I. ONTEXTE

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice, a présenté le 3 mai dernier, un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027**(voir la note ci-jointe)**. Ce projet de loi ordinaire est accompagné d'un **texte organique qui modifie le statut des magistrats.**

Ces deux textes seront **examinés conjointement en séance par le Sénat à partir du 6 juin 2023**.

Le projet de loi organique (PJLO) comprend 8 articles qui procèdent à une modification substantielle de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. L'exposé des motifs du PJLO présente cette réforme comme « ***une des plus importantes réformes statutaires depuis 1958*** ».

3 objectifs principaux sont affichés par ce PJLO :

- Ouverture du corps judicaire sur l'extérieur ;
- Modernisation de l'institution judiciaire ;
- Protection et responsabilisation accrue des magistrats.

II. PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PJLO

Article 1er - Réforme des voies d'accès au corps de la magistrature

L'**article 1er** vise à **rénover totalement les voies d'accès à la magistrature.**

Actuellement, il existe onze voies d'accès à la magistrature. L'article 1er **supprime le recrutement sur titres ainsi que les voies d'intégration directe** dans le corps judiciaire aux deux premiers grades et les concours complémentaires.

Parallèlement au premier concours d'accès (réservé aux étudiants) et afin de professionnaliser le processus des voies de recrutement pour les candidats ayant un parcours professionnel antérieur, le texte prévoit notamment la **création d'un nouveau concours professionnel**.

Pour l'accès au premier grade, ce concours professionnel sera ouvert :

- Aux personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat 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 de cinq années au moins d'exercice en cette qualité.

Pour l'accès au deuxième grade, le concours professionnel sera ouvert :

- Aux personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat et justifiant de quinze années au moins d'exercice professionnel dans le domaine juridique, administratif, économique ou social, les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;

- Aux directeurs des services de greffe judiciaires qui remplissent des conditions de grade et d'emploi définies par décret en Conseil d'Etat et que leur compétence et leur expérience

qualifient particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires visées au présent article ;

- Aux avocats justifiant de dix années au moins d'exercice professionnel en cette qualité ;

- Aux magistrats recrutés au titre de l'article 41-10 (magistrats à titre temporaire) justifiant de cinq années d'activité en cette qualité.

La création de ce nouveau concours s'accompagne de la **suppression des voies de recrutement sur titres** critiquées pour la lenteur dans l'examen des candidatures, l'imprévisibilité du calendrier notamment des voies d'intégration directe, l'absence de visibilité du nombre réel de recrutements opérés chaque année.

Finalement, la **réforme proposée continue de privilégier l'accès à la magistrature par la voie de l'auditorat**[1], et au-delà même, par la voie du **premier concours d'accès réservé aux étudiants.**

Article 2 - Evaluation des chefs de cour d'appel et de tribunal

Actuellement, les chefs de cour échappent à toute évaluation. Pourtant, les chefs de cour et de tribunal disposent de responsabilités en termes de schémas d'organisation et de pilotage stratégique et budgétaire. L'**article 2** vise à **soumettre les magistrats exerçant les plus hautes responsabilités** (les chefs des cours d'appel ainsi que les chefs des tribunaux judiciaires) à une **évaluation élargie de leurs aptitudes à l'administration, la gestion et la mise en oeuvre des orientations des politiques publiques qui les concernent.**

Cette évaluation sera effectuée par un collège d'évaluation[2], dont les membres exercent leurs fonctions en toute indépendance, sans pouvoir recevoir d'instruction d'aucune autorité.

Article 3 - Structure du corps judiciaire

- *Création d'un troisième grade de la hiérarchie judiciaire*

Le corps judiciaire est **aujourd'hui articulé autour de deux grades**. Les magistrats ont vocation à évoluer à l'intérieur de chaque grade à l'ancienneté ; le passage au premier grade est subordonné à l'inscription à un tableau d'avancement, ce dernier étant arrêté par la commission d'avancement.

Par ailleurs, un certain nombre de magistrats sont placés **hors hiérarchie** (« HH »). Au gré de réformes, la liste des emplois placés HH a été étoffée. Ainsi, au 1er janvier 2023, sur 9 271 emplois, 1 248 emplois étaient placés hors hiérarchie.

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 emploi actuellement placé hors hiérarchie. Cette situation va continuer à se dégrader avec l'augmentation des effectifs de magistrats, le nombre d'emplois « HH » n'ayant pas vocation à augmenter dans les mêmes proportions. En conséquence, le nombre de magistrats qui auront atteint l'échelon sommital du premier grade, et sans perspective d'évolution indiciaire, va s'accroitre.

---

[1] « Auditeur de justice » est le nom donné aux élèves de l'École Nationale de la Magistrature (ENM) pendant le temps de leur scolarité. Leur statut relève à la fois du statut de la magistrature, de celui des fonctionnaires stagiaires et du statut général de la fonction publique.

[2] Ce collège est composé de magistrats, en activité ou honoraires, exerçant ou ayant exercé les fonctions évaluées, et de personnalités qualifiées nommés par le garde des sceaux. Les membres ne pourront être en même temps membres du CSM, ni appartenir ou avoir appartenu, au Parlement ou au Gouvernement dans les 10 années précédentes.

Pour limiter cette situation d'engorgement, l'**article 3 redéfinit les composantes de la hiérarchie judiciaire** : **un premier grade, un deuxième grade accessible après inscription à un tableau d'avancement et enfin un véritable troisième grade**. Ce dernier grade, qui sera contingenté, comporte des emplois d'encadrement (intermédiaire, chefs de juridiction) mais également exclusivement juridictionnels.

D'après l'étude d'impact du PJLO, la création d'un 3ème grade permet d'apporter plusieurs solutions :

- « Elle offre une perspective de déroulement de carrière plus importante aux magistrats qui n'aspirent pas à des fonctions d'encadrement intermédiaire ou supérieur » ;
- Elle permet de « valoriser et rendre plus attractives les fonctions d'encadrement supérieur et intermédiaire ».

L'article 3 prévoit également plusieurs autres modifications :

- Modification du ratio de magistrats placés[3] ;
- 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 ;
- Durée limitée des fonctions à l'inspection générale de la justice et transparence de la nomination de son chef ;
- Modernisation des positions administratives et fixation des conditions de réintégration après une mobilité ;
- Recul de la limite d'âge pour le maintien en activité en surnombre.

Article 4 - Priorité d'affectation

Certains **postes connaissent des difficultés particulières de recrutement**, notamment outre-mer. C'est aujourd'hui le cas, par exemple, à Cayenne, à Mamoudzou, ou encore à Saint-Pierre et Miquelon.

L'**article 4** permet, en contrepartie de l'engagement d'occuper pendant une durée déterminée un emploi connaissant des difficultés particulières de recrutement, aux magistrats concernés d'être ensuite nommés dans l'une des affectations qu'ils ont fait connaitre au garde des Sceaux, avant leur nomination, soit au moins cinq affectations dans au moins trois juridictions différentes.

Article 5 - Affectation temporaire de magistrats hors de leur juridiction de nomination (régime de la « délégation de magistrat »)

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.

Article 6 - Dialogue social

L'article 6 consacre 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.

[3] Le « magistrat placé » auprès du premier président d'une cour d'appel est un magistrat du siège, rattaché à une cour d'appel, et affecté au remplacement de magistrats absents ou au renforcement temporaire des effectifs d'une juridiction.

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 de l'État.

Enfin, la **commission d'avancement est rénovée**. 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.

Article 7 - Dispositions relatives à l'intégration provisoire à temps partiel

L'étude d'impact du PJLO précise qu'aujourd'hui, « *la charge des juridictions est telle qu'il devient essentiel* ***de faciliter le recrutement des magistrats non professionnels*** ». C'est l'objet de l'**article 7** qui confie de **plus larges fonctions aux magistrats exerçant à titre temporaire (MTT)**. Pour ce faire, il élargit les conditions de recrutement des MTT (suppression de la limite d'âge inférieur et réduction de la durée d'expérience professionnelle exigée pour l'accès à ces fonctions) et il étend la compétence de ces magistrats aux fonctions de substitut près un tribunal judiciaire et à la présidence d'une audience de règlement amiable.

Article 8 - Amélioration du traitement des plaintes des justiciables, renforcement de la protection et de la responsabilité des magistrats

L'**article 8** vise à améliorer le traitement des plaintes des justiciables, renforcer la responsabilité et la protection des magistrats.

- *Commission d'admission des requêtes (CAR) du Conseil supérieur de la magistrature*

Le PJLO vise à **assouplir les conditions de recevabilité de la plainte** pouvant être déposée devant la commission d'admission des requêtes (CAR) pour faciliter la démarche du justiciable. Cela passe notamment par l'introduction des mesures suivantes :

  - Permettre au justiciable de ne pas avoir à articuler les griefs dans sa plainte devant la commission d'admission des requêtes du CSM (le justiciable pourra adresser sa plainte de façon simplifiée, sans avoir à qualifier juridiquement les faits) ;
  - Permettre au justiciable d'adresser sa plainte par l'intermédiaire de son conseil (Actuellement, le justiciable doit signer lui-même la requête en son nom propre même lorsqu'il passe par l'intermédiaire d'un conseil pour rédiger la plainte) ;
  - Instaurer un nouveau délai de forclusion de 3 ans concernant l'introduction d'une plainte devant la CAR (Actuellement, la plainte peut être présentée jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an suivant la décision mettant fin à la procédure) ;
  - Elargir le périmètre des comportements pouvant justifier la saisine du CSM à l'abus de fonction commis en dehors de l'exercice effectif de ses fonctions par le magistrat ;
  - Fixer un délai de 8 mois dans lequel la CAR doit se prononcer sur la plainte.

- *Renforcement de la responsabilité des magistrats*

L'**avertissement** prononcé à l'encontre d'un magistrat sera **conservé 5 ans dans son dossier administratif**, contre trois ans aujourd'hui. La **sanction de retrait des fonctions** sera encadrée dans un **délai de 5 ans** avant qu'une nouvelle nomination dans les mêmes fonctions ne soit possible et la sanction d'abaissement d'échelon sera définie de telle sorte que le magistrat pourra se voir privé d'un ou plusieurs échelons.

- *Création d'une protection des lanceurs d'alerte*

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.

Article 9 - Modification du mode de scrutin des élections au CSM

L'**article 9** du PJLO vise à **modifier le mode de scrutin des élections au Conseil supérieur de la magistrature (CSM).**

Actuellement, la moitié des membres magistrats du CSM 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.

L'article 9 introduit un **scrutin de liste à un degré à la représentation proportionnelle**. Le gouvernement estime que 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 ».*