième lieu, l'amendement précise la composition du jury d'aptitude : moins de la moitié des membres seront magistrats en activité ou honoraires, alors que la rédaction initiale de l'article 1^{er} ne mentionnait pas de clé de répartition entre magistrats et non magistrats.

En quatrième lieu, l'amendement ajoute, s'agissant des magistrats détachés, qu'ils ne peuvent être en aucun cas relevés de leur serment.

En cinquième lieu, l'amendement relève le quota de personnes qui peuvent être détachés au sein de la magistrature pour le fixer à un quinzième des emplois de chacun des premier et deuxième grades, alors qu'il est fixé à un vingtième des emplois de chaque grade actuellement.

L'amendement COM-7, déposé par Mme Harribey (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain), complète le paragraphe qui concerne le régime de stage et d'études des futurs magistrats pour prévoir que celui-ci, en plus d'être adapté à leur formation d'origine, doit également être adapté le cas échéant à leur expérience professionnelle.

Les amendements COM-41 et COM-42, déposés par les rapporteurs, sont des amendements rédactionnels.

L'amendement COM-9, déposé par Mme Harribey (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain), prévoit que les magistrats en service extraordinaire ne peuvent être membres du jury d'aptitude prévu à l'article 25-2 de l'ordonnance statutaire dans sa rédaction issue du projet de loi organique.

L'amendement COM-37, déposé par les rapporteurs, ajoute qu'un décret en Conseil d'État doit déterminer les conditions d'application de l'article 1^{er}.

En séance, trois modifications complémentaires ont été apportées à l'article 1^{er}.

L'amendement n° 38 rect., déposé par M. Bonnacarrère (Union centriste) et adopté avec un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, insère un nouvel alinéa au sein de l'article 10-1 de l'ordonnance statutaire, qui concerne le droit syndical des magistrats. Il ajoute que le droit syndical doit s'exercer dans le respect du principe d'impartialité qui s'impose aux membres du corps judiciaire.

L'amendement n° 74, déposé par le Gouvernement, et adopté avec un avis favorable de la commission, ouvre la possibilité aux docteurs en droit détenteur d'un autre diplôme d'études supérieures de candidater au troisième concours pour devenir auditeur de justice.

L'amendement n° 44, déposé par M. Benarroche (groupe Écologiste, solidarité et territoires), et l'amendement identique n° 77 déposé par les rapporteurs, ont été adoptés avec un avis défavorable du Gouvernement. Ils prévoient la possibilité pour les docteurs en droit ayant exercé des fonctions d'enseignement ou de recherche dans un domaine juridique pendant cinq ans, de passer le concours professionnel pour le recrutement de magistrats du premier grade.

*

* *

Article 2

(art. 12-1-1 de l'ordonnance statutaire [nouveau])

Évaluation des chefs de cour d'appel et de tribunal

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Aucune disposition ne prévoit aujourd'hui l'évaluation des chefs de cour d'appel. Le présent article prévoit donc une évaluation élargie pour les chefs de cour d'appel et de tribunal. Cette évaluation, conduite par un collège d'évaluation composé de magistrats et de non-magistrats, vise à évaluer les capacités du magistrat évalué à l'administration et à la gestion.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, qui organise les modalités de

l'évaluation des magistrats (hors chefs de cour), a été modifié par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature. L'article 13 de ladite loi a notamment complété l'article 12-1 de l'ordonnance pour préciser les critères pris en compte par l'autorité chargée de l'évaluation.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté deux amendements – un en commission, un en séance publique, qui viennent préciser à la fois les modalités de l'évaluation et la composition du collège qui en est chargé.

1. L'état du droit

a. L'évaluation des magistrats est prévue dans l'ordonnance statutaire, à l'exception des chefs de cour

Les modalités de l'évaluation des magistrats sont prévues à l'article 12-1 de l'ordonnance statutaire. Ces modalités sont précisées par le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance statutaire.

Un magistrat est évalué tous les deux ans, lorsqu'il est présenté à l'avancement et lorsqu'il candidate à un renouvellement de ses fonctions.

Le magistrat établit un bilan de son activité. Il est ensuite reçu en entretien avec le chef de juridiction ou le chef de service, selon son affectation. L'autorité chargée de son évaluation prend en compte les conditions d'organisation et de fonctionnement du service dans lequel le magistrat évalué exerce ses fonctions.

Les chefs de juridiction sont évalués par le chef de cour d'appel dont ils dépendent. Ils sont évalués à la fois sur leurs qualités juridictionnelles et sur leur capacité à gérer et animer une juridiction.

Le magistrat qui souhaite contester son évaluation saisit la commission d'avancement, qui recueille ses observations et celles de son autorité avant d'émettre un avis motivé. Le décret précise que la contestation doit être faite dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'évaluation définitive.

b. Plusieurs rapports recommandent d'organiser l'évaluation des chefs de cour d'appel

Les chefs de cour ne font pas l'objet d'une évaluation de leur activité professionnelle, malgré les recommandations de plusieurs rapports dans ce sens.

Dans un rapport remis en septembre 2019 à la garde des Sceaux ⁽¹⁾, Guy Canivet, premier président honoraire de la Cour de cassation, proposait la création d'une entité autonome unique chargée de l'évaluation élargie des chefs de cour d'appel et de tribunal. L'évaluation élargie, ou évaluation à 360 degrés, consiste à interroger les supérieurs hiérarchiques, les collègues, les collaborateurs et les partenaires extérieurs de la personne évaluée pour faire une synthèse de ces retours et en discuter avec la personne concernée. Cette méthode d'évaluation est utilisée au ministère des Affaires étrangères et au ministère de l'Intérieur. Le rapport de Guy Canivet préconisait de confier cette évaluation à un organe présentant toutes les garanties constitutionnelles de l'indépendance judiciaire et qui intégrerait des personnalités extérieures

Le Conseil supérieur de la magistrature, dans un avis au Président de la République ⁽²⁾, proposait lui aussi la mise en place, pour les chefs de cour et de juridiction, d'une évaluation élargie, qui permettrait aux collaborateurs et interlocuteurs professionnels du magistrat évalué d'exprimer des appréciations sur ses compétences. Il suggérait que cette évaluation soit confiée à un collège extérieur aux formations CSM, mais dont les membres seraient soit choisis par lui, soit choisis sur son avis conforme.

Le comité des États généraux de la justice déplore dans son rapport ⁽³⁾ que les chefs de cour d'appel et les conseillers à la Cour de cassation ne fassent pas l'objet d'une évaluation. Il propose ainsi l'instauration d'une évaluation à 360 pour les chefs de cour, les chefs de tribunal et les conseillers à la Cour de cassation.

Il recommande que cette évaluation soit confiée à un comité indépendant, composé de deux membres de l'Inspection générale de la justice nommés par le garde des Sceaux, de deux personnes choisies par le Conseil supérieur de la magistrature et de deux personnes qualifiées extérieures. Il préconise que cette évaluation soit ensuite transmise aux autorités de nomination, soit au CSM pour les magistrats du siège et au garde des Sceaux pour les magistrats du parquet.

c. Le rôle du Conseil supérieur de la magistrature dans la nomination des magistrats

Le rôle du Conseil supérieur de la magistrature dans la nomination des magistrats est prévu par la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

L'article 15 de cette loi organique prévoit que pour chaque nomination de magistrat du siège à la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel ou de président de tribunal judiciaire, la formation concernée du CSM arrête la

(1) *Rapport sur l'évaluation des magistrats par M. Guy Canivet, premier président honoraire de la Cour de cassation, ancien membre du Conseil constitutionnel.*

(2) *Formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature – « Avis au Président de la République, saisine du 17 février 2021 », remis au Président de la République le 24 septembre 2021.*

(3) *Rapport du comité des États généraux de la justice (octobre 2021 – avril 2022).*

proposition qu'elle fait au président de la République après examen des dossiers des candidats, et sur le rapport d'un de ses membres.

L'article 16 de cette même loi organique concerne la nomination des magistrats aux fonctions du parquet : la formation compétente du CSM donne un avis sur la proposition du ministre après un rapport fait par un membre du CSM.

2. Le projet de loi organique initial

Le présent article modifie à la fois l'ordonnance statutaire et la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Le I du présent article introduit un nouvel article 12-1-1 dans l'ordonnance statutaire qui prévoit les modalités d'évaluation des chefs de cour d'appel et de tribunal. Seront évalués :

– les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux près lesdites cours ;

– les présidents des tribunaux judiciaires, des tribunaux de première instance, des tribunaux supérieurs d'appel et les procureurs près lesdits tribunaux.

S'agissant des présidents de tribunaux judiciaires et des procureurs, l'évaluation prévue par le présent article s'ajoute à celle déjà réalisée aujourd'hui par les chefs de cour. L'étude d'impact du présent projet de loi invoque la complémentarité des deux dispositifs, considérant qu'ils poursuivent des objectifs distincts, pour expliquer le maintien de l'évaluation des chefs de juridiction par les chefs de cour.

L'évaluation porte sur les aptitudes des magistrats à l'administration et à la gestion, notamment dans le cadre des orientations de politiques publiques dont ils ont la charge et qui leur sont communiquées par les autorités compétentes. Les aptitudes à l'exercice des fonctions juridictionnelles des magistrats ne font pas l'objet d'une évaluation (premier alinéa de l'article 12-1-1).

L'évaluation est conduite par un collège d'évaluation composé à la fois de magistrats exerçant ou ayant exercé les fonctions de chefs de cour d'appel ou de tribunal judiciaire, et de personnalités qualifiées ayant une compétence spécifique en matière de gestion des ressources humaines ou budgétaires (deuxième alinéa de l'article 12-1-1).

La répartition des postes entre les magistrats et les personnalités qualifiées n'est pas précisée dans l'article. L'étude d'impact évoque un collège composé de huit membres, qui réaliserait une centaine d'évaluations par an. Elle indique également que chaque évaluation serait réalisée par trois membres, et qu'un prestataire externe sera chargé de former les membres du collège.

Les membres du collège d'évaluation **sont nommés par le garde des sceaux**. L'article prévoit deux incompatibilités : les membres du collège ne peuvent pas appartenir au Gouvernement ou au Parlement, ni avoir appartenu il y a moins de dix ans au Gouvernement ou au Parlement. Les membres du collège ne peuvent pas être membres du Conseil supérieur de la magistrature (deuxième alinéa de l'article 12-1-1).

Il est précisé que les membres du collège d'évaluation exercent leurs fonctions « en toute indépendance », et qu'ils « ne peuvent recevoir d'instruction d'aucune autorité ».

L'évaluation doit avoir lieu au moins une fois pendant l'exercice de leurs fonctions, après au moins deux années d'exercice (quatrième alinéa de l'article 12-1-1).

L'évaluation est communiquée au magistrat concerné et versé dans son dossier administratif (cinquième alinéa de l'article 12-1-1). Suivant l'avis du Conseil d'État, l'article prévoit également la possibilité pour le magistrat qui souhaite contester son évaluation d'exercer un recours devant le collège d'évaluation (sixième alinéa de l'article 12-1-1).

Un décret devra fixer :

- la composition du collège d'évaluation ;
- les modalités de désignation de ses membres ;
- les modalités de son intervention et de la participation du magistrat évalué ;
- les critères d'évaluation ;
- les modalités du recours devant le collège d'évaluation.

Si l'étude d'impact mentionne à plusieurs reprises une évaluation élargie, le texte ne précise pas la liste des personnalités qui seront consultées lors des évaluations par le collège.

Le II du présent article complète l'article 15 de la loi organique pour ajouter que la formation compétente du CSM, lorsqu'elle arrête sa proposition de nomination de magistrats du siège, tient compte :

- de la compétence juridictionnelle du candidat ;
- de son expérience antérieure d'une ou plusieurs fonctions d'animation et de gestion d'une juridiction ou d'un service ;
- et de son aptitude à l'administration et à la gestion, dans le cadre notamment des politiques publiques dont il a la charge.

Il complète également l'article 16 de la loi organique sur le CSM pour ajouter que la formation compétente du CSM, lorsqu'elle donne son avis sur les propositions de nomination du ministre de la justice aux fonctions de parquet, tient spécialement compte :

- de la compétence juridictionnelle du candidat ;
- de son expérience antérieure d'une ou plusieurs fonctions d'animation et de gestion d'une juridiction ou d'un service ;
- de son aptitude à l'administration et à la gestion, dans le cadre notamment des orientations de politiques publiques dont il a la charge.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté deux amendements, déposés par les rapporteurs du texte.

L'amendement COM-43 procède à plusieurs modifications qui portent à la fois sur le collège d'évaluation, sur les modalités de l'évaluation elle-même et sur les critères d'évaluation.

En premier lieu, l'amendement modifie l'article 12-1 de l'ordonnance statutaire relatif à l'évaluation professionnelle des magistrats. Il précise ainsi que l'évaluation des chefs de juridiction apprécie les critères pris en compte lors de la nomination de ces magistrats et renvoie aux articles 15 et 16 de la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature. Ces articles, dans la rédaction issue du Sénat, établissent une liste très précise des critères utilisés par les formations du CSM lors des nominations des chefs de cour et de tribunal judiciaire.

En deuxième lieu, l'amendement apporte des précisions sur le collège d'évaluation prévu à l'alinéa 3 de l'article 2 du présent projet. Il fixe dans le présent projet de loi organique une contrainte sur la composition du collège pour indiquer que les personnalités qualifiées ne peuvent représenter moins du quart, ni plus de la moitié des membres du collège.

Il inclut le CSM dans la procédure en prévoyant que les membres du collège d'évaluation doivent être nommés sur avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, alors que le projet de loi organique initial prévoyait une nomination par le ministre de la justice, sans avis du CSM.

Il encadre davantage l'exercice des fonctions de membre du collège : à l'exigence d'indépendance, présente dans le texte initial, l'amendement ajoute celles de dignité, d'impartialité, d'intégrité et de probité.

En troisième lieu, il précise les critères sur lesquels doit porter l'évaluation : outre les aptitudes à l'administration et à la gestion, l'évaluation doit apprécier la qualité des pratiques professionnelles et des réalisations du magistrat concerné. Il complète les modalités de l'évaluation : celle-ci est établie grâce au rapport d'un

des membres du collège, établi sur le fondement d'une sollicitation de l'ensemble de l'environnement professionnel de l'intéressé. Cela insère directement dans le projet de loi organique le principe d'une évaluation élargie, fondée en partie sur des entretiens avec les personnes travaillant avec la personne évaluée.

En quatrième lieu, il donne la faculté aux chefs de cour et de tribunal judiciaire de demander à être évalués, alors que le texte initial prévoyait simplement qu'ils sont évalués au moins une fois pendant l'exercice de leurs fonctions.

En cinquième lieu, l'amendement remplace les modifications des articles 15 et 16 de la loi organique sur le CSM, proposées par l'article 2. Il ajoute une liste très détaillée des critères appréciés par la formation compétente du CSM lorsqu'elle arrête des propositions de nominations aux postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal. Il ajoute notamment, par rapport au projet de loi organique initial, l'aptitude du candidat à animer le dialogue social, à représenter l'institution judiciaire mais aussi à dialoguer avec l'ensemble des auxiliaires de justice et les services de l'État du ressort de la juridiction.

En miroir, il ajoute une liste très détaillée des critères appréciés par la formation compétente du CSM lorsque celle-ci donne son avis sur les propositions de nomination du ministre de la justice aux fonctions de procureur général près une cour d'appel et de procureur de la République près un tribunal judiciaire. Il ajoute notamment, par rapport au projet de loi organique initial, l'aptitude à mettre en œuvre les priorités de politique pénale définies par le ministre de la justice.

L'amendement n° 79, adopté en séance, procède à trois modifications rédactionnelles.

*

* *

Article 3

Structure du corps judiciaire

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article procède à diverses modifications dont l'objectif commun est d'adapter le corps judiciaire aux évolutions à la fois législatives et sociétales.

L'article 3 restructure le corps judiciaire en créant un troisième grade. Les modalités d'avancement et les exigences pour accéder aux postes du troisième grade évoluent afin de favoriser des carrières moins verticales et de remédier au manque d'attractivité de certaines fonctions. L'article augmente le ratio de magistrats placés auprès des cours d'appel et introduit la possibilité, pour les magistrats du premier grade, d'exercer en cour d'appel, tout en leur interdisant d'accéder au grade supérieur dans cette même cour d'appel.

Par ailleurs, il insère dans l'ordonnance statutaire un délai minimal entre le départ et le retour dans une juridiction pour exercer les mêmes fonctions au sein de cette même juridiction, dispositions de nature à garantir le principe d'impartialité des magistrats, limite la durée d'exercice des fonctions à l'inspection générale de la justice et modernise les dispositions relatives au détachement, à la disponibilité et au congé parental.

Enfin, il tire les conséquences du recul de l'âge légal de départ en retraite et allonge la limite d'âge de maintien en activité.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté quatre amendements – deux en commission, deux en séance publique – dont trois amendements procédant à des coordinations ou à des modifications rédactionnelles. Par un amendement déposé par les rapporteurs et adopté en commission, le Sénat a instauré dans la loi organique une durée minimale d'exercice pour les magistrats de trois ans, incluant les fonctions de chefs de juridiction et les conseillers et avocats référendaires. Il introduit également une durée maximale d'exercice de dix années pour l'ensemble des magistrats – à l'exception des magistrats affectés sur des fonctions dont l'exercice est déjà limité dans le temps.

1. L'état du droit

L'article 3 du présent projet de loi organique peut être divisé en sept sujets, qui sont présentés successivement.

a. La création d'un troisième grade

L'organisation du corps judiciaire, reposant sur deux grades et des fonctions hors hiérarchie, n'est plus adaptée à l'évolution des effectifs du corps et ne permet plus une progression satisfaisante des carrières des magistrats.

i. La hiérarchie du corps judiciaire : deux grades et le hors hiérarchie

Le corps judiciaire est organisé en deux grades, le premier et le second grade. Ce dernier est le grade plancher, c'est-à-dire le grade des magistrats lorsqu'ils sortent de l'École nationale de la magistrature (ENM). À ces deux grades s'ajoutent la catégorie « *hors hiérarchie* », à laquelle accèdent les magistrats à raison des fonctions dans lesquelles ils sont nommés.

La dernière réforme statutaire des magistrats judiciaires d'ampleur remonte à la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Celle-ci a supprimé les deux groupes qui coexistaient au sein du premier grade.

- Le lien strict entre grade et emploi

Les fonctions dans lesquelles sont nommés les magistrats sont liées à leur grade. À titre d'exemple, l'article 28-3 de l'ordonnance statutaire prévoit que seul un magistrat du premier grade ou hors hiérarchie peut exercer la fonction de juge des libertés et de la détention d'un tribunal judiciaire ⁽¹⁾.

Les articles 3 et 4 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993, pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, énumèrent les fonctions que peuvent exercer les magistrats selon leur grade.

Les fonctions que peuvent exercer les magistrats de second grade, énumérées à l'article 3 du décret du 7 janvier 1993, sont les suivantes :

- juge, juge d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines, juge des contentieux de la protection d'un tribunal judiciaire ou de première instance, juge d'un tribunal de première instance chargé de la présidence d'une section détachée, substitut du procureur de la République, substitut du procureur de la République financier près le tribunal judiciaire de Paris, substitut du procureur de la République antiterroriste près le tribunal judiciaire de Paris ;
- juge placé auprès d'un premier président de cour d'appel et substitut placé auprès d'un procureur général de cour d'appel ;
- juge du livre foncier ;
- juge d'un tribunal supérieur d'appel et substitut du procureur de la République près cette juridiction ;
- auditeur à la Cour de cassation ;
- substitut à l'administration centrale du ministère de la justice.

Les fonctions en cour d'appel sont ainsi limitées pour les magistrats du second grade.

(1) L'article 137-1-1 du code de procédure pénale précise qu'en cas d'empêchement du magistrat du siège du premier grade ou hors hiérarchie désigné par le président du tribunal judiciaire pour exercer les fonctions de juge des libertés et de la détention en cas de vacance d'emploi, absence ou empêchement, alors un magistrat du second grade peut être désigné.

Les fonctions que peuvent exercer les magistrats de premier grade, énumérées à l'article 4 du décret du 7 janvier 1993, sont les suivantes :

- président et procureur de la République d'un tribunal judiciaire, d'un tribunal de première instance et d'un tribunal supérieur d'appel ;
- premier vice-président, premier vice-président chargé de l'instruction, des fonctions de juge des enfants, de l'application des peines, des fonctions de juge des contentieux de la protection ou des fonctions de juge des libertés et de la détention d'un tribunal judiciaire ou de première instance, procureur de la République adjoint près un tribunal judiciaire ou un tribunal de première instance ;
- premier vice-président adjoint et premier vice-procureur de la République d'un tribunal judiciaire ou d'un tribunal de première instance, premier vice-procureur de la République financier près le tribunal judiciaire de Paris, premier vice-procureur de la République antiterroriste près le tribunal judiciaire de Paris ;
- vice-président d'un tribunal supérieur d'appel, d'un tribunal judiciaire ou de première instance, vice-président d'un tribunal judiciaire ou de première instance chargé de l'instruction, des fonctions de juge des enfants, de l'application des peines, des fonctions de juge des libertés et de la détention, des fonctions de juge des contentieux de la protection ou de la présidence d'une section détachée ;
- vice-procureur de la République d'un tribunal judiciaire ou de première instance, vice-procureur de la République financier près le tribunal judiciaire de Paris, vice-procureur de la République antiterroriste près le tribunal judiciaire de Paris ;
- vice-président placé auprès d'un premier président de cour d'appel et vice-procureur de la République placé auprès d'un procureur général de cour d'appel ;
- conseiller et substitut général de cour d'appel, et conseiller chargé du service d'une chambre détachée d'une cour d'appel ;
- conseiller référendaire et avocat général référendaire à la Cour de cassation ;
- premier substitut à l'administration centrale du ministère de la justice ;
- magistrat chargé d'un secrétariat général à la Cour de cassation, conseiller et substitut général chargé d'un secrétariat général dans une cour d'appel, vice-président et vice-procureur de la République chargé d'un secrétariat général dans un tribunal judiciaire et de première instance, vice-procureur de la République financier près le tribunal judiciaire de Paris chargé d'un secrétariat général et vice-procureur de la République antiterroriste près le tribunal judiciaire de Paris chargé d'un secrétariat général ;
- auditeur à la Cour de cassation ;
- inspecteur de la justice.

L'accès au premier grade est subordonné à l'inscription au tableau d'avancement par la commission d'avancement. À l'intérieur de chaque grade, le magistrat évolue selon des échelons d'ancienneté. Le second grade comporte cinq échelons et le premier grade huit échelons. L'accès au huitième échelon du premier grade, aussi appelé Bbis, est un échelon à accès fonctionnel, c'est-à-dire accessible uniquement pour les magistrats exerçant les fonctions dont la liste est fixée par

arrêté ⁽¹⁾. La liste comprend essentiellement des fonctions d'encadrement et tous les emplois d'inspecteur de la justice.

Liste des emplois du premier grade de la hiérarchie judiciaire qui bénéficient d'un 8^{ème} échelon indiciaire

- présidents et procureurs de la République des tribunaux judiciaires et de première instance ;
- premiers vice-présidents et procureurs de la République adjoints des tribunaux judiciaires et des tribunaux de première instance mentionnés dans le tableau B annexé à l'arrêté du 12 novembre 2010 ;
- premiers vice-présidents adjoints et premiers vice-procureurs de la République des tribunaux judiciaires mentionnés dans le tableau C annexé à l'arrêté du 12 novembre 2010 ;
- premiers vice-présidents chargés de l'instruction des tribunaux judiciaires mentionnés dans le tableau D annexé à l'arrêté du 12 novembre 2010 ;
- premiers vice-présidents chargés des fonctions de juge des enfants des tribunaux judiciaires mentionnés dans le tableau E annexé à l'arrêté du 12 novembre 2010 ;
- premiers vice-présidents chargés de l'application des peines des tribunaux judiciaires mentionnés dans le tableau F annexé à l'arrêté du 12 novembre 2010 ;
- premiers vice-présidents chargés des fonctions de juge des contentieux de la protection des tribunaux judiciaires mentionnés dans le tableau G annexé à l'arrêté du 12 novembre 2010 ;
- premiers vice-présidents chargés des fonctions de juge des libertés et de la détention des tribunaux judiciaires mentionnés dans le tableau H annexé à l'arrêté du 12 novembre 2010 ;
- président et procureur de la République du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- inspecteurs de la justice ;
- directeur de l'École nationale des greffes.

La dernière modification de cette liste a résulté de l'arrêté du 10 octobre 2022, qui a ajouté plusieurs tribunaux judiciaires dans les tableaux annexés. Au 1^{er} janvier 2023, la liste comportait 619 emplois dits Bbis.

L'article 3 de l'ordonnance statutaire énumère les emplois placés hors hiérarchie :

- les magistrats de la Cour de cassation, à l'exception des conseillers référendaires, des avocats généraux référendaires et des auditeurs ;
- les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux près lesdites cours ;

(1) Arrêté du 12 novembre 2010 fixant la liste des emplois du premier grade de la hiérarchie judiciaire comportant un 8^e échelon.

– les premiers présidents de chambre des cours d’appel et les premiers avocats généraux près lesdites cours ;

– les présidents de chambre des cours d’appel et les avocats généraux près lesdites cours ;

– les magistrats exerçant les fonctions d’inspecteur général, chef de l’inspection générale de la justice, et d’inspecteur général de la justice.

Le dernier alinéa de l’article 3 de l’ordonnance statutaire précise que la liste est complétée par décret en Conseil d’État selon l’importance de l’activité juridictionnelle, des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires et de la population du ressort.

Cette liste a ainsi été complétée par le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour application de l’ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature. Le dernier élargissement de la liste a été effectué par l’article 1 du décret n° 2022-1469 du 24 novembre 2022, qui a ajouté les emplois de président et procureur de la République des tribunaux judiciaires et de première instance de Beauvais, Béziers, Mamoudzou et Nouméa.

L’article 2 de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu’au CSM a complété la liste des fonctions placées hors hiérarchie, en y ajoutant les premiers présidents de cour d’appel, les premiers avocats généraux près lesdites cours et les fonctions spécialisées dans certains tribunaux, notamment celles de vice-président chargé de l’instruction et de premier vice-président chargé des fonctions de juge des libertés et de la détention.

L’accroissement du nombre d’emplois placés hors hiérarchie était rendu nécessaire par le déséquilibre constaté de la répartition des magistrats par grade. Ainsi, deux tiers des magistrats en activité au 1^{er} janvier 2016 occupaient des fonctions du premier grade, créant une forme d’engorgement de l’accès aux fonctions hors hiérarchie.

● Les conditions d’avancement favorisent la mobilité à la fois fonctionnelle et géographique

Un magistrat peut passer du second au premier grade après sept années d’exercice (article 15 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993, pris pour l’application de l’ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature). Un magistrat ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de sept ans, à l’exception de la Cour de cassation (deuxième alinéa de l’article 2 de l’ordonnance statutaire).

L’accès aux fonctions hors hiérarchie est conditionné à des conditions de mobilité fonctionnelle et géographique.

Un magistrat doit satisfaire certaines conditions pour être nommé sur un emploi hors hiérarchie : il doit avoir exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade, et satisfait à l'obligation de mobilité statutaire. Si les fonctions étaient de nature juridictionnelle, alors elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes. Ces conditions de mobilité ne s'appliquent pas pour les conseillers référendaires et les avocats généraux référendaires à la Cour de cassation.

Un accès direct aux fonctions hors hiérarchie est par ailleurs prévu à l'article 40 de l'ordonnance statutaire pour :

- les conseillers d'État en service ordinaire ;
- les magistrats de l'ordre judiciaire détachés dans les emplois de directeur ou de chef de service au ministère de la justice ou de directeur de l'ENM ;
- les maîtres des requêtes au Conseil d'État ayant au moins dix ans de fonctions en cette qualité ;
- les professeurs des facultés de droit de l'État ayant enseigné au moins dix ans en cette qualité ;
- les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, membres ou anciens membres du Conseil de l'ordre, ayant au moins vingt ans d'exercice dans leur profession ;
- les avocats inscrits à un barreau français justifiant de vingt-cinq années au moins d'exercice de leur profession.

Les magistrats accèdent donc à la catégorie hors hiérarchie à raison de leur fonction, ou à condition d'avoir occupé certains postes.

Au 1^{er} janvier 2023, sur 9 271 emplois, 1 248 emplois étaient placés hors hiérarchie, soit 13,46 % des effectifs.

Le tableau ci-dessous reproduit la répartition des magistrats à l'intérieur de chaque grade au 1^{er} janvier 2023.

RÉPARTITION PAR GRADES AU 1^{ER} JANVIER 2023

	Nombre de magistrats	Pourcentage du corps
Hors hiérarchie	1 248	13,46%
Huitième échelon du premier grade	619	6,68%
Premier grade	4 395	47,41%
Second grade	3 009	32,46%
Total	9 271	100%

Source : étude d'impact du présent projet de loi organique, p 97

Un régime dérogatoire est prévu pour les magistrats qui exercent à la Cour de cassation.

Les postes de conseillers et d'avocats généraux à la Cour de cassation sont des fonctions hors hiérarchie, sur lesquelles il n'y a pas de limitation de durée. Les postes de conseillers référendaires et d'avocats généraux référendaires sont accessibles à des magistrats en milieu de carrière, qui retournent ensuite en juridiction. L'article 28-1 de l'ordonnance statutaire limite ainsi la durée d'exercice des conseillers référendaires et des avocats généraux référendaires à dix années. Cette limite favorise le dialogue entre la Cour de cassation et les juridictions du fond.

Les conseillers référendaires et les avocats généraux référendaires bénéficient ensuite d'un accès privilégié aux fonctions hors hiérarchie à la Cour de cassation, prévu au troisième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance statutaire : ils ne sont pas concernés par les exigences de mobilité fonctionnelle et peuvent accéder aux postes hors hiérarchie à la Cour de cassation après avoir exercé une autre fonction du premier grade.

Le quatrième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance statutaire prévoit un ratio obligatoire de recrutement des conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation parmi les référendaires de cette cour qui sont magistrats du premier grade ayant exercé les fonctions de conseillers référendaire ou d'avocat général référendaire pendant au moins huit ans.

Ce ratio, initialement fixé à un sur quatre par la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, a été assoupli à un sur six par l'article 3 de la loi organique n° 2012-208 du 13 février 2012 portant diverses dispositions relatives au statut de la magistrature.

L'objectif de ce ratio est de garantir une certaine continuité au sein de la Cour de cassation, dont les missions requièrent de la technicité et se distinguent de celles des juridictions des premier et second degrés.

- ii. L'organisation actuelle pose plusieurs problèmes pour l'évolution des carrières

Le passage à l'échelon Bbis et l'accès aux emplois hors hiérarchie sont liés à des fonctions : les magistrats au 7^{ème} échelon qui ne candidatent pas sur ces emplois ne peuvent donc plus avancer. Au 1^{er} janvier 2023, 40 % des magistrats avaient atteint l'échelon sommital, dont 17 % depuis plus de cinq ans.

L'évolution du corps se traduit également par un décalage entre responsabilités et niveau de rémunération. Ainsi, 40 % des magistrats qui occupent un emploi Bbis n'ont pas l'ancienneté suffisante pour prétendre à la rémunération associée au grade Bbis ⁽¹⁾ – soit trois ans au septième échelon du premier grade. Il y a donc une inadéquation entre les responsabilités exercées et la rémunération.

Le lien étroit entre grade et emploi contraint la progression de carrière des magistrats.

Le comité des États généraux de la justice (EGJ) recommandait ainsi de « *déliier le lien trop strict qui existe entre l'avancement de grade et les degrés de juridiction* ». Il propose de faciliter les allers-retours entre première instance et cour d'appel pour les magistrats, en permettant aux magistrats du second grade d'aller en cour d'appel et en favorisant le retour de magistrats du premier grade, plus expérimentés, en première instance.

L'augmentation des effectifs de magistrats est également une source de blocage, le nombre de postes placés hors hiérarchie ou au huitième échelon du premier grade étant par définition limités.

À ces considérations s'ajoute le constat, réalisé par le CSM ⁽²⁾, d'une désaffectation croissante pour les fonctions de chef de cour et de chef de juridiction. Le rapport du CSM identifie, parmi les raisons expliquant ce manque d'attractivité, l'évolution des conditions d'accès au premier grade. Les postes de présidents de petites juridictions étaient auparavant un palier dans la carrière des magistrats, qui y passaient au grade supérieur. La possibilité offerte de passer au premier grade dès sept ans d'ancienneté, sur des postes d'encadrement intermédiaire, a limité l'attractivité de ces postes.

Enfin, malgré la forte proportion de femmes parmi les magistrats, elles sont moins présentes sur les postes d'encadrement supérieur et intermédiaire. Les chiffres de l'étude d'impact montrent qu'au 1^{er} janvier 2023, 38,9 % des postes de premier président de cour d'appel et 39,3 % des postes de président de tribunaux judiciaires placés hors hiérarchie étaient occupés par des femmes. L'écart constaté est encore plus important au parquet, puisque 27 % des postes de procureur général et 27,8 % des postes de procureur de la République étaient occupés par des femmes.

(1) *Étude d'impact du présent projet de loi organique, p. 104.*

(2) *Rapport du groupe de travail relatif à l'attractivité des postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance, Conseil supérieur de la magistrature, février 2021.*

Le présent projet de loi organique procède donc à une refonte de la structure du corps judiciaire pour l'adapter à l'augmentation significative des effectifs et faciliter des parcours moins verticaux au sein de la magistrature.

b. Les magistrats placés

La catégorie des magistrats placés a été créée par les articles 1^{er} et 2 de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 relative au statut de la magistrature.

L'article 1^{er} de l'ordonnance statutaire place explicitement les magistrats placés dans le corps judiciaire : le 2^o mentionne ainsi « *les magistrats du siège et du parquet placés respectivement auprès du premier président et du procureur général d'une cour d'appel et ayant qualité pour exercer les fonctions du grade auquel ils appartiennent à la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés et dans l'ensemble des tribunaux de première instance du ressort de ladite cour* ».

Les modalités d'affectation des magistrats placés sont détaillées à l'article 3-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Les magistrats placés peuvent :

– remplacer temporairement les magistrats de leur grade 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 ;

– être temporairement affectés dans une juridiction pour exercer les fonctions afférentes à un emploi vacant de leur grade, pour une durée qui ne peut excéder huit mois et qui ne peut être renouvelée ;

– être temporairement affectés dans un tribunal de première instance ou, pour les magistrats de premier grade, à la cour d'appel, pour renforcer l'effectif d'une juridiction afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable.

Initialement, et jusqu'en 2001, les magistrats placés remplaçaient seulement des magistrats du second grade. L'article 32 de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au CSM a élargi les remplacements effectués par les magistrats placés aux postes de premier grade.

Le septième alinéa de l'article 3-1 prévoit un ratio de magistrats placés : pour chaque cour d'appel, le nombre ne peut excéder le quinzième des emplois de magistrat de la cour d'appel et des tribunaux de première instance du ressort. Ce ratio avait été fixé en 1980, par cour d'appel, à un vingtième du nombre des emplois de magistrat du second grade de ladite cour. L'article 7 de la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature a augmenté ce ratio, en le fixant à un quinzième des emplois de magistrat des tribunaux de première instance du ressort.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision ⁽¹⁾, a considéré que les garanties prévues à l'article 7 – durée limitée de délégation, consentement pour les magistrats du siège – étaient de nature à satisfaire aux principes d'égalité et d'indépendance de la justice.

L'étude d'impact du présent projet de loi organique indique que 386 magistrats placés sont en juridiction, alors que le nombre maximum autorisé est fixé à 560 emplois placés. Néanmoins, le ratio est atteint dans 22 cours d'appel sur 36.

c. De certaines fonctions en cour d'appel

Comme indiqué précédemment dans le développement lié à la création du troisième grade, les magistrats du second grade n'exercent pas de fonctions en cour d'appel, à l'exception de la fonction de juge placé auprès d'un premier président de cour d'appel et de celle de substitut placé auprès d'un procureur général de cour d'appel.

Les postes en cour d'appel sont donc pourvus par des magistrats du premier grade et par des magistrats placés hors hiérarchie.

Cela résulte de la restructuration du corps judiciaire réalisée par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature. Cette restructuration a été décidée après le constat fait que le nombre d'emplois au premier grade et placés hors hiérarchie n'était pas correctement proportionné par rapport au nombre de magistrats qui pouvaient bénéficier d'un avancement. Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale indique ainsi, dans son rapport de première lecture, que « *l'insuffisance actuelle du nombre d'emplois d'avancement au premier grade et en hors hiérarchie est à l'origine du blocage des carrières* » ⁽²⁾.

Pour remédier à ce blocage, la loi du 25 juin 2001 a élevé à la catégorie hors hiérarchie un certain nombre d'emplois, notamment l'ensemble des emplois de président de chambre de cour d'appel et d'avocat général près la cour d'appel. Le nombre d'emplois du premier grade a aussi été significativement accru par la voie réglementaire. La fonction de conseiller de cour d'appel, accessible auparavant aux magistrats du second grade ⁽³⁾, est maintenant exercée par des magistrats du premier grade.

(1) *Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 sur la loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.*

(2) *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif au statut des magistrats, par M. Jacques Floch, député.*

(3) *Article 2 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 52-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature dans sa version en vigueur du 7 janvier 1994 au 1^{er} janvier 2002.*

Or, certaines fonctions exercées aujourd’hui par des magistrats du premier grade manquent d’attractivité : l’étude d’impact du présent projet de loi organique évoque un taux de vacance de 11,6 % au 1^{er} mars 2023 pour les postes de conseiller en cour d’appel (au premier grade) et un taux de vacance de 32,9 % pour les postes de substitut du procureur général près la cour d’appel, également au premier grade.

À ce constat s’ajoute celui réalisé par le comité des États généraux de la justice (EGJ) d’un lien trop strict entre l’avancement de grade et les degrés de juridiction. Il souligne ainsi que « *le déroulement de carrière des magistrats est conçu de manière linéaire et verticale, l’affectation en cour d’appel étant obtenue après plusieurs années d’exercice professionnel en première instance* »⁽¹⁾. L’une des recommandations du rapport est de permettre à des magistrats du second grade d’accéder à des postes en cour d’appel.

d. Introduction d’un délai de retour après l’exercice de fonctions spécialisées ou en cas de passage du siège au parquet au sein d’une même juridiction

L’ordonnance précitée du 22 décembre 1958 comporte plusieurs dispositions qui instaurent des limitations de durée d’exercice pour certaines fonctions. Ces dispositions, qui y ont été introduites progressivement, ont pour principal objectif de favoriser la mobilité (géographique comme fonctionnelle) des magistrats.

La durée d’exercice des fonctions d’encadrement est ainsi limitée à sept ans :

– pour les fonctions de président ou de procureur de la République au sein d’un même tribunal (cinquième alinéa de l’article 28-2) ;

– pour les fonctions de premier président de cour d’appel (cinquième alinéa de l’article 37) ;

– pour les fonctions de procureur général près une même cour d’appel (cinquième alinéa de l’article 38-1) ;

– pour les fonctions de président ou de procureur de la République placées hors hiérarchie (quatrième alinéa de l’article 38-2).

L’encadrement de la durée d’exercice de ces fonctions a été introduit par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature. Les dispositions concernées ont été insérées lors de l’examen du texte en première lecture au Sénat. Le rapporteur du texte, M. Pierre Fauchon, souhaitait favoriser la mobilité des magistrats exerçant des

(1) Rapport du comité des États généraux de la justice (octobre 2021 – avril 2022), p 118.

fonctions de chefs de juridiction ⁽¹⁾. Il s'appuyait sur le rapport d'activité de 1999 du Conseil supérieur de la magistrature, dans lequel celui-ci évoquait le risque, pour un magistrat trop inséré dans son environnement, de compromettre son indépendance et son impartialité.

L'article 28-3 de l'ordonnance statutaire limite la durée d'exercice de certaines fonctions spécialisées à dix ans au sein du même tribunal : juge des libertés et de la détention, juge d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines, juge des contentieux de la protection.

Cette durée maximale d'exercice de certaines fonctions spécialisées au sein d'une même juridiction a été introduite par l'article 5 de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature. Absente du texte initial du projet de loi organique, la disposition a été introduite par la commission des lois du Sénat en première lecture : le rapporteur, Pierre Fauchon, estimait que « *l'institution de nouvelles règles de mobilité liées à l'avancement ne permet[tait] pas de régler le problème posé par l'insuffisante mobilité de certains magistrats ne souhaitant pas nécessairement bénéficier d'une mesure d'avancement* » ⁽²⁾.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2001-445 du 19 juin 2001 sur la loi organique du 25 juin 2001, a considéré « *qu'eu égard aux garanties ainsi prévues, la limitation de la durée des fonctions édictée par les articles 3 à 6 de la loi organique ne porte pas atteinte au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège* » ⁽³⁾.

Enfin, les conseillers et avocats généraux référendaires à la Cour de cassation font également l'objet d'une limitation de durée d'exercice, prévue au troisième alinéa de l'article 28 de l'ordonnance statutaire. Elle est fixée à dix ans et ne peut être ni renouvelée, ni prorogée. Cette limite de durée d'exercice était prévue dès 1958.

À ces limitations de durée d'exercice statutaires s'ajoute la règle, suivie par la direction des services judiciaires et le Conseil supérieur de la magistrature, selon laquelle « *il n'est pas possible d'effectuer, au sein de la même juridiction et durant, en principe cinq années, de mobilité entre le siège et le parquet et inversement* » ⁽⁴⁾.

(1) Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi organique modifiant les règles applicables à la carrière des magistrats par M. Pierre Fauchon, sénateur, p 38.

(2) Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi organique modifiant les règles applicables à la carrière des magistrats par M. Pierre Fauchon, sénateur.

(3) Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 sur la loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

(4) Note du 22 novembre 2017 de la direction des services judiciaires relative à l'application des dispositions statutaires relatives aux propositions de nomination des magistrats en juridiction et en administration centrale du ministère de la justice.

e. Durée limitée des fonctions à l'inspection générale de la justice et transparence de la nomination de son chef

L'inspection générale de la justice a été créée par le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice.

L'article 2 de ce décret prévoit qu'elle exerce « *une mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation sur l'ensemble des organismes, des directions, établissements et services du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire ainsi que sur les personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère de la justice et sur les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère de la justice ou bénéficiant de financements publics auxquels contribuent les programmes du ministère de la justice* ».

L'inspecteur général, chef de l'inspection générale, dirige et organise les activités du service et préside le collège de l'inspection générale.

Les magistrats exerçant les fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, et d'inspecteur général de la justice, sont placés hors hiérarchie (article 3 de l'ordonnance statutaire).

L'article 38 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 prévoit que les magistrats qui exercent les fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, et d'inspecteur général de la justice, sont nommés par décret du Président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

L'article 37-1 prévoit une exception à la transparence des nominations sur les postes hors hiérarchie pour les fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice.

La durée des fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, et d'inspecteur général de la justice ne sont aujourd'hui pas limitées dans le temps.

f. Modernisation des positions administratives et fixation des conditions de réintégration après une mobilité

Plusieurs articles de l'ordonnance statutaire organisent les modalités de mobilité des magistrats.

L'article 67 énumère les différentes positions dans lesquelles peut être placé un magistrat : en activité, en service détaché, en disponibilité, sous les drapeaux et en congé parental. Au 1^{er} janvier 2023, 304 magistrats étaient en position de détachement, 103 en position de disponibilité et 10 en position de congé parental.

- Le congé parental

L'article 72-3 organise la réintégration des magistrats placés en congé parental. Le magistrat doit faire connaître, au plus tard cinq mois avant l'expiration de son congé parental, trois choix d'affectation dans trois juridictions différentes. Plusieurs restrictions sont mentionnées quant aux demandes pouvant être formulées par le magistrat.

Le garde des Sceaux peut inviter le magistrat à formuler des demandes complémentaires. À l'expiration de son congé parental, ce dernier est réintégré dans le corps judiciaire et nommé sur l'une des affectations qui ont fait l'objet de ses demandes, ou, à défaut, sur l'une des affectations proposées par le garde des Sceaux lorsque ses demandes n'ont pu être satisfaites.

Depuis 2020, le congé parental peut être accordé par période de deux à six mois renouvelable, alors qu'il était auparavant accordé par période de six mois renouvelable. Cet assouplissement engendre des difficultés de gestion lorsqu'il faut réintégrer les magistrats après deux mois de congé parental, la procédure de nomination étant structurellement plus longue. Le présent projet de loi organique modifie légèrement la procédure pour faciliter la réintégration des magistrats après un court congé parental.

- La disponibilité

L'article 71 de l'ordonnance statutaire organise la réintégration des magistrats en position de disponibilité et n'a pas été modifié depuis 1958. Il prévoit simplement qu'à l'expiration de la période de disponibilité, le magistrat est réintégré dans un emploi de son grade, ce qui laisse de côté certaines étapes de la procédure actuelle de nomination, telles que la transparence, l'avis du CSM et le décret du président de la République.

- Le détachement

Les articles 72 et 72-2 organisent les modalités de détachement des magistrats. L'article 72 prévoit que la mise en position de détachement est prononcée par décret du Président de la République, sur proposition du garde des Sceaux et après avis de la formation du CSM compétente à l'égard du magistrat.

Selon l'étude d'impact, les principales institutions d'accueil des magistrats détachés sont les ministères, les établissements publics et autorités administratives indépendantes, mais aussi les fonctions publiques hospitalière et territoriale et les écoles de formation.

L'article 70 de l'ordonnance statutaire limite le nombre de magistrats placés en position de détachement à 20 % de l'effectif du corps judiciaire.

Le II de l'article 25 de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature prévoyait une procédure de réintégration des magistrats en position de détachement. La disposition a été

censurée par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, celui-ci considérant que les exceptions à la procédure prévues pour les magistrats détachés dans certains emplois ⁽²⁾ ne reposaient pas sur une différence de situation en rapport avec la loi et que ces dispositions méconnaissaient donc le principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière.

L'ordonnance statutaire ne prévoit donc pas de procédure de réintégration spécifique pour les magistrats placés en position de détachement ou en position de disponibilité. C'est donc le statut général des fonctionnaires qui a vocation à s'appliquer, comme le prévoit l'article 68 de l'ordonnance statutaire. Pour le détachement, le fonctionnaire doit indiquer, trois mois avant son expiration, son choix de réintégrer ou non son corps d'origine. Le même délai est prévu s'agissant des fonctionnaires en position de disponibilité. Or, ces délais sont inadaptés aux règles spécifiques qui encadrent la procédure de nomination des magistrats. Le présent projet de loi organique y remédie en créant deux articles au sein de l'ordonnance statutaire, afin d'organiser la réintégration des magistrats en position de détachement ou de disponibilité.

g. Recul de la limite d'âge pour le maintien en activité en surnombre

Les modalités de fin de carrière des magistrats sont prévues aux articles 76 à 76-1-1 de l'ordonnance statutaire.

La limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire est fixée par l'article 76 à soixante-sept ans. Une exception est prévue pour les magistrats occupant les fonctions de premier président et de procureur général de la Cour de cassation : leur limite d'âge est fixée à soixante-huit ans.

Le I de l'article 76-1-1 de l'ordonnance statutaire prévoit la possibilité, pour les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de la Cour de cassation, d'être maintenus en activité à leur demande lorsqu'ils ont atteint la limite d'âge fixée à soixante-sept ans, pour exercer, respectivement, les fonctions de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation.

Ce sont les formations compétentes du CSM qui examinent les demandes de maintien en activité, en considérant l'aptitude du magistrat demandeur et l'intérêt du service.

Le II de l'article 76-1-1 prévoit également la possibilité d'un maintien en activité jusqu'à soixante-huit ans pour exercer les fonctions de conseiller ou de juge, ou les fonctions de substitut général ou de substitut. Sont concernés les magistrats du siège et du parquet des cours d'appel et des tribunaux judiciaires, les magistrats

(1) *Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 sur la loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.*

(2) *Directeur, chef de service, directeur adjoint ou sous-directeur dans les administrations centrales de l'État ou directeur de l'École nationale de la magistrature.*

du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge fixée à soixante-sept ans.

L'étude d'impact du présent projet de loi organique indique que le nombre de magistrats maintenus en activité au-delà de la limite d'âge d'activité est en baisse constante depuis dix ans. Trois magistrats étaient concernés au 1^{er} janvier 2023.

Le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite prévu par la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 et la possibilité ouverte au fonctionnaire qui le demande de reculer sa limite d'âge à soixante-dix ans ont conduit le Conseil d'État à recommander une modification des dispositions statutaires relatives aux magistrats, afin d'harmoniser les limites d'âge pour le maintien en activité.

2. Le projet de loi organique initial

L'article 3 du présent projet procède à d'importantes modifications de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, qui peuvent être classées en sept sections. Les entrées en vigueur des différentes dispositions sont prévues à l'article 12 du présent projet de loi organique.

a. La création d'un troisième grade

Le présent article modifie en profondeur la hiérarchie judiciaire, en créant un troisième grade et en supprimant la catégorie des emplois placés hors hiérarchie.

Parmi les options d'abord envisagées, puis écartées, figuraient l'augmentation du nombre d'emplois placés hors hiérarchie et la refonte des grilles indiciaires des second et premier grades.

i. Création du troisième grade et ébauche des modalités d'avancement (1°)

L'article 3 du présent projet de loi organique modifie l'article 2 de l'ordonnance statutaire pour prévoir que le corps judiciaire est composé de trois grades : le premier grade, le deuxième grade et le troisième grade. L'ordre est inversé par rapport à l'ordre actuel : le premier grade constitue le grade plancher.

L'accès à chaque grade supérieur est subordonné à l'inscription à un tableau d'avancement (II). Une exception existe néanmoins s'agissant de l'accès au troisième grade (III), qui est détaillée *infra* dans la partie consacrée à l'accès au troisième grade. Un magistrat ne peut être promu au deuxième grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de sept ans, à l'exception de la Cour de cassation (IV), cette règle étant déjà en vigueur dans le droit actuel.

L'impossibilité pour un magistrat d'être nommé dans des fonctions de président de tribunal judiciaire, de tribunal de première instance et de procureur de la République dans la juridiction où il est affecté, déjà prévue dans le droit actuel, demeure (IV). Le projet de loi organique supprime néanmoins l'exception à cette

règle qui existe dans le droit actuel pour les magistrats dont l'emploi est élevé au niveau hiérarchique supérieur alors qu'il l'exerce.

Il est également rappelé que des échelons d'ancienneté sont établis à l'intérieur de chaque grade (V). Les fonctions exercées par les magistrats de chaque grade seront définies par décret (VI), comme c'est le cas actuellement.

ii. Établissement du tableau d'avancement et nomination des magistrats du troisième grade (10°)

L'article 3 du présent projet supprime le chapitre IV, qui concerne la commission d'avancement. L'actuel chapitre V, qui concerne les magistrats hors hiérarchie, devient le chapitre IV et détaille les conditions de nomination des magistrats au troisième grade.

Le nouvel article 34 détaille les conditions dans lesquelles la commission d'avancement établit le tableau d'avancement.

Chaque année sont établies les listes des magistrats présentés en vue d'une inscription au tableau d'avancement pour l'accès au troisième grade, par ordre de mérite. Ces listes sont notifiées aux magistrats concernés et adressées au garde des Sceaux.

La commission d'avancement, destinataire des listes, statue sur l'inscription au tableau d'avancement des magistrats du deuxième grade qui remplissent les conditions fixées pour accéder au troisième grade. La nomination à certaines fonctions du troisième grade peut être subordonnée à l'inscription sous une rubrique spéciale du tableau d'avancement.

Le tableau d'avancement, une fois arrêté par la commission d'avancement, est communiqué à chacune des formations compétentes du CSM, avant d'être signé par le Président de la République.

Les magistrats qui n'ont pas été présentés peuvent saisir la commission d'avancement pour exercer un recours (avant-dernier alinéa du nouvel article 34).

Les conditions d'application de l'article 34 seront fixées par décret, s'agissant notamment :

- des conditions exigées pour figurer au tableau d'avancement ;
- des modalités d'élaboration et d'établissement des différentes rubriques du tableau d'avancement et des tableaux supplémentaires éventuels ;
- de la liste des fonctions auxquelles les magistrats sous chaque rubrique peuvent être nommés ;
- de la durée de l'inscription au tableau d'avancement ;

– des conditions d'exercice et d'examen des recours.

Le nouvel article 35 établit les modalités de transmission du projet de nomination à une fonction de troisième grade.

Le projet de nomination est communiqué à la formation compétente du CSM. Il doit faire l'objet d'une diffusion auprès des magistrats en activité par les chefs de juridiction et les chefs de service. Le document est également transmis aux syndicats représentatifs de magistrats.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 35, dans la rédaction issue du texte initial du projet de loi organique, prévoit que le projet de nomination à des fonctions d'encadrement au parquet ⁽¹⁾ doit tenir compte de plusieurs critères :

– l'expérience antérieure du candidat d'une ou plusieurs fonctions d'animation et de gestion d'une juridiction ou d'un service ;

– les aptitudes du candidat à l'administration et à la gestion, notamment dans le cadre des orientations de politiques publiques dont il a la charge.

Cet ajout présente un lien avec l'article 2 du présent projet de loi organique, qui concerne l'évaluation des chefs de cour d'appel et de tribunal.

Toute observation d'un candidat relative à un projet de nomination est adressée à la fois au garde des Sceaux et au CSM.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 35 issu de la rédaction du présent projet de loi organique prévoit que les mesures de publicité des projets de nomination ne s'appliquent pas lorsque ces projets ont été pris pour l'exécution de certaines sanctions disciplinaires (le déplacement d'office, le retrait de certaines fonctions et la rétrogradation).

iii. Procédure de nomination des magistrats (5°, 10° et 14°)

Plusieurs alinéas de l'article 3 du présent projet de loi organique modifient des dispositions relatives aux conditions de nomination des magistrats.

L'article 36, dans la rédaction issue du présent projet de loi organique, prévoit que les décrets de nomination de magistrat du siège à la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel, de président d'un tribunal judiciaire ou d'un tribunal supérieur d'appel sont pris par le Président de la République sur proposition de la formation compétente du CSM, en conformité avec les conditions prévues à l'article 65 de la Constitution.

Cet ajout s'articule avec la suppression à l'article 28 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, par le 5° du présent article, de la mention des

(1) Procureur général près une cour d'appel, procureur de la République près un tribunal judiciaire, un tribunal de première instance ou un tribunal supérieur d'appel.

modalités de nomination aux fonctions de président d'un tribunal judiciaire ou d'un tribunal de première instance.

Des coordinations sont faites par le 12° et le 16° pour changer les références respectivement dans les articles 37 et 38-2.

Le deuxième alinéa de l'article 36 dans sa version issue du présent projet de loi organique prévoit que les décrets portant promotion de grade ou nomination aux fonctions de magistrat du siège autres que celles mentionnées au premier alinéa de l'article 36 sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des Sceaux, après avis conforme de la formation du CSM.

Le 14° modifie l'article 38 de l'ordonnance statutaire : il prévoit que les magistrats du parquet du troisième grade et les magistrats exerçant les fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice et d'inspecteur général de la justice sont nommés par décret du Président de la République après avis du CSM.

Outre la substitution des mots « *troisième grade* » aux mots « *hors hiérarchie* », le 14° ajoute dans la liste des magistrats concernés par cette procédure de nomination les inspecteurs de justice. Ces magistrats étaient auparavant nommés par décret du Président de la République sur proposition du garde des Sceaux, et après avis de la formation compétente du CSM.

Cet ajout s'articule avec la suppression, par le 5° du présent article, de la mention des magistrats exerçant les fonctions d'inspecteur de la justice à l'article 28 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, ainsi qu'avec l'abrogation, par le 7° du présent article, de l'article 28-2 de cette ordonnance.

iv. Accès au troisième grade (1° et 18°)

L'article 39 de l'ordonnance statutaire est réécrit par le présent article et précise les conditions d'inscription des magistrats au tableau d'avancement pour l'accès au troisième grade.

Les magistrats du deuxième grade doivent avoir occupé deux emplois depuis leur nomination au deuxième grade (en position d'activité ou en détachement) pour être inscrits au tableau d'avancement. À cela s'ajoute une condition de mobilité géographique : les emplois, lorsqu'ils avaient un caractère juridictionnel, doivent avoir été occupés dans deux juridictions différentes (à l'exception des emplois occupés auprès de deux parquets près le tribunal judiciaire de Paris).

L'article 39 dans la rédaction issue du présent projet de loi organique prévoit qu'un nombre limité de magistrats peuvent être promus au troisième grade. Ce nombre sera déterminé par décret en Conseil d'État. L'objectif, en contingentant l'accès au troisième grade, est de garantir une répartition équilibrée entre les différents grades.

Des fonctions exclusivement juridictionnelles seront également accessibles aux magistrats du troisième grade. Cela ouvre des perspectives d'évolution de carrière à des magistrats qui ne souhaitent pas exercer des fonctions d'encadrement et devrait contribuer à dynamiser les carrières des magistrats.

Si la proportion n'est pas fixée, l'étude d'impact mentionne deux hypothèses pour les emplois localisés au troisième grade :

– l'une restrictive : les emplois placés hors hiérarchie, les emplois de chefs de tribunal de première instance ou supérieur d'appel classés au premier grade de la hiérarchie judiciaire, soit 16 % du corps judiciaire ;

– l'autre maximaliste : les emplois placés hors hiérarchie et les emplois du premier grade comportant un huitième échelon, soit un peu plus que 20 % du corps.

Dans les deux hypothèses, l'étude d'impact indique que la part des magistrats d'une valeur exceptionnelle promus au troisième grade ne pourra excéder 5 % de l'ensemble du corps – soit 464 emplois au maximum.

Un deuxième accès au troisième grade est prévu au III de l'article 2 de l'ordonnance statutaire dans la version issue du présent projet de loi organique : cet accès, direct, ne nécessite pas l'inscription au tableau d'avancement. Les magistrats, sous réserve de remplir les conditions prévues à l'article 39 et précédemment exposées, seront nommés au troisième grade à raison des fonctions :

– dans lesquelles ils sont nommés, soit : premier président de cour d'appel, procureur général près ladite cour, président de tribunal judiciaire, de tribunal de première instance et de tribunal supérieur d'appel et procureur de la République près lesdits tribunaux ;

– qu'ils ont exercé, soit : conseiller référendaire ou avocat général référendaire à la Cour de cassation, pour exercer les fonctions de conseiller ou d'avocat général à ladite cour.

Le présent article prévoit donc une automaticité du passage de grade lorsqu'un magistrat accède à des fonctions de chef de juridiction.

La direction des services judiciaires considère que cette automaticité, qui maintient un lien entre grade et emploi, est de nature à rendre plus attractives les fonctions de chef de juridiction. Elle souhaite également éviter que des magistrats du (futur) premier grade soient positionnés en avancement sur un poste de chef de juridiction, ce qui peut être le cas aujourd'hui : un magistrat ayant sept ans d'ancienneté peut être promu au premier grade sur un poste de chef de juridiction.

v. Fonctions réservées aux magistrats de troisième grade promus depuis au moins trois ans ayant accomplis une mobilité statutaire (19°)

Certaines fonctions, dont la liste est dressée au nouvel article 39-1 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, ne seront accessibles qu'aux magistrats

promus au troisième grade depuis au moins trois ans et ayant accompli une mobilité statutaire (dans les conditions prévues à l'article 71 de l'ordonnance, tel que modifié par le présent article). Ces fonctions sont les suivantes :

- magistrat du siège ou du parquet de la Cour de cassation, à l'exception des fonctions de conseiller référendaire, d'avocat général référendaire et d'auditeur ;
- premier président d'une cour d'appel et procureur général près ladite cour ;
- premier président de chambre de cour d'appel et premier avocat général près ladite cour ;
- inspecteur général, chef de l'inspecteur générale de la justice, et inspecteur général de la justice.

Ces fonctions recourent les emplois placés hors hiérarchie, dont l'article 3 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 dresse la liste : seuls les emplois de présidents de chambre de cour d'appel et d'avocats généraux près ladite cour ne deviennent pas des fonctions accessibles après trois années au troisième grade et une mobilité statutaire.

Certaines fonctions, dont la liste est fixée par décret en fonction de l'importance de l'activité juridictionnelle, des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires et de la population du ressort, seront accessibles dans les mêmes conditions :

- celle de président de tribunal judiciaire ou d'un tribunal de première instance ou d'un tribunal supérieur d'appel et celle de procureur de la République près lesdits tribunaux ;
- celle de premier vice-président d'un tribunal judiciaire ou d'un tribunal de première instance ou d'un tribunal supérieur d'appel, ainsi que celle de procureur de la République adjoint près lesdits tribunaux.

Cette liste est plus restrictive que celle prévue à l'article 3 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, qui inclut notamment les emplois de premier vice-président chargé de l'instruction et de premier vice-président chargé de l'application des peines.

Alors que la mobilité statutaire est indispensable pour exercer des fonctions hors hiérarchie actuellement, le présent article restreint la liste des postes de troisième grade nécessitant d'accomplir une mobilité statutaire.

L'article 3 de l'ordonnance statutaire, qui énonce les emplois placés hors hiérarchie, est abrogé par le 3^o du présent article, tirant les conséquences de la création du troisième grade.

Le II du nouvel article 39-1 de l'ordonnance statutaire prévoit deux dérogations à la condition de trois ans d'exercice au troisième grade :

– les magistrats détachés dans les emplois de directeur ou de chef de service au ministère de la justice ou de directeur de l'ENM pourront accéder directement à l'ensemble des fonctions de troisième grade, à l'exception des fonctions du troisième grade à la Cour de cassation, pour lesquelles ils devront justifier de cinq ans de détachement en qualité de directeur ou de chef de service ;

– les magistrats ayant effectué une mobilité statutaire et exercé une fonction du deuxième grade après les fonctions de conseiller ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation pourront accéder directement aux fonctions de conseiller et avocat général à la Cour de cassation.

La création de cette dérogation s'articule avec la suppression du dispositif similaire prévu actuellement pour les conseillers référendaires et les avocats généraux référendaires au *b*) du 6° du présent article.

À ces exceptions s'ajoutent celles déjà prévues à l'article 40 de l'ordonnance statutaire.

Dans la version issue du présent projet de loi organique, l'article 40 prévoit que peuvent être nommés directement aux fonctions du troisième grade :

- les conseillers d'État en service ordinaire ;
- les conseillers ou avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire nommés qui justifient de six années d'exercice en cette qualité ;
- les maîtres des requêtes au Conseil d'État ayant au moins dix ans de fonctions en cette qualité ;
- les professeurs des facultés de droit de l'État ayant enseigné au moins dix ans en cette qualité ;
- les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, membres ou anciens membres du Conseil de l'ordre, ayant au moins vingt ans d'exercice dans leur profession ;
- les avocats inscrits à un barreau français justifiant de vingt-cinq années au moins d'exercice de leur profession.

vi. Ratio sur les emplois de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation (19°)

L'article 3 du présent projet de loi organique insère un nouvel article 39-2 au sein de l'ordonnance statutaire qui prévoit que les emplois vacants de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation sont pourvus, à raison d'un par tranche de six emplois, par la nomination d'un magistrat du troisième grade. Ce magistrat

doit avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d’avocat général référendaire pendant au moins huit ans.

S’il reprend le même ratio que celui déjà existant (un sur six), il modifie les exigences de grade : l’article 39 de l’ordonnance statutaire dans sa rédaction actuelle prévoit ainsi que les emplois vacants sont pourvus par un magistrat de premier grade et non par un magistrat placé hors hiérarchie.

Le deuxième alinéa du nouvel article 39-2 précise que les dispositions de l’article 12-1, qui concerne l’évaluation professionnelle des magistrats, ne s’appliquent pas aux magistrats de troisième grade à la Cour de cassation.

vii. Mesures de coordination

Plusieurs alinéas de l’article 3 procèdent à des mesures de coordination.

Le 9° et les 20° à 24° procèdent à des coordinations liées à la création du troisième grade.

Le 15° supprime, dans l’article 38-1 de l’ordonnance précitée du 22 décembre 1958, le renvoi au troisième alinéa de son article 39, cet alinéa étant lui-même supprimé par le présent projet de loi organique.

Le 25° change la numérotation du chapitre V *bis*, en cohérence avec la suppression du chapitre IV.

Le 33° abroge les articles 76-3, 76-4 et 76-5 de l’ordonnance statutaire. L’article 76-3 fait référence aux corps recrutés par la voie de l’École nationale d’administration et n’a donc plus lieu d’être. Les articles 76-4 et 76-5 concernaient la mobilité statutaire.

L’ampleur de la restructuration impose une entrée en vigueur différée des mesures relatives à la création du troisième grade, que le 2° de l’article 12 du présent projet de loi organique fixe au plus tard au 31 décembre 2025.

b. La modification du ratio de magistrats placés

Le 4° du présent article 3 modifie le septième alinéa de l’article 3-1 de l’ordonnance précitée du 22 décembre 1958, qui fixe le ratio de magistrats placés dans chaque cour d’appel, pour le fixer à un douzième des emplois de magistrat de la cour d’appel et des tribunaux de première instance du ressort.

L’étude d’impact indique que cela porterait le nombre théorique d’emplois placés à 725 (contre 560 aujourd’hui).

c. De certaines fonctions en cour d’appel

Deux modifications sont apportées par l’article 3 du présent projet de loi organique s’agissant des fonctions en cour d’appel.

Le 1^o, qui modifie l'article 2 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 pour prévoir la création du troisième grade, fait également évoluer les conditions d'avancement au deuxième grade. Il conserve ainsi la règle actuelle, selon laquelle un magistrat du premier grade ne peut être promu au deuxième grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de sept ans (à l'exception de la Cour de cassation). Il ajoute qu'un magistrat du premier grade ne peut être promu au deuxième grade dans la cour d'appel où il exerce la fonction de conseiller ou de substitut général.

Cet ajout va dans le sens des préconisations formulées par le rapport du comité des EGJ, c'est-à-dire valoriser des parcours de carrière moins verticaux, au cours desquels le magistrat peut effectuer des allers-retours entre la première instance et la juridiction d'appel.

Le 2^o modifie l'article 3 de l'ordonnance statutaire pour intégrer les présidents de chambre de l'instruction à la liste des postes placés hors hiérarchie. Cette modification de l'article 3, alors même que celui-ci est abrogé par le 3^o du présent article, s'explique par le fait que les deux alinéas ont des entrées en vigueur distinctes. L'article 12 du présent projet de loi organique prévoit ainsi une entrée en vigueur immédiate pour le 2^o, et une entrée en vigueur différée pour le 3^o.

Cet ajout à l'article 3 permet de prévoir explicitement que les postes de présidents de chambre de l'instruction sont des postes placés hors hiérarchie.

d. Introduction d'un délai de retour après l'exercice de fonctions spécialisées ou en cas de passage du siège au parquet au sein d'une même juridiction

Le 8^o introduit un nouvel article 28-4 au sein de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, afin de prévoir un délai de retour au sein d'une même juridiction dans certains cas précis.

Le premier alinéa fixe un délai de cinq ans avant qu'un magistrat ayant exercé l'une des fonctions spécialisées mentionnées à l'article 28-3 ⁽¹⁾ pendant plus de neuf ans ne puisse revenir exercer cette même fonction au sein de la même juridiction.

Le délai de neuf ans a été fixé pour que l'obligation de mobilité s'articule avec la durée maximale d'exercice sur une fonction spécialisée, fixée à dix ans.

Le deuxième alinéa fixe un délai de cinq ans avant qu'un magistrat ayant exercé des fonctions de magistrat du parquet au sein d'une juridiction puisse être nommé dans cette même juridiction sur une fonction de magistrat du siège. Le délai court à compter de la cessation de fonctions au sein de la juridiction.

(1) Juge des libertés et de la détention, juge d'instruction, juge des enfants et juge de l'application des peines, juge des contentieux de la protection.

En sens inverse, le troisième alinéa fixe un délai de cinq ans avant qu'un magistrat ayant exercé des fonctions de magistrat du siège au sein d'une juridiction puisse être nommé dans cette même juridiction sur une fonction de magistrat du parquet. Le délai court à compter de la cessation de fonctions au sein de la juridiction.

Ces deux derniers alinéas procèdent ainsi à l'inscription au niveau organique d'une règle qui, en pratique, est déjà appliquée par la direction des services judiciaires et le CSM.

e. Durée limitée des fonctions à l'inspection générale de la justice et transparence de la nomination de son chef

L'article 3 du présent projet de loi organique met fin à l'absence de transparence sur la nomination du chef de l'inspection générale de la justice. L'article 37-1 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, qui prévoyait que les projets de nomination à des fonctions hors hiérarchie et la liste des candidats à ces fonctions étaient transmis notamment au CSM et aux chefs de juridictions, prévoyait explicitement une exception pour les fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspecteur général de la justice. Le 13° de l'article 3 procède en conséquence à son abrogation.

Cette abrogation s'articule avec la nouvelle rédaction de l'article 35 de cette ordonnance, qui prévoit la communication au CSM et aux chefs de juridiction du projet de nomination à une fonction du troisième grade et de la liste des candidats à cette fonction.

Le 17° introduit un nouvel article 38-3 au sein de l'ordonnance, afin d'instaurer une durée limitée des fonctions à l'inspection générale de la justice et de prévoir le retour en juridiction.

Le premier alinéa du I prévoit que la durée d'exercice des fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, est de sept années, sans possibilité de renouveler ou de proroger.

Les trois alinéas suivants fixent la procédure d'affectation en juridiction du magistrat, qui est menée en trois temps. Neuf mois avant la fin de la septième année d'exercice, le magistrat chef de l'inspection générale de la justice formule des souhaits d'affectation dans trois juridictions au moins, appartenant à des ressorts de cour d'appel différents ou à la Cour de cassation. Ces souhaits ne peuvent pas porter exclusivement sur les fonctions mentionnées à l'article 39-1 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, soit les fonctions du siège et du parquet de la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel et de procureur général près ladite cour et de premier président de chambre d'une cour d'appel et de premier avocat général près ladite cour.

Le garde des Sceaux peut, six mois avant l'expiration de la septième année d'exercice, inviter le magistrat chef de l'inspection générale de la justice à présenter trois nouvelles demandes d'affectation.

Si le magistrat n'a pas formulé de demandes, ou que ces demandes n'ont pas été satisfaites, alors le garde des Sceaux lui propose une affectation, à égalité de niveau hiérarchique, à des fonctions du parquet dans trois juridictions. Le magistrat dispose d'un délai d'un mois pour accepter la proposition d'affectation ; à défaut, il est nommé dans l'une des trois affectations proposées.

Le premier alinéa du II limite la durée d'exercice des fonctions d'inspecteur général de la justice et d'inspecteur de la justice à dix ans ; elle empêche en outre tout renouvellement et toute prorogation.

Les trois alinéas suivants fixent la procédure d'affectation du magistrat en juridiction, qui est similaire à celle prévue pour le chef de l'inspection générale de la justice. Le magistrat formule des demandes d'affectation dans trois juridictions appartenant à des ressorts de cour d'appel différents, et peut se voir proposer des affectations à des fonctions du parquet lorsque ses demandes ne sont pas satisfaites ou lorsqu'il n'en a pas formulé.

Le nombre de magistrats à l'Inspection générale de la justice qui seront concernés par ces dispositions s'élève à 41. Parmi eux, trois y exercent leurs fonctions depuis plus de dix ans, dont un depuis près de vingt ans.

L'étude d'impact indique également que les expériences à l'inspection générale de la justice seront comptabilisées au titre de la mobilité statutaire, ce qui est de nature à valoriser le passage par l'inspection.

Cette limitation des fonctions à l'inspection générale de la justice est cohérente avec les règles pour les services d'inspection générale ou de contrôle, définies par le décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. L'article 6 du décret limite la durée d'exercice du chef d'un service d'inspection générale ou de contrôle à cinq ans, renouvelable pour trois ans.

f. Modernisation des positions administratives et fixation des conditions de réintégration après une mobilité

Du 26° au 32°, les dispositions relatives aux magistrats en mobilité statutaire sont modernisées et les conditions de réintégration dans le corps précisées.

Le 26° modifie l'article 67 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 pour supprimer la référence à la position « sous les drapeaux » et substituer à la notion « en service détaché » la notion de « détachement ».

Le 27° remplace la totalité des dispositions de l'article 71 de cette ordonnance, qui portent sur la réintégration à l'issue d'une période de disponibilité, par des dispositions sur la mobilité statutaire des magistrats.

Le I prévoit que pour accéder aux fonctions du troisième grade mentionnées à l'article 39-1 de l'ordonnance ⁽¹⁾, les magistrats doivent avoir accompli une mobilité statutaire d'au moins deux ans, après au moins quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire.

Le II énumère les situations correspondant à une mobilité statutaire :

- magistrat en position de détachement ;
- magistrat en position de disponibilité pour exercer, dans le secteur public ou le secteur privé, des fonctions d'un niveau comparable ;
- magistrat faisant l'objet d'une mise à disposition.

Le CSM se prononce sur l'accomplissement de la mobilité statutaire (III). Au terme de cette mobilité, les magistrats sont réintégrés de droit dans le corps judiciaire, et les années en mobilité sont assimilées à des services effectifs dans le corps judiciaire (IV).

Le V énumère les cas où un magistrat est réputé avoir effectué sa mobilité statutaire :

- lorsqu'il justifie d'au moins sept années d'activité professionnelle de niveau comparable avant son entrée dans le corps judiciaire ;
- lorsqu'il a exercé les fonctions de substitut ou premier substitut à l'administration centrale du ministère de la justice pendant au moins trois ans ;
- lorsqu'il a exercé les fonctions d'inspecteur de la justice.

Le 28° procède à une coordination au sein de l'article 72 de l'ordonnance statutaire.

Le 29° insère un nouvel article, le 72-1, au sein de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958. Celui-ci institue une procédure de réintégration à l'issue d'une période de disponibilité, qui se déroule ainsi :

(1) *Magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation (à l'exception des fonctions de conseiller référendaire, d'avocat général référendaire et d'auditeur), premier président d'une cour d'appel et procureur général près ladite cour, premier président de chambre d'une cour d'appel et premier avocat général près ladite cour, ou encore inspecteur général, chef de l'inspection générale et inspecteur général de la justice.*

– neuf mois au plus tard avant l’expiration de sa disponibilité, le magistrat, s’il ne renouvelle pas celle-ci, fait connaître au garde des Sceaux au moins trois choix d’affectation dans au moins trois juridictions différentes ⁽¹⁾ ;

– six mois au plus tard avant l’expiration de la disponibilité, le garde des Sceaux peut inviter le magistrat à formuler trois demandes supplémentaires d’affectation dans trois autres juridictions ;

– à l’expiration de sa disponibilité, le magistrat est réintégré dans le corps judiciaire et nommé sur l’une des fonctions qui ont fait l’objet de ses demandes.

Le garde des Sceaux peut proposer au magistrat une affectation dans trois juridictions si celui-ci n’a pas exprimé de demande, ou si aucune des demandes formulées ne peut être satisfaite. À défaut d’acceptation dans un délai d’un mois, le magistrat est nommé dans l’une des juridictions aux fonctions qui lui ont été proposées.

Une procédure spécifique est prévue pour les magistrats qui occupaient un emploi du siège de la Cour de cassation, de premier président de cour d’appel ou de président de tribunal judiciaire au moment de leur disponibilité : s’ils souhaitent réintégrer le corps judiciaire sur l’un de ces emplois, alors ils doivent adresser leur candidature au CSM au plus tard sept mois avant l’expiration de la disponibilité.

Ces dispositions ne s’appliquent pas lorsque le magistrat sollicite sa réintégration avant l’expiration de sa période de disponibilité : celui-ci doit accepter l’un des trois postes proposés, sous réserve d’être admis à cesser ses fonctions ou à faire valoir ses droits à la retraite.

Le 30° remplace les dispositions de l’article 72-2 de l’ordonnance, qui portent sur le reclassement indiciaire d’un magistrat réintégrant le corps judiciaire à l’issue d’un détachement, par des dispositions instituant une procédure de réintégration à l’expiration de cette position.

La procédure de réintégration dans le corps judiciaire à l’issue d’un détachement est similaire à celle prévue pour les personnes en disponibilité.

Deux particularités peuvent être soulignées. L’article 72-2 mentionne ainsi une réintégration immédiate dans le corps judiciaire à l’expiration du détachement, alors que l’article 72-1 sur la mise en disponibilité mentionne simplement une réintégration dans le corps judiciaire.

La deuxième spécificité est celle qui veut qu’à l’issue du détachement, lors de la réintégration du magistrat dans le corps judiciaire, il est tenu compte de l’échelon qu’il a atteint pendant son détachement, sous réserve que celui-ci soit plus favorable. Cette prise en compte est déjà prévue dans le droit actuel, à l’article 72-2 de l’ordonnance.

(1) Pour les magistrats inscrits au tableau d’avancement, ces demandes ne peuvent porter exclusivement sur des emplois du grade supérieur.

Le 31° modifie l'article 72-3 de la même ordonnance, qui concerne la réintégration des magistrats placés en position de congé parental.

Le I prévoit que le magistrat est réintégré de plein droit, au besoin en surnombre, dans son corps d'origine. Il distingue ensuite deux cas selon la durée du congé parental.

Le III fixe les conditions de réintégration lorsque le congé parental ne dure pas plus de six mois. Le magistrat est alors réaffecté dans son dernier emploi par un décret de nomination pris après avis du CSM, mais sans qu'il y ait eu au préalable une diffusion de la transparence, ce qui permet d'envisager une réintégration dans un délai compris entre deux et six mois.

Dans les cas où le congé parental dure plus de six mois, la procédure, fixée au IV, est la suivante :

– cinq mois au plus tard avant l'expiration du congé parental, le magistrat formule au moins trois choix d'affectation dans au moins trois juridictions différentes ⁽¹⁾ ;

– quatre mois au plus tard avant l'expiration du congé parental, le garde des Sceaux peut inviter le magistrat à présenter trois demandes supplémentaires, dans trois autres juridictions.

Si le magistrat n'a exprimé aucune demande, ou qu'aucune de ses demandes n'a pu être satisfaite, le garde des Sceaux lui propose une affectation dans trois juridictions. À défaut d'acceptation dans un délai d'un mois, le magistrat est nommé sur l'un des postes proposés.

Le magistrat qui présente une demande d'affectation dans la juridiction où il exerçait auparavant est nommé de droit dans cette juridiction. S'il est nommé en surnombre, le premier poste vacant au sein de la juridiction après son arrivée lui échoit.

Le 32° modifie l'article 76-2 de l'ordonnance statutaire, afin d'intégrer les modifications liées à la réforme des corps de la haute fonction publique. La rédaction issue du présent projet de loi organique prévoit la possibilité pour les magistrats d'être détachés, intégrés après détachement, ou nommés au tour extérieur dans tous les corps et cadres d'emplois de catégorie A et de niveau comparable à celui du corps judiciaire.

g. Recul de la limite d'âge pour le maintien en activité en surnombre

Le 34° de l'article 3 du présent projet de loi organique apporte quatre modifications à l'article 76-1-1 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958.

(1) Pour les magistrats inscrits au tableau d'avancement, ces demandes ne peuvent porter exclusivement sur des emplois du grade supérieur.

En premier lieu, aux premier et quatrième alinéas de l'article 76-1-1, il repousse la limite d'âge d'activité et la fixe à soixante-dix ans pour les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de la Cour de cassation et pour les magistrats du siège et du parquet des cours d'appel et des tribunaux judiciaires, les magistrats du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice.

En deuxième lieu, le *b)* du 34° ouvre la possibilité pour les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation d'être maintenus en activité pour exercer les fonctions sur lesquelles ils sont mis à disposition ou détachés, alors que la rédaction actuelle de l'article 76-1-1 prévoit simplement l'exercice des fonctions de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation.

En troisième lieu, le *c)* du 34° ouvre la possibilité, pour les magistrats du siège et du parquet des cours d'appel et des tribunaux judiciaires, les magistrats du cadre de l'administration centrale et les magistrats exerçant à l'inspection générale de la justice d'être maintenus en activité pour exercer les fonctions sur lesquelles ils sont mis à disposition ou détachés.

Enfin, le *d)* du 34° supprime l'impossibilité pour les magistrats en position de détachement d'être maintenus en activité.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté deux amendements en commission et deux amendements en séance.

L'amendement COM-44, déposé par les rapporteurs, instaure une durée minimale d'affectation de trois ans et une durée maximale d'affectation de dix ans pour l'ensemble des magistrats.

Le dispositif proposé reprend les articles 2 et 3 de la proposition de loi organique pour le redressement de la justice déposée par M. Philippe Bas au Sénat le 18 juillet 2017. Cette proposition de loi était elle-même issue des travaux de la commission des lois du Sénat sur la réforme de la justice, exposés dans un rapport d'information déposé le 4 avril 2017 ⁽¹⁾.

Faisant le constat d'une mobilité très importante dans la magistrature, pouvant être source de désorganisation pour les juridictions, le rapport proposait de mieux encadrer le régime de mobilité, en prévoyant des règles de durée minimale et maximale d'exercice.

Le dispositif proposé par l'amendement met en œuvre cette recommandation, en procédant à plusieurs modifications de l'ordonnance statutaire.

(1) *Rapport d'information n° 495 déposé le 4 avril 2017, « Cinq ans pour sauver la justice ! », de M. Philippe Bas, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois du Sénat.*

En premier lieu, il insère au sein de l'ordonnance du 22 décembre 1958 un nouvel article 3-1-1, qui prévoit qu'aucun magistrat ne peut être affecté moins de trois ans et plus de dix ans dans la même juridiction. Une dérogation est possible, sur avis motivé du CSM, soit pour des raisons personnelles ou professionnelles, soit pour garantir l'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière.

Le II de ce nouvel article 3-1-1 organise la mise en œuvre de l'obligation, pour un magistrat, de quitter une juridiction après dix années en son sein : celui-ci doit faire connaître ses souhaits d'affectation au plus tard neuf mois avant la fin de sa dixième année. S'il ne le fait pas, le garde des Sceaux peut alors lui proposer une affectation à égalité de niveau hiérarchique dans trois juridictions. À défaut d'accepter, il est nommé dans l'une des affectations offertes.

Le III de ce nouvel article 3-1-1 prévoit que la nomination peut être prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif budgétaire du grade du magistrat concerné par le changement d'affectation.

En deuxième lieu, il introduit à l'article 28 de la même ordonnance l'exigence de durée minimale d'affectation de trois ans pour les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire. Il prévoit la possibilité de déroger à cette règle dans les mêmes conditions que celles mentionnées au II du nouvel article 3-1-1. La durée maximale d'affectation de dix années est déjà prévue par l'article 28 dans sa rédaction actuelle.

En troisième lieu, il introduit à l'article 28-3 de l'ordonnance une durée minimale d'exercice, dans la même juridiction, de quatre années pour les fonctions spécialisées de juge des libertés et de la détention, de juge d'instruction, de juge des enfants, de juge de l'application des peines ou de juge des contentieux de la protection. La possibilité de déroger à cette règle sur avis motivé du CSM est prévue. Une durée maximale d'affectation de dix ans est déjà prévue par l'article 28-3 dans sa rédaction actuelle.

En quatrième lieu, il introduit à l'article 37 de l'ordonnance une durée minimale d'exercice de trois années pour les fonctions de premier président d'une même d'appel, durée minimale à laquelle il peut être dérogé sur avis motivé du CSM. Une durée maximale d'exercice de sept années est déjà prévue pour les fonctions de premier président dans une même cour d'appel.

En cinquième lieu, il introduit à l'article 38-1 de l'ordonnance une durée minimale d'exercice de trois années pour les fonctions de procureur général près une même cour d'appel, durée minimale à laquelle il peut être dérogé sur avis motivé du CSM. Une durée maximale d'exercice de sept années est déjà prévue pour les fonctions de procureur général près une même cour d'appel.

En sixième lieu, il introduit à l'article 38-2 de l'ordonnance une durée minimale d'exercice de trois années pour les fonctions de président ou de procureur de la République d'un même tribunal judiciaire ou de première instance, durée

minimale à laquelle il peut être dérogé sur avis conforme du CSM. Une durée maximale d'exercice de sept années est déjà prévue pour les fonctions de président ou procureur de la République d'un même tribunal judiciaire dans la rédaction actuelle de l'article 38-2.

En septième lieu, il modifie l'article 39-2 de l'ordonnance, introduit par le présent projet de loi organique, qui concerne le ratio d'emplois vacants de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation devant être pourvus par la nomination de magistrats de troisième grade ayant exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire pendant au moins huit ans. Il assouplit la condition d'avancement exigée, en prévoyant que les magistrats susceptibles d'être nommés sur ces postes doivent appartenir au deuxième grade.

Les autres amendements adoptés à cet article par le Sénat, également à l'initiative des rapporteurs de sa commission des lois, ont un caractère rédactionnel ou procèdent à des coordinations.

*

* *

Article 4

(art 27-2 [nouveau])

Priorité d'affectation

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 du projet de loi organique insère un nouvel article dans l'ordonnance statutaire qui crée une priorité d'affectation pour les magistrats ayant exercé des fonctions sur des emplois peu attractifs.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement en commission qui supprime l'obligation, pour le magistrat qui modifie ses souhaits d'affectation prioritaire, de le faire sans délai.

1. L'état du droit

L'évolution de carrière des magistrats est encadrée par des règles statutaires et des règles de gestion suivies par le Conseil supérieur de la magistrature et la direction des services judiciaires.

Ainsi, un magistrat ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de sept ans (deuxième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance statutaire). L'article 28-3 de l'ordonnance statutaire limite également la durée pendant laquelle un magistrat peut exercer certaines fonctions spécialisées.

Les différents rapports d'activité du CSM montrent sa préoccupation constante de trouver un équilibre entre la mobilité professionnelle des magistrats et la stabilité dans les juridictions. Il rappelle ainsi dans son rapport de 2022 qu'il

« *veille à assurer un juste équilibre entre la nécessaire mobilité des magistrats et le risque de “ nomadisme judiciaire ”, néfaste au fonctionnement des juridictions et à la qualité du service rendu aux justiciables* » ⁽¹⁾.

Le Conseil supérieur de la magistrature énumère par ailleurs les critères d'examen des transparences qui ne relèvent pas des règles statutaires, parmi lesquels :

– la durée d'affectation minimale dans les fonctions, portée de deux à trois ans pour tous les magistrats à compter du 1^{er} janvier 2021 ;

– l'exigence de mobilité géographique pour bénéficier d'un avancement, avec des exceptions pour le passage du second au premier grade dans les juridictions souffrant d'un problème d'attractivité ;

– l'observation d'un délai de cinq ans entre tout passage du siège au parquet au sein d'une même juridiction (et inversement).

À ces règles s'ajoutent les priorités d'affectation, qui sont rappelées dans l'étude d'impact du présent projet de loi organique :

– les magistrats placés, après deux ans d'exercice, peuvent être nommés à leur demande à l'un des tribunaux judiciaires du ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés (neuvième alinéa de l'article 3-1 de l'ordonnance statutaire) ;

– les conseillers référendaires et les avocats généraux référendaires peuvent formuler des demandes d'affectation dans les conditions prévues à l'article 28-1 de l'ordonnance statutaire ;

– des mécanismes de décharge existent pour les fonctions de chef de juridiction et les fonctions spécialisées (articles 28-2, 28-3, 37, 38-1, 38-2 de l'ordonnance statutaire) ;

– les magistrats qui reviennent à l'issue d'une période de mobilité statutaire peuvent être réintégrés dans la juridiction dans laquelle ils exerçaient précédemment s'ils le demandent (sixième alinéa de l'article 76-4 de l'ordonnance statutaire) ;

– les magistrats placés en congé parental sont réintégrés dans l'une des fonctions qui ont fait l'objet de leurs demandes (cinquième alinéa de l'article 72-3 de l'ordonnance statutaire).

Le Conseil constitutionnel est attentif à ce que les différences de traitement entre les magistrats soient en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Dans une décision du 21 février 1992, le Conseil rappelait ainsi que « *dans l'exercice de sa compétence, le législateur organique doit se conformer aux règles et principes de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, doivent être respectés, non seulement le principe de l'indépendance judiciaire et la règle de l'inamovibilité des*

(1) Conseil supérieur de la magistrature, rapport d'activité 2022.

magistrats du siège, comme l'exige l'article 64 de la Constitution, mais également le principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière, qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »⁽¹⁾.

Il a ainsi déclaré contraire à la Constitution une disposition prévoyant un régime spécifique pour les magistrats détachés dans certains emplois, considérant que l'alinéa instituait une différence de situation ne reposant pas sur une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi et qui n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général⁽²⁾.

Un déficit récurrent de candidatures est constaté pour certains territoires et/ou certaines fonctions. Les postes sont donc offerts aux sortants d'école. À titre d'exemple, cinq postes étaient ouverts dans le ressort de la Cour d'appel de Cayenne et deux au tribunal judiciaire de Mamoudzou pour la promotion 2021 de l'École nationale de la magistrature.

La direction des services judiciaires travaille à trouver des leviers pour améliorer l'attractivité de ces territoires et ainsi attirer les magistrats expérimentés. La priorité d'affectation pour les magistrats exerçant dans certains territoires, expérimentée depuis juin 2021, constitue l'un de ces leviers.

Dès leur nomination sur un poste identifié comme souffrant d'un manque d'attractivité, les magistrats signent un contrat de mobilité avec la direction des services judiciaires et le Conseil supérieur de la magistrature, dans lequel ils formulent plusieurs demandes d'affectation, dans plusieurs juridictions.

35 engagements d'affectations prioritaires ont été pris à ce jour, répartis ainsi :

- 15 magistrats nommés à Mamoudzou ;
- 2 magistrats nommés à Saint-Martin ;
- 1 magistrat nommé à Saint-Laurent-du-Maroni ;
- 1 magistrat nommé à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- 13 magistrats nommés à Cayenne ;
- 3 magistrats nommés à Bastia.

L'article 4 élève au niveau organique la priorité d'affectation pour certains emplois.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 92-305 DC, 21 février 1992.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-732 DC, 28 juillet 2016.

2. Le projet de loi organique initial

L'article 4 du présent projet de loi organique insère un nouvel article 27-2 au sein de l'ordonnance statutaire qui prévoit les conditions dans lesquelles les magistrats peuvent bénéficier d'une priorité d'affectation.

Les magistrats nommés sur des emplois présentant des difficultés particulières de recrutement bénéficieront d'une priorité d'affectation s'ils exercent leurs fonctions pendant une durée minimale qui sera fixée par décret en Conseil d'État (II). Le directeur des services judiciaires envisage de fixer cette limite à trois ans.

La liste de ces emplois sera fixée par arrêté du garde des Sceaux, après avis de la commission d'avancement (II). Selon le directeur des services judiciaires, le critère retenu sera celui du déficit structurel d'attractivité. La liste envisagée recouperait celle des territoires concernés par l'expérimentation.

Le magistrat, avant sa nomination sur un des emplois listés comme rencontrant des problèmes d'attractivité, indique au garde des sceaux une liste comprenant au moins cinq affectations qu'il souhaiterait obtenir après cet emploi, dans au moins trois juridictions différentes ⁽¹⁾ (I). Ces demandes d'affectation ne peuvent pas toutes porter sur des emplois du grade supérieur, ni sur les emplois du troisième grade accessibles après trois ans d'exercice et une période de mobilité (comme prévu à l'article 39-1).

Le Conseil supérieur de la magistrature est destinataire de ces demandes d'affectation en même temps que du projet de nomination du magistrat dans l'emploi rencontrant des difficultés de recrutement (I).

Au terme de la durée minimale d'exercice fixée par décret, les magistrats sont nommés dans l'une des affectations demandées par eux avant leur nomination. La nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif budgétaire à l'échelon hiérarchique concerné et en surnombre de l'effectif organique de la juridiction. Le surnombre est résorbé dès la première vacance dans cette juridiction (II).

Une fois nommés, les magistrats peuvent indiquer sans délai trois nouvelles affectations au moins au garde des sceaux, s'ils justifient d'une évolution de leur situation personnelle ou familiale (III). Ces modifications sont communiquées au CSM. Cette disposition introduit une dose de flexibilité dans le dispositif et permet de ne pas fixer strictement les choix du magistrat.

Les conditions d'application de l'article, notamment la durée minimale d'exercice requise pour faire valoir une priorité d'affectation, seront déterminées par décret en Conseil d'État.

(1) L'étude d'impact précise que les juridictions concernées doivent être du 1^{er} ou du 2nd degré.

L'étude d'impact indique que parmi les différentes priorités statutaires, celle dont bénéficient les magistrats placés sera prioritaire.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté un amendement en commission. L'amendement COM-46, déposé par les rapporteurs, modifie l'alinéa relatif à la modification par le magistrat de ses souhaits d'affectation prioritaire. Il supprime la nécessité prévue dans le texte initial de faire cette modification sans délai.

*

* *

Article 5

Affectation temporaire de magistrats hors de leur juridiction de nomination

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article élève au niveau organique divers dispositifs organisant l'affectation temporaire de magistrats hors de leur juridiction de nomination. Il crée également deux nouveaux dispositifs de délégation de magistrats, pour faciliter le renforcement temporaire de juridictions en difficulté.

L'accord donné par le magistrat délégué à la délégation a été ajouté dans les divers dispositifs de délégation existants et créés.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté trois amendements en commission et aucun amendement en séance. Il est revenu sur deux nouveaux dispositifs de délégation, dont celui permettant de déléguer des magistrats des cours d'appel de Paris et d'Aix-en-Provence vers les juridictions d'outre-mer et de Corse.

1. L'état du droit

Plusieurs dispositions encadrent l'affectation temporaire de magistrats hors de leur juridiction de nomination pour renforcer des juridictions ou remplacer des magistrats empêchés.

a. La délégation des magistrats au niveau du ressort d'une cour d'appel

L'article L. 121-4 du code de l'organisation judiciaire organise les modalités de délégation de magistrats au niveau du ressort de la cour d'appel.

Le premier président peut y avoir recours dans trois hypothèses :

– une vacance d'emploi ;

- un empêchement ;
- lorsque le renforcement temporaire et immédiat apparaît indispensable pour assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable.

Par ordonnance, il peut ainsi déléguer les présidents de chambres et les conseillers de la cour d'appel, ainsi que les juges des tribunaux judiciaires, pour exercer des fonctions judiciaires dans les tribunaux du ressort de la cour d'appel.

Le deuxième alinéa de l'article L. 121-4 limite la fréquence à laquelle les magistrats peuvent être délégués à cinq fois au cours de la même année judiciaire. La durée totale de ces délégations ne peut excéder trois mois.

Une dérogation à cette durée maximale existe pour les magistrats désignés pour exercer les fonctions de juge de l'expropriation : la délégation ne doit alors pas excéder six mois.

L'ordonnance prise par le premier président doit préciser :

- le motif de la délégation ;
- la durée de la délégation ;
- la nature des fonctions exercées par le magistrat délégué.

S'il n'existe pas de dispositif similaire général pour déléguer des magistrats des juridictions du premier degré vers la cour d'appel de leur ressort, l'article R. 312-4 du code de l'organisation judiciaire prévoit cette possibilité dans les départements d'outre-mer.

b. La gestion des arrêts à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna

À Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna, les dispositions de délégation en cas d'absence sont similaires.

En première instance, en cas de vacance de poste, d'absence, d'empêchement ou d'incompatibilité légale, les fonctions de magistrat sont exercées par le président du tribunal supérieur d'appel (article L. 513-3 du code de l'organisation judiciaire).

Lorsque celui-ci ne peut intervenir, les fonctions de magistrat du tribunal de première instance sont assurées par un magistrat du siège, désigné par le premier président de la Cour d'appel de Paris sur une liste arrêtée par lui pour chaque année civile (I de l'article L. 513-4 du même code).

Si celui-ci ne peut pas se déplacer, alors il préside l'audience depuis un autre point du territoire de la République, relié à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle (II de l'article L. 513-4 du même code).

Le même mécanisme est prévu pour le tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon aux articles L. 513-7 et L. 513-8 de ce code.

Dans les îles Wallis et Futuna, en cas de vacance de poste du président du tribunal de première instance de Mata-Utu, d'absence, d'empêchement ou d'incompatibilité légale, les fonctions de ce magistrat sont exercées par un magistrat du siège désigné par le premier président de la cour d'appel de Nouméa (I de l'article L. 532-17 du même code).

Si celui-ci ne peut se déplacer, alors il préside l'audience depuis un autre point du territoire de la République, relié à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle (II de l'article L. 532-17).

2. Le projet de loi organique initial

Le présent article renforce les garanties apportées aux dispositifs statutaires d'affectation temporaire de magistrats hors de leur juridiction de nomination, en les élevant au niveau organique. Il crée également un dispositif de délégation de magistrats en outre-mer et en Corse pour une durée ne pouvant excéder trois mois.

a. La création d'un dispositif de délégation générale entre les tribunaux de judiciaires d'un ressort et leur cour d'appel, au bénéfice de cette dernière

Le 1^o remplace l'article L. 121-4 du code de l'organisation judiciaire par un article LO. 121-4, qui reproduit les dispositions relatives à la délégation de magistrats par le premier président de la cour d'appel, en ajoutant certains éléments et en procédant à des modifications :

- la délégation doit se faire avec l'accord du magistrat ;
- dans la durée maximale des délégations doivent être prises en compte également les nouvelles possibilités de délégations ouvertes par les articles LO. 121-4-1 et LO. 121-5 du même code.

Le 2^o insère un nouvel article LO. 121-4-1 au sein du code de l'organisation judiciaire, qui prévoit la possibilité pour des magistrats du premier degré de renforcer la cour d'appel, sur le modèle des délégations prévues de la cour d'appel vers les tribunaux judiciaires.

Le critère pour que le premier président puisse procéder par ordonnance à la délégation de magistrats est la nécessité pour la cour d'appel d'être renforcée temporairement et immédiatement, afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable. Il ne peut le faire en cas de vacance d'emploi ou d'empêchement.

Le premier président peut alors, par ordonnance, déléguer les magistrats du siège des tribunaux judiciaires du ressort pour exercer, avec leur accord, des fonctions judiciaires à la cour d'appel.

Les limites temporelles fixées à ces délégations sont les mêmes que celles prévues à l'article LO. 121-4.

Le 4° insère trois nouveaux articles au sein du code de l'organisation judiciaire, pour prévoir un dispositif de délégation de magistrats du parquet vers et en provenance de la cour d'appel, qui est similaire à celui existant pour les magistrats du siège.

L'article LO. 122-5 prévoit ainsi que, dans les trois cas prévus à l'article LO. 121-4 (vacance, empêchement, renforcement temporaire), le procureur général peut déléguer, avec son accord, un magistrat du parquet général ou un magistrat du parquet du tribunal judiciaire du ressort de la cour d'appel pour remplir les fonctions du ministère public près les tribunaux du ressort de cette cour.

Si l'article limite la durée totale de la délégation à trois mois sur une période de douze mois consécutifs, il ne prévoit pas de limitation sur la fréquence de ces délégations.

L'article LO. 122-6 du code de l'organisation judiciaire prévoit un dispositif de délégation pour renforcer la cour d'appel, afin d'assurer le traitement raisonnable du contentieux. Le procureur général peut alors, avec son accord, déléguer le magistrat du parquet d'un tribunal judiciaire du ressort de la cour d'appel pour remplir les fonctions du ministère public près cette cour.

Ce dispositif reprend celui prévu actuellement à l'article R. 122-3 du même code.

L'article LO. 122-7 du code de l'organisation judiciaire prévoit un cas de délégation lors des week-ends et des congés annuels : le procureur général peut alors désigner, après avis des procureurs de la République concernés, un magistrat du parquet d'un tribunal judiciaire de son ressort pour exercer les compétences du ministère public près d'un ou deux tribunaux judiciaires du ressort.

Ce dispositif reprend celui prévu actuellement à l'article R. 122-4 du même code.

b. La possibilité de déléguer des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et des magistrats exerçant à titre temporaire

Le 3° insère un nouvel article LO. 121-5 au sein du code de l'organisation judiciaire, pour permettre la délégation par le premier président de magistrats exerçant à titre temporaire et de magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (mentionnées à l'article 41-25 de l'ordonnance n° 58-1270 du

22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature), au sein des tribunaux judiciaires d'un ressort de cour d'appel.

Cette délégation est possible seulement lorsque le renforcement d'une juridiction est indispensable pour assurer le traitement raisonnable du contentieux, et non en cas de vacance d'emploi ou d'empêchement.

Les magistrats délégués ne peuvent l'être plus de trois fois sur une période de douze mois consécutifs, et ces délégations ne doivent pas excéder trois mois.

c. La création d'un nouveau dispositif de délégation de magistrats en outre-mer et en Corse

Le 5° crée un dispositif de délégation de magistrats dans les juridictions d'outre-mer et de Corse, en insérant un nouvel article LO. 125-1 au sein du titre du code de l'organisation judiciaire relatif aux règles générales d'organisation et de fonctionnement des juridictions judiciaires.

Ce dispositif de délégation doit être déclenché dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Il est encadré à plusieurs titres :

– il s'applique seulement lorsque les dispositifs de délégation, suppléance et remplacement prévus par ce code ne sont pas applicables dans la collectivité concernée, ou lorsque leur application est insuffisante pour assurer la continuité du service public de la justice et le renforcement temporaire et immédiat d'une juridiction ;

– la délégation est demandée par le premier président ou le procureur général d'une cour d'appel située en outre-mer ou en Corse ;

– les magistrats du siège ou du parquet du ressort des cours d'appel de Paris et d'Aix-en-Provence désignés doivent l'être avec leur accord ;

– ces magistrats auront été préalablement inscrits sur une liste arrêtée par leurs chefs de cour au moins une fois par année civile ;

– la période durant laquelle ces magistrats complètent les effectifs des juridictions ne peut excéder trois mois ;

– un magistrat ne peut être délégué pour une durée excédant trois mois sur une période de douze mois consécutifs, en prenant en compte les délégations dans le ressort d'une cour d'appel.

La décision de délégation précise la durée et le motif de la délégation, ainsi que les fonctions exercées par le magistrat délégué.

Le cinquième alinéa de l'article LO. 125-1 précise que, si le ou les magistrats désignés ne peuvent se déplacer, alors ils participent à l'audience et au

délibéré du tribunal depuis un point du territoire de la République, relié à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.

Un dispositif similaire était déjà prévu dans la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Il avait été censuré par le Conseil constitutionnel, celui-ci considérant qu'un tel dispositif relevait du niveau organique. Il soulignait ainsi, dans son considérant 387 : « *s'il est loisible au législateur de prévoir les conditions et les limites dans lesquelles des magistrats du siège, des magistrats exerçant à titre temporaire ou des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles peuvent être provisoirement délégués au sein d'autres juridictions que celle dans laquelle ils ont été nommés, pour une durée annuelle pouvant aller jusqu'à trois mois, de telles dispositions mettent en cause le statut des magistrats et relèvent donc d'une loi organique* » ⁽¹⁾.

Le présent article 5 tire les conséquences de cette décision, en introduisant une nouvelle fois cette disposition, mais cette fois dans un projet de loi organique et non dans un projet de loi ordinaire.

d. Les particularités de certains territoires d'outre-mer

- Le département de Mayotte

Le 7° rétablit un article LO. 314-2 au sein du code de l'organisation judiciaire, dans le chapitre comportant les dispositions particulières au département de Mayotte. Celui-ci prévoit la possibilité, pour le procureur général, de déléguer ses fonctions auprès de la chambre d'appel :

- à un magistrat du parquet général près la cour d'appel, avec son accord ;
- à un magistrat du parquet du tribunal judiciaire, avec son accord.

- Saint-Pierre-et-Miquelon

Le 8° élève au niveau organique l'article L. 513-3 du même code, qui prévoit un dispositif de remplacement au sein du tribunal de première instance de Saint-Pierre-et-Miquelon, en y substituant un article LO. 513-3. Aucune modification de fond n'est apportée.

Le 9° élève au niveau organique l'article L. 513-4 de ce code, qui détaille les modalités de délégation, en le remplaçant par un article LO. 513-4. Il ajoute simplement que la délégation du magistrat du siège désigné par le premier président de la cour d'appel de Paris doit se faire avec son accord.

Le 10° élève au niveau organique l'article L. 513-7 du même code, qui prévoit un dispositif de remplacement au sein du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon, en le remplaçant par un article LO. 513-7. Aucune modification de fond n'est apportée.

(1) *Décision n° 2019-778 DC sur la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.*

Enfin, le 11° élève au niveau organique l'article L. 513-8 de ce code, qui détaille les modalités de délégation au sein du tribunal supérieur d'appel, en le remplaçant par un article LO. 513-8. Il ajoute simplement que la délégation du magistrat du siège désigné par le premier président de la cour d'appel de Paris doit se faire avec son accord.

- Îles Wallis et Futuna

Le 12° élève au niveau organique l'article L. 532-17 du même code, qui détaille les modalités de remplacement du président du tribunal de première instance de Mata-Utu, en y substituant un article LO. 532-17.

Le 13° élève au niveau organique l'article L. 532-18 de ce code, qui organise le remplacement du procureur de la République au sein du tribunal de première instance de Wallis-et-Futuna, en y substituant un article LO. 532-18. Il ajoute que le remplacement du procureur de la République par un magistrat du parquet doit se faire avec l'accord de celui-ci.

- Polynésie Française

Le 15° insère, dans la section du code de l'organisation judiciaire relative au tribunal de première instance de Polynésie Française, un nouvel article LO. 552-9-1, qui prévoit qu'en cas d'absence ou d'empêchement du procureur de la République, celui-ci est suppléé, avec son accord, par un magistrat du parquet général ou un magistrat du parquet du tribunal de première instance désigné par le procureur général.

Si celui-ci est absent ou empêché, c'est le magistrat du parquet du tribunal de première instance le plus ancien dans le grade le plus élevé qui remplace le procureur de la République.

- Nouvelle-Calédonie

Le 17° insère, dans la section du même code relative au tribunal de première instance de Nouvelle-Calédonie, un nouvel article LO. 562-24-2, qui prévoit qu'en cas d'empêchement ou d'absence du procureur de la République, celui-ci est suppléé :

- par un magistrat du parquet général, avec son accord ;
- par un magistrat du parquet de tribunal de première instance désigné par le procureur général.

Si celui-ci est absent ou empêché, c'est le magistrat du parquet du tribunal de première instance le plus ancien dans le grade le plus élevé qui remplace le procureur de la République.

e. La délégation pour la fonction de juge des libertés et de la détention

Le 6° insère un nouvel article LO. 213-10-1 au sein du code de l'organisation judiciaire, pour prévoir un dispositif spécifique de délégation de juge des libertés et de la détention. Ce nouvel article reprend les dispositions des deuxième et dernier alinéas de l'article 137-1-1 du code de procédure pénale.

En période de week-ends ou de congés annuels, un juge des libertés et de la détention d'un tribunal judiciaire peut être désigné, avec son accord, pour exercer concurremment ces fonctions dans un ou deux autres tribunaux judiciaires du ressort de la cour d'appel. Cette délégation est doublement encadrée :

– elle est décidée par le premier président, prise à la demande des présidents des juridictions qui accueillent le magistrat délégué et après avis du président du tribunal judiciaire où exerce le magistrat délégué ;

– la durée totale d'exercice concurrent dans plusieurs tribunaux judiciaires ne peut excéder quarante jours, sur une période de douze mois consécutifs.

Cette délégation peut être organisée, dans les mêmes modalités, en cas de vacance d'emploi ou d'empêchement au sein d'une juridiction où aucun magistrat ne peut exercer les fonctions de juge des libertés et de la détention.

f. Diverses coordinations

Le 14° et le 16° procèdent à des modifications rédactionnelles au sein du code de l'organisation judiciaire.

Le 18° abroge deux articles de ce code, le L. 513-11 et le L. 562-6-1, dont les dispositions entrent dans le champ d'application du nouvel article LO. 125-1 du même code.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté trois amendements en commission et aucun en séance.

L'amendement COM-48 a procédé à une modification rédactionnelle, tandis que l'amendement COM-49, déposé par les rapporteurs, a supprimé les 14°, 16° et 18°, considérant que ces dispositions ne sont pas de niveau organique.

L'amendement COM-47 a, quant à lui, procédé à plusieurs modifications.

En premier lieu, l'amendement a corrigé une coquille à l'alinéa 4.

En deuxième lieu, l'amendement a assoupli le dispositif de délégation de magistrats du siège vers une cour d'appel, en prévoyant que celui-ci peut également s'appliquer en cas de vacance d'emploi ou d'empêchement d'un ou plusieurs magistrats.

En troisième lieu, l'amendement a supprimé le nouvel article LO. 121-5 du code de l'organisation judiciaire, qui ouvre la possibilité de déléguer des magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats à titre honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles dans les tribunaux judiciaires du ressort d'une cour d'appel, considérant que ce dispositif de délégation ne constitue pas une solution pérenne.

En quatrième lieu, il a ajouté une limite au nombre de fois qu'un magistrat du parquet peut être délégué pour renforcer les juridictions du premier degré, en la fixant à cinq fois sur une période de douze mois consécutifs.

En cinquième lieu, il a assoupli également le dispositif de délégation de magistrats du parquet vers une cour d'appel, en prévoyant que celui-ci peut également s'appliquer en cas de vacance d'emploi ou d'empêchement d'un ou plusieurs magistrats. Il instaure également une limite au nombre de fois qu'un magistrat peut être délégué, en la fixant à cinq fois sur une période de douze mois consécutifs.

En sixième lieu, l'amendement supprime le nouvel article LO. 125-1, qui crée le dispositif de délégation de magistrats en outre-mer et en Corse, considérant que les juridictions d'outre-mer et de Corse ont besoin de renforts structurels et non ponctuels.

*

* *

Article 6

(art. 10-1, 10-1-1 [nouveau], 27 et 32 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Dialogue social dans la magistrature

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article procède à la rénovation de la commission d'avancement dont il modifie la composition et les attributions. Il consacre le principe de participation des magistrats aux comités sociaux d'administration du ministère de la justice et autorise les organisations syndicales de magistrats à négocier, signer et rendre applicables des accords collectifs.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a introduit un article 10-1 dans l'ordonnance statutaire qui consacre le droit syndical des magistrats, définit les conditions de représentativité des organisations syndicales, et ouvre droit à des autorisations d'absence, décharges d'activités et à un crédit de temps syndical pour l'exercice de ces activités syndicales.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté quatre amendements – trois en commission, un en séance publique, dont deux procèdent à des coordinations ou corrections légistiques. Le Sénat a ajouté à l'article relatif aux compétences de la commission d'avancement sa mission d'établissement du tableau d'avancement pour l'accès au troisième grade, compétence par ailleurs inscrite à l'article 3 du projet de loi organique. Le Sénat a également prévu un processus de désignation d'un membre de la commission d'avancement en cas de vacance définitive d'un siège.

1. L'état du droit

a. La commission d'avancement

Les missions et la composition de la commission d'avancement sont définies au chapitre IV de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

L'article 35 de l'ordonnance statutaire **fixe la composition de la commission d'avancement.**

La composition de la commission d'avancement

La commission comprend vingt membres nommés pour trois ans : quatre membres de droit et seize membres élus.

Les quatre **membres de droit** sont :

- le doyen des présidents de chambres de la Cour de cassation, qui préside la commission ;
- le plus ancien des avocats généraux de la Cour de cassation, qui est le vice-président de la commission ;
- le chef de l'inspection générale de la justice (ou l'inspecteur général de la justice) ;
- le directeur des services judiciaires (ou son représentant).

Parmi les membres élus figurent les **représentants de la hiérarchie judiciaire** :

- deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, un du siège et un du parquet, élus par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie appartenant à ladite cour ;
- deux premiers présidents et deux procureurs généraux de cour d'appel, élus respectivement par l'ensemble des premiers présidents et l'ensemble des procureurs généraux de cour d'appel ;

Y siègent enfin **dix membres représentant les magistrats des cours et des tribunaux** : sept du premier grade et trois du second grade, élus par un collège des magistrats dont les membres sont désignés à bulletin secret pour trois ans par les magistrats de l'ordre judiciaire. Le collège se réunit ensuite, à la Cour de cassation, pour procéder à bulletin secret à l'élection des magistrats de la commission d'avancement.

Les membres représentant les magistrats des cours et des tribunaux sont élus suivant un mode de scrutin à deux degrés : les magistrats des cours et tribunaux

élisent par ressort de cour d'appel des grands électeurs, qui sont ensuite réunis à Paris pour élire les membres de la commission.

La commission d'avancement est compétente en matière **d'avancement, d'évaluation et de recrutement.**

La commission a pour mission de **dresser et d'arrêter le tableau d'avancement pour l'accès au premier grade** avant qu'il ne soit transmis au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) puis signé par le Président de la République.

La commission peut **être saisie par un magistrat qui conteste son évaluation.** La commission recueille dans ce cas les observations du magistrat et celles de l'autorité qui a procédé à l'évaluation, elle émet un avis motivé versé au dossier du magistrat concerné.

Enfin, **elle examine les candidatures à un recrutement hors concours dans la magistrature.** En tant que commission d'intégration des recrutements hors concours, son avis défavorable est conforme et empêche le garde des Sceaux de nommer le candidat. Son avis favorable en revanche ne l'oblige pas à proposer le candidat à la nomination.

La commission d'avancement établit chaque année un rapport d'activité rendu public.

b. La commission permanente d'études du ministère de la justice

La commission permanente d'études du ministère de la justice, instituée par l'arrêté du 22 décembre 1977 ⁽¹⁾ est une instance de concertation présidée par le garde des Sceaux, ministre de la justice, et réunissant :

- des **représentants de l'administration** du ministère de la justice ;
- trois **représentants** de chaque **organisation syndicale représentative** de magistrats ;
- trois **représentants** de chaque **organisation syndicale représentative des fonctionnaires appartenant aux services judiciaires.**

En application de l'article 10-1 de l'ordonnance statutaire, sont représentatives les organisations syndicales qui ont obtenu un siège à la commission d'avancement, ou ont obtenu une audience suffisante lors de l'élection du **collège de magistrats** mentionné à l'article 13-1 de l'ordonnance précitée, le taux d'audience étant actuellement fixé par décret en Conseil d'État à 6 % des suffrages exprimés.

(1) Arrêté relatif au rôle et à la composition de la commission permanente d'études instituée au ministère de la justice.

L'arrêté du 8 décembre 2014 ⁽¹⁾ a conforté les missions de la commission permanente au niveau national et a créé une déclinaison de cette dernière auprès de chaque cour d'appel.

Cette commission est chargée de **donner un avis** sur les problèmes concernant le **statut des magistrats** de l'ordre judiciaire et des **fonctionnaires des services judiciaires**, les **structures judiciaires** et les conditions de **fonctionnement et d'équipement des juridictions**.

Elle peut, en outre, être **consultée sur les projets de textes législatifs** et réglementaires ayant une incidence directe sur le fonctionnement des juridictions.

Elle se réunit sur convocation du garde des Sceaux, ministre de la justice mais ne peut émettre de vote. Le procès-verbal de chacune de ses séances est néanmoins adressé aux organisations syndicales.

c. La participation des magistrats

La loi n° 2019-828 du 8 août 2019 de transformation de la fonction publique a consacré la **participation des organisations syndicales représentatives de magistrats aux comités sociaux d'administration**, prévus par le code général de la fonction publique auquel les magistrats ne sont pas soumis.

La spécificité du statut de la magistrature a soulevé la question des modalités de participation des magistrats dans des instances qui ne leur sont pas propres.

La loi du 8 août 2019 précitée a créé ces comités sociaux d'administration par la fusion :

– des **comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail** (CHSCT), instance de dialogue social relatif aux domaines de l'hygiène et des conditions de travail, au sein desquels les magistrats siégeaient ;

– des **comités techniques** au sein des comités sociaux d'administration, dans lesquels les magistrats ne siégeaient pas, n'étaient pas électeurs, mais simplement invités en qualité d'experts ;

La fusion de ces organismes a conduit à ce que les comités sociaux d'administration soient chargés d'examiner les questions collectives de travail et les questions de conditions de travail.

Faute d'avoir prévu les modalités de participation des magistrats dans ces comités sociaux d'administration, **les magistrats ne disposent plus d'une instance compétente** à laquelle ils pourraient participer pour **connaître des questions de**

(1) Arrêté portant création d'une commission permanente d'études au ministère de la justice, et d'une commission permanente d'études de service déconcentré placée auprès de chaque premier président de cour d'appel.

qualité de vie au travail ou relatives à l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail.

Compte tenu de la spécificité de leur statut, les magistrats judiciaires sont par ailleurs exclus du principe de négociation consacré au profit des fonctionnaires et dont les modalités d'exercice sont définies aux articles L. 221-1 à L. 227-4 du code général de la fonction publique.

2. Le projet de loi organique initial

a. Une commission d'avancement rénovée dans sa composition et dans ses missions

i. L'évolution des attributions de la commission d'avancement

L'article 6 procède à la **refonte de la commission d'avancement** afin de **tirer les conséquences de la réforme des droits d'accès à la magistrature** et de l'intégration provisoire à temps plein prévue à l'article 1^{er} du projet de loi organique et de moderniser le dialogue social dans la magistrature.

À cette fin, il **fusionne l'actuelle commission d'avancement avec la commission permanente d'études du ministère de la justice.**

La **nouvelle commission d'avancement perd ses compétences en matière de recrutement** : l'article 1^{er} du projet de loi transfère les actuelles compétences de la commission d'avancement en matière de **recrutement à un jury professionnel.**

En revanche, la nouvelle commission d'avancement conserve et étoffe ses compétences en matière de suivi des avancements et d'évaluation, et interviendra en matière de dialogue social. Ainsi, elle :

– demeure en charge de **l'établissement du tableau d'avancement au deuxième grade** (tel que réformé par le présent projet de loi, et qui correspond à l'ancien premier grade).

– **obtient** la compétence d'établir ce même **tableau d'avancement pour l'accès au troisième grade**, créé par le projet de loi ;

– **statuera sur les contestations de l'évaluation à 360° des chefs de cour et de juridictions** instituée par l'article 2 du présent projet de loi.

– intègre des compétences en matière de dialogue social : réunie en formation consultative - elle est dans ce cadre présidée par le garde des sceaux - elle aura à connaître des questions relatives au statut des magistrats de l'ordre judiciaire

ii. L'évolution de la composition de la commission d'avancement.

La nouvelle commission d'avancement répond à un format plus resserré qui devrait permettre un fonctionnement plus agile. La nouvelle commission

d'avancement comprend **treize membres** (au lieu de vingt), dont le mandat passe de 3 à **4 ans** pendant lesquels les membres ne peuvent bénéficier d'un avancement de grade.

Elle ne comprend plus qu'**un seul membre de droit** : le directeur des services judiciaires.

Parmi les douze autres membres qui sont élus, six représentent la hiérarchie judiciaire : un premier président de cour d'appel, un procureur général près une cour d'appel, un président de tribunal judiciaire, un procureur de la République près un tribunal judiciaire, un magistrat du troisième grade de la Cour de cassation et un magistrat du parquet de troisième grade de la même Cour. Ces membres sont élus par leurs pairs.

Les six membres représentants des magistrats des cours et des tribunaux seront quant à eux **élus suivant un mode de scrutin rénové**. Il est **mis fin au scrutin à double degré au profit d'un scrutin proportionnel de liste à un degré dans un collège unique**. L'organisation des élections en sera facilitée, et elles permettront aux électeurs de connaître l'identité des candidats susceptibles de siéger à la commission d'avancement. Ce mode de scrutin favorisera par ailleurs le pluralisme syndical, la constitution de listes complètes étant plus facile au niveau national qu'au niveau de chaque cour d'appel.

b. La participation des magistrats

● L'article 6 du projet de loi organique **prévoit la participation des magistrats aux comités sociaux d'administration du ministère de la justice** selon des modalités analogues à celles des fonctionnaires de l'État.

Il prévoit que :

– les **magistrats sont électeurs des représentants du personnel** siégeant au sein des **comités sociaux d'administration** du ministère de la justice ;

– les **représentants des organisations syndicales de magistrats** représentatives sont **éligibles à ces comités**.

L'article 6 redéfinit par ailleurs la représentativité des organisations syndicales de magistrats qui ne peut plus se référer au collège d'électeurs de la commission d'avancement, supprimé par le présent article.

Les organisations syndicales représentatives sont donc celles qui ont obtenu au moins un siège à la commission d'avancement, ou ayant obtenu un taux minimal, fixé par décret en Conseil d'État, de suffrages exprimés lors de l'élection des membres de la commission d'avancement représentant les magistrats des cours et des tribunaux.

● L'article 6 du projet de loi organique **consacre également la participation des magistrats aux négociations collectives en autorisant les organisations syndicales de magistrats**, dans les mêmes conditions que celles des fonctionnaires de l'État, à **négoier, signer et rendre applicables** aux magistrats des accords collectifs prévus par les dispositions relatives au dialogue social du code général de la fonction publique.

Les magistrats se voient ainsi reconnaître une **capacité de négociation collective** tant au niveau national que local, et peuvent **étendre les accords** signés pour les trois fonctions publiques, **sous réserve que ces accords ne portent pas atteinte aux règles statutaires du corps judiciaire.**

3. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a adopté trois amendements. Outre l'amendement légistique COM-50, le Sénat a adopté l'amendement COM-51 des rapporteurs qui vise à inscrire, à l'article 27 de l'ordonnance statutaire que la commission d'avancement est compétente pour établir le tableau d'avancement pour l'accès au troisième grade. La commission des Lois a souhaité prévoir que cette compétence ne figure pas seulement à l'article 34 de l'ordonnance statutaire, mais aussi à l'article 27 relatif aux missions de la commission d'avancement.

La commission des Lois du Sénat a également adopté l'amendement COM-33 déposé par Mme Harribey, qui vise à **préciser les règles applicables en cas de vacance définitive d'un siège** au sein de la commission d'avancement. Elle reprend une disposition abrogée par le présent article, qui prévoyait que le collège électoral procéderait à une élection complémentaire.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 82 de ses rapporteurs opérant des coordinations.

*

* *

Article 7

(art. 41-10, 41-11, 41-12, 41-13, 41-14, 41-25, 41-27, 41-31 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Magistrats à titre temporaire et magistrats honoraires

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article assouplit les conditions de candidature des magistrats exerçant à titre temporaire : il supprime la limite d'âge minimal de 35 ans, rend leur mandat renouvelable deux fois au lieu d'une, et réduit l'exigence d'expérience professionnelle à cinq ans pour tous les candidats. Il ouvre par ailleurs la possibilité de recruter ces magistrats sur des blocs de compétence et élargit le périmètre de

leurs fonctions à la présidence d'audiences de règlement amiable des différends et aux fonctions de substitut près les tribunaux judiciaires.

Le présent article consacre par ailleurs la possibilité pour les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles de présider des audiences de règlement amiable et consacre leur intervention au sein des juridictions disciplinaires des officiers publics ministériels. Il élève la limite d'âge maximal qui leur est applicable à 75 ans et rend leur mandat renouvelable deux fois.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a étendu les fonctions susceptibles d'être exercées par les magistrats exerçant à titre temporaire aux fonctions d'assesseur des cours criminelles départementales. Elle a également prévu que le Conseil supérieur de la magistrature peut, à titre exceptionnel et au vu de l'expérience professionnelle du candidat aux fonctions de magistrat exerçant à titre temporaire, le dispenser de formation et de stage en juridiction.

La loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions a précisé que les magistrats temporaires ne peuvent composer majoritairement une formation collégiale de la juridiction dans laquelle ils sont nommés ou affectés.

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a inséré dans l'ordonnance statutaire les articles 41-25 à 41-32 organisant les modalités de nomination, d'affectation et d'exercice des magistrats honoraires.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté quatre amendements – trois en commission, un en séance publique. En Commission des Lois, le Sénat a interdit aux magistrats exerçant à titre temporaire d'être membres du jury professionnel, créé par le projet de loi, qui reprend une partie des attributions de l'ancienne commission d'avancement.

Il a par ailleurs cherché à encadrer la possibilité pour ces magistrats d'exercer les fonctions de substitut du procureur, d'abord en les empêchant de prononcer des peines privatives de liberté, puis en retenant une approche d'énumération limitative des activités du parquet auxquelles ils pourront participer.

1. L'état du droit

La section II du chapitre V bis de l'ordonnance statutaire organise les conditions de **l'intégration provisoire à temps partiel**, qui inclut deux catégories de juges non professionnels, qui peuvent exercer une part limitée de la compétence

de la juridiction dans laquelle ils sont nommés, sans pour autant appartenir au corps judiciaire défini à l'article 1^{er} de l'ordonnance statutaire.

L'intégration provisoire à temps partiel concerne :

– les **magistrats exerçant à titre temporaire** : cette catégorie ancienne, consacrée dans l'ordonnance statutaire en 1995, a été créée afin d'associer la société civile au règlement de la justice. L'idée est de nommer en cette qualité des personnes que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour l'exercice d'un nombre limité de fonctions dont la liste s'est progressivement étendue (sont désormais ouvertes les fonctions de juge des contentieux de la protection, d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux judiciaires, de juge du tribunal de police ou de juge chargé de valider les compositions pénales) ;

– les **magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles** : il s'agit de magistrats de l'ordre judiciaire ayant été admis à la retraite, mais désireux de continuer à servir l'organisation judiciaire en exerçant des fonctions en son sein.

Ces deux catégories de magistrats ne peuvent exercer qu'une **part limitée de la compétence de la juridiction dans laquelle ils sont nommés**, et ne peuvent **composer majoritairement une formation collégiale** de la juridiction dans laquelle ils sont nommés ou affectés.

a. Les conditions d'accès aux fonctions de magistrat à titre temporaire

La nomination aux fonctions de magistrat à titre temporaire (MTT) est d'abord soumise à une double condition d'âge et de compétence professionnelle. Ne peuvent être désignés que les candidats **âgés de 35 à 75 ans**, et dont la **compétence et l'expérience** les « *qualifient particulièrement pour exercer ces fonctions* » ;

En outre, ne peuvent être candidats que :

– les personnes qui remplissent les conditions prévues pour être candidats à l'auditorat prévues à l'article 16 de l'ordonnance statutaire ⁽¹⁾ et justifiant de **sept années au moins d'exercice professionnel** les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;

– les **directeurs des services de greffe judiciaires** justifiant de **sept années de services effectifs** dans leur corps ;

(1) Les conditions sont les suivantes : être titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat ou justifiant d'une qualification reconnue au moins équivalente dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Cette exigence n'est pas applicable aux candidats visés aux 2° et 3° de l'article 17 ; 2° Etre de nationalité française ; 3° Jouir de leurs droits civiques et être de bonne moralité ; 4° Se trouver en position régulière au regard du code du service national. 5° Remplir les conditions d'aptitude physique nécessaires à l'exercice de leurs fonctions compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

– les **fonctionnaires de catégorie A du ministère de la justice** ne remplissant pas les conditions prévues pour être candidats à l’auditorat et justifiant de **sept années de services effectifs au moins en cette qualité**.

– les **membres⁽¹⁾ ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires** soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, justifiant de **cinq années au moins d’exercice professionnel**. La durée d’exercice professionnel requise pour ces candidats est passée de sept à cinq années à la suite de l’adoption de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu’au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), qui cherchait à favoriser le recrutement de magistrats exerçant à titre temporaire.

La même loi a prévu que ces magistrats sont recrutés pour une durée de **cinq ans renouvelable une fois**, le renouvellement étant accordé de droit sur avis conforme du CSM.

La procédure de nomination est semblable à celle des magistrats du siège (proposition du garde des sceaux, avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature et nomination par décret du président de la République). Le CSM décide en outre, au vu de l’expérience professionnelle du candidat, si ce dernier est :

– soumis à une formation probatoire comportant une partie théorique et un stage en juridiction compris entre **40 et 80 jours** ;

– **dispensé de toute formation**, cette décision n’étant prise qu’à titre exceptionnel, par exemple pour d’anciens magistrats professionnels.

Le CSM émet un avis sur la proposition de nomination transmise par le garde des Sceaux. Il peut émettre un avis conforme si la capacité du candidat justifie qu’il soit dispensé de formation, soumettre le candidat à la formation probatoire, ou émettre un avis non conforme s’il estime que le candidat ne présente pas les qualités suffisantes pour être nommé.

Actuellement, les magistrats exerçant à titre temporaire sont nommés en cette qualité auprès d’une juridiction, **sans qu’aucune précision ne soit donnée**, dans le décret de nomination, **sur les fonctions qu’ils pourront effectivement exercer**.

(1) *Les MTT peuvent exercer une activité professionnelle en parallèle de leurs fonctions judiciaires. Dans ce cas, ils sont soumis à certaines incompatibilités. En particulier, les membres de professions libérales juridiques et judiciaires ne peuvent exercer des fonctions judiciaires dans le ressort du tribunal judiciaire où ils ont leur domicile professionnel, et ne peuvent effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la juridiction à laquelle ils sont affectés.*

b. Les fonctions pouvant être dévolues aux magistrats exerçant à titre temporaire

Lors de leur consécration dans l'ordonnance statutaire ⁽¹⁾, les magistrats exerçant à titre temporaire pouvaient exercer des fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance, pour y traiter, des contentieux civil et pénal à l'exclusion de la départition prud'homale.

Leur champ de compétence a progressivement été étendu par le législateur organique :

– En 2016 ⁽²⁾, aux fonctions de **juge d'un tribunal de police** et de juge chargé de valider les **compositions pénales**, à condition de ne connaître que d'une part limitée du contentieux relatif aux contraventions dans le premier cas, et de ne pas exercer plus du tiers du service du tribunal dans le second cas ;

– En 2019 ⁽³⁾, aux fonctions de juge des **contentieux de la protection** ou de juge chargé de connaître des **compétences matérielles pouvant être dévolues par voie réglementaire aux chambres de proximité**, à condition dans ce cas de ne pas exercer plus du tiers du service du tribunal ; la mention des tribunaux d'instance et de grande instance a été remplacée par celle des tribunaux judiciaire ;

– Enfin, en 2021 ⁽⁴⁾, aux fonctions **d'assesseur dans les cours d'assises et les cours criminelles départementales**.

Le champ matériel d'intervention des magistrats temporaires s'est donc progressivement élargi, mais le législateur a précisé à l'article 41-11 de l'ordonnance statutaire qu'ils **ne peuvent assurer plus du quart des services du tribunal dans lequel ils sont affectés**.

Le fait qu'actuellement ces magistrats ne soient pas recrutés sur des blocs de compétence constitue, compte tenu de la diversité des fonctions accessible, un obstacle au recrutement.

Au 1^{er} janvier 2023, 392 magistrats exerçant à titre temporaire sont en fonction dans 133 tribunaux judiciaires.

c. Les règles applicables aux magistrats honoraires

En principe, l'honorariat est accordé à **tout magistrat du corps judiciaire qui souhaite s'en prévaloir au moment où il est admis à la retraite**.

(1) *Loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.*

(2) *Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.*

(3) *Loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions.*

(4) *Loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.*

Toutefois, l'honorariat **peut être refusé** par une décision motivée de l'autorité qui prononce la mise à la retraite, après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard du magistrat concerné. Un tel refus n'est pas assimilé à une sanction disciplinaire.

En revanche, l'existence d'une procédure disciplinaire en cours au moment du départ à la retraite d'un magistrat l'empêche de se prévaloir de l'honorariat avant l'achèvement de la procédure. L'autorité qui prononce la mise à la retraite aura à ce moment un délai de deux mois pour refuser l'honorariat. Par ailleurs, en application de l'article 46 de l'ordonnance statutaire, le prononcé à l'égard d'un magistrat de la sanction disciplinaire de mise à la retraite d'office emporte interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions.

Enfin, l'honorariat peut être retiré pour des motifs tirés du comportement du magistrat honoraire depuis son admission à la retraite, ou pour des faits constitutifs d'une faute disciplinaire commis pendant la période d'activité du magistrat et qui n'auraient été connus qu'après l'admission à la retraite.

L'honorariat permet aux anciens magistrats de carrière désireux de poursuivre leur engagement au sein de l'institution judiciaire d'exercer une part limitée de l'activité des juridictions. L'ordonnance statutaire distingue les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et ceux exerçant des activités non juridictionnelles, les deux activités n'étant pas compatibles entre elles.

• **Les magistrats honoraires exerçant des fonctions non juridictionnelles**

Les magistrats honoraires peuvent exercer des activités non juridictionnelles de nature administrative ou d'aide à la décision au profit des magistrats.

En fonction des besoins des juridictions, il peut s'agir de fonctions déléguées par le premier président et le procureur général près la Cour de cassation, par les premiers présidents et procureurs généraux près les cours d'appel, ou par les présidents des tribunaux supérieurs d'appel et des procureurs généraux près lesdits tribunaux supérieurs d'appel pour l'accomplissement de ces activités dans leurs juridictions respectives.

Ces magistrats honoraires sont soumis à une **limite d'âge** : ils ne peuvent accomplir leurs fonctions au-delà de **soixante-quinze ans**.

Ils ne peuvent ni exercer de profession libérale juridique ou judiciaire soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, ni être salariés d'un membre d'une telle profession, ni effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la juridiction à laquelle ils sont affectés.

● **Les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles**

Ces magistrats honoraires peuvent exercer une part limitée de l'activité des juridictions, uniquement pour l'exercice de **certaines compétences** dont le champ a progressivement été étendu.

Avant 2022, les magistrats honoraires pouvaient être nommés pour exercer des fonctions :

– d'**assesseur** dans les formations collégiales des tribunaux judiciaires et des cours d'appel

– de **substitut près les tribunaux judiciaires** ou de substitut général près les cours d'appel ;

– sur désignation du premier président de la cour d'appel, **d'assesseur dans les cours d'assises** ou de **président de la formation collégiale** statuant en matière de **contentieux social** des tribunaux judiciaires et des cours d'appel spécialement désignés pour connaître de ce contentieux.

La qualité d'ancien magistrat professionnel des juges honoraires a conduit le législateur organique, en 2021, à étendre cette liste à d'autres fonctions juridictionnelles. S'ajoutent ainsi désormais aux fonctions précitées celles de :

– **juge des contentieux de la protection ;**

– **juge du tribunal de police ;**

– **juge chargé de valider les compositions pénales ;**

– d'**assesseur** dans les **cours d'assises** et les **cours criminelles** départementales ;

La même loi a en outre ouvert la possibilité de :

– leur nomination pour exercer une part limitée des compétences matérielles pouvant être dévolues par voie réglementaire aux **chambres de proximité**.

– leur désignation par le premier président de la cour d'appel pour **présider la formation collégiale statuant en matière de contentieux social des tribunaux judiciaires** et des cours d'appel spécialement désignées pour connaître de ce contentieux.

Les magistrats honoraires souhaitant exercer des fonctions juridictionnelles sont soumis à une procédure de nomination précisée par le décret n°93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

La demande du magistrat, adressée au garde des Sceaux, est transmise aux chefs de la cour d'appel dans le ressort de laquelle il réside. Le dossier de candidature comporte l'indication de la ou des juridictions dans lesquelles une affectation est souhaitée, ainsi que les fonctions qu'il désire assumer. S'ils sont nommés à des fonctions qu'ils n'ont jamais exercées avant d'être admis à la retraite, ou à leur demande, ils suivent, une formation préalable.

Ces magistrats sont soumis au statut de la magistrature, et il ne peut être mis fin à leur fonction qu'à leur demande, à moins que ne soit prononcée à leur rencontre une sanction de cessation de fonctions, prévue à l'article 41-30 de l'ordonnance statutaire.

Les magistrats honoraires exerçant les fonctions juridictionnelles sont nommés pour une durée de **cinq ans non renouvelable**, dans les formes prévues à l'article 28. Leur est par ailleurs imposée une limite d'âge maximal de soixante-douze ans, soit trois ans de moins que pour les magistrats honoraires n'exerçant pas de fonctions juridictionnelles.

D'après l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, au 31 janvier 2023, 362 magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles sont en fonction dans 128 tribunaux judiciaires et cours d'appel, avec une moyenne d'âge de 67,3 ans. Sur les trois dernières années, ces magistrats ont exercé en moyenne 37 968 vacation par an, avec une moyenne de 123,67 vacations par magistrat.

2. Le projet de loi organique initial

a. Favoriser l'attractivité des fonctions de magistrat exerçant à titre temporaire par l'assouplissement des conditions de recrutement et l'élargissement des fonctions

L'article 7 du projet de loi organique vise à **rendre les fonctions de magistrat à titre temporaire (MTT) plus attractives**, afin de favoriser de plus nombreux recrutements dans les années à venir. À cette fin, il étend les fonctions accessibles à ces magistrats et assouplit leurs conditions de candidature.

i. L'extension des fonctions accessibles

L'article 7 du projet loi organique élargit le périmètre des fonctions susceptibles d'être exercées par les magistrats exerçant à titre temporaire :

– aux fonctions de **substitut près les tribunaux judiciaires** ;

– à la **présidence d'audiences de règlement amiable des différends**, une nouvelle procédure relative à l'audience de règlement amiable étant en cours d'élaboration par décret en Conseil d'État.

- ii. L'assouplissement des conditions de candidature et de renouvellement du mandat

L'article 7 assouplit d'abord certaines conditions de candidature :

– Il **supprime la condition d'âge minimal de 35 ans**. Seule la condition d'âge maximal de 75 ans est maintenue.

– Il harmonise le critère de longévité de l'exercice professionnel en réduisant l'exigence à une **expérience de cinq années quelle que soit l'activité au titre de laquelle la personne présente sa candidature**. Désormais, qu'il s'agisse d'une candidature au titre d'un exercice professionnel qualifiant particulièrement pour exercer les fonctions ou en tant que directeur des services de greffe judiciaires, de fonctionnaire de catégorie A du ministère de la justice, ou en tant que membre et ancien membre des professions libérales juridiques et judiciaires, le **candidat doit avoir exercé pendant cinq années**.

• Ensuite, l'article 7 assouplit les conditions de renouvellement du mandat de magistrat exerçant à titre temporaire, désormais **renouvelable deux fois** au lieu d'une seule.

Cette mesure permettant à des magistrats exerçant à titre temporaire d'exercer pendant quinze années, l'article 7 précise qu'ils ne pourront pas exercer les fonctions de juge des contentieux de la protection durant plus de dix ans, par cohérence avec la même interdiction appliquée aux magistrats de carrière pour l'exercice de fonctions spécialisées.

• L'article 7 modifie la rédaction du premier alinéa de l'article 41-10 de l'ordonnance statutaire afin d'**ouvrir la possibilité de recruter des MTT sur des blocs de compétence**, par exemple en tant qu'assesseur pour traiter du contentieux civil, ou d'assesseur traitant du contentieux pénal.

La référence au traitement des contentieux civil et pénal par les assesseurs affectés dans la formation collégiale du tribunal judiciaire est supprimée de l'article 41-11 de l'ordonnance statutaire, afin de faire cette précision sous forme d'énumération à l'article 41-10, qui centralise ainsi toutes les fonctions susceptibles d'être exercées.

Cette évolution doit permettre de **régler l'une des difficultés de recrutement** des MTT qui, d'après l'étude d'impact, butte fréquemment sur « *la difficulté de trouver des profils de candidats suffisamment complets pour satisfaire aux exigences de capacités attendues en tout domaine et d'obtenir un avis favorable du CSM* », qui n'a pas la possibilité d'émettre des réserves afin de ne nommer un candidat aux fonctions de MTT que sur certaines attributions sur lesquelles il est compétent.

Présentation du recrutement par bloc de compétence par la Direction des services judiciaire

L'ouverture du recrutement de ces agents sur des blocs de compétence conduira à préciser, dans l'acte portant nomination du magistrat exerçant à titre temporaire, les fonctions sur lesquelles il est nommé, selon les desiderata émis par le candidat lui-même, les avis des chefs de cour lors de l'instruction de la candidature et l'avis du Conseil supérieur de la magistrature quant à son aptitude.

À l'avenir, dans le cas de candidats ne justifiant de compétences adaptées que dans certains domaines des fonctions prévues à l'article 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, l'acte de nomination pourra viser limitativement les fonctions pour lesquelles ces candidats sont nommés.

En gestion, lors du dépôt de leurs candidatures, les candidats pourront solliciter leur nomination sur une ou plusieurs fonctions, leur permettant d'exclure certaines compétences pour lesquelles ils ne s'estiment pas qualifiés. La cour d'appel du lieu du domicile du candidat instruira le dossier de candidature, tenant compte des desideratas du candidat. Ce dernier sera ensuite convoqué par les chefs de cour ou leurs délégués à un ou deux entretiens, au cours desquels le candidat sera invité à exposer sa motivation, son expérience professionnelle dans le domaine juridique, ses connaissances du système judiciaire et les justifications de son souhait d'écarter certaines fonctions. A l'issue de la phase d'instruction, les chefs de cour transmettront le dossier, accompagné de leur avis, au garde des sceaux.

Le Conseil supérieur de la magistrature sera ensuite saisi pour émettre un avis sur le projet de nomination du magistrat exerçant à titre temporaire et pourra ainsi, s'il l'estime nécessaire, ne retenir la nomination du magistrat exerçant à titre temporaire que pour une partie seulement des compétences souhaitées par le candidat.

Source : réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur

● Enfin, l'article 7 opère plusieurs **mesures de coordination** avec l'ouverture des fonctions de magistrat exerçant à titre temporaire aux fonctions de substitut du procureur :

– en précisant que les MTT recrutés le seront dans les formes non plus applicables aux seuls magistrats du siège, mais dans les **formes prévues à l'article 28 de l'ordonnance statutaire**, qui traite à la fois des nominations des magistrats du siège (après **avis conforme** de la formation compétente du CSM) et des magistrats du parquet (après **avis** de la formation compétente du CSM) ;

– en précisant que les magistrats temporaires remettent, selon les fonctions qui leur seront dévolues, leur déclaration d'intérêt au président du tribunal judiciaire ou au procureur de la République près le tribunal judiciaire ;

– en indiquant à l'article 41-14 qu'en cas de changement d'activité professionnelle, le magistrat en informe le premier président de la cour d'appel ou le procureur général de la cour d'appel dans le ressort de laquelle il est affecté, afin

que ce dernier lui fasse savoir si la nouvelle activité envisagée est compatible avec l'exercice de ses fonctions judiciaires ;

– en faisant référence, à l'article 41-12 relatif aux modalités de nominations de ces magistrats, qu'ils sont nommés dans les formes prévues à l'article 28, qui concerne tant les magistrats du siège que les magistrats du parquet.

b. Favoriser le recrutement des magistrats honoraires

L'article 7 vise également à **faciliter le recrutement** et à **améliorer l'attractivité des fonctions de magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles**, qui apportent un appui précieux dans les juridictions, du fait de leur expérience professionnelle et de leur connaissance de l'institution.

Cet article **élève ainsi la limite d'âge de ces magistrats à soixante-quinze ans**, ce qui permet d'harmoniser cette limite avec celle applicable aux magistrats honoraires exerçant des activités de nature administrative, et de répondre à une demande des juridictions, désireuses de maintenir en activité en leur sein des magistrats proches de cette limite d'âge.

L'article 7 rend par ailleurs leur **mandat de cinq ans renouvelable une fois**.

Enfin, afin d'améliorer l'attractivité de ces fonctions, l'article 7 étend l'éventail des fonctions juridictionnelles qui leurs sont ouvertes :

– il prévoit la **possibilité de les désigner pour présider les audiences de règlement amiable** ;

– il consacre le principe de leur **intervention au sein des juridictions disciplinaires des officiers ministériels**, instituées par l'ordonnance n° 2022-544 ⁽¹⁾, et des **instances disciplinaires compétentes pour les avocats** en application de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté **quatre amendements**.

La commission des Lois du Sénat a d'abord adopté trois amendements relatifs aux magistrats exerçant à titre temporaires (MTT).

L'amendement COM-53 des rapporteurs opère une **coordination** destinée à prévoir que les MTT nommés à des fonctions du parquet pourront faire précéder leur évaluation par un entretien avec le procureur de la République près du tribunal judiciaire auquel ils sont affectés.

(1) Ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels

L'amendement COM-35 de Mme Harribey prévoit que les MTT, déjà privés de participation au sein de la nouvelle commission d'avancement instituée par l'article 6 du projet de loi organique, **ne pourront pas non plus être nommés dans le jury professionnel** institué par l'article 1^{er} du projet de loi organique. En effet, ce jury reprend une partie des compétences dévolues à l'ancienne commission d'avancement, à laquelle les MTT ne pouvaient appartenir.

Le Sénat a ensuite cherché à **mieux définir le rôle des MTT en tant que substitut dans les tribunaux judiciaires** afin de le rendre conforme à la jurisprudence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel s'était en effet prononcé en 2002, dans sa décision n° 2002-461 DC ⁽¹⁾, sur la constitutionnalité de l'attribution de compétences pénales aux juridictions de proximité dont les membres n'étaient pas des magistrats de carrière. Il avait admis la dévolution de compétences en matière pénale à cette juridiction compte tenu du fait qu'il ne lui était pas *« confié le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté »* ⁽²⁾.

La commission des Lois du Sénat a donc, dans un premier temps, adopté l'amendement COM-52 des rapporteurs qui **inscrit à l'article 41-1 de l'ordonnance statutaire le principe** selon lequel, lorsque les MTT exercent les fonctions de substitut près les tribunaux judiciaires, *« il ne peut leur être confié le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté »*.

En séance, le Sénat a procédé à la réécriture de cet alinéa, pour retenir une autre approche d'encadrement de l'extension des fonctions. Le Sénat a adopté un amendement de M. Soilihi, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement et un avis de sagesse de la commission, qui **limite les attributions que pourront exercer les MTT aux** attributions civiles et commerciales des parquets, mais également, au plan pénal, à la police et à la mise en œuvre des mesures alternatives aux poursuites et d'ordonnance pénale, ce qui exclut toutes les mesures privatives de liberté de leur champ d'action.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, Loi d'orientation et de programmation de la justice.

(2) Voir le considérant n°19 de la décision : *« Considérant, en premier lieu, que l'article 66 de la Constitution, aux termes duquel « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi », ne s'oppose pas à ce que soient dévolues à la juridiction de proximité des compétences en matière pénale dès lors que ne lui est pas confié le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté ; qu'en n'attribuant à cette juridiction que le jugement de contraventions de police, le législateur a satisfait à cette condition ; »*.

*

* *

Article 8

(art. 6, 10-2, 10-3 [nouveau], 11, 29, 43, 44, 45, 50-3, 52, 63 et 64 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Amélioration du traitement des plaintes des justiciables, renforcement de la protection et de la responsabilité des magistrats

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article assouplit les conditions de recevabilité des plaintes déposées par les justiciables auprès du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et diversifie les pouvoirs d'instruction confiés à la commission d'admission des requêtes, en charge d'examiner ces plaintes.

Il renforce la responsabilité des magistrats, par la diversification des sanctions disciplinaires et la prolongation de la durée d'inscription d'un avertissement au dossier du magistrat.

Il rétablit l'extension de la protection fonctionnelle des magistrats à leurs ayant-droits et améliore la protection des magistrats lanceurs d'alerte.

Il promeut l'égalité professionnelle dans la magistrature, en inscrivant dans l'ordonnance statutaire le principe d'égalité entre les femmes et les hommes et celui de l'égalité de traitement à l'égard des magistrats en situation de handicap.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats, ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, a fixé à l'article 44 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature le cadre procédural de la délivrance d'un avertissement à un magistrat. Elle a également complété l'article 11 de l'ordonnance statutaire, relatif à la protection fonctionnelle des magistrats, afin de prévoir que les conditions de la prise en charge par l'État des frais engagés au titre de cette protection sont précisées par décret en Conseil d'État.

L'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats a été modifiée par la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, qui a supprimé la possibilité d'associer à la révocation une mesure de suspension des droits à pension et a remplacé la réprimande par le blâme.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté quatre amendements : deux en commission et deux en séance publique, tous relatifs à la responsabilité des magistrats.

Le Sénat a remanié la procédure de plainte des justiciables devant le CSM, revenant sur certaines évolutions inscrites dans le projet de loi organique. Il a notamment rétabli l'obligation de signature des plaintes, supprimé l'audition obligatoire du magistrat poursuivi par la commission d'admission des requêtes, supprimé la transmission au garde des Sceaux, ministre de la justice, des observations transmises par le magistrat et le chef de cour au CSM, et exigé que la réponse du ministre à la demande d'enquête de l'inspection générale de la justice soit motivée – le silence du ministre pendant deux mois valant acceptation. Le Sénat a également reformulé à la fois le serment des magistrats et la définition de la faute disciplinaire, et étoffé l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats.

1. L'état du droit

a. La saisine du CSM par les justiciables

Initialement réservée au garde des Sceaux, ministre de la justice, la saisine du Conseil supérieur de la magistrature en vue de dénoncer des faits motivant les poursuites disciplinaires a progressivement été ouverte. En 2001 ⁽¹⁾, elle l'a été aux présidents de cour d'appel et aux présidents de tribunal supérieur d'appel.

Face à un nombre de saisines assez faible émanant de ces chefs de cour, le législateur organique a souhaité, en 2007, ouvrir aux justiciables la possibilité de se plaindre du comportement d'un magistrat susceptible de constituer une faute disciplinaire. L'article 21 de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats ouvrait ainsi la possibilité à tout justiciable, à l'occasion d'une affaire le concernant, de porter réclamation auprès du Médiateur de la République. La loi organique conférait au Médiateur de la République un certain nombre de prérogatives, notamment celle de solliciter toute information spéciale. Par ailleurs, s'il estimait que les faits en cause étaient susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, le garde des Sceaux devait demander une enquête aux services compétents. Dans sa décision n° 2007-551 DC, le Conseil constitutionnel a jugé ce dispositif inconstitutionnel, considérant ⁽²⁾ « *qu'en reconnaissant au Médiateur l'ensemble de ces prérogatives, le législateur organique a méconnu tant le principe de la séparation des pouvoirs que celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ».

(1) Loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

(2) Conseil constitutionnel, Décision n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, Loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

En 2008, c'est donc le pouvoir constituant ⁽¹⁾ – sur l'initiative, en première lecture, du rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale – qui a **introduit à l'article 65 de la Constitution, la possibilité, pour le justiciable, de saisir le Conseil supérieur de la magistrature (CSM)**, dans les conditions fixées par une loi organique. Comme le soulignait le rapporteur de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, ce renvoi à la loi organique devait permettre d'organiser « *un dispositif d'examen des requêtes, afin d'éviter que cette possibilité de saisine du CSM ne devienne une nouvelle voie de recours* » ⁽²⁾ ».

La loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution a donc précisé, aux articles 50-3 et 63 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les modalités de cette saisine et les critères de recevabilité des plaintes.

i. Les critères cumulatifs de recevabilité des plaintes

L'article 50-3 de l'ordonnance n° 58-1270 précitée prévoit que « *tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature.* » L'article 63 de la même ordonnance prévoit la même possibilité à l'égard d'un magistrat du parquet.

L'admission de la recevabilité de la plainte est soumise au respect de critères fixés par la loi organique et qui imposent que la plainte :

– **ne soit pas dirigée contre un magistrat qui demeure saisi** de la procédure ;

– ne soit pas présentée après l'expiration d'un **délai d'un an** suivant une **décision irrévocable** mettant fin à la procédure ;

– contienne **l'indication détaillée des faits et des griefs** allégués ;

– soit **signée** par le justiciable avec indication de son identité, de son adresse ainsi que des éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

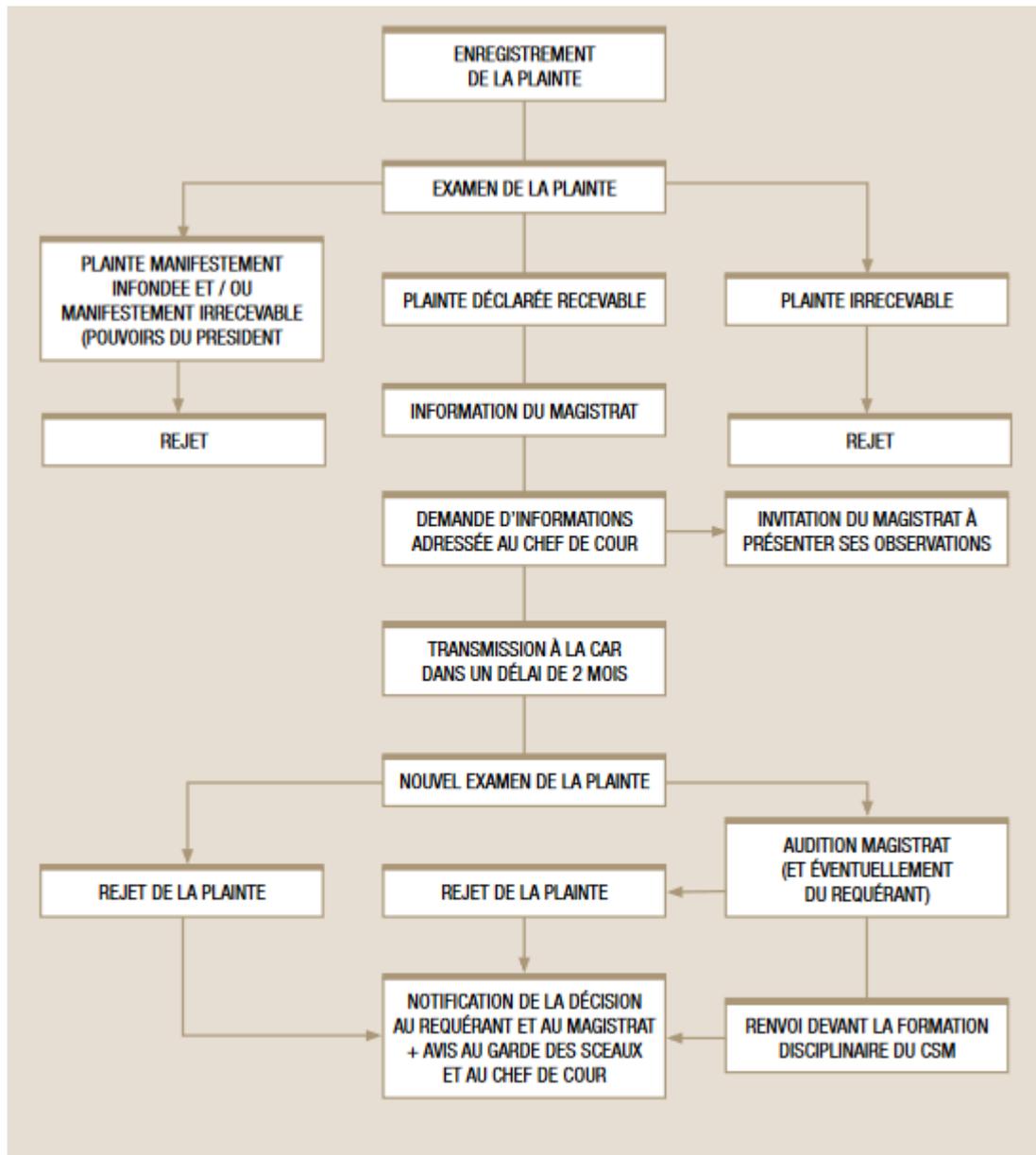
ii. La procédure d'examen de la plainte

L'appréciation de la plainte par la commission d'admission des requêtes suit le parcours présenté dans le schéma ci-après :

(1) La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

(2) J.-J. Hyest, Rapport n° 387 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Vème République, 2007-2008, p. 191.

SCHÉMA D'EXAMEN D'UNE PLAINTE



Source : Conseil supérieur de la magistrature, Rapport d'activité 2020, p. 80.

Afin de ne pas entamer les conditions sereines d'exercice de la justice par les magistrats, la loi organique a institué un dispositif de filtrage des plaintes dévolu à une **commission d'admission des requêtes**.

Cette commission est composée, selon la qualité du magistrat visé par la saisine, de deux membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège ou à l'égard des magistrats du parquet, et de deux personnalités qualifiées issues des membres communs aux deux formations.

En pratique, le CSM a institué deux commissions des requêtes compétentes à l'égard des magistrats du siège, afin de remédier aux difficultés liées aux règles de déport et de permettre un traitement plus rapide des plaintes, et une commission compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Toutes les plaintes ne sont toutefois pas soumises à la commission d'admission des requêtes, dans la mesure où l'ordonnance n° 58-1270 précitée donne au président de la commission des requêtes la possibilité de **rejeter lui-même les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables**.

L'appréciation des plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables

Le CSM a indiqué que des réflexions menées depuis la création de la procédure ont conduit à établir des « *critères pour objectiver l'orientation des plaintes* ⁽¹⁾ ».

En pratique, sont considérées comme frappées d'une **irrecevabilité manifeste** les plaintes :

- dans lesquelles le magistrat demeure saisi de la procédure ;
- déposées après l'expiration du délai d'un an suivant la décision mettant fin à la procédure ;
- qui ne contiennent l'indication d'aucun grief.

S'agissant des **plaintes manifestement infondées**, qui sont celles qui ne sont assorties d'aucune preuve ou d'aucun commencement de preuve du comportement du magistrat mis en cause, la pratique a évolué en raison de la contestation, par des justiciables, du traitement de leur plainte par le seul président de la commission. Ces plaintes sont donc désormais en principe orientées en commission afin d'améliorer l'acceptabilité des décisions.

Source : Rapport d'activité 2021 du CSM.

Lorsque le président de la commission d'admission des requêtes ne statue pas seul, la commission est donc saisie afin de statuer sur la recevabilité de la plainte, d'en prononcer le rejet, ou le renvoi devant l'instance disciplinaire. Actuellement, **l'ordonnance statutaire ne fixe aucun délai au terme duquel la commission doit avoir statué**.

• Une fois la **plainte déclarée recevable, la phase d'instruction** permet au rapporteur saisi du dossier de prendre connaissance des différents éléments. Il ne dispose pour cela que de moyens d'investigation assez limités.

Lorsque la commission d'admission des requêtes déclare la plainte recevable, le magistrat mis en cause en est **informé**, et le **Premier président de la cour d'appel ou le procureur général près la cour** dont il dépend est **sollicité** en vue de communiquer toute information utile à la commission d'admission des requêtes.

Le chef de cour sollicite lui-même le magistrat mis en cause, afin qu'il lui **adresse ses observations**. Le chef de cour adresse ensuite l'ensemble de ces informations et observations, non seulement au CSM, mais aussi au garde des

(1) CSM, Rapport d'activité 2021, p. 76.

Sceaux, ministre de la justice, dans un délai de deux mois à compter de la transmission de la demande.

La commission d'admission des requêtes **peut entendre le magistrat** mis en cause, sans en avoir l'obligation.

Elle **peut également entendre le justiciable** qui a introduit la demande : en pratique, l'organisation d'une telle audition est assez rare.

● **À l'issue de l'instruction du dossier**, la commission d'admission des requêtes peut décider de :

– prendre une décision de **rejet** si, sans être irrecevable, la plainte, après investigation, n'apparaît pas porter sur des faits susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire.

– **transmettre la plainte à l'autorité disciplinaire compétente** : si elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la commission d'admission des requêtes renvoie l'examen de la plainte au conseil de discipline des magistrats du siège ou à la formation du CSM compétente pour la discipline des magistrats du parquet.

Quelle que soit la décision prise, information en est donnée au magistrat visé et à son chef de cour, au justiciable auteur de la plainte ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la justice.

La décision n'est pas susceptible de recours. En cas de rejet de la plainte, les autorités habilitées à saisir le CSM pour y dénoncer des faits motivant des poursuites disciplinaires conservent leur faculté de saisine.

Depuis l'entrée en vigueur de la procédure, de nombreuses plaintes ont été transmises au CSM : 3324 plaintes ont été transmises depuis 2011 et, depuis 2018, le CSM en reçoit plus de 300 par an. Cependant, très peu d'entre elles ont été déclarées recevables.

D'après l'étude d'impact accompagnant le projet de loi organique, seules 88 plaintes sur 3324 ont été déclarées recevables, et, parmi elles, seules sept ont été renvoyées à l'instance disciplinaire ; aucune sanction n'a été prononcée.

Ces chiffres ne doivent néanmoins pas être le seul critère retenu pour apprécier l'efficacité du dispositif. Comme l'a souligné le CSM dans son rapport d'activité 2021, *« en pratique, la procédure demeure mal comprise des justiciables. Les griefs qu'ils allèguent portent en effet, le plus le plus souvent, non sur des faits déontologiquement critiquables, imputables à un juge ou un procureur de la République, mais sur la teneur des décisions rendues, dont la contestation relève de l'exercice des seules voies de recours et non des prérogatives du Conseil. Les justiciables, préoccupés par le sort de leur procédure, ne sont en réalité pas en mesure de distinguer faute disciplinaire et décision insatisfaisante, ce d'autant*

qu'ils n'ont pas une vision globale du comportement professionnel du magistrat qu'ils souhaitent mettre en cause ».

b. Les avertissements et sanctions applicables aux magistrats

i. L'avertissement : une mesure infra disciplinaire

Sous sa forme initiale, l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature donnait déjà la possibilité aux premiers présidents, procureurs généraux et directeurs d'administration centrale le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité en dehors de toute procédure disciplinaire. Ce pouvoir a depuis été également confié à l'inspecteur général, chef de l'inspection de la justice et aux chefs de service à l'administration centrale.

Mesure à visée pédagogique, l'avertissement ne relève pas du pouvoir disciplinaire, ce qui ne le rend pas anodin pour autant. Il consiste en une appréciation sur l'exercice de ses fonctions par le magistrat, et vise des comportements susceptibles de constituer un manquement aux devoirs de son état, mais d'une gravité ne justifiant pas l'engagement d'une procédure disciplinaire. L'avertissement est **inscrit au dossier administratif** du magistrat concerné ; il constitue un acte faisant grief, susceptible de recours.

La procédure de délivrance de l'avertissement a, pour cette raison, été entourée de **garanties visant au respect des droits de la défense** du magistrat, en rendant notamment la **procédure contradictoire**. Ces garanties procédurales ont d'abord été définies, dans le silence de l'ordonnance statutaire, par le juge administratif. Ont ainsi été consacrées la possibilité, pour le magistrat, de consulter son dossier et d'être avisé de la mesure envisagée ⁽¹⁾, de bénéficier d'un délai suffisant pour préparer sa défense ⁽²⁾ ainsi que l'obligation de motivation de la décision ⁽³⁾. En 2016, l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée a été complétée ⁽⁴⁾ afin que ces garanties procédurales soient inscrites dans l'ordonnance statutaire.

Désormais, la procédure de délivrance est définie à l'article 44 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et doit respecter les règles suivantes :

– le magistrat à l'encontre duquel est envisagée la délivrance d'un avertissement doit être convoqué à un **entretien préalable** ; cet entretien lui donne la possibilité de s'exprimer sur les faits qui lui sont reprochés ;

– cette convocation ouvre **droit**, pour le magistrat, à la **communication du dossier** et des **pièces justifiant la procédure** ;

(1) CE, 6 avril 2001, n° 218264.

(2) CE, 26 juillet 2007, n° 297930.

(3) CE, 22 octobre 1999, n° 196400.

(4) Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

– le magistrat concerné a le **droit d’être assisté par la personne de son choix** ;

– l’avertissement **ne peut être délivré que dans les deux années** à compter du jour où le supérieur hiérarchique du magistrat concerné **a eu connaissance de la réalité de la nature et de l’ampleur des faits** susceptibles de justifier un avertissement. Passé ce délai, les faits ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d’une procédure d’avertissement, sauf si une procédure disciplinaire a été engagée avant l’expiration du délai.

En outre, ce délai de deux ans est interrompu en cas de poursuites pénales exercées à l’encontre du magistrat jusqu’à la décision définitive mettant un terme à cette procédure.

Une fois donné au magistrat, l’avertissement est transmis à la direction des services judiciaires du ministère de la justice qui le verse au dossier administratif du magistrat.

En 1992, le législateur⁽¹⁾ a néanmoins consacré un **droit à l’oubli** pour le magistrat, en prévoyant **l’effacement automatique** de l’avertissement du dossier du magistrat au bout de **trois ans**, à la condition qu’aucun nouvel avertissement ou aucune sanction disciplinaire ne soit intervenu entre-temps.

D’après l’étude d’impact accompagnant le projet de loi organique, 21 avertissements ont été adressés à des magistrats entre 2018 et 2022 : 15 concernaient des magistrats du siège, 6 des magistrats du parquet.

ii. L’échelonnage des sanctions disciplinaires

L’article 43 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 précitée définit la faute disciplinaire comme étant « *tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l’honneur, à la délicatesse ou à la dignité* ».

Le deuxième alinéa du même article précise que « *constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d’une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive.* ».

Lorsque, au terme de la procédure disciplinaire, la qualification de faute disciplinaire est retenue par l’instance disciplinaire pour qualifier le comportement ou les actes d’un magistrat, peut être prononcée à son égard une sanction disciplinaire parmi celles limitativement énumérées à l’article 45 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 :

(1) Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l’ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Article 45 de l'ordonnance n° 44-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

« Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :

- 1° Le blâme avec inscription au dossier ;
- 2° Le déplacement d'office ;
- 3° Le retrait de certaines fonctions ;
- 3° *bis* L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ;
- 4° L'abaissement d'échelon ;
- 4° *bis* L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;
- 5° La rétrogradation ;
- 6° La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite ;
- 7° La révocation. »

L'ordonnance statutaire, en son article 45, **exclut le cumul des sanctions** : un magistrat poursuivi simultanément pour plusieurs faits ne peut se voir sanctionner que par une seule des sanctions disciplinaires précédemment énumérées. Toutefois, les sanctions de retrait de certaines fonctions, d'abaissement d'échelon et de rétrogradation peuvent être assorties de la sanction du déplacement d'office.

Certaines sanctions sont assorties d'un encadrement temporel : c'est le cas de l'interdiction des fonctions de juge unique pendant une durée de cinq ans, sanction, consacrée en 2007 ⁽¹⁾ afin d'élargir la palette des sanctions possibles. C'est également le cas de l'exclusion temporaire de fonctions, consacrée en 2001 ⁽²⁾, qui ne peut être prononcée pour plus d'une année.

À l'inverse, la sanction consistant en un **retrait de certaines fonctions**, n'est assortie d'aucun encadrement temporel. Il en résulte qu'un magistrat dessaisi de certaines fonctions pourrait, immédiatement après en avoir été privé, les solliciter de nouveau.

Par ailleurs, la sanction relative à l'abaissement d'échelon, lorsqu'elle est prononcée, l'est sans indication de l'échelon auquel le magistrat devrait être placé. Il en résulte, en pratique, que **le magistrat est remplacé à l'échelon immédiatement inférieur**. Il recouvre, de ce fait, son échelon initial après un ou deux ans.

(1) *Loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.*

(2) *Loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.*

Dans son avis au Président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats, le CSM relève que « *l'échelle des sanctions prévue par l'article 45 de l'ordonnance statutaire est insuffisante dans sa variété et dans sa graduation pour répondre aux différents manquements poursuivis, qu'ils relèvent de la vie privée ou du comportement professionnel* ⁽¹⁾ . », et souligne qu'il « *en va ainsi, par exemple, de la sanction d'abaissement d'échelon (article 45,4°), qui se traduit en définitive par une modeste sanction financière.* » ⁽²⁾

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES SANCTIONS PRONONCÉES OU SUGGÉRÉES PAR LE CSM (2007-2020)

Sanctions prononcées ou suggérées par le CSM de 2007 à 2020	Décision siège	Avis parquet	Total
Réprimande - Blâme	10	3	13
Déplacement d'office	5	5	10
Déplacement d'office avec interdiction d'exercer les fonctions de juge unique	6	0	6
Retrait des fonctions			0
Retrait des fonctions avec déplacement d'office	5	2	7
Abaissement d'échelon		1	1
Abaissement d'échelon avec déplacement d'office	2	1	3
Exclusion temporaire			0
Rétrogradation	1		1
Rétrogradation avec déplacement d'office	4	1	5
Mise à la retraite d'office - admission à cesser ses fonctions	15	2	17
Révocation	4	5	9
TOTAL	52	20	72

Source : CSM, Avis au Président de la République du 24 septembre 2021

c. La protection des magistrats

i. La protection fonctionnelle des magistrats

Les magistrats bénéficient d'une protection statutaire inscrite à l'article 11 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958.

(1) CSM, Avis au Président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats, 24 septembre 2021, p. 26.

(2) *Idem*, p. 27.

Cette protection s'applique « *contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont [les magistrats] peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions* ».

Les menaces ainsi visées peuvent être physiques ou verbales, et s'étendent aussi aux poursuites judiciaires engagées à l'encontre d'un magistrat.

Le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit que la demande de prise en charge des frais exposés au titre de la protection fonctionnelle doit être formulée par écrit et adressée au garde des sceaux, ministre de la justice.

La demande peut concerner une instance civile ou pénale ou une instance devant la commission d'admission des requêtes, jusqu'au renvoi devant la formation disciplinaire compétente du CSM.

La décision de prise en charge au titre de la protection fonctionnelle indique les faits au titre desquels la protection est accordée et précise les modalités d'organisation de la protection, notamment sa durée.

Le montant de prise en charge des honoraires par l'État est limité par des plafonds horaires fixés par arrêté conjoint du garde des Sceaux, ministre de la justice et du ministre chargé du budget.

La protection fonctionnelle s'applique à tous les magistrats soumis au statut de la magistrature, qu'il s'agisse des auditeurs de justice, des magistrats de carrière, des magistrats honoraires, des magistrats exerçant à titre temporaire, ou encore des conseillers en service extraordinaire.

Entre 2003 et 2022, cette protection fonctionnelle s'étendait aux familles des magistrats.

En effet, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure avait étendu le bénéfice de la protection prévue à l'article 11 de l'ordonnance n°58-1270 aux « *conjoint, enfants et ascendants directs des magistrats de l'ordre judiciaire* » lorsqu'ils « *sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages du fait des fonctions de ces derniers* ».

La protection pouvait également être accordée, « *à leur demande, aux conjoints, enfants et ascendants directs des magistrats de l'ordre judiciaire décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait le magistrat décédé* ».

Toutefois, il a été mis fin de manière fortuite à cette extension de la protection aux familles des magistrats lors de l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2022,

du code général de la fonction publique. Son article L. 134-7 a, en effet, repris le principe de la protection de la collectivité publique applicable aux familles des « agents publics ». Or, les magistrats judiciaires sont expressément exclus du champ d'application du code général de fonction publique par l'article L. 6 de ce code.

Actuellement, les ayant-droit des magistrats n'ont donc plus la possibilité de demander la protection fonctionnelle, alors que sept d'entre eux l'avaient par exemple demandée et obtenue entre 2018 et 2020.

ii. La protection des magistrats lanceurs d'alerte

L'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi Sapin II) a défini la notion de lanceur d'alerte.

L'article 8 de la même loi a défini les modalités de signalement des alertes, qui doivent être portées à la connaissance du supérieur hiérarchique, et prévoit que « *des procédures appropriées de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels sont établies par les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante salariés, les administrations de l'État (...) dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.* » Ces dispositions n'excluaient pas la magistrature judiciaire, et il résulte des travaux préparatoires de la loi n° 2016-1691 qu'il n'était pas dans l'intention du législateur d'opérer une telle exclusion.

L'arrêté du 31 mai 2021 relatif à la procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein du ministère de la justice établit cette procédure de recueil des signalements : le **collège de déontologie** mis en place par arrêté ⁽¹⁾ se voit confier les missions de **réfèrent alerte**.

Toutefois, l'arrêté du 31 mai 2021 précise expressément, en son article 3, que cette procédure commune à l'ensemble des services du ministère ou placés sous sa tutelle : « *ne s'applique pas aux magistrats de l'ordre judiciaire ni aux personnes en activité au sein de l'inspection générale de la justice* ».

Par ailleurs, le code général de la fonction publique contient une section relative aux lanceurs d'alertes (articles L. 135-1 à L. 135-5), et interdit notamment de prendre des mesures concernant « *le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation* » à l'égard d'un agent public qui aurait « *relaté ou témoigné, de bonne foi, aux autorités judiciaires ou administratives de faits constitutifs d'un délit, d'un crime ou susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts* ». Toutefois, en l'absence de renvoi par l'ordonnance du 22 décembre 1958 à ces articles du code général de la fonction publique, ces dispositions ne sont pas applicables aux magistrats.

(1) Arrêté du 29 octobre 2019 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie au ministère de la justice.

L'ordonnance précitée prévoit néanmoins l'institution d'un collège de déontologie des magistrats.

Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire

L'article 10-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, introduit par la loi n° 2016-1090 précitée, institue un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire chargé :

- de **rendre des avis sur toute question déontologique** concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs hiérarchiques ;
- d'examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises ;

Ce collège de déontologie présente chaque année au CSM un rapport public rendant compte de l'exécution de ses missions.

Le collège de déontologie **comprend cinq membres** dont le mandat dure trois ans, et dont les conditions de nominations sont définies par l'ordonnance statutaire. Parmi ces cinq membres figurent :

- un magistrat, en fonctions ou honoraire, ancien membre du CSM ;
- alternativement, un magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation ou un magistrat du parquet hors hiérarchie de la Cour de cassation ;
- alternativement, un premier président de cour d'appel, en fonctions ou honoraire, et un procureur général près une cour d'appel, en fonctions ou honoraire ;
- une personnalité extérieure désignée, alternativement, par le vice-président du Conseil d'État parmi les membres de celui-ci en fonctions ou honoraires et par le premier président de la Cour des comptes parmi ses magistrats en fonctions ou honoraires ;
- un universitaire nommé par le Président de la République sur proposition, alternativement, du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près ladite cour.

d. L'égalité professionnelle dans la magistrature

i. L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Depuis l'inscription, en 2008, à l'article 1^{er} de la Constitution, du principe selon lequel la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales, le législateur est intervenu pour assurer l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique.

La loi n° 2012- 347 du 12 mars 2012 ⁽¹⁾ dite « **loi Sauvadet** » prévoit en ce sens que les nominations dans les emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique doivent concerner, au titre de chaque année civile, **au moins 40 %** de personnes de chaque sexe.

(1) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique dresse la liste des emplois supérieurs concernés par ces quotas. La circulaire du 11 avril 2016 relative à l'application du décret précité prévoit que « *les emplois juridictionnels (magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif)* » ne sont pas soumis à cette obligation de « *nominations équilibrées* ».

Par conséquent, les nominations dans les plus hauts postes en juridiction au sein de la magistrature judiciaire ne sont pas soumises aux dispositions de la loi Sauvadet, seuls les emplois non juridictionnels, en administration centrale, l'étant.

La représentation des femmes dans le corps judiciaire apparaît importante, à condition de ne regarder que les statistiques relatives à l'entrée dans celui-ci. D'après l'étude d'impact accompagnant le projet de loi organique, si 76,37 % de femmes composent l'entrée de corps, **les femmes ne représentent plus que 51,92 % pour les postes au sommet de la hiérarchie judiciaire**. Cette représentation est encore moindre pour les postes de procureur hors hiérarchie puisque, en 2023, les femmes ne représentent que 27,77 % de ces effectifs.

L'étude d'impact précise par ailleurs que les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes perdurent, bien qu'ils diminuent. En 2020 subsiste ainsi un écart de 533 € en défaveur des femmes pour les magistrats des second et premier grades, et de 336 € pour les magistrats hors hiérarchie.

ii. La prise en compte du handicap dans la magistrature

Actuellement, **la magistrature judiciaire n'est pas, compte tenu de son statut, soumise à l'obligation d'employer un quota de 6 % de travailleurs handicapés**, qui s'impose tant au secteur privé qu'à la fonction publique. En effet, l'article L. 351-1 du code général de la fonction publique dispose que l'État est « *assujetti à l'obligation d'emploi prévue à l'article L. 5212-2 du code du travail* ».

L'article 16 de l'ordonnance statutaire amorce une prise en compte de la situation des personnes en situation de handicap en prévoyant que les candidats au concours étudiant doivent « *remplir les conditions d'aptitude physique nécessaire à l'exercice de leurs fonctions compte tenu des possibilités de compensation du handicap* ».

Des possibilités d'aménagement des épreuves au concours sont également prévues par le décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'école nationale de la magistrature.

Cela n'est toutefois évidemment pas suffisant pour approcher le seuil de 6 %, qui est loin d'être atteint dans la magistrature judiciaire. D'après l'étude d'impact accompagnant le projet de loi organique, le taux de personnes en situation de handicap se situe autour de 1 % dans les juridictions (0,71 % à la Cour de cassation, 1,1 % dans les cours d'appel et 0,94 % dans les tribunaux judiciaires). Il

est à peine plus élevé en administration centrale et à l'inspection générale de la justice, où il s'élève à 2,4 %.

2. Le projet de loi organique initial

a. *La saisine du CSM par les justiciables*

L'article 8 du projet de loi organique vise à **faciliter le traitement des plaintes d'un double point de vue**. Il s'agit d'abord, **pour le justiciable**, d'assouplir les conditions de recevabilité de la plainte. Il s'agit ensuite, **pour la commission d'admission des requêtes**, de lui confier de nouveaux pouvoirs d'investigation.

Ces mesures sont applicables **aux procédures concernant tant les magistrats du siège que les magistrats du parquet**, et sont donc inscrites aux **articles 53-1 et 63** de l'ordonnance n° 58-1270 qui les concernent respectivement.

- i. Les mesures favorisant la recevabilité des plaintes déposées par les justiciables.

L'article 8 comprend plusieurs mesures de nature à **favoriser la recevabilité des plaintes** des justiciables.

- S'agissant des **comportements pouvant faire l'objet d'une plainte**, l'article 8 élargit la recevabilité – actuellement limitée aux seuls comportements adoptés par le magistrat dans l'exercice de ses fonctions – aux cas où, sans être en fonctions, le magistrat « *fait usage de sa qualité* ».

L'étude d'impact accompagnant le projet de loi organique fait état d'un cas dans lequel la plainte, qui visait le comportement d'un magistrat ayant abusé de ses fonctions mais en dehors de l'exercice de celles-ci, avait été déclarée irrecevable, puis reprise par le garde des Sceaux afin que soit engagée la procédure disciplinaire. Cet assouplissement du champ de recevabilité vise à éviter que de telles plaintes ne puissent pas être déclarées recevables.

- S'agissant des **conditions formelles de dépôt de la plainte**, l'article 8 prévoit expressément qu'elle puisse être adressée par le justiciable **ou par son conseil**. L'exigence de faire apparaître l'identité du justiciable incombera, le cas échéant, à l'avocat.

Par ailleurs l'article 8 **supprime l'exigence de signature de la plainte par le justiciable**, son identité devant toujours être indiquée dans la plainte, ainsi que son adresse.

- Enfin, les **conditions relatives au contenu de la plainte sont simplifiées**. En l'état du droit, la plainte doit contenir « *l'indication détaillée des faits et griefs allégués* ». L'article 8 maintient l'obligation d'indiquer les faits de manière détaillée, mais **supprime l'exigence d'articulation des faits et des griefs**. Cette

condition était perçue comme un obstacle à l'exercice du droit de plainte pour les justiciables ne parvenant pas à réaliser ce travail de qualification juridique des faits, et menait à ce que soient déclarées irrecevables des plaintes qui visaient bien un comportement susceptible de correspondre à une faute disciplinaire, mais qui n'aurait pas été bien qualifiées juridiquement par le justiciable.

La **recevabilité temporelle des plaintes** est, en revanche, **restreinte par l'instauration d'un délai de forclusion de trois ans en cas de dessaisissement d'un magistrat**. En l'état du droit, le justiciable peut émettre une plainte à l'encontre d'un magistrat dessaisi d'un dossier tant que la procédure n'est pas achevée. Si cette procédure est très longue, la plainte peut ainsi s'appliquer à un magistrat qui n'est plus en charge du dossier depuis plusieurs années. Afin de **protéger les magistrats des saisines dilatoires** et d'éviter d'admettre la recevabilité de plaintes portant sur des faits datés, sur lesquels il est difficile d'obtenir des éléments, l'article 8 **enserme la recevabilité de la plainte dans un double délai** : le délai d'un an après la fin de la procédure est maintenu, tandis que **s'ajoute le délai de trois ans après l'éventuel dessaisissement d'un juge même si la procédure n'est pas terminée**.

ii. Les mesures relatives au travail de la commission d'admission des requêtes

● L'article 8 du projet de loi organique **encadre le travail de la commission d'admission des requêtes** sur deux aspects.

D'une part, elle enserme sa décision sur la recevabilité de la plainte dans un **délai de huit mois à compter de la réception de la plainte**.

D'autre part, elle **rend obligatoire l'audition, par la commission des requêtes, du magistrat mis en cause**.

● Cet article **octroi par ailleurs de nouveaux pouvoirs d'investigation** à la commission d'admission des requêtes :

– la commission ne sollicitera plus les observations du magistrat et du chef de Cour **que « lorsqu'elle déclare la plainte recevable »**. En revanche, elle pourra désormais, lorsque les informations et observations transmises nécessiteraient des compléments, **solliciter ce complément d'information**.

Le cas échéant, ces observations et informations complémentaires seront **adressées** au Conseil supérieur de la magistrature **et au garde des Sceaux**, dans un délai de deux mois à compter de la demande complémentaire.

– elle pourra également demander au garde des Sceaux, ministre de la justice, que lui soit **adressé le dossier personnel du magistrat mis en cause**.

– elle pourra enfin, **lorsque la technicité des actes d'enquête le justifie, solliciter du garde des Sceaux que soit diligentée une enquête administrative**

par l'inspection générale de la justice. La réalisation d'une telle enquête permettra par exemple à la commission d'admission des requêtes d'avoir des informations plus précises sur les stocks du cabinet d'un juge et sur son contexte de travail.

La commission d'admission des **requêtes ne pourra pas elle-même saisir l'inspection générale de la justice**, placée sous la hiérarchie et l'autorité du ministre. La demande est transmise au ministre, qui a **deux mois pour répondre à la sollicitation, son silence valant rejet de la demande**. S'il donne droit à la demande, le rapport de l'inspection générale de la justice sera remis au ministre, qui le transmettra sans délai à la commission d'admission des requêtes. Le délai d'examen de la plainte imposé à la commission d'admission des requêtes est suspendu jusqu'à la réception du rapport de l'inspection générale de la justice, ou jusqu'à l'expiration du délai de réponse de deux mois laissé au ministre.

• Enfin, l'article 8 prévoit que les **décisions rendues par les commissions d'admission des requêtes et leurs présidents sont transmises au garde des Sceaux**. Ce dernier deviendra ainsi également destinataire des décisions d'irrecevabilité.

b. Le régime disciplinaire

Dans le but à la fois d'accroître la responsabilisation des magistrats et de disposer des éléments nécessaires dans le cadre de l'engagement de poursuites disciplinaires liées à la réitération du comportement problématique d'un magistrat, l'article 8 **allonge la durée de conservation de l'avertissement dans le dossier du magistrat de deux années**.

L'effacement automatique de l'avertissement du dossier du magistrat interviendra ainsi **après cinq années** au lieu de trois actuellement.

Cet article répond en ce sens à une préconisation formulée par le CSM dans son avis au Président de la République du 24 septembre 2021 ⁽¹⁾.

L'article 8 vise également à préciser l'échelle des sanctions disciplinaires.

À cette fin, il **assortit la sanction de retrait de certaines fonctions d'un délai maximal de cinq années**.

En l'état du droit, un magistrat faisant l'objet de cette sanction disciplinaire s'en voit dessaisi, mais peut immédiatement après solliciter une nouvelle nomination dans ces fonctions. Afin d'éviter une reconduction trop rapide du magistrat dans ces fonctions et de prévoir qu'une période temporelle suffisante puisse être mise à profit pour que le magistrat concerné puisse se réappropriier, d'après l'étude d'impact, les « *réflexes juridiques ou managériaux inhérents aux fonctions qui lui ont été retirées* », une période temporelle de dessaisissement de ces

(1) CSM, Avis au Président de la République remis le 24 septembre 2021, p. 14.

fonctions devra être définie par l'autorité disciplinaire au moment du prononcé de la sanction. En tout état de cause, cette période ne pourra excéder cinq années.

Par ailleurs, l'article 8 **permet de moduler la sévérité de l'abaissement d'échelon**, en prévoyant expressément dans l'ordonnance que la sanction d'abaissement d'échelon peut concerner « *un ou plusieurs échelons* ». L'objectif est de favoriser la personnalisation de la sanction dans la mesure où l'instance disciplinaire pourra prévoir l'abaissement de plusieurs échelons en fonction de la gravité de la faute.

c. La protection des magistrats

L'article 8 du projet de loi organique vise d'abord à perfectionner la protection fonctionnelle des magistrats.

Il rétablit, pour les ayants-droits des magistrats, le bénéfice de la protection fonctionnelle.

La restriction du bénéfice de la protection fonctionnelle aux seuls magistrats, à l'exclusion de leurs ayant-droits, résulte d'un manque de vigilance lors de l'entrée en vigueur du code général de la fonction publique, sans que le législateur n'ait eu l'intention de placer les familles des magistrats dans une situation différente de celle des familles d'agents publics qui bénéficient d'une telle protection. L'article 8 insère en conséquence, un alinéa à l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, afin de reprendre les dispositions de l'article 112 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003.

L'article 8 ajoute par ailleurs aux motifs pouvant conduire au bénéfice de la protection fonctionnelle **le cas du harcèlement**. Cette mesure vise à entériner une pratique déjà existante. En effet, la protection fonctionnelle prévue à l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 concerne actuellement les menaces et attaques de toutes nature, ce qui inclut les faits de harcèlement. Sa consécration permet néanmoins un alignement avec les règles applicables à la fonction publique, définies à l'article L. 133-1 du code de la fonction publique.

L'article 8 précise par ailleurs dans l'ordonnance statutaire que les dispositions du statut général des fonctionnaires relatives à la lutte contre le harcèlement sexuel ou moral et les agissements sexistes s'appliquent aux magistrats dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux règles statutaires du corps judiciaire.

L'article 8 améliore ensuite la protection des magistrats lanceurs d'alerte, en confiant au **collège de déontologie des magistrats** la mission de **recevoir et de traiter les alertes émises par les magistrats**.

Il inscrit également dans l'ordonnance statutaire que les dispositions du statut général des fonctionnaires concernant les lanceurs d'alerte s'appliquent aux

magistrats dans la mesure où elles ne sont pas contraires au statut du corps judiciaire.

d. Les mesures relatives à l'égalité professionnelle.

L'article 8 vise enfin à **promouvoir l'égalité professionnelle** au sein de la magistrature.

À cette fin, il consacre dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 un nouvel article 10-3 qui prévoit :

– que « *les nominations des magistrats sont effectuées dans le respect de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes* » et qu'elles favorisent, « *dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service et les particularités de l'organisation judiciaire* », **l'égal accès des femmes et des hommes aux plus hauts emplois de la hiérarchie judiciaire** ;

– que, sous les mêmes réserves que précédemment tenant au bon fonctionnement du service, « les autorités de nomination, les chefs de cour et les chefs de juridiction, prennent les « *mesures appropriées* » pour permettre aux magistrats en situation de handicap « *de développer un projet de carrière et d'accéder à des fonctions de niveau supérieur ainsi que de bénéficier d'une formation adaptée à leurs besoins tout au long de la vie professionnelle* » ;

- que, toujours sous les mêmes réserves, les nominations des magistrats « *tiennent compte de leur situation de famille* ». Il s'agit là d'une reprise du premier alinéa de l'article 29 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, qui est, par voie de conséquence, abrogé.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté quatre amendements : deux en commission, deux en séance. Parmi les deux amendements des rapporteurs adoptés en commission, l'un est rédactionnel. Le second (n°54 rect.), apporte d'importantes modifications au projet de loi organique en vue de renforcer la responsabilité des magistrats. Ces modifications concernent le droit de plainte des justiciables, la redéfinition de la faute disciplinaire et de l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats.

a. Les modifications portant sur le droit de plainte des justiciables devant le CSM

La commission des Lois du Sénat a confirmé certaines modifications procédurales inscrites dans le projet de loi organique, telles que la suppression de l'obligation d'articulation des griefs, perçue comme un frein pour les justiciables non familiers du procédé. Mais, en adoptant l'amendement n° 54 des rapporteurs, elle a considérablement modifié le dispositif relatif au droit de plainte des justiciables.

La commission des Lois du Sénat a, d'abord, supprimé certaines des évolutions inscrites dans le projet de loi organique. Elle a ainsi :

- **restauré l'obligation de signature** de la plainte par le justiciable ;
- **réintroduit la possibilité** pour la commission d'admission des requêtes **de solliciter les observations** du magistrat et du chef de cour **avant d'avoir déclaré la plainte recevable** ;
- **supprimé la transmission au garde des Sceaux des observations** et informations **complémentaires** remises au CSM ;
- **supprimé l'audition obligatoire du magistrat** mis en cause par la commission d'admission des requêtes.

Le CSM avait préconisé, dans son avis de 2021 remis au Président de la République, de rendre obligatoire l'audition du magistrat mis en cause avant son renvoi devant la formation disciplinaire. Il s'est en revanche déclaré **défavorable à l'obligation d'audition systématique** du magistrat **avant même qu'il ne soit statué sur la recevabilité** de la plainte, dans la mesure où, souvent, les observations écrites suffisent à lever le doute sur cette recevabilité, et parce qu'un tel dispositif serait facteur de déstabilisation pour les magistrats. La commission des Lois du Sénat a considéré que cette audition ne devait avoir lieu que si elle est nécessaire pour l'établissement de la matérialité et la qualification des faits allégués.

Par cet amendement n° 54, la commission des Lois du Sénat a, par ailleurs, apporté d'autres modifications au dispositif inscrit aux articles 50-3 et 63 de l'ordonnance statutaire. La commission a :

- **supprimé la transmission au garde des Sceaux des observations** et informations transmises par le magistrat ou le premier président de la cour d'appel ;
- **supprimé la possibilité de traiter en circuit court les plaintes manifestement infondées**. Le président de la commission des requêtes ne pourra désormais rejeter lui-même que les plaintes manifestement irrecevables.

Les plaintes manifestement infondées sont celles qui évoquent un grief mettant en cause le comportement du magistrat mais qui n'apportent aucun commencement de preuve. En droit, ces plaintes pouvaient être traitées en « circuit court ». Toutefois, comme l'indique le CSM dans son rapport d'activité 2021, « *il a pu arriver que les justiciables contestent le fait que la décision ait été rendue par le seul président. Aussi ces plaintes sont-elles désormais en principe orientées en commission* », ce qui devrait « *contribuer à une meilleure acceptation, par les justiciables, de la motivation de la décision de rejet* »⁽¹⁾. Cet amendement de la commission des Lois du Sénat vient donc consacrer dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 une pratique déjà retenue par le CSM.

(1) CSM, Rapport d'activité 2021, p. 76.

– **supprimé la transmission au garde des Sceaux des observations et informations** remises au CSM.

– **ouvert la possibilité pour le justiciable d’être assisté de son conseil** lorsqu’il est auditionné par la commission d’admission des requêtes. L’amendement a également prévu que l’information relative à la décision prise de rejet de la plainte ou d’engagement de la procédure disciplinaire est également transmise au conseil du justiciable lorsqu’il se fait assister dans la procédure.

Deux amendements adoptés en séance ont apporté de nouvelles modifications à ce dispositif :

L’amendement n° 40 rect. de M. Philippe Bonnacarrère, adopté **contre l’avis du Gouvernement**, crée une **obligation de motivation d’une éventuelle décision de rejet** du garde des Sceaux à la demande de réalisation d’une enquête administrative par l’inspection générale de la justice. Par ailleurs, il prévoit que le **silence gardé par le ministre pendant deux mois vaut acceptation de la demande**.

Le Sénat a également prévu, en adoptant l’amendement n° 39 rect. de M. Philippe Bonnacarrère ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, que les **décisions rendues par la commission d’admission des requêtes seraient transmises au premier président de la cour d’appel ou au président du tribunal supérieur d’appel**. Cette mesure vise à faciliter l’exercice de la faculté qu’ont ces chefs de cour de rappeler un magistrat à ses obligations déontologiques.

b. L’introduction d’une nouvelle définition de la faute disciplinaire et du serment des magistrats

En premier lieu, la commission des lois du Sénat a **précisé la définition de la faute disciplinaire**, afin de la rendre plus souple et plus lisible, et proposé une reformulation du serment des magistrats.

Elle a repris, sans la modifier, la préconisation formulée par le CSM dans son avis du 24 septembre 2021. Le CSM y constatait que la formulation du serment paraissait assez pauvre au regard des devoirs de l’état de magistrat et des valeurs qui doivent guider son action.

La commission a donc inscrit à l’article 6 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 la formulation proposée par le CSM, en substituant à l’actuel serment ⁽¹⁾ le serment suivant : *« je jure de remplir mes fonctions avec indépendance et impartialité, de me comporter en tout comme un magistrat digne, intègre et loyal, de porter attention à autrui, de respecter le secret professionnel et celui des délibérations »*.

(1) Deuxième alinéa de l’article 6 de l’ordonnance n° 58-1270 : *« Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »*

De façon corollaire, la commission des Lois du Sénat a également repris la préconisation, formulée par le CSM dans le même avis, de revoir la définition de la faute disciplinaire, cette modification étant présentée comme le pendant de la modification du serment.

La commission des Lois du Sénat a donc procédé à la réécriture du premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, avec la définition suivante : « *Tout manquement par un magistrat à l'indépendance, à l'impartialité, à l'intégrité et la probité, à la loyauté, à la conscience professionnelle, à l'honneur, à la dignité, au respect et à l'attention portée à autrui, à la réserve et la discrétion, ou aux obligations attachées à l'exercice de leurs fonctions, constitue une faute disciplinaire* ».

c. La redéfinition de l'échelle des sanctions

La commission des Lois du Sénat a souhaité renforcer l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats.

- S'agissant de la **sanction de retrait de certaines fonctions** (3 bis de l'article 45 de l'ordonnance statutaire), la commission des Lois a maintenu la précision inscrite dans le projet de loi organique, selon laquelle cette sanction ne peut être émise que pour une durée maximale de cinq ans.

Elle a par ailleurs **ouvert la possibilité d'émettre une telle sanction de retrait de fonctions** « *y compris distinctes de celles pour lesquelles la faute est constatée* ».

L'objectif poursuivi par cette modification est de « *prévenir le cas où un magistrat sanctionné pourrait poursuivre l'exercice de fonctions adjacentes à celles pour lesquelles il a été sanctionné mais continuerait de poser une difficulté* ».

- La commission des Lois du Sénat a également suivi la proposition émise par le CSM dans son avis du 24 septembre 2021, de renforcer la sanction d'interdiction de certaines fonctions en :

- portant à **dix ans** au lieu de cinq actuellement le délai maximal d'interdiction de fonctions ;

- **étendant la liste des fonctions qui peuvent être interdites**. Actuellement limitées aux fonctions de juge unique, pourraient désormais être interdites les fonctions statutairement limitées dans le temps, à savoir celles d'auditeur à la Cour de cassation, de juge des libertés et de la détention, de juge d'instruction, de juge des enfants, de juge de l'application des peines, de premier président de cour d'appel, de procureur général près la cour d'appel, de président et de procureur de la République d'un tribunal judiciaire ou de première instance placé, ou encore d'inspecteur général de la justice ;

– **alignant le régime de l’exclusion de fonctions sur celui applicable aux magistrats administratifs.** Est ainsi inséré à l’article 45 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 un alinéa précisant que l’exclusion temporaire de fonctions, qui est **privative de rémunération**, peut être **assortie d’un sursis total ou partiel**, ce sursis étant révoqué si une sanction autre que le blâme est prononcée dans un délai de cinq ans après le prononcé de l’exclusion temporaire.

*

* *

Article 8 bis (nouveau)

(art. 20-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature)

Élaboration d’une charte de déontologie des magistrats

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Cet article, introduit par le Sénat en séance, crée une charte de déontologie des magistrats dont l’élaboration est confiée au Conseil supérieur de la magistrature.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l’application de l’article 65 de la Constitution a inséré dans la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature un article 20-2 confiant à la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature la responsabilité d’établir un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

1. L’état du droit

L’article 20-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dispose que la formation plénière du CSM « *élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats* ».

Ce recueil, intitulé « les valeurs du magistrat », accessible publiquement sur le site internet du CSM, a été publié en sa forme initiale en 2010, à la suite d’un travail de concertation et de consultation. Le recueil a ensuite fait l’objet de compléments puis d’une refonte, afin de tenir compte de problématiques qui n’étaient pas abordées dans la première version.

Comme l’indique l’introduction du recueil, ce dernier « *ne constitue pas un code de déontologie ayant force réglementaire et dont le contenu serait figé. Il énonce des principes de conduite professionnelle, articulés autour des grandes valeurs devant structurer le comportement de tout magistrat* ».

Le choix fait en 2010 par le législateur organique avait été de ne pas figer le contenu de règles considérées comme étant, par essence même, évolutives.

Le recueil comprend huit chapitre exposant les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de probité, de loyauté, de conscience professionnelle, de dignité, de respect de l'attention portée à autrui, et de réserve et de discrétion.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le Sénat a adopté en séance l'amendement n° 58 rect. bis présenté par M. Retailleau, qui a reçu un avis favorable du Gouvernement et de la commission. L'article 8 bis du projet de loi organique crée une charte de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire sur le modèle de celle élaborée pour les magistrats administratifs, en application de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Par la substitution d'une charte à un recueil, l'ambition portée par l'auteur de l'amendement est que soit produit un écrit « *solennel, engageant et complet, et non un simple catalogue de recommandations, tel qu'il existe actuellement pour les magistrats judiciaires.* »

L'élaboration de la charte est confiée au CSM, qui devra consulter obligatoirement des instances susceptibles de l'aider à définir avec précisions les règles déontologiques applicables.

Devront ainsi être sollicités les avis du Directeur général de l'administration de la fonction publique, de la Commission de déontologie de la fonction publique, du Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, de l'Inspection générale de la justice, et des organisations syndicales représentatives de la magistrature.

La charte, une fois élaborée, sera rendue publique.

*

* *

Article 9

(art. 10-1, 10-1-1 [nouveau], 27 et 32 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Modification du mode de scrutin des élections au Conseil supérieur de la magistrature

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article procède à la réforme du mode de scrutin prévu pour l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature représentant les magistrats des cours et des tribunaux.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République a modifié l'article 65 de la Constitution afin de modifier la composition du Conseil supérieur de la magistrature.

La loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution a modifié la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature afin de tirer les conséquences de la réforme de la composition du CSM.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté deux amendements en commission des Lois. L'un revient sur l'allongement du délai dans lequel une désignation complémentaire doit intervenir en cas de vacance de siège. L'autre modifie les conditions de nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature afin que les personnalités soient renouvelées par moitié et que les magistrats représentant la hiérarchie judiciaire soient élus au scrutin uninominal à deux tours.

1. L'état du droit

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), dont les missions et la composition sont définies à l'article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958, est l'organe compétente en matière de nomination, de discipline et de déontologie des magistrats.

La révision constitutionnelle intervenue le 23 juillet 2008 a profondément remanié la composition du CSM, auparavant présidé par le Président de la République et dont le vice-président était le ministre de la justice. Depuis 2008, le Président de la République n'est plus membre du CSM. Le ministre de la justice peut quant à lui participer aux séances des formations du CSM, sauf en matière de discipline. Cette réforme a également augmenté le nombre de membres extérieurs siégeant au CSM.

Le CSM comprend toujours deux formations : l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre compétente à l'égard des magistrats du parquet, dont les membres nommés le sont pour une durée de quatre ans non renouvelable immédiatement.

Chacune des formations comprend :

- un **conseiller d'État** désigné par le Conseil d'État ;
- un **avocat** ;
- **six personnalités qualifiées** qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées, suivant la procédure inscrite à l'article 13 de la

Constitution. Le pouvoir de nomination s'exerce donc après avis public des commissions permanentes compétentes des assemblées, étant précisé que les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée¹.

Chaque formation du CSM comprend ensuite, outre son président, des représentants des magistrats : trois représentants de la hiérarchie judiciaire, élus par leurs pairs au scrutin uninominal, et trois magistrats représentant les cours et les tribunaux, élus suivant un scrutin à deux degrés.

La **formation compétente à l'égard des magistrats du siège** est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre :

- un magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élu par l'assemblée des magistrats du siège hors hiérarchie de ladite cour ;
- un premier président de cour d'appel élu par l'assemblée des premiers présidents de cour d'appel ;
- un président de tribunal judiciaire élu par l'assemblée des présidents de tribunal judiciaire, de première instance ou de tribunal supérieur d'appel ;
- deux magistrats du siège et un magistrat du parquet des cours et tribunaux, élus dans les conditions fixées à l'article 4 de la loi organique du 5 février 1994

La **formation compétente à l'égard des magistrats du parquet** est présidée par le procureur général près la Cour de cassation et comprend cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège. :

- un magistrat du parquet hors hiérarchie à la Cour de cassation élu par l'assemblée des magistrats du parquet hors hiérarchie de ladite cour ;
- un procureur général près une cour d'appel élu par l'assemblée des procureurs généraux près les cours d'appel ;
- un procureur de la République près un tribunal judiciaire élu par l'assemblée des procureurs de la République ;
- deux magistrats du parquet et un magistrat du siège des cours et tribunaux élus suivant un scrutin à deux degrés.

- Les magistrats du parquet et du siège représentant les cours et les tribunaux qui siègent dans les deux formations du CSM sont **élus au terme d'un scrutin à deux degrés**.

¹ La nomination ne peut pas intervenir si le candidat obtient au moins trois cinquièmes de votes négatifs.

Sont constitués, dans le ressort de chaque cour d'appel, deux collèges distincts : l'un pour les magistrats du siège et l'autre pour les magistrats du parquet. Ces collèges élisent, dans le ressort de chaque cour d'appel, un nombre de magistrats du siège et du parquet proportionnel à leurs effectifs. L'élection a lieu au scrutin uninominal à un tour et à bulletin secret. Les candidats ayant recueilli le plus de suffrages sont déclarés élus. En cas de partage égal des voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Il résulte de ces élections la constitution de **deux collèges de grands électeurs**. Le collège des magistrats du siège en compte 160, celui des magistrats du parquet 80.

Ces collèges de grands électeurs sont ensuite réunis à Paris, à la Cour de cassation, pour élire les représentants qui siégeront au CSM, par un scrutin proportionnel suivant la règle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel. Les listes qui n'ont pas obtenu 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

L'étude d'impact accompagnant le projet de loi indique que ce mode de scrutin à deux degrés génère un certain nombre de difficultés :

– D'abord, il « *favorise un système rigide de représentation de la magistrature, impliquant dans chaque cour de pouvoir présenter des listes complètes, ce qui avantage les organisations syndicales les plus importantes* », et n'assure ainsi pas la meilleure représentativité possible des membres élus ;

– Ensuite, il s'agit d'un processus « *complexe, lourd et coûteux* », qui suppose de réunir à Paris 220 grands électeurs, ce qui génère 180 853 € de frais de déplacements.

Les membres du CSM sont désignés pour un mandat de quatre ans.

Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats **s'agissant des membres élus**, le magistrat dont le nom figurait sur la liste des candidats après celui du magistrat initialement désigné, est désigné pour achever son mandat. Si la liste ne comporte plus de nom, il est alors procédé, dans un délai de trois mois, à une désignation complémentaire au scrutin uninominal à un tour à bulletin secret.

Si la vacance concerne le mandat d'un membre désigné, son successeur est désigné pour achever le mandat, dans un délai de trois mois, selon les mêmes modalités que pour la désignation du membre initialement désigné.

2. Le projet de loi organique initial

L'article 9 du projet de loi réforme le mode de scrutin des membres du CSM représentant les magistrats des cours et des tribunaux afin d'améliorer leur représentativité et de faciliter l'organisation de leur élection.

Il supprime le scrutin à deux degrés et les collèges des grands électeurs, et lui substitue un **mode de scrutin direct**.

Est ainsi institué un **scrutin de liste à un degré à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste**.

Les listes nationales **complètes** comprenant trois magistrats du siège et trois magistrats du parquet devront respecter le principe de la parité femmes-hommes. La présentation d'une seule liste au niveau national plus que de listes dans le ressort de chaque cour d'appel facilitera la présentation de listes complètes par les plus petites organisations syndicales.

La direction des services judiciaires, assistée de deux membres du CSM, appréciera la validité des candidatures.

Les candidats seront élus en suivant l'ordre de la liste, étant précisé que seules les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages participeront à la répartition des sièges. Le fait que les électeurs connaissent le nom des personnes qui siégeront en cas d'élection pourrait être de nature à favoriser la participation à ces élections.

Compte tenu de la réforme du mode de scrutin, l'article 9 **allonge le délai au terme duquel une élection complémentaire doit être organisée** en cas de vacance définitive, en le portant de trois à six mois.

3. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a adopté deux amendements

L'amendement COM-56 des rapporteurs prévoit le **renouvellement par moitié tous les deux ans des personnalités qualifiées du CSM**. La commission a considéré qu'un tel renouvellement serait susceptible d'offrir une plus grande stabilité à la composition du CSM, et partant une meilleure continuité des décisions sur le plan disciplinaire.

L'amendement organise un dispositif transitoire pour l'entrée en vigueur de ce dispositif qui ne deviendrait effectif qu'à compter du second remplacement des membres intervenant après la publication de la présente loi. Lors du prochain renouvellement des membres du CSM, chaque autorité de nomination désignera l'une des deux personnalités qu'elle nomme pour un mandat de six ans et l'autre pour un mandat de trois ans.

Cet amendement prévoit en outre que les membres magistrats **représentant la hiérarchie judiciaire** seront élus au **scrutin majoritaire uninominal à deux tours**, afin d'éviter un relatif déficit de légitimité résultant d'une élection acquise à un faible nombre de voix dans le cadre d'un scrutin uninominal à un tour.

La commission a par ailleurs adopté l'amendement COM-20 rect de Mme Harribey, qui **réduit de six à quatre mois le délai au terme duquel une désignation complémentaire doit être organisée en cas de vacance**, et impose que les listes de candidats comportent quatre noms au lieu de trois afin de faciliter la suppléance en cas de vacances.

*

* *

Article 10

(art. 7-2, 7-3, 9-1, 12-2, 32, et 37 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, art 10-1-2 [nouveau] de loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature)

Disposition diverses relatives à la déontologie des magistrats et à la dématérialisation de la gestion de leur dossier administratif

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article complète la liste des magistrats soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts et tire les conséquences de la jurisprudence constitutionnelle du 28 juillet 2016, en limitant l'obligation de déclaration de patrimoine aux membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

Il supprime l'exigence, posée par l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, d'un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour procéder à la gestion dématérialisée des dossiers administratifs des magistrats.

Il opère enfin diverses corrections visant à tenir compte des évolutions terminologiques concernant certaines professions de justice.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a inséré dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 une obligation de déclaration d'intérêts pour certains magistrats, ainsi qu'une obligation de déclaration patrimoniale, cette dernière ayant été censurée par le Conseil constitutionnel.

➤ **Modification apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté, en commission des Lois, un amendement rédactionnel de ses rapporteurs.

1. L'état du droit

a. L'obligation de déclarations d'intérêts

L'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature impose à certains magistrats de déposer, dans un délai de deux mois suivant l'installation dans leurs fonctions, une déclaration d'intérêts.

La déclaration des intérêts doit être exhaustive, exacte et sincère. Elle ne doit comporter aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du magistrat, sauf lorsque leur révélation résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement. Elle porte sur différents éléments énumérés dans l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, tels que les activités professionnelles donnant lieu à rémunération, les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé, les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ou les fonctions et mandats électifs.

Les autorités de remise des déclarations

L'autorité de remise de la déclaration dépend du magistrat soumis à l'obligation déclarative.

La déclaration est remise :

- au président du tribunal, pour les **magistrats du siège** d'un tribunal de première instance ;
- au procureur de la République près ce tribunal, pour les **magistrats du parquet** d'un tribunal de première instance ;
- au premier président de la cour d'appel, pour les **magistrats du siège d'une cour d'appel** et pour les présidents des tribunaux de première instance du ressort de cette cour ;
- au procureur général près cette cour, pour les **magistrats du parquet d'une cour d'appel** et pour les procureurs de la République près des tribunaux de première instance du ressort de cette cour ;
- au premier président de la Cour de cassation, pour les **magistrats du siège de la cour**, pour les conseillers à la cour en service extraordinaire et pour les premiers présidents des cours d'appel ;
- au procureur général près la Cour de cassation, pour les **magistrats du parquet de la cour**, pour les avocats généraux à la cour en service extraordinaire et pour les procureurs généraux près des cours d'appel.

La liste des magistrats soumis à l'obligation déclarative a omis certains magistrats, tels que les inspecteurs généraux de la justice ou les membres des tribunaux supérieurs d'appel.

L'article 7-2 de l'ordonnance statutaire précise que la remise de la déclaration d'intérêts donne lieu à un **entretien déontologique** entre le magistrat et l'autorité à laquelle la déclaration a été remise, **ayant pour objet de prévenir tout éventuel conflit d'intérêts et d'inviter, s'il y a lieu, à mettre fin à une situation de conflit d'intérêts**. La déclaration peut être modifiée par le magistrat à l'issue de l'entretien.

Par ailleurs, l'autorité à laquelle la déclaration a été remise **peut solliciter l'avis du collègue de déontologie** en cas de doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts.

La déclaration d'intérêts est annexée au dossier du magistrat et peut être transmise au CSM et au garde des Sceaux, ministre de la justice, lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée, de même qu'à l'inspection générale de la justice en cas d'enquête administrative.

L'absence de soumission de la déclaration ou le dépôt d'une déclaration comportant d'importantes omissions volontaires est passible de sanctions (trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende).

b. L'obligation de déclaration de patrimoine

L'article 7-3 de l'ordonnance statutaire, créé par la loi n° 2016-1090 du 8 août 2016, instituait une obligation de transmission d'une déclaration de patrimoine au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour certains magistrats limitativement énumérés.

L'obligation ne concernait que certains magistrats représentant la hiérarchie judiciaire : le premier président et les présidents de chambre de la Cour de cassation, le procureur général et les premiers avocats généraux près la Cour de cassation, les premiers présidents des cours d'appel, les procureurs généraux près les cours d'appel, les présidents des tribunaux de première instance et les procureurs de la République près les tribunaux de première instance.

Dans sa décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, le Conseil constitutionnel a confirmé qu'une telle obligation déclarative, en tant qu'elle vise à renforcer les garanties de probité et d'intégrité des magistrats, poursuit un motif d'intérêt général. Mais il a **censuré les alinéas** énumérant les magistrats soumis à cette obligation, indiquant qu'en imposant cette obligation à ces seuls magistrats, **« le législateur organique a traité différemment ces magistrats des autres magistrats exerçant des fonctions en juridiction »**.

Les autres éléments figurant à l'article 7-3 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, qui définissent notamment le contenu des déclarations, sont néanmoins restés en vigueur en tant qu'ils permettent l'application de cette obligation déclarative aux membres du CSM, par le jeu d'un renvoi à l'article 7-3 de l'ordonnance, opéré par l'article 10-1-2 de loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

c. La gestion dématérialisée du dossier administratif des magistrats

L'article 12-2 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 prévoit que le dossier administratif du magistrat, auquel ce dernier a accès dans des conditions définies par la loi, peut être géré sur support électronique « *dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés* ». Cette disposition, introduite en 2016 dans cette ordonnance, n'a depuis pas encore donné lieu à la publication du décret.

Aujourd'hui, le dossier administratif des magistrats est donc encore tenu dans sa version papier à la direction des services judiciaires. Ces dossiers ont été numérisés et peuvent être consultés par le biais du réseau privé virtuel de la justice, mais il ne s'agit pas d'une véritable gestion informatisée des dossiers.

L'absence d'adoption du décret prévu par la loi résulte du fait que les premiers travaux d'élaboration du décret se sont révélés, d'après l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, « *particulièrement complexes et nombreux, au regard des problématiques posées dans le domaine de l'informatique et des libertés ainsi qu'en matière de création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, eu égard aux spécificités propres au dossier des magistrats compte tenu de leur statut* ». De nombreuses consultations ont été menées, et, en dépit d'un avis favorable de la CNIL sur le projet de décret, la section de l'intérieur du Conseil d'État a émis un avis défavorable à son encontre lors de sa séance du 24 mai 2022.

Le Conseil d'État a observé « *qu'à elles seules les dispositions du projet ne permettront pas de donner un cadre légal à la gestion sur support informatique des dossiers des magistrats, ni de régulariser la situation actuelle au regard des règles sur la protection des données personnelles* ». Il a invité le Gouvernement, après une nouvelle consultation de la CNIL, à le ressaisir d'un projet de décret qui « *définisse les modalités de la gestion dématérialisée du dossier individuel du magistrat* » et « *encadre cette gestion dans un traitement de données personnelles conforme aux exigences de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978* ».

Par ailleurs, le cadre juridique de protection des données à caractère personnel a, entre temps, évolué, avec l'entrée en vigueur le 25 mai 2018 du règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (RGPD) ⁽¹⁾. **Désormais, la création d'un traitement de données à caractère personnel ne nécessite plus de formalités préalables auprès de la CNIL, et un décret en Conseil d'État n'est plus requis** lorsque le dossier concerné fait état d'un numéro d'inscription au répertoire des personnes physiques.

(1) En raison de l'adoption du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données ou RGPD).

Il en résulte que le renvoi à un décret en Conseil d'État, opéré par l'article 12-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, ne s'impose plus pour procéder à la gestion dématérialisée des dossiers personnels des magistrats.

2. Le projet de loi organique initial

a. L'extension de l'obligation de déclaration d'intérêts

L'article 10 complète la liste des magistrats soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts, en y intégrant certains magistrats oubliés lors de la création de cette obligation déclarative. Ces déclarations seront remises :

– au président du tribunal supérieur d'appel, pour les **magistrats du siège du tribunal supérieur d'appel** et pour le président d'un tribunal de première instance situé dans le ressort de ce tribunal supérieur d'appel ; »

– au procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel, pour les **magistrats du parquet près le tribunal supérieur d'appel** et pour le procureur de la République près un tribunal de première instance situé dans le ressort de ce tribunal supérieur d'appel ; »

– au premier président de la cour d'appel de Paris, pour le **président d'un tribunal supérieur d'appel** ; »

– au procureur général près la cour d'appel de Paris, pour le **procureur de la République près un tribunal supérieur d'appel** ;

– à l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, pour les **inspecteurs généraux de la justice** et les inspecteurs de la justice. »

b. Le transfert des dispositions relatives à l'obligation de déclaration patrimoniale dans la loi organique du 5 février 1994

Afin de tirer les conséquences de la jurisprudence constitutionnelle, l'article 10 du projet de loi organique abroge, dans l'ordonnance statutaire, les dispositions organisant l'obligation de déclaration de patrimoine, censurées par le Conseil constitutionnel en tant qu'elles concernent certains magistrats.

L'article 10 du projet de loi organique transfère les dispositions applicables aux membres du CSM à l'article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, qui les soumet à cette obligation.

c. Les autres dispositions

L'article 10 tire les conséquences de l'absence d'obligation d'adopter un décret en Conseil d'État afin de mettre en place une gestion numérique du dossier personnel des magistrats ; il supprime donc cette exigence inutile à l'article 12-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Il procède par ailleurs à des **corrections diverses** dans la même ordonnance. Ainsi, l'article 10 :

– complète l'article 15 de la loi organique du 5 février 1994 sur le CSM, qui ne mentionne pas, par omission, les présidents d'un tribunal supérieur d'appel dont la nomination relève aussi du pouvoir de proposition du CSM ;

– met en cohérence l'ordonnance du 22 décembre 1958 avec la création des commissaires de justice par la loi, en substituant ce terme à ceux « d'huissier » et de « commissaire-priseur » ;

– remplace la référence aux « inspecteurs adjoints des services judiciaires » par celle aux « inspecteurs généraux de la justice ».

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a uniquement adopté un amendement rédactionnel de ses rapporteurs à l'article 10.

*

* *

Article 11

Expérimentation d'un concours spécial de recrutement pour l'auditorat

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit, à titre expérimental, l'ouverture d'un concours spécial d'accès à l'auditorat de justice.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement rédactionnel des rapporteurs en commission des Lois.

1. L'état du droit

L'ordonnance statutaire prévoit les différentes voies d'accès à la magistrature. La voie principale correspond aux trois concours permettant le recrutement des auditeurs de justice, auxquels s'ajoutent des voies d'accès pour les professionnels. Ces différentes voies d'accès, réformées par le présent projet de loi, sont présentées dans le commentaire consacré à l'article 1^{er} du projet de loi organique.

En l'état du droit, il n'existe aucune voie d'accès à la magistrature spécifiquement destinée à des candidats sélectionnés sur des critères sociaux, à l'exemple de la réforme récemment menée dans la haute fonction publique.

L'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public a en effet institué, à titre expérimental, un **concours externe spécial pour l'accès à certaines écoles ou certains organismes assurant la formation de fonctionnaires.**

L'ordonnance précitée prévoit que « *peuvent se présenter à ce concours les personnes qui suivent (...) ou ont suivi, dans les quatre années civiles précédant l'année au cours de laquelle le concours est ouvert, un cycle de formation préparant à l'un ou plusieurs des concours externes ou assimilés donnant accès à ces écoles ou organismes, accessible au regard de critères sociaux et à l'issue d'une procédure de sélection* ». De tels concours spéciaux sont actuellement en cours d'expérimentation pour des écoles telles que l'Institut national du service public (INSP) ou l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

Compte tenu des spécificités statutaires de la magistrature, ces dispositions applicables pour la haute fonction publique ne le sont pas pour la magistrature judiciaire.

Des efforts ont tout de même été entrepris pour permettre le recrutement de profils variés. La pluralité des voies de recrutement, qui visent des profils étudiants ou professionnel, en est une illustration.

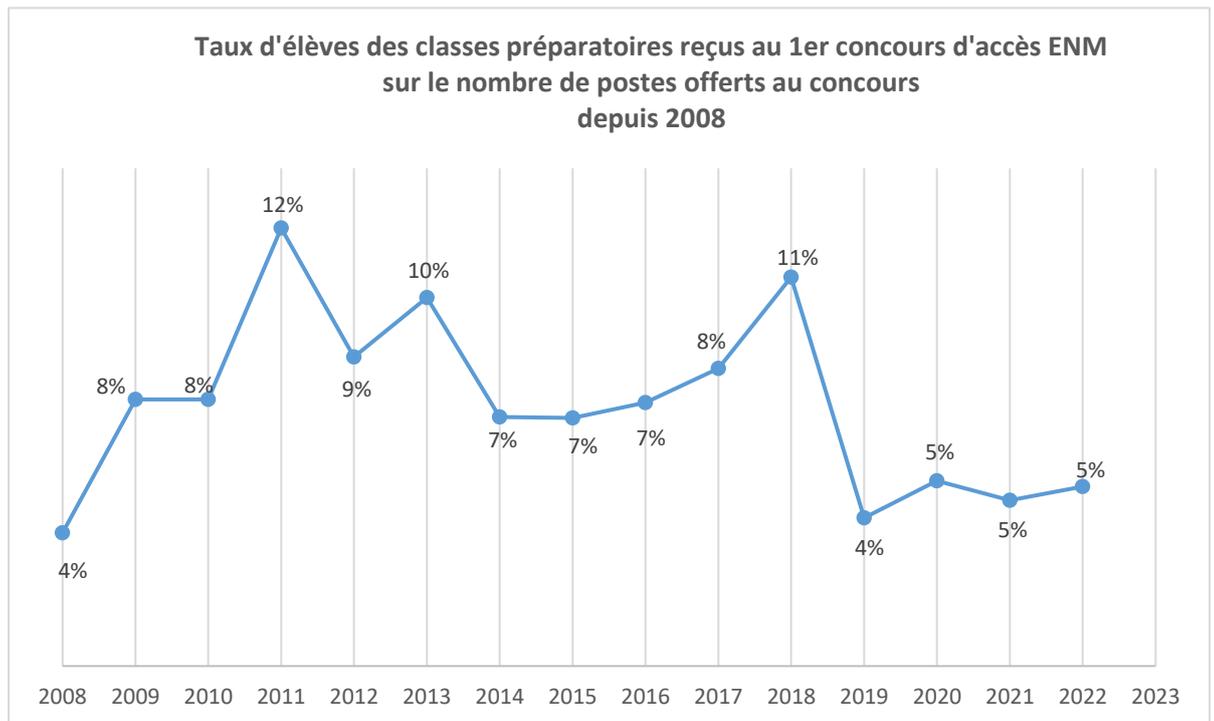
Des classes préparatoires intégrées ont par ailleurs été instituées par l'ENM sur le fondement du décret n° 2008-483 du 22 mai 2008 ⁽¹⁾ qui a permis l'institution de classes préparatoires au premier concours destinées à des élèves répondant à certaines conditions d'origine géographique ou de ressources.

Les premières « *classes préparatoires de l'ENM* » ont été créées en 2008 et sont désormais au nombre de six, réparties sur le territoire métropolitain, qui prennent le nom de « Prépa Talents ».

L'objectif est d'apporter aux candidats, issus des quartiers « *politique de la ville* » ou « *zone de revitalisation rurale* » de **bénéficiaire d'une formation gratuite et adaptée.** Lors de son audition par votre rapporteur, la directrice de l'ENM, Mme Nathalie Roret, a insisté sur les exigences du concours qui se révèlent discriminantes : la culture générale, la maîtrise de la langue française à la fois pour la qualité de rédaction et les capacités d'expression orale ainsi que la maîtrise de l'anglais privilégient les candidats au concours issus de milieux sociaux favorisés. La préparation comprend donc, au-delà des enseignements en rapport avec les épreuves, des apports méthodologiques, des mesures d'accompagnement, un stage en juridiction et des activités culturelles.

(1) Décret n° 2008-483 du 22 mai 2008 modifiant le décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature et le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature

Depuis leur création, les Prépas talents ont connu des **résultats globalement intéressants** (sur 729 élèves depuis 2008, 200 auditeurs de justice ont été recrutés) **mais qui demeurent contrastés selon les années**, comme l'indique la fluctuation du taux d'admission au concours, qui avoisine depuis plusieurs années les 5 % alors que le taux de sélectivité du premier concours est d'environ 14 % depuis 2011.



Surtout, **l'analyse des origines socio-professionnelles des auditeurs de justice** issus du 1^{er} concours, promotion 2023, **confirme que des efforts doivent être poursuivis pour améliorer la diversité de recrutement dans la magistrature**. Ainsi, 140 de ces auditeurs ont au moins un parent cadre ou exerçant une profession intellectuelle, tandis que seuls sept d'entre eux ont un parent ouvrier, et un seul un parent agriculteur.

2. Le projet de loi organique initial

Le présent article **institue, à titre expérimental, un premier concours spécial pour le recrutement d'auditeurs de justice**, afin de poursuivre les efforts de diversification et d'ouverture du corps judiciaire pour qu'il soit mieux représentatif de la société française.

Pourront se présenter à ce concours les candidats suivant à la date de clôture des inscriptions ou ayant suivi dans les quatre années civiles qui précèdent, un **cycle de formation** préparant au concours étudiant d'accès à la magistrature accessible **au regard de critères sociaux** et à l'issue d'une procédure de sélection.

Ce concours spécial sera identique au concours étudiant : il reposera sur le même jury, et les candidats passeront les mêmes épreuves.

Afin de maintenir le niveau des candidatures et d'assurer un taux de sélectivité au concours, l'article 11 du projet de loi organique prévoit que le nombre de places offerts au premier concours spécial ne pourra être supérieur à 15 % du nombre des places offertes au concours d'accès à la magistrature.

L'expérimentation est prévue jusqu'au 31 décembre 2026, et fera l'objet, six mois avant son terme, d'une évaluation dont les résultats seront transmis au Parlement

3. Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté un amendement rédactionnel des rapporteurs en commission des Lois.

*

* *

Article 12

Entrée en vigueur et dispositions transitoires

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 12 prévoit des dispositions transitoires et des entrées en vigueur différées pour certaines dispositions du présent projet de loi organique.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Six amendements ont été adoptés au Sénat, tous déposés par les rapporteurs. Le Sénat raccourcit notamment la durée du moratoire sur les quotas de recrutement par la voie du concours professionnel.

1. Le projet de loi organique initial

L'article 12 prévoit des dispositions transitoires et des entrées en vigueur différées.

a. Sur l'article 1^{er}

Le *a* prévoit que les 6°, 18°, 24° et 27° entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi organique, soit :

– la suppression des limites d'âge pour candidater aux concours, à l'exception de celle qui permet aux candidats d'avoir satisfait à l'engagement de servir l'État (6°) ;

- les précisions apportées à l'article 19 de l'ordonnance statutaire sur les activités des auditeurs de justice en juridiction (18°) ;
- la correction de la disposition relative aux membres des corps recrutés par la voie de l'Institut national du service public (24°) ;
- la possibilité pour un détachement d'être renouvelé (27°).

Le *b* prévoit que les quotas de recrutement prévus pour le concours professionnel à l'article 25 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature dans la rédaction issue du 14° du présent projet de loi organique, ne s'appliquent pas aux concours professionnels ouverts pour les années 2025, 2026, 2027 et 2028.

Le *c* prévoit que les nominations des magistrats en service extraordinaire interviennent sur avis conforme de la commission d'avancement prévue à l'article 34 de l'ordonnance statutaire dans sa rédaction actuelle jusqu'à la première nomination du jury d'aptitude mentionné à l'article 25-2 de l'ordonnance statutaire dans sa rédaction issue du présent projet de loi organique.

Le *d* prévoit que les procédures de recrutement des concours prévus à l'article 21-1 de l'ordonnance statutaire dans sa rédaction actuelle se poursuivent à leur terme. Il prévoit également que les dispositions de l'article 25-4 de l'ordonnance statutaire dans sa rédaction actuelle restent applicables pour la prise en compte des années d'activité professionnelle accomplies par les personnes avant leur nomination comme magistrat.

b. Sur l'article 3

Le *a* prévoit que les 2°, 4°, 8°, 26°, le *a* du 28° et le 34° du I entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi organique, soit :

- l'inscription des présidents de chambre de l'instruction dans la liste des fonctions placées hors hiérarchie (2°) ;
- la modification du ratio des magistrats placés auprès des chefs de cour d'appel (4°) ;
- l'introduction du délai de retour en juridiction après l'exercice de fonctions spécialisées ou de fonctions au parquet ou au siège (8°) ;
- les modifications rédactionnelles prévues à l'article 67 de l'ordonnance statutaire (26°) ;
- la modification rédactionnelle prévue à l'article 72 de l'ordonnance statutaire (*a* du 28°) ;
- le recul de l'âge de maintien en activité (34°).

Les *b* à *i* garantissent que les modifications apportées par la loi s’agissant notamment des accès aux grades et du retour dans le corps judiciaire ne s’appliquent pas aux magistrats nommés après l’entrée en vigueur de l’article 3 du présent projet de loi organique.

Le 3° du présent article prévoit que, jusqu’à ce que la création du troisième grade soit effective – soit l’entrée en vigueur de l’article 3 du présent projet de loi organique – les références aux anciens grades sont conservées dans plusieurs articles de l’ordonnance statutaire.

c. Sur l’article 6 du présent projet de loi organique

Le *a* prévoit que les accords signés par les organisations représentatives de magistrats peuvent entrer en vigueur avant la publication de la présente loi organique s’ils ne sont pas contraires aux règles statutaires du code judiciaire.

Le *b* prévoit que la suppression de la compétence de la commission d’avancement pour se prononcer sur l’interdiction d’être nommé magistrat dans le ressort duquel certaines professions ont été exercées durant les cinq années qui précèdent entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 31 décembre 2024.

Le *c* prévoit que l’ordonnance statutaire telle que modifiée par la présente loi organique est applicable aux contestations d’évaluation n’ayant pas encore donné lieu à avis.

d. Sur les articles 6 à 10

Le V du présent article prévoit les dates d’entrée en vigueur des coordinations rédactionnelles qui interviendront dans l’ordonnance statutaire à compter de l’entrée en vigueur des dispositifs qui y sont liés.

Le VI prévoit que l’extension de la protection fonctionnelle aux familles des magistrats, qui avait été supprimée par erreur lors de l’entrée en vigueur du code général de la fonction publique le 1^{er} mars 2022, s’applique de manière rétroactive à la date d’entrée en vigueur dudit code.

Le VII prévoit que l’article 9 relatif aux élections des membres représentant les magistrats des cours et des tribunaux entre en vigueur à compter du prochain renouvellement des membres du CSM.

Le VIII prévoit que les magistrats soumis à l’obligation de déclaration d’intérêts par l’article 10 de la présente loi organique établissent cette déclaration et participent à un entretien déontologie dans les conditions prévues à l’article 7-2 de l’ordonnance statutaire.

2. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté trois amendements en commission et trois amendements en séance, déposés par les rapporteuses du texte.

L'amendement COM-61 modifie l'alinéa relatif au moratoire sur les quotas de recrutement des magistrats par la voie du concours professionnel pour qu'il se termine en 2027 et non en 2028.

L'amendement COM-62 vise à prévoir l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'instauration de durées maximales et minimales d'affectation pour les magistrats.

L'amendement COM-63 procède à une modification rédactionnelle.

Les trois amendements (n° 83, n° 84 et n° 85) adoptés en séance sont des amendements de coordination.