

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la justice

NOR :

AVANT PROJET DE LOI ORGANIQUE

V 17 février 2023

Relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité de la magistrature

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent projet de loi organique modifie l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature ainsi que le code de l'organisation judiciaire.

Mettant en œuvre pour le corps des magistrats judiciaires les préconisations du comité des Etats généraux de la justice, ce présent projet de loi organique constitue une des plus importantes réformes statutaires des magistrats depuis 1958. En effet, la dernière réforme statutaire d'ampleur des magistrats judiciaires date de plus de 20 ans et remonte à la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

Cette réforme ambitieuse du statut de la magistrature accompagnera la hausse des moyens budgétaires consacrés à l'institution judiciaire. En effet, les constats dressés par le comité des Etats Généraux de la justice ne se limitent pas à l'insuffisance de moyens budgétaires au sein des juridictions judiciaires. Des réformes organisationnelles, procédurales et statutaires doivent également être mises en œuvre afin de moderniser l'autorité judiciaire.

Ce projet de loi organique vise à répondre à trois objectifs principaux : l'ouverture du corps judiciaire sur l'extérieur, la modernisation de l'institution judiciaire tant dans sa structuration que dans son fonctionnement, et enfin la protection et la responsabilisation accrue des magistrats dans le cadre de leur exercice professionnel.

L'article 1^{er} vise à rénover totalement les voies d'accès à la magistrature, afin de les simplifier, renforcer l'attractivité du corps, d'accueillir et former plus largement les futurs magistrats.

Actuellement, il existe 11 voies d'accès à la magistrature dont certaines s'étalent sur une période longue et aléatoire. Cette situation est peu lisible et insuffisamment efficace au regard de la nécessité d'attractivité et du souhait d'ouverture du corps de la magistrature. Les voies d'accès actuelles sont notamment critiquées pour la lenteur et l'incohérence du processus de recrutement sur dossier, alors que ce mode de recrutement pourrait être un moyen de favoriser l'intégration de profils très spécialisés, mais également en raison de la faible valorisation des compétences et acquis de l'expérience de ces professionnels. Un plan de recrutement massif de magistrats a en effet été décidé dans le cadre du quinquennat. Le recrutement de 1 500 magistrats supplémentaires nécessite de varier les modes de recrutements tout en améliorant l'attractivité du métier.

Pour remédier à ces difficultés, l'article 1^{er} supprime le recrutement sur titres ainsi que les voies d'intégration directe dans le corps judiciaire aux deux premiers grades et les concours complémentaires. La Commission d'avancement, composée exclusivement de magistrats est renouvelée et se voit décharger de ses attributions en matière de recrutement. L'intégralité du recrutement est en effet confiée à un jury, qui aura la possibilité de se dédoubler afin de répondre au défi des recrutements massifs. Un concours professionnel, ouvert pour le recrutement de magistrats des premier et deuxième grades, est en effet créé et destiné aux professionnels en fonction de leurs profils et de leur expérience antérieure.

Deux parcours de formation sont ainsi identifiés : le premier, long, pour les auditeurs de justice, le second, court, pour les stagiaires dont la formation pourra être adaptée en fonction de leurs expériences professionnelles antérieures. A l'issue de ce parcours de formation, la décision d'aptitude aux fonctions judiciaires est confiée à un jury qui aura par ailleurs la possibilité d'imposer le renouvellement de tout ou partie de la formation.

Les limites d'âge sont en outre supprimées dans un objectif de mise en conformité avec le droit de l'Union européenne et d'harmonisation avec la fonction publique, tout en garantissant la possibilité pour chaque candidat de respecter son engagement de servir.

L'article 1 étend également la possibilité de recruter des magistrats en service extraordinaire dans les juridictions des premier et second degrés pour une période de trois années renouvelable une fois et leur offre à l'issue d'une expérience réussie la possibilité d'intégrer le corps judiciaire.

Enfin, les conditions d'accès et de formation des voies d'accès spécifiques aux juges des livres fonciers et détachés judiciaires sont améliorées afin de garantir l'efficacité de ce mode de recrutement.

Une nouvelle voie d'accès sera expérimentée jusqu'au 31 décembre 2026. L'ENM, qui s'est employée à démocratiser ses concours d'accès, a également créé depuis 2008 six classes préparatoires intégrées qui ont permis le recrutement de 167 auditeurs de justice entre 2008 et 2021, soit 26,6 % des élèves formés au sein de ces préparations. Les résultats des préparatoires sont toutefois moins satisfaisants depuis trois ans.

Ainsi afin de favoriser la diversité des profils des lauréats du premier concours et d'ouvrir la magistrature à des profils différents, un premier concours spécial pour le recrutement d'auditeurs de justice au profit des élèves des classes « Prépas Talents » va être expérimenté.

L'ENM rejoindra ainsi les autres grandes écoles de service public, avec lesquelles elle partage d'ores et déjà un tronc commun de formation, qui expérimentent une telle voie d'accès depuis 2021.

Tel est l'objet de l'**article 11** du projet de loi.

L'**article 2** vise à responsabiliser et professionnaliser la hiérarchie judiciaire.

Plusieurs rapports de la Cour des comptes sont venus souligner un déficit structurel de pilotage des moyens des services judiciaires, à tous les niveaux de l'institution. La loi n° 2019-22 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice, par la création du tribunal judiciaire et la possibilité d'opérer des spécialisations entre tribunaux d'un même département ou encore de déléguer certaines compétences de tribunaux judiciaires au sein de tribunaux de proximité, inscrit la logique de réseau dans la gestion des juridictions. Elle donne aux chefs de cour de nouvelles responsabilités, en termes de schémas d'organisation et de pilotage stratégique et budgétaire. Placés au cœur de cette logique de réseau, les chefs de cour et de juridiction sont amenés à renforcer leurs capacités de diagnostic et de concertation avec les magistrats et fonctionnaires des juridictions et avec les interlocuteurs institutionnels de la justice.

L'article 2 introduit ainsi l'évaluation élargie des chefs de cour et de tribunal qui exercent les plus hautes responsabilités. Il fait de leurs aptitudes à l'administration, la gestion et l'animation des politiques publiques définies dans la lettre de mission adressée par le garde des sceaux aux chefs de cour responsables d'un budget opérationnel, et le cas échéant, celle déclinée par eux dans les juridictions du ressort, un critère d'évaluation mais également de nomination.

L'**article 3** réforme la structure du corps judiciaire.

A l'heure actuelle, le corps judiciaire se compose de deux grades, d'une liste d'emplois du premier grade comportant un huitième échelon et d'emplois placés hors hiérarchie, ces deux catégories d'emplois impliquant des attributions en matière d'encadrement. Près de 40 % des magistrats du premier grade, dont 17 % depuis plus de 5 ans, ont atteint le dernier échelon de ce grade et sont dans l'impossibilité de poursuivre leur évolution de carrière sur le plan indiciaire, à défaut de pouvoir occuper un des emplois listés comportant un huitième échelon ou un emploi actuellement placé hors hiérarchie. Cette situation a pour corollaire que de nombreux magistrats sollicitent leur nomination sur des postes placés actuellement hors hiérarchie alors qu'ils n'ont que peu d'appétence pour l'exercice de fonctions d'encadrement. De la même façon, la cartographie des emplois hors hiérarchie et du premier grade comportant un huitième échelon limite la mobilité entre ces emplois et ceux purement juridictionnels.

L'article 3 redéfinit ainsi les composantes de la hiérarchie judiciaire : un premier grade en pieds de corps, un deuxième grade accessible après inscription à un tableau d'avancement et crée un véritable troisième grade. Ce dernier grade, qui sera contingenté, comporte des emplois d'encadrement (intermédiaire, chefs de juridiction) mais également purement juridictionnels. Cette mesure entrera en vigueur au plus tard au 31 décembre 2025 compte tenu de la nécessité

de procéder à l'élection de la commission d'avancement renouvelée, qui pourrait intervenir en juin 2025.

Deux accès à ce grade sont prévus : le premier sur nomination dans un emploi de chef de cour d'appel ou de tribunal, le second par voie d'inscription à un tableau d'avancement.

Les emplois de la haute hiérarchie judiciaire sont accessibles aux magistrats déjà promus au troisième grade depuis au moins trois ans et ayant accompli une mobilité statutaire. Cette condition de mobilité externe sera exigée pour les magistrats nommés dans leur premier poste à compter du 1^{er} septembre 2020, ceux-ci étant déjà soumis à une telle obligation pour accéder aux emplois actuellement placés hors hiérarchie. Les activités professionnelles antérieures à l'entrée dans le corps judiciaire et les fonctions exercées à l'administration centrale du ministère de la justice sont prises en compte au titre de la mobilité statutaire.

Par ailleurs, pour favoriser la mobilité des magistrats entre les différents degrés de juridictions, l'article 3 ouvre aux magistrats du second grade, futur premier grade, l'accès aux fonctions de conseiller ou de substitut général de cour d'appel après quatre années de services effectifs en qualité de magistrat.

L'article 3 vise également à étendre la durée maximale d'exercice des fonctions aux magistrats exerçant leurs fonctions à l'inspection générale de la justice et soumet la nomination du chef de l'inspection à la procédure de transparence, ce qui concourt à l'indépendance et renforce les garanties d'impartialité des magistrats qui y exercent, à l'instar de ce qui existe dans les autres corps d'inspection. Cet article introduit également un délai de 5 ans à compter de la cessation des fonctions avant toute nouvelle nomination au sein de la même juridiction sur les mêmes fonctions spécialisées ou en cas de passage entre le siège et le parquet.

Il prend en compte l'évolution de la composition du corps en prévoyant une hausse du quota de magistrats pouvant être placés auprès des chefs de cour, le ratio actuellement prévu étant atteint dans plus de 60 % des cours d'appel et ne permet pas de s'assurer que dans chaque ressort un magistrat puisse être délégué au siège et au parquet.

L'article 3 fixe des conditions de retour de détachement, de disponibilité et de congé parental adaptées aux spécificités du statut de la magistrature, notamment s'agissant des conditions de nomination.

Enfin, tenant compte des évolutions concernant la limite d'âge d'activité des fonctionnaires, l'âge jusqu'auquel les magistrats peuvent être maintenus en activité en surnombre est porté de soixante-huit à soixante-dix ans, dans des fonctions judiciaires, dans le cadre d'un détachement ou d'une mise à disposition.

L'article 4 crée une nouvelle priorité d'affectation.

Certains postes connaissent des difficultés particulières de recrutement. Une première expérience d'accompagnement renforcé à droit constant a été mise en place, notamment dans certains territoires où la présence de la justice est primordiale, Bastia, Cayenne, Mamoudzou, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon.

L'article 4 vise à consacrer cette expérience. Il permet, en contrepartie de l'engagement d'occuper pendant une durée déterminée un emploi connaissant des difficultés particulières, aux magistrats concernés d'être ensuite nommés dans l'une des affectations qu'ils ont fait connaître au garde des sceaux, avant leur nomination, soit au moins cinq affectations dans au moins trois juridictions différentes.

L'**article 5** a vocation à harmoniser et clarifier le régime de délégation des magistrats du siège et du parquet, poursuivant la réalisation d'un objectif de lisibilité et de sécurisation juridique de l'ensemble de ces dispositifs d'organisation des tribunaux judiciaires et des cours d'appel. Il s'agit notamment de conférer un niveau de loi organique aux textes du code de l'organisation judiciaire prévoyant ces mécanismes, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-778 du 21 mars 2019, pour les mesures déjà en vigueur dans le code précité, comme pour les dispositifs de délégation créés ou modifiés par le projet de loi en raison des nécessités de la bonne administration des juridictions et du principe de continuité de la justice.

Le texte ajoute par ailleurs de nouvelles garanties à certaines des dispositions susceptibles d'affecter le statut des magistrats au terme de la jurisprudence constitutionnelle : un accord du magistrat est ainsi requis pour certaines délégations impliquant une mobilité non négligeable, cet accord étant même « doublé » pour ces délégations en juridictions d'outre-mer et de Corse, en raison de la forte distance géographique qu'elles induisent.

Enfin, un « dispositif verrou » est instauré pour assurer que l'ensemble des délégations d'un magistrat prises sur le fondement des nouveaux articles LO. 121-4, LO. 121-4-1, LO. 122-5, LO. 122-6 et LO. 125-1 ne puisse excéder une durée totale de 3 mois au cours de la même année judiciaire. Un magistrat du siège ou du parquet nommé dans une juridiction ne pourra ainsi cumuler sur la même année plus de 3 mois de délégation en outre-mer, dans les autres tribunaux du ressort de sa cour d'appel, et dans les services de cette cour.

L'**article 6** est relatif au dialogue entre les magistrats et le ministère de la justice.

Compte tenu du statut autonome des magistrats, le dialogue social n'est actuellement pas structuré et se déroule dans des instances informelles dont l'existence n'est pas légalement consacrée. La Commission d'avancement, déchargée de ses attributions en matière de recrutement, ainsi que l'institution des comités sociaux d'administration dans la fonction publique impliquent un profond remaniement de l'organisation des instances de dialogue social, de la participation des organisations syndicales représentatives de magistrats à la négociation collective et aux processus permettant d'aboutir à des décisions individuelles en matière notamment d'inscription au tableau d'avancement.

L'article 6 consacre ainsi au niveau organique la participation des magistrats aux comités sociaux d'administration en qualité d'électeurs, leurs organisations syndicales représentatives pouvant y être élues. Il confère également aux organisations syndicales siégeant au sein de cette instance la compétence de négocier avec l'autorité administrative des accords qui s'appliqueront aux magistrats. Les organisations syndicales représentatives de magistrats se voient par ailleurs accorder la possibilité de rendre applicables aux magistrats des accords conclus et signés, mais négociés sans qu'ils ne soient représentés, au profit des trois fonctions publiques ou de la fonction publique d'Etat.

Enfin, la Commission d'avancement est renouvelée. Composée de magistrats élus par leurs pairs, cette instance détermine la représentativité des organisations syndicales de magistrats. Sa consultation est rendue obligatoire sur les projets de textes relatifs au statut des magistrats. Elle est chargée de l'établissement des tableaux d'avancement de grade et d'examiner les contestations de l'évaluation de l'activité professionnelle.

L'**article 7** est relatif à l'intégration temporaire à temps partiel afin notamment de permettre un recrutement plus aisé et en plus grand nombre de juges issus de la société civile.

Il permet aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles d'exercer jusqu'à 75 ans en cohérence avec l'âge retenu pour les magistrats à titre temporaire et les avocats honoraires exerçant les fonctions d'assesseurs en cour criminelle départementale et de bénéficier d'un mandat de 5 ans renouvelable une fois. Il élargit les compétences de ces magistrats pour leur permettre de siéger au sein des juridictions disciplinaires des officiers ministériels et des avocats et de présider une audience de règlement amiable.

L'article 7 assouplit par ailleurs les conditions de recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire en supprimant la limite d'âge inférieur et réduisant la durée d'expérience professionnelle exigée pour l'accès à ces fonctions. La compétence de ces magistrats est étendue à la présidence d'une audience de règlement amiable. Il autorise enfin les magistrats à titre temporaire à renouveler à deux reprises leur mandat, portant la durée maximale d'exercice de ces fonctions de 10 ans à 15 ans.

L'**article 8** modifie les chapitres I et VII de l'ordonnance statutaire afin d'améliorer le traitement des plaintes des justiciables, renforcer la responsabilité et la protection des magistrats.

La commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur de la magistrature a été créée par la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution pour permettre aux justiciables d'exprimer directement auprès du Conseil leurs attentes relatives à l'éthique de la magistrature. Or, les chiffres montrent que ce dispositif ne permet pas aux justiciables de bénéficier d'un accès réellement effectif au Conseil supérieur de la magistrature en raison, notamment, des conditions strictes de recevabilité de la plainte.

L'article 8 vise ainsi à garantir l'efficacité de la saisine directe du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables en simplifiant les conditions de recevabilité des plaintes des justiciables déposées devant la commission d'admission des requêtes chargée de les examiner. Il supprime notamment l'obligation d'y articuler des griefs, il prévoit également qu'elles puissent être déposées par l'intermédiaire d'avocats et allonge le délai de forclusion à trois ans.

L'article 8 prévoit par ailleurs d'augmenter les pouvoirs d'investigation de la commission d'admission des requêtes, en particulier en lui offrant la possibilité de solliciter la saisine de l'Inspection générale de la Justice aux fins d'enquête administrative. Elle devra également désormais entendre tout magistrat faisant l'objet d'une plainte recevable, ce qui par voie de conséquence garantit un traitement approfondi de ces plaintes. En outre, l'article 7 du présent projet enserme l'examen des plaintes des justiciables dans un délai raisonnable de huit mois.

De plus, poursuivant le même objectif d'accroître la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire, le délai d'effacement d'un avertissement est porté de trois à cinq ans, et la sanction de retrait des fonctions prévue à l'article 45 de l'ordonnance statutaire sera encadrée dans un délai de 5 ans avant qu'une nouvelle nomination dans les mêmes fonctions ne soit possible. Ces temporalités permettront de s'assurer du respect de ses obligations déontologiques et de l'évolution favorable du magistrat concerné.

Enfin, l'article 8 permet de rendre applicables aux magistrats les dispositifs de protection existant en matière de prévention de la santé et de la qualité de vie au travail, de prévention des risques psycho-sociaux, de lutte contre les harcèlements sexuel, moral et les agissements sexistes ainsi que celui relatif aux lanceurs d'alerte.

L'**article 9** modifie le mode de scrutin des élections au Conseil supérieur de la magistrature.

Actuellement, la moitié des membres magistrats du Conseil supérieur de la magistrature sont élus par les magistrats de cours et tribunaux au scrutin de liste à deux degrés à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste. Les magistrats du siège et du parquet, constitués en deux collèges distincts au sein de chaque cour d'appel, élisent un nombre de magistrats du siège et du parquet proportionnel à l'importance relative de leurs effectifs. Réunis en deux collèges de grands électeurs, respectivement 160 membres pour les magistrats du siège et 80 pour les magistrats du parquet, ces magistrats désignent les magistrats du siège et ceux du parquet membres des deux formations du Conseil supérieur de la magistrature.

L'article 9 introduit un scrutin de liste à un degré à la représentation proportionnelle. Cette évolution permettra d'une part d'assurer une plus grande ouverture, la condition de présenter une liste complète de trois noms étant plus facile à remplir que l'implantation locale rendue nécessaire par le mode de scrutin actuel. Ce mode de scrutin est d'autre part plus démocratique puisque les candidats sont connus des électeurs en amont du scrutin alors que tel n'est pas le cas aujourd'hui. Il est enfin plus économique et mobilisant car il s'agit d'un vote direct.

L'**article 10** tire les conséquences de certaines évolutions.

Il précise les conditions de remise de la déclaration d'intérêts des magistrats situés dans le ressort d'un tribunal supérieur d'appel et pour les magistrats de l'Inspection générale de la justice.

Par ailleurs, tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 2016 (n° 2016-732 DC), l'article 10 inscrit dans la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature l'obligation d'établir une déclaration de situation patrimoniale pesant sur les membres du Conseil. Cette obligation découle actuellement d'un renvoi à l'ordonnance n° 58-1270 portant loi organique relative au statut des magistrats alors qu'aucun magistrat n'est soumis à une telle déclaration. Ces dispositions n'ont pas vocation à figurer dans ce texte.

Il supprime en outre la référence aux avoués, huissiers de justice et commissaires-priseurs pour mentionner la nouvelle profession de commissaire de justice. Il modifie enfin le dernier alinéa de l'article 12-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui impose un décret en Conseil d'Etat pour la gestion dématérialisée du dossier administratif compte tenu de l'évolution de la

législation en matière informatique et libertés afin de soumettre cette possibilité de gestion dématérialisée au droit commun en matière de protection des données à caractère personnel.

L'**article 12** détermine les conditions d'entrée en vigueur et les dispositions transitoires.

La réforme des voies d'accès entrera en vigueur à une date fixée par le décret pris pour son application et au plus tard le 31 décembre 2024.

Les dispositions relatives au troisième grade ainsi que celles relatives à la rénovation de la commission d'avancement entreront en vigueur à une date déterminée par décret et au plus tard le 31 décembre 2025.

Une entrée en vigueur rétroactive à la date de l'entrée en vigueur du code général de la fonction publique est prévue s'agissant des dispositions visant à rétablir la protection due par l'administration aux proches des magistrats victimes d'attaque dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, en raison d'une abrogation par erreur des dispositions jusqu'alors applicables.

PROJET - NE PAS DIFFUSER