



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ETUDE D'IMPACT

Projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions

NOR : JUSB1807186L/Bleue-1

19 avril 2018

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
1. LE STATUT DE LA MAGISTRATURE : CADRE JURIDIQUE ACTUEL	6
1.1. AU NIVEAU NATIONAL	6
1.1.1. Un statut particulier relevant de la compétence du législateur organique	6
1.1.2. L'articulation avec le statut général des fonctionnaires	8
1.1.3. Un statut modifié à plusieurs reprises	8
1.2. AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL	13
2. LA MAGISTRATURE EN FRANCE AUJOURD'HUI	15
2.1. LES EFFECTIFS DE MAGISTRATS	15
2.1.1. La répartition par affectation au 1 ^{er} janvier 2018	15
2.1.2. La répartition par grade au 1 ^{er} janvier 2018	16
2.1.3. La répartition par âge au 1 ^{er} janvier 2018	17
2.1.4. La répartition siège-parquet au 1 ^{er} mars 2018	18
2.1.5. La répartition par sexe au 1 ^{er} mars 2018	18
2.1.6. La répartition par fonctions au 1 ^{er} mars 2018	21
2.1.7. La répartition par quotité de temps de travail au 1 ^{er} mars 2018	22
2.1.8. Les mouvements de magistrat au sein du corps judiciaire en 2017	22
2.2. LES EFFECTIFS DE MAGISTRATS EXERÇANT À TITRE TEMPORAIRE	22
2.2.1. Origine socioprofessionnelle	23
2.2.2. Parité hommes/femmes	23
2.2.3. Age moyen	23
2.2.4. Situation professionnelle le jour de la nomination	23
2.3. LES EFFECTIFS DE MAGISTRATS HONORAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES	23
Articles 1, 2 et 4 à 6 : dispositions relatives à l'organisation des juridictions de première instance	24
1. ETAT DU DROIT ET DIAGNOSTIC	24
1.1. LES JURIDICTIONS DE PREMIÈRE INSTANCE	24
1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL	25
1.3. CADRE CONVENTIONNEL	27
2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS	27

2.1. OBJECTIFS POURSUIVIS	27
2.2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER	28
3. DISPOSITIF RETENU	29
3.1. LES FONCTIONS DE JUGE D'INSTANCE	29
3.2. LES MAGISTRATS EXERÇANT À TITRE TEMPORAIRE	29
4. ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGÉE	30
4.1. IMPACTS JURIDIQUES	30
4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES	31
4.2.1 La suppression de juridiction	32
4.2.2 La suppression de fonctions	32
5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION	34
5.1 CONSULTATION MENÉE	34
5.2. MODALITÉS D'APPLICATION	34
5.2.1 Modalités d'application dans le temps	34
5.2.2 Modalités d'application dans l'espace	34
ARTICLES 3, 7 ET 9 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRIBUNAUX CRIMINELS DÉPARTEMENTAUX	35
1. ETAT DES LIEUX	35
1.1. CADRE GÉNÉRAL	35
1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL	35
1.3. CADRE CONVENTIONNEL	36
2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS	37
2.1. OBJECTIFS POURSUIVIS	37
2.2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER	38
3. OPTION ENVISAGÉE ET DISPOSITIF RETENU	39
3.1. OPTION N°1 (ÉCARTÉE)	39
3.2. DISPOSITIF RETENU	39
4. ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGÉE	41
4.1. IMPACTS JURIDIQUES	41
4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES	41
5. CONSULTATION MENÉE ET MODALITÉS D'APPLICATION	42
5.1 CONSULTATION MENÉE	42
5.2 MODALITÉS D'APPLICATION	42
Article 8 : Dispositions relatives au tribunal de grande instance de Paris	43
1. ETAT DES LIEUX	43
2. OBJECTIF POURSUIVI ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER	43

3. DISPOSITIF RETENU	43
4. ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGEE	43
5. CONSULTATION MENÉE ET MODALITÉS D'APPLICATION	44
5.1 CONSULTATION MENÉE	44
5.2 MODALITÉS D'APPLICATION	44

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1er	Organisation des juridictions de première instance		Commission permanente d'études du ministère de la justice
2	Organisation des juridictions de première instance		Commission permanente d'études du ministère de la justice
3	Tribunaux criminels départementaux		Commission permanente d'études du ministère de la justice
4	Organisation des juridictions de première instance		Commission permanente d'études du ministère de la justice
5	Organisation des juridictions de première instance		Commission permanente d'études du ministère de la justice
6	Organisation des juridictions de première instance		Commission permanente d'études du ministère de la justice
7	Tribunaux criminels départementaux		Commission permanente d'études du ministère de la justice
8	Tribunal de grande instance de Paris		Commission permanente d'études du ministère de la justice
9	Tribunaux criminels départementaux		Commission permanente d'études du ministère de la justice

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. LE STATUT DE LA MAGISTRATURE : CADRE JURIDIQUE ACTUEL

1.1. AU NIVEAU NATIONAL

1.1.1. Un statut particulier relevant de la compétence du législateur organique

Aux termes du troisième alinéa de l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *une loi organique porte statut des magistrats* ». Cette loi organique doit respecter les principes statutaires posés expressément par les articles 64 et 65 de la Constitution qui prévoient le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et son corollaire, le principe d'inamovibilité des magistrats du siège, ainsi que les conditions d'intervention du Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre des nominations et de la discipline des magistrats.

Ainsi que le rappelle le Conseil constitutionnel dans un considérant de principe¹, « *en spécifiant que ressortit au domaine d'intervention d'une loi ayant le caractère de loi organique une matière que l'article 34 range par ailleurs au nombre de celles relevant de la compétence du législateur, le Constituant a entendu accroître les garanties d'ordre statutaire accordées aux magistrats* ».

Pour assurer l'indépendance de la justice, les magistrats de l'ordre judiciaire sont les seuls agents de l'État dont le statut est fixé par une loi organique, ce qui apporte comme garantie essentielle que toute modification de ce statut est nécessairement examinée par le Conseil constitutionnel, en application de l'article 61 de la Constitution.

En conséquence, les règles statutaires intéressant les magistrats sont définies par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

L'ordonnance du 22 décembre 1958 susmentionnée définit notamment :

- l'organisation du corps judiciaire, caractérisée par son unité nonobstant l'appartenance au parquet ou au siège, ainsi que les droits et les devoirs de ses membres (chapitre I) ;

- la formation professionnelle et les conditions de recrutement des magistrats (chapitre II) ;

¹ par ex. : décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, cons. 3

- les procédures de nomination, qui se caractérisent par l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature et par des règles de nature à garantir l'indépendance de l'ensemble des magistrats et l'inamovibilité de ceux du siège (chapitre III pour les magistrats des premier et second grades, chapitre V pour les magistrats hors hiérarchie) ;

- les conditions du détachement judiciaire (chapitre V bis section 2) ;

- les conditions du recrutement de juges pour une durée limitée et ayant vocation à n'exercer qu'une part limitée des attributions juridictionnelles (chapitre V bis Section 2 pour les magistrats exerçant à titre temporaire et pour les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles) ;

- les règles disciplinaires, caractérisées par un rôle du Conseil supérieur de la magistrature distinct pour les magistrats du siège et ceux du parquet (chapitre VII) ;

- les règles régissant les positions administratives (chapitre VIII) ;

- les règles régissant la cessation de fonctions (chapitre IX).

Ainsi que le précise le Conseil constitutionnel, « *la loi organique portant statut des magistrats doit [...] déterminer elle-même les règles statutaires applicables aux magistrats, sous la seule réserve de la faculté de renvoyer au pouvoir réglementaire la fixation de certaines mesures d'application des règles qu'elle a posée*¹ ».

En application de ce principe, un certain nombre de dispositions statutaires sont énoncées dans le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susmentionnée.

D'autres textes réglementaires posent diverses règles statutaires relatives notamment à la rémunération des magistrats.

L'exception concernant les règles relatives au maintien en activité des magistrats au-delà de la limite d'âge a été supprimée à l'occasion de la réforme des retraites intervenues en 2010. Ces règles étaient prévues par trois lois organiques distinctes, en l'espèce la loi organique n° 84-833 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, la loi organique n° 86-1303 du 23 décembre 1986 pour ce qui concerne les magistrats de la Cour de cassation et la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 pour les magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance. Dans un souci de clarté et d'intelligibilité du dispositif de maintien en activité en surnombre, la loi organique n° 2010-1341 du 10 novembre 2010 relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire a intégré ces dispositions dans l'ordonnance statutaire en introduisant un article 76-1-1.

¹décision n° 2001-445 DC précitée, cons. 3

1.1.2. L'articulation avec le statut général des fonctionnaires

Aux termes de l'article 68 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susmentionnée, « *les dispositions du statut général des fonctionnaires concernant les positions ci-dessus énumérées s'appliquent aux magistrats dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux règles statutaires du corps judiciaire et sous réserve des dérogations ci-après* ».

En application de ce principe, certaines règles définies par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et par ses décrets d'application concernent les magistrats placés dans les positions suivantes :

- activité : cela concerne principalement les règles régissant les congés de toutes natures ou les mises à disposition ;
- détachement : cela concerne essentiellement les conditions du retour de détachement, les règles de départ étant en grande partie prévues par l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée ;
- disponibilité : il s'agit notamment de la définition des différentes catégories de disponibilité ;
- en congé parental.

Certaines de ces règles ont été élaborées sans toujours tenir compte des spécificités du corps judiciaire, ce qui peut poser des difficultés d'application aux magistrats.

1.1.3. Un statut modifié à plusieurs reprises

L'ordonnance du 22 décembre 1958 susmentionnée a été modifiée à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur, la dernière remontant au 8 août 2016. Il sera rappelé ici les principaux apports des dernières modifications :

La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature. Cette loi organique a apporté de profondes modifications dans la structure du corps des magistrats comme dans leur carrière, et ce dans le sens d'une accélération sensible de celle-ci :

- augmentation du nombre des emplois classés hors hiérarchie,
- suppression des groupes au sein du premier grade et suppression corrélative des rubriques du tableau d'avancement,
- abaissement à sept ans de l'ancienneté requise pour l'accès au 1er grade,

- instauration de nouvelles conditions de mobilité pour l'accès au premier grade et à la hors hiérarchie.

Ces mesures ont été complétées, à l'initiative du législateur, par des dispositions limitant la durée d'exercice de certaines fonctions (magistrats spécialisés, chefs de juridiction et chefs de cour d'appel). Pour ce faire a été instauré, sauf pour les procureurs généraux, un mécanisme de double nomination simultanée, garantissant aux magistrats arrivés au terme de la durée maximum d'exercice des fonctions de retrouver une affectation pour laquelle ils ont donné leur accord.

Cette loi ouvre également aux chefs de cour d'appel la possibilité de saisir les formations disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature et crée la sanction d'exclusion temporaire des fonctions. Elle pose le principe de la publicité des audiences disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature, sous réserve d'exceptions prévues pour la protection de l'ordre public, de la vie privée et des intérêts de la justice. En outre, cette loi aménage le mode de scrutin régissant l'élection au Conseil supérieur de la magistrature des représentants des magistrats qui n'exercent pas des fonctions de chef de juridiction et organise les modalités de remplacement en cas de vacances de poste en son sein. Concernant l'organisation des audiences des formations du Conseil supérieur de la magistrature compétentes en matière disciplinaire, la loi précise le mode de convocation des membres des formations disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature, et organise, en cas d'empêchement, la suppléance du premier président de la Cour de cassation et celle du procureur général près ladite cour, respectivement par le magistrat hors hiérarchie du siège ou du parquet de la Cour de cassation membre de la formation disciplinaire dont il s'agit.

La loi organique n° 2003-153 du 27 février 2003 relative aux juges de proximité. Cette loi organique définissait les conditions de recrutement et de nomination des juges de proximité (article V quinquies), ainsi que les modalités d'application à leur égard de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée.

La loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats. En matière de recrutement, la loi organique du 5 mars 2007 susmentionnée a augmenté la proportion des magistrats issus des modes de recrutement parallèles (recrutements sur titre d'auditeurs de justice et intégrations directes) et a instauré une formation probatoire pour la plupart de ces modes de recrutement.

En matière de formation, elle a rendu obligatoire l'accomplissement d'un stage d'une durée minimale de six mois auprès d'un barreau ou comme collaborateur d'un avocat inscrit au barreau et elle a augmenté les pouvoirs du jury de classement des auditeurs. Une obligation de formation continue a en outre été instituée.

Sur le plan de la carrière, cette loi a modifié les règles relatives à la mobilité des magistrats, notamment en obligeant les magistrats qui souhaitent accéder à la hors hiérarchie à accomplir, après au moins quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire, une période dite de

mobilité statutaire au cours de laquelle ils ne peuvent exercer de fonctions d'ordre juridictionnel. La durée de cette période de mobilité est d'un an renouvelable une fois.

Par ailleurs, cette loi a apporté des changements significatifs en matière disciplinaire. Ainsi notamment, ses dispositions instituent une nouvelle sanction disciplinaire, l'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans. Elles augmentent également le nombre de sanctions disciplinaires pouvant être assorties du déplacement d'office et interdisent à un magistrat mis à la retraite d'office de se prévaloir de l'honorariat des fonctions.

La loi du 5 mars 2007 susmentionnée oblige désormais le garde des sceaux, ministre de la justice, à communiquer toute décision définitive d'une juridiction nationale ou internationale condamnant l'État pour fonctionnement défectueux du service de la justice à la fois aux chefs de cour d'appel et aux magistrats intéressés.

La loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution. Cette loi organique met en œuvre les dispositions de la Constitution relatives au Conseil supérieur de la magistrature dans leur rédaction résultant de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République. Elle met notamment en œuvre la possibilité pour les justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature d'une demande de poursuites disciplinaires à l'encontre d'un magistrat. En matière de sanctions disciplinaires applicables aux magistrats, elle supprime la suspension des droits à pension et remplace la réprimande par le blâme.

La loi organique n° 2012-208 du 13 février 2012 portant diverses dispositions relatives au statut de la magistrature. La loi organique du 13 février 2012 applique aux magistrats de l'ordre judiciaire le calendrier de relèvement de la limite d'âge par génération. Par ailleurs, cette loi modifie les règles applicables à la nomination des magistrats placés. En outre, elle assouplit, d'une part, les conditions dans lesquelles les magistrats peuvent accomplir leur mobilité statutaire pour l'accès aux emplois hors hiérarchie, et d'autre part, le quota d'anciens magistrats référendaires à la Cour de cassation devant être nommés pour chaque nomination à un emploi hors hiérarchie de la Cour. Enfin, elle confère de nouvelles attributions au comité médical national propre aux magistrats et instaure un comité médical national d'appel.

La loi organique n° 2013-1115 du 6 novembre 2013 relative au procureur de la République financier. Cette loi organique rend applicable au procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris les dispositions de l'article 38-2 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée.

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. Cette réforme s'inscrit dans la réforme judiciaire « J21 – la justice du 21ème siècle » mise en œuvre par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle. Cette loi organique renforce l'indépendance et l'impartialité des magistrats.

Plusieurs dispositions relatives à la composition du corps judiciaires ont été adoptées.

Ainsi, a été renforcée l'indépendance des magistrats de l'Inspection des services judiciaires, devenue l'Inspection générale de la justice qui sont à présent mentionnés dans la liste des membres du corps judiciaire et dont les règles de nomination sont spécifiquement fixées par l'ordonnance statutaire.

En outre, ont été créées de nouvelles fonctions hors hiérarchie de premier président de chambre et de premier avocat général dans les cours d'appel et de nouvelles fonctions de premier vice-président spécialisé. Cette modification a permis de consolider la structure des emplois en renforçant les postes d'encadrement intermédiaire et supérieur dans les juridictions dont l'activité est la plus forte et de rendre attractives certaines juridictions souffrant d'un déficit de candidatures, tout en valorisant les compétences professionnelles et les capacités d'encadrement.

D'autres dispositions relatives aux conditions de nomination ont permis, en particulier, de renforcer l'indépendance des magistrats. La loi organique a ainsi :

- supprimé la nomination des procureurs généraux en Conseil des ministres,
- généralisé la transparence du processus de nomination, sauf s'agissant des premières nominations et des mesures disciplinaires,
- allongé de 5 à 7 années la durée pendant laquelle un magistrat peut être promu au premier grade dans la juridiction dans laquelle il est affecté dans le but d'assouplir les règles statutaires de mobilité des magistrats afin de permettre un égal accès des femmes aux postes les plus importants de la hiérarchie judiciaire,
- reporté l'application de l'obligation de mobilité statutaire en matière d'accès à la hors hiérarchie, compte tenu des vacances de postes,
- créé la fonction spécialisée de juge des libertés et de la détention et prévu qu'elle ne pouvait être exercée que par un magistrat du premier grade,
- prévu le dispositif applicable aux magistrats du siège en cas de suppression de fonction au sein d'une juridiction,
- amélioré les conditions de nomination des chefs de cour en prévoyant qu'ils doivent établir dans les 6 mois de leur installation les objectifs de leur action ainsi que, tous les deux ans, un bilan d'activité,
- amélioré l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats en prévoyant expressément que l'évaluation est précédée d'un bilan rédigé par le magistrat de son activité, que l'évaluation prend en compte les conditions d'organisation et de fonctionnement du service et que, pour les chefs de juridiction, un des éléments d'appréciation porte, outre sur leurs qualités juridictionnelles, sur leur capacité à gérer et animer une juridiction,

- assoupli l'obligation de résidence des magistrats en l'étendant au ressort de la juridiction ou dans celui d'un tribunal de grande instance limitrophe,

- renforcé l'attractivité des fonctions de magistrats placés en étendant la priorité de nomination des magistrats placés, après deux ans d'exercice dans leurs fonctions, à l'ensemble des tribunaux de grande instance du ressort de la cour d'appel et en allongeant la durée d'exercice des fonctions de magistrats placés de 6 à 8 années sur l'ensemble de la carrière,

- allégé les conditions d'inscription au tableau d'avancement,

- introduit un mécanisme pour le retour de congé parental et permis le reclassement indiciaire après un retour de détachement.

La loi du 8 août 2016 a par ailleurs modifié les dispositions relatives au recrutement et à la formation professionnelle. Elle a confié de nouvelles missions à l'Ecole Nationale de la Magistrature pour qu'elle assure la formation initiale des candidats à l'intégration directe dans le corps judiciaires et des candidats admis aux concours complémentaires et qu'elle contribue à la formation professionnelle de personnes n'appartenant pas au corps judiciaire et amenées, soit à exercer dans l'ordre judiciaire des fonctions juridictionnelles, soit à concourir étroitement à l'activité judiciaire. La loi organique a en outre facilité le recrutement de magistrats en permettant une ouverture renforcée sur des candidatures diversifiées. La formation des magistrats a été améliorée en permettant d'une part, que le stage de changement de fonction soit de plein exercice, et d'autre part que les conditions de réalisation des stages extérieurs (notamment du stage avocat) de la formation initiale des auditeurs de justice soient assouplies pour leur permettre une appréhension plus diversifiée de l'environnement judiciaire.

S'agissant des autres modalités de recrutement, la loi a modifié les conditions d'accès et le régime du statut de conseiller et d'avocat général en service extraordinaire à la Cour de cassation, et du détachement judiciaire. Elle a surtout procédé à la fusion des statuts de juge de proximité et de magistrat exerçant à titre temporaire en prévoyant des attributions renouvelées de juge d'instance, juge du tribunal de police, assesseur dans les formations collégiales et juge chargé de valider les compositions pénales. De surcroît, a été créé le statut de magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles afin de permettre à des magistrats admis à la retraite d'exercer des fonctions d'assesseur dans les formations collégiales ou de substitut ou substitut général au sein des tribunaux et cours d'appel.

En outre, plusieurs dispositions relatives aux droits et obligations des magistrats ont été adoptées. La loi organique du 8 août 2016 a ainsi consacré l'exercice du droit syndical par les magistrats, étendu les possibilités d'octroi de la protection statutaire et prévu la possibilité de dématérialiser la gestion de leur dossier administratif.

De plus, la loi instaure la prévention des conflits d'intérêts des magistrats. En effet, les magistrats doivent veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflits d'intérêts qui les concernent. Ceux-ci doivent dorénavant remettre, dans les deux mois qui

suivent leur installation, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts. Celle-ci est suivie d'un entretien déontologique.

Un collège de déontologie distinct du Conseil supérieur de la magistrature a été instauré et a pour mission de rendre des avis sur toute question déontologique individuelle et d'examiner les déclarations d'intérêts des magistrats qui lui sont soumises.

Enfin, la loi organique du 8 août 2016 a modifié la procédure pré-disciplinaire et disciplinaire prévue à l'égard des magistrats. Elle prévoit de nouvelles garanties dans le cadre de la procédure d'avertissement, introduit un délai de prescription de l'action pré-disciplinaire et disciplinaire et fixe un point de départ similaire relatif à la date de la connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits. Des délais sont également fixés au Conseil supérieur de la magistrature pour se prononcer (8 mois en cas d'interdiction temporaire d'exercice et 12 mois dans les autres cas), étant précisé qu'une prolongation de ces délais est prévue. La loi organique a renforcé les dispositions relatives à la déontologie des membres du Conseil supérieur de la magistrature (déclarations d'intérêts et de patrimoine ; saisine de la formation plénière en cas de manquement déontologique).

1.2. AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

Le statut de la magistrature s'insère dans un cadre européen et international et nombre de textes de l'ordre international ou européen, supérieurs aux dispositions internes dans la hiérarchie des normes, ont une influence, directe ou indirecte, sur le statut des magistrats.

Le Pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, notamment son article 14, et la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948, en son article 10, proclament le droit à un « *tribunal indépendant et impartial* ».

Ces principes d'indépendance et d'impartialité sont repris au plan européen par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, en son article 6. Dans de nombreuses décisions, la Cour européenne est venue en préciser les implications concrètes, en énonçant notamment que l'indépendance du tribunal s'apprécie au regard du mode de désignation et de la durée du mandat de ses membres¹, en posant le principe d'inamovibilité des juges au cours de leur mandat comme un corollaire de leur indépendance² et en veillant à ce que le juge ne reçoive aucune pression ou instruction dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, qu'elles émanent du pouvoir exécutif³, du pouvoir

¹ CEDH, 23 juin 1981, série A n° 43, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*

² CEDH, 28 juin 1984, série A n° 80, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*

³ CEDH, 28 juin 1984, série A n° 80, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*

législatif¹ ou des parties². La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 18 décembre 2000 a également proclamé ces principes, en son article 47.

Par ailleurs, des principes à valeur non contraignante adoptés à l'échelle européenne et internationale approfondissent ces principes d'indépendance et d'impartialité des magistrats.

Ainsi, les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 1985, recommandent de protéger les magistrats de toute intervention, pression ou menace, de prévoir des garanties contre « les nominations abusives », d'inscrire dans une loi « *la durée du mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite* » et de s'assurer que l'avancement des magistrats est fondé sur « des facteurs objectifs ». Ils établissent un principe de non-discrimination dans les procédures de recrutement, ainsi qu'un principe d'immovibilité des juges et prévoient que la distribution des affaires et le dessaisissement relèvent exclusivement de la compétence des magistrats.

Sur le plan européen, la Charte européenne sur le statut des juges, adoptée par les participants de pays européens et les membres de deux associations internationales de juges réunis du 8 au 10 juillet 1998 à Strasbourg reprend ces principes, en les développant. Elle promeut notamment le principe de non-discrimination dans le recrutement, garantit le principe d'immovibilité des juges, leur promotion à l'ancienneté ou par le mérite, leur droit à la formation, leur libre exercice de toute activité extérieure, sous réserve que celle-ci ne porte pas atteinte à leur impartialité, leur indépendance et leur disponibilité, ainsi qu'une rémunération suffisante.

De la même manière, la recommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010, a remplacé la recommandation du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe n° R (94) 12 relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, dans le souci de renforcer l'indépendance et l'efficacité des juges, tout en veillant à rendre plus effective leur responsabilité. Dans l'exposé des motifs, l'indépendance des juges est conçue comme « *un élément inhérent à l'État de droit et indispensable à l'impartialité des juges et au fonctionnement du système judiciaire* » et il est considéré que la mise en place d'un système juridique efficace et équitable nécessite de garantir la place et les pouvoirs des juges. Le principe d'immovibilité et l'absence de toute pression ou influence dans la prise de décision sont en particulier mis en avant. Au nom de « l'indépendance externe », il encadre les conditions dans lesquelles les juges peuvent exercer des activités parallèlement à l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

¹ CEDH, 26 août 2003, *Filippini c. Saint-Marin*

² CEDH, 22 juin 1989, série A n° 155, *Langborger c. Suède* ou CEDH, 23 novembre 1993, série A n° 279, *Holm c. Suède*

Enfin, le Conseil consultatif des juges européens, dans sa Charte des principes fondamentaux adopté lors de sa 11ème réunion plénière (Strasbourg, 17-19 novembre 2010), énonce que « *l'indépendance et l'impartialité du juge sont des conditions préalables indispensables au fonctionnement de la justice* » et rappelle que « *l'indépendance du juge doit être statutaire, fonctionnelle et financière. Par rapport aux autres pouvoirs de l'Etat, elle doit être garantie aux justiciables, aux autres juges et à la société en général, par des règles internes au niveau le plus élevé. Il appartient à l'Etat et à chaque juge de promouvoir et préserver l'indépendance judiciaire* ».

2. LA MAGISTRATURE EN FRANCE AUJOURD'HUI

2.1. LES EFFECTIFS DE MAGISTRATS

2.1.1. La répartition par affectation au 1^{er} janvier 2018

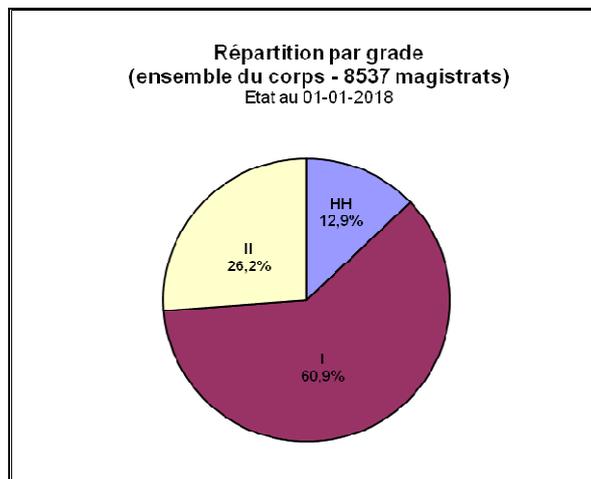
Effectifs : 8537 magistrats (ensemble du corps) dont :

- 8165 en juridiction (7881) et en administration centrale, ce chiffre inclut les magistrats mis à disposition. En effet, le magistrat mis à disposition demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi (en position d'activité) mais effectue son service dans une autre administration que la sienne. Le magistrat mis à disposition est le plus souvent positionné sur un emploi de 1^{er} magistrat à l'administration centrale de la justice (1erMACJ) ou de magistrat à l'administration centrale de la justice (MACJ),
- 68 sont maintenus en activité en surnombre sur les 7881 magistrats en juridiction,
- 247 en détachement (soit 3% du corps),
- 93 en disponibilité (soit près de 1% du corps),
- 32 placés dans d'autres positions administratives (ex : congé parental, congé longue durée...).

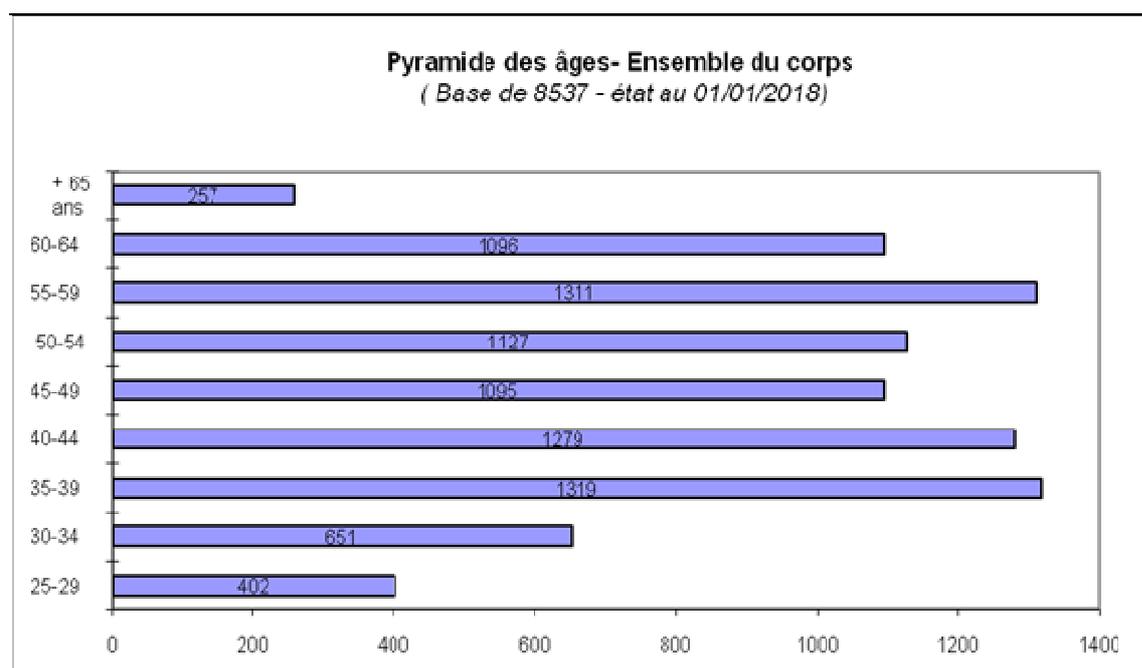
Ci-dessous, le tableau récapitule la répartition par affectation au 1^{er} janvier 2018 :

REPARTITION 01/01/2018		
Cour cassation	275	
Cours d'appel	1929	
TGI	4887	
TI	790	
Sous Total en juridiction	7881	
Administration Centrale (AC + IGJ)	283	
ENG	1	
Sous Total Juridictions + AC + IGJ + ENG	8165	
Détachés	247	
Sous Total en activité	8412	
Sans affectation Budgétaire	125	16 CLD, 16 CPR, 93 dispo
Total ensemble du corps	8537	

2.1.2. La répartition par grade au 1^{er} janvier 2018



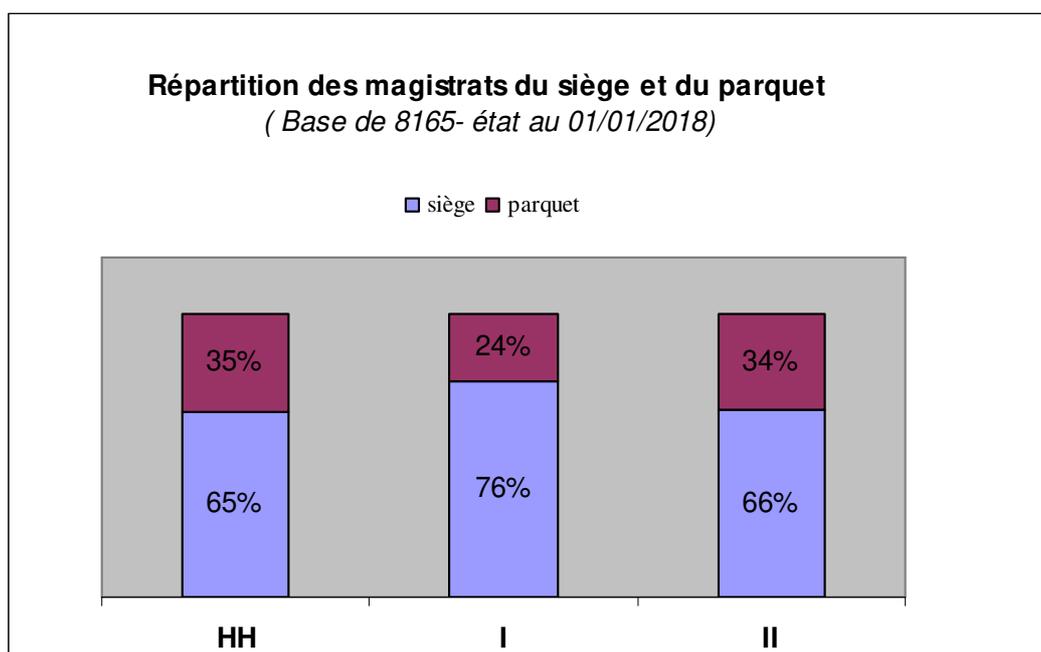
2.1.3. La répartition par âge au 1^{er} janvier 2018



	Magistrats du SIEGE	Magistrats du PARQUET	Magistrats du SIEGE et du PARQUET
<i>Moyenne d'âge</i>	48,2	45,2	47,4

	Hors Hiérarchie	Premier grade	Second grade
<i>Moyenne d'âge</i>	59,7	48,9	37,6

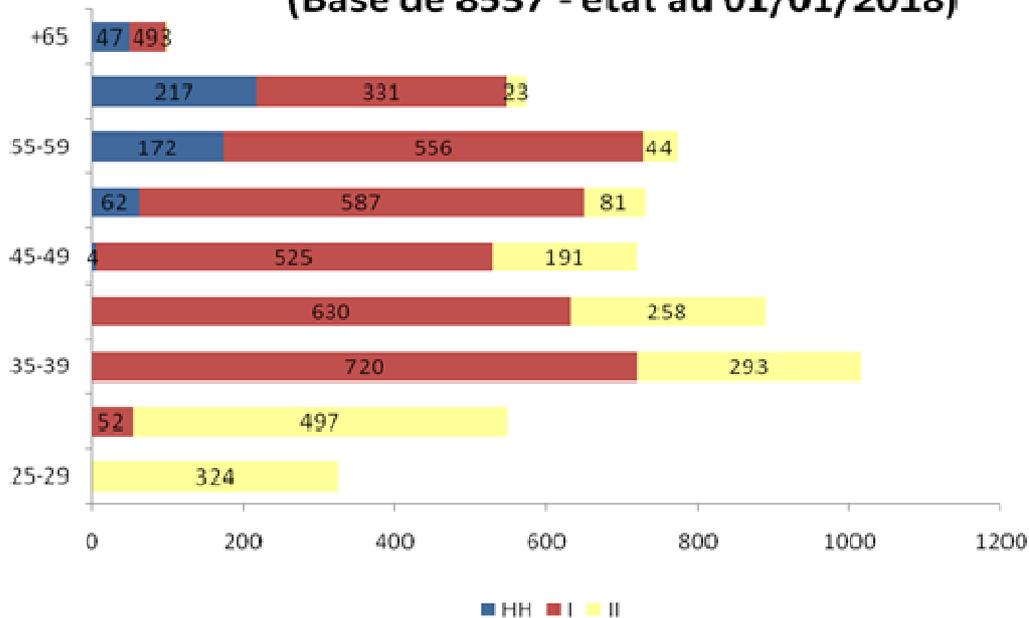
2.1.4. La répartition siège-parquet au 1^{er} mars 2018



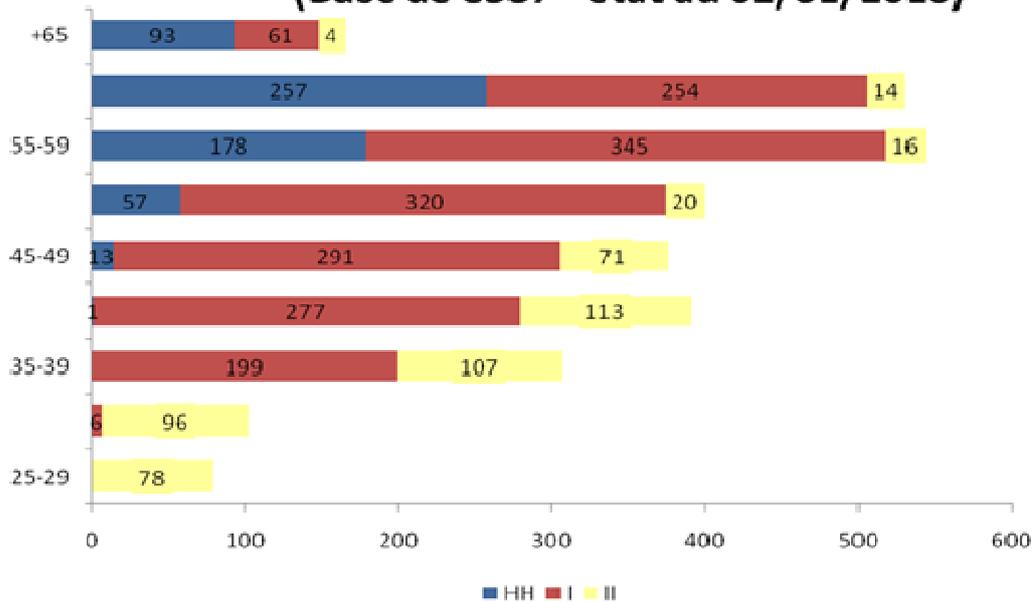
2.1.5. La répartition par sexe au 1^{er} mars 2018

Les femmes représentent 66,37% (5666 sur 8537) du corps au 1er janvier 2018 et les hommes 33,63 % (2871 sur 8537).

PYRAMIDE DES AGES PAR GRADE
Femmes
(Base de 8537 - état au 01/01/2018)



PYRAMIDE DES AGES PAR GRADE
Hommes
(Base de 8537 - état au 01/01/2018)



Parmi les magistrats en activité (base de 8165) :

Les femmes représentent:

- 45,53 % (494 sur 1085) des effectifs hors hiérarchie,
- 66,29 % (3251 sur 4904) des effectifs du premier grade,
- 76,93 % (1674 sur 2176) des effectifs du second grade.

Les hommes représentent:

- 54,47 % (591 sur 1085) des effectifs hors hiérarchie,
- 33,71 % (1653 sur 4904) des effectifs du premier grade,
- 23,07 % (502 sur 2176) des effectifs du second grade.

2.1.6. La répartition par fonctions au 1^{er} mars 2018

Cour de cassation		
Siège		215
Parquet		60
Total Cour de cassation		275
Cours d'appel (avec placés)		
Siège		1474
Parquet		455
Total CA		1929
Tribunaux de grande instance et Tribunaux d'instance		
Siège		
	Non spécialisés	1862
	Instruction	531
	Application des peines	407
	Enfants	438
	Instance	790
	Libertés et détention	177
Parquet		1472
Total TGI et TI		5677
TOTAL GENERAL		7881

2.1.7. La répartition par quotité de temps de travail au 1^{er} mars 2018

Temps partiel des magistrats au 01/01/2018 - NATIONAL

	Taux à 50%		Taux à 60%		Taux à 70%		Taux à 80%		Taux à 90%		Total temps partiel		Temps plein	Total général (temps plein+temps partiel)
	NB	%	NB	%	NB									
Total	32	0,39%	19	0,23%	7	0,09%	331	4,05%	48	0,59%	437	5,35%	7728	8165

2.1.8. Les mouvements de magistrat au sein du corps judiciaire en 2017

1425 mouvements ont réalisés en 2017 soit un taux de mobilité en 2017 de 17% du corps.

Plus précisément, la répartition des mouvements est la suivante:

- Hors-hiérarchie : 246 mouvements (dont 121 en avancement),
- 1er grade : 911 mouvements (dont 192 en avancement),
- 2nd grade : 268 mouvements.

Il convient de noter que la moyenne en 2008 de la mobilité des fonctionnaires de catégorie A+ des trois fonctions publiques était de 4,2%.

2.2. LES EFFECTIFS DE MAGISTRATS EXERÇANT À TITRE TEMPORAIRE

Au 1^{er} janvier 2018, 550 magistrats exerçant à titre temporaire sont affectés dans les juridictions de première instance. Ils peuvent exercer l'ensemble des attributions relevant de la compétence des magistrats exerçant à titre temporaire : juge d'instance, juge du tribunal de police, assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance, et juge chargé de valider les compositions pénales.

A ce jour, 38 ont été nommés dans un tribunal d'instance spécifiquement précisé dans le décret de nomination, pour exercer des fonctions de juge d'instance.

2.2.1. Origine socioprofessionnelle

Cet effectif se décompose de la manière suivante :

- 331 magistrats exerçant à titre temporaire (60,18% de l'effectif total) relèvent de la catégorie « bac + 4 et 7 ans d'expérience juridique », étant précisé que sont inclus dans cette catégorie :
 - o les anciens juges de proximité (260) ;
 - o les greffiers des tribunaux (3) ;
 - o les conciliateurs de justice (8) ;
 - o les candidats justifiant de 25 ans d'expérience en matière juridique (55) ;
 - o les magistrats honoraires de l'ordre administratif ;
- 4 directeurs des services de greffe judiciaires (0,73% de l'effectif total) ;
- Aucun fonctionnaire de catégorie A du ministère de la justice ;
- 125 membres (en activité ou non) des professions libérales juridiques et judiciaires réglementées (22,73% de l'effectif total) ;
- 90 magistrats honoraires de l'ordre judiciaire (16,36% de l'effectif total).

2.2.2. Parité hommes/femmes

La parité hommes/femmes dans le recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire est respectée.

Le taux de féminisation est de 50,18% (276 femmes et 274 hommes).

2.2.3 Age moyen

L'âge moyen d'un magistrat exerçant à titre temporaire est de 62,71 ans : 58 ans pour les femmes et 67 ans pour les hommes.

2.2.4. Situation professionnelle le jour de la nomination

- En retraite : 276 candidats (50,18%)
- Sans emploi ou non précisé : 59 personnes (10,73%)
- En activité : 215 personnes (39,09%)

2.3. LES EFFECTIFS DE MAGISTRATS HONORAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

A ce jour, 79 magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles sont en fonction, 38 ayant été nommés dans une cour d'appel et 41 dans un tribunal de grande instance.

ARTICLES 1, 2 ET 4 A 6 : DISPOSITIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS DE PREMIERE INSTANCE

1. ETAT DU DROIT ET DIAGNOSTIC

Si l'organisation judiciaire contemporaine est héritière de la loi des 16 et 24 août 1790 et de la Révolution française, elle résulte, dans ses équilibres actuels, de la réforme conduite en 1958 par Michel Debré. L'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire a ainsi créé les actuels tribunaux d'instance et de grande instance et réformé l'organisation et la compétence des cours d'appel. Depuis cette date, des aménagements ont eu lieu avec, notamment, la création du code de l'organisation judiciaire en 1978, mais ils n'ont jamais fait évoluer de manière significative l'organisation des juridictions.

1.1. LES JURIDICTIONS DE PREMIÈRE INSTANCE

En première instance, le titre Ier du livre II des parties législative et réglementaire du code de l'organisation judiciaire prévoient l'institution, la compétence, l'organisation et le fonctionnement du tribunal de grande instance et le titre II du même livre ceux du tribunal d'instance.

Le tribunal de grande instance est la juridiction de droit commun de première instance (article L. 211-3 du code de l'organisation judiciaire). Il connaît des affaires civiles et pénales, sous réserve des compétences des autres juridictions d'attribution (cour d'assises, tribunal pour enfant, tribunal de commerce, conseil de prud'hommes, etc.). Il a compétence exclusive dans certains domaines (état des personnes, successions, actions immobilières, etc.). En matière pénale, il est dénommé tribunal correctionnel lorsqu'il juge les délits, et tribunal de police lorsqu'il juge les contraventions. Des tribunaux de grande instance sont, en outre, spécialement désignés pour statuer dans certaines matières sur tout ou partie du territoire national. Le tribunal de grande instance statue, par principe, en formation collégiale. Un parquet est institué près chaque tribunal de grande instance.

Le tribunal d'instance connaît, quant à lui, des litiges qui lui sont attribués par la loi ou le règlement en raison de la nature ou du montant de la demande (article L. 221-1 du code de l'organisation judiciaire). Il juge ainsi, sous réserve des dispositions fixant la compétence particulière d'autres juridictions, des affaires civiles jusqu'à la valeur de 10 000 euros. Une pluralité de dispositions, figurant au sein du code de l'organisation judiciaire ou d'autres codes et textes, lui attribue d'autres compétences particulières. Ces compétences concernent notamment des contentieux de masse comme les baux d'habitation, le surendettement ou les tutelles des majeurs. Le tribunal d'instance statue à juge unique.

Les fonctions de juge au sein d'un tribunal d'instance sont des fonctions spécialisées exercées par un juge du tribunal de grande instance nommé pour exercer ces fonctions.

Ainsi, conformément à l'article 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les fonctions de juge d'un tribunal de grande instance chargé du service d'un tribunal d'instance sont exercées par un magistrat du siège de ce tribunal de grande instance ou de première instance, nommé par décret pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

Exerçant une fonction spécialisée, le juge d'instance ne peut, à l'instar de la plupart des autres fonctions spécialisées, exercer sa fonction au sein du même tribunal plus de dix années. A l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, il est déchargé de cette fonction par décret du Président de la République et exerce au sein du tribunal de grande instance ou de première instance les fonctions de magistrat du siège auxquelles il a été initialement nommé.

Il convient de préciser que le juge d'instance, compte tenu de son affectation au sein d'une juridiction distincte du tribunal de grande instance, fait l'objet d'une double nomination. En effet, s'il n'occupe pas déjà cet emploi lors de sa désignation, en qualité de juge chargé d'un service d'un tribunal d'instance, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi de magistrat du siège de ce tribunal de grande instance ou de première instance. Cette nomination est prononcée le cas échéant en surnombre de l'effectif organique de la juridiction.

Les fonctions de juge d'instance peuvent, par ailleurs, être exercées par les magistrats exerçant à titre temporaire, conformément aux articles 41-10 et suivants de l'ordonnance statutaire. Les magistrats à titre temporaire peuvent être appelés à siéger comme juge d'instance, juge du tribunal de police, assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance ou juge chargé de valider les compositions pénales. Ils peuvent ainsi exercer les fonctions de juge d'instance, sous la limite de l'exclusion de leur champ de compétence du départage prud'homal, et de la participation au tiers des services du tribunal dans lequel ils sont affectés. Ils sont nommés par décret du Président de la République au sein d'un tribunal de grande instance.

Pour mémoire, la loi du 8 août 2016 a procédé à la fusion des statuts des juges de proximité et des magistrats exerçant à titre temporaire sous cette seule appellation. Les juridictions de proximité ont été dans le même temps supprimées par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle. Les magistrats exerçant à titre temporaire actuellement nommés sont de nombreux anciens juges de proximité et sont régulièrement affectés au service de l'instance.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

S'agissant de l'organisation des juridictions, comme indiqué ci-dessus, le tribunal de grande instance et la cour d'appel constituent des « ordres de juridiction » au sens de l'article 34 de la Constitution, tel qu'interprété par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil

d'État¹. Il revient donc à la loi de fixer les règles qui sont constitutives de ces juridictions, c'est-à-dire leurs règles essentielles de compétence, d'organisation et de fonctionnement.

Il se déduit de cette répartition constitutionnelle de la loi et du règlement en matière d'organisation judiciaire que les simples aménagements portés à l'organisation territoriale des juridictions relèvent, en principe, du règlement, sauf lorsque ces modifications concernent le principe même de la compétence territoriale de la juridiction ou l'un de ses démembrements – il en va ainsi, par exemple, de la spécialisation d'une ou plusieurs juridictions pour connaître d'un contentieux au-delà de son ressort – qui nécessite alors l'intervention du législateur. La mise en œuvre de ces modifications essentielles de compétence et d'organisation, une fois l'équilibre fixé par la loi, relève ensuite du pouvoir réglementaire.

Le statut de la magistrature est fixé par une loi organique afin de garantir le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et son corollaire, le principe d'inamovibilité des magistrats du siège. Compte tenu de ce principe d'inamovibilité, la suppression d'une juridiction ou d'une fonction doit être entourée de garanties à l'égard des magistrats concernés. Il peut être rappelé que, dans le but de respecter les exigences constitutionnelles, l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 prévoit une procédure particulière à l'égard des magistrats concernés par la suppression de la juridiction dans laquelle ils sont affectés ou de la fonction dans laquelle ils ont été nommés.

S'agissant des magistrats exerçant à titre temporaire, le Conseil constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises qu'un cadre strictement défini doit être fixé à l'exercice des fonctions judiciaires par des personnes qui ne sont pas des magistrats de carrière. Il considère ainsi que *« les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire ; que la Constitution ne fait cependant pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires ; qu'il importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions »* (décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995).

Il résulte de ces décisions que les magistrats exerçant à titre temporaire doivent être soumis à un statut permettant l'exercice des fonctions judiciaires de manière indépendante et impartiale. Par ailleurs, ils ne peuvent exercer qu'une part limitée des fonctions judiciaires qu'il appartient au législateur organique d'encadrer.

¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 61-41 L du 18 juillet 1961 et décision du Conseil d'Etat, 27 octobre 2000, Louard.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En matière d'organisation judiciaire, la jurisprudence européenne laisse aux États une importante marge d'appréciation. Les États peuvent ainsi définir librement cette organisation, pourvu que celle-ci assure aux individus un accès effectif aux tribunaux¹. Les modificatives normatives proposées par le projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022, qui garantissent aux justiciables l'accès à une juridiction pour l'ensemble des litiges susceptibles de survenir dans l'ordre judiciaire, s'inscrivent ainsi pleinement dans le respect du cadre conventionnel.

S'agissant du statut de la magistrature, les principes d'indépendance et d'impartialité sont érigés au plan européen par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, en son article 6. Dans de nombreuses décisions, la Cour européenne est venue en préciser les implications concrètes, en énonçant notamment que l'indépendance du tribunal s'apprécie au regard du mode de désignation et de la durée du mandat de ses membres², en posant le principe d'inamovibilité des juges au cours de leur mandat comme un corollaire de leur indépendance³.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022 a pour objet de renforcer l'efficacité de l'organisation judiciaire et d'adapter le fonctionnement des juridictions aux réformes de simplification des procédures engagées. Le projet de loi de programmation prévoit ainsi de modifier l'organisation judiciaire de première instance, la distinction entre grande instance et instance en matière civile étant devenue peu lisible pour le justiciable. Il est envisagé d'unifier la compétence civile de première instance au sein d'une même juridiction. Le tribunal de grande instance devient ainsi la seule juridiction compétente en matière civile en première instance, favorisant la lisibilité de l'organisation judiciaire.

Le projet de loi de programmation prévoit également que l'ensemble des implantations judiciaires est conservé et que le tribunal de grande instance peut dès lors comprendre, à l'extérieur de son siège, une ou plusieurs chambres détachées, conçues sur le modèle actuel des chambres détachées, créées pour permettre d'adapter utilement l'organisation judiciaire au besoin de chaque ressort. Ces chambres détachées garantissent le maintien d'un maillage territorial pertinent et répondent au besoin de proximité de la justice, facilement accessible pour traiter les litiges de la vie courante afin de garantir un service public de qualité.

¹ notamment, CEDH, 9 octobre 1979, *Airey c/ Irlande* ; CEDH, 4 décembre 1995, *Bellet contre France* ; CEDH, 19 décembre 1997, *Brualla Gomez de la Torre c/ Espagne* ; CEDH, 26 octobre 2000, *Kudla c/ Pologne*

² CEDH, 23 juin 1981, série A n° 43, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*

³ CEDH, 28 juin 1984, série A n° 80, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*

Cette réforme de l'organisation judiciaire de première instance engendre des conséquences importantes sur le statut de la magistrature, qui doivent être prises en compte dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

2.2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Dès lors que le tribunal d'instance est absorbé par le tribunal de grande instance, la fonction de juge d'un tribunal de grande instance chargé du service d'un tribunal d'instance prévue à l'article 28-3 de l'ordonnance statutaire a vocation à disparaître concomitamment à la juridiction afférente.

Cette fonction spécialisée permettant l'affectation au sein d'un tribunal d'instance pour une durée maximale de 10 ans est inscrite à l'article 28-3 précité. Elle doit être supprimée de l'ordonnance statutaire, afin de prévoir que les magistrats ne pourront plus être nommés à ces fonctions.

Par ailleurs, la fonction hors hiérarchie de premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance prévue à l'article 3 de l'ordonnance statutaire doit également faire l'objet d'une suppression.

Concomitamment, dans la mesure où l'ensemble des implantations géographiques est conservé, des chambres détachées du tribunal de grande instance étant géographiquement situées aux lieux des tribunaux d'instance, il est envisagé de créer la fonction de juge exerçant dans une chambre dénommée tribunal d'instance au sein 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. Une telle création permettra aux magistrats exerçant à titre principal dans des chambres détachées situées en un autre lieu géographique que celui du tribunal de grande instance d'être affectés au sein de celles-ci par leur décret de nomination.

S'agissant des compétences des magistrats exerçant à titre temporaire, ceux-ci peuvent actuellement être nommés notamment pour exercer les fonctions de juge d'instance. Compte tenu de la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance, la fonction de juge d'instance n'a plus d'existence propre. Il convient, dès lors, de modifier les compétences attribuées aux magistrats exerçant à titre temporaire pour prendre en compte cette réforme.

Ces compétences sont fixées par voie de loi organique, de sorte qu'une modification doit intervenir par une voie identique.

3. DISPOSITIF RETENU

3.1. LES FONCTIONS DE JUGE D'INSTANCE

Compte tenu de la disparition du tribunal d'instance, il apparaît nécessaire de supprimer les fonctions spécialisées de premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance et magistrat chargé du service d'un tribunal d'instance.

S'il est envisagé de créer la fonction de juge exerçant dans une chambre dénommée tribunal d'instance au sein 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, cette fonction n'a pas nécessairement à être prévue dans l'ordonnance statutaire. En effet, en l'absence de juridiction distincte, la mention de cette fonction dans le cadre du décret statutaire n° 93-21 du 7 janvier 1993 apparaît suffisante, à l'instar du dispositif existant pour les juges affectés au sein des chambres détachées actuelles. Par ailleurs, il n'est pas envisagé de limiter dans le temps l'exercice des fonctions de juge exerçant dans une chambre dénommée tribunal d'instance, à l'instar de la situation des actuels juges nommés dans les chambres détachées.

Dès lors, il n'est pas nécessaire de modifier l'article 28-3 de l'ordonnance statutaire relatif à la durée limitée des fonctions spécialisées.

3.2. LES MAGISTRATS EXERÇANT À TITRE TEMPORAIRE

Le présent projet de loi organique tire également les conséquences de la disparition des tribunaux d'instance quant aux compétences des magistrats exerçant à titre temporaire, en supprimant de l'article 41-10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 les fonctions de juge d'instance.

Pour autant, dans l'objectif de conserver les compétences actuelles pouvant être exercées par les magistrats exerçant à titre temporaire, d'autant que ce statut vient d'être fusionné avec celui des anciens juges de proximité, il est prévu que ceux-ci pourront être affectés auprès d'une chambre détachée.

Toutefois, il convient de rappeler que les magistrats exerçant à titre temporaire ne pourront assurer plus du tiers des services de la chambre dans laquelle ils sont affectés. Le Conseil constitutionnel considère en effet que les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière. Dans sa décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, il a ainsi rappelé que « *les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire ; que la Constitution ne fait cependant pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à*

condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires ; qu'il importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions ».

Dès lors, en application des principes constitutionnels mis en avant par le Conseil constitutionnel, les fonctions des magistrats exerçant à titre temporaire sont limitativement énumérées par l'article 41-10 de cette même ordonnance. En outre, l'article 41-10 A de l'ordonnance du 22 décembre 1958 rappelle que « *les magistrats mentionnés à la présente section ne peuvent exercer qu'une part limitée de la compétence de la juridiction dans laquelle ils sont nommés* ».

En conséquence, le présent projet de loi organique entend modifier l'ordonnance du 22 décembre 1958 quant aux compétences des magistrats exerçant à titre temporaire afin qu'ils puissent continuer à exercer les mêmes fonctions qu'actuellement, dans les limites énoncées par le Conseil constitutionnel. Il prévoit également, pour chaque fonction pouvant être exercée par des magistrats nommés à titre temporaire, une limitation de leur champ d'intervention.

4. ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGÉE

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions du présent projet de loi organique relatives aux juridictions de première instance ne renvoient à aucun décret d'application.

Toutefois, dans le prolongement de ces dispositions, il conviendra de modifier certains textes réglementaires pris en application de l'ordonnance du 22 décembre 1958:

- Le décret en Conseil d'Etat 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 : Il sera nécessaire de modifier ce décret afin de prendre en compte la disparition des tribunaux d'instance et des fonctions attachées à cette juridiction. Ainsi il conviendra de supprimer les références, d'une part, aux fonctions de premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance, de vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance et de juge chargé du service d'un tribunal d'instance, et, d'autre part, aux fonctions de vice-président chargé de la présidence d'une chambre détachée d'un tribunal de grande instance et de juge chargé du service d'une chambre détachée d'un tribunal de grande instance. Dans le cadre de la réforme de l'organisation judiciaire, les chambres détachées sont supprimées, d'autres chambres détachées étant créées en lieu et place des actuelles chambres détachées et des actuels tribunaux d'instance. Aussi le décret du 7 janvier 1993 sera modifié afin de créer les fonctions de vice-président chargé de la présidence d'une chambre dénommée tribunal d'instance et de juge chargé du service d'une chambre dénommée tribunal d'instance.

- Le décret n° 2017-661 du 27 avril 2017 fixant l'échelonnement indiciaire des magistrats de l'ordre judiciaire. Par cohérence vis-à-vis de la suppression des fonctions de premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance, la référence à ces fonctions devra être supprimée du décret du 27 avril 2017.

- L'arrêté du 3 mars 2010 pris en application du décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire : Par cohérence vis-à-vis de la suppression des tribunaux d'instance, la référence aux fonctions de premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance, de juge chargé du service d'un tribunal d'instance et de premier juge ou de juge d'instance devra être supprimée de l'arrêté du 3 mars 2010.

- L'arrêté du 12 novembre 2010 fixant la liste des emplois du premier grade de la hiérarchie judiciaire comportant un 8e échelon : La disparition des fonctions de premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance implique d'en supprimer la référence au sein de l'arrêté du 12 novembre 2010, et notamment le tableau G placé en annexe.

- L'arrêté du 28 juin 2017 fixant les conditions d'application de l'article 35-6 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 concernant les magistrats exerçant à titre temporaire : Il convient de tenir compte de la suppression des tribunaux d'instance en en supprimant dans cet arrêté tant la mention du tribunal d'instance que celle des fonctions de juge chargé de l'administration et de la direction du tribunal d'instance.

- L'arrêté du 28 juin 2017 fixant les conditions d'application de l'article 30-4 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 concernant les magistrats honoraires exerçant des activités non juridictionnelles : Il sera nécessaire de supprimer la mention aux fonctions de juge chargé de l'administration et de la direction du tribunal d'instance.

- L'arrêté pris en application du décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 : Une prime de restructuration pourrait être octroyée aux magistrats dans des conditions strictement définies (Cf. infra).

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES

La fonction spécialisée de juge d'instance est ainsi supprimée de l'ordonnance statutaire au profit d'une organisation plus généraliste au sein d'une juridiction de première instance unique. Elle laisse cependant subsister la possibilité pour un juge d'être affecté au sein des nouvelles chambres détachées. A l'instar du dispositif existant pour les chambres détachées, cette fonction sera prévue dans le décret d'application n° 93-21 du 7 janvier 1993 précité.

Cette réforme n'induit pas de charges supplémentaires mais une réorganisation avec le repositionnement des postes de juge d'instance au sein du tribunal de grande instance. De même, la localisation des postes de juge exerçant dans une chambre dénommée tribunal d'instance, qui devra être anticipée en fonction des compétences attribuées à ces chambres, ne devrait conduire qu'au redéploiement de postes.

Toutefois, dans le cadre d'une suppression de juridiction ou d'une suppression de fonctions, les magistrats concernés font l'objet d'une nouvelle nomination dans les conditions prévues à l'article 31 de l'ordonnance du 22 décembre 1958. Il convient de noter que la présente réforme entend supprimer tant les tribunaux d'instance que la fonction spécialisée de juge d'instance. Aussi, il apparaît que les magistrats concernés pourront bénéficier du dispositif propre à la suppression de juridiction, sous réserve de la prise en compte des incidences spécifiques liées à la suppression de la fonction, laquelle bénéficie également d'un dispositif propre prévu à l'article 31.

4.2.1 La suppression de juridiction

- Neuf mois au plus tard avant la suppression de la juridiction : les magistrats font connaître au garde des sceaux trois choix d'affectation à niveau hiérarchique égal dans une des juridictions compétentes dans tout ou partie de la juridiction supprimée, ou dans les juridictions limitrophes. Ces demandes ne peuvent porter exclusivement sur des emplois fonctionnels.
L'article 31 de l'ordonnance permet également aux magistrats intéressés de demander à être nommés dans une autre juridiction dans les mêmes fonctions. Or, le présent projet de loi organique entend supprimer ces fonctions. L'article 31 ne leur est donc que partiellement applicable.
- Six mois au plus tard avant la suppression de la juridiction : le garde des sceaux peut inviter les magistrats concernés à présenter trois nouvelles demandes d'affectation, à niveau hiérarchique égal. Celles-ci ne peuvent porter exclusivement sur des emplois fonctionnels.
- A la date de la suppression de la juridiction : les magistrats exerçant des fonctions dans la juridiction supprimée sont nommés dans leur nouvelle affectation. Si un magistrat n'a pas exprimé de demandes d'affectation, il est nommé dans l'une des juridictions compétentes dans tout ou partie de la juridiction supprimée, et ce dans les fonctions qu'il exerçait précédemment. Cette dernière option ne sera pas davantage applicable compte tenu de la suppression des fonctions.

4.2.2 La suppression de fonctions

- Neuf mois au plus tard avant la suppression des fonctions : les magistrats peuvent demander au garde des sceaux leur décharge afin d'exercer les fonctions de juge non spécialisé au sein du tribunal de grande instance. L'article 31 de l'ordonnance permet également aux magistrats intéressés de demander à être nommés dans une autre juridiction dans les mêmes fonctions. Or, le présent projet de loi organique entend supprimer ces fonctions. Aussi l'article 31 ne leur est que partiellement applicable.
- Six mois au plus tard avant la suppression des fonctions : le garde des sceaux peut inviter les magistrats concernés à présenter trois nouvelles demandes d'affectation, à niveau hiérarchique égal. Celles-ci ne peuvent porter exclusivement sur des emplois fonctionnels.

- A la date de la suppression des fonctions : les magistrats exerçant des fonctions supprimées sont nommés dans leur nouvelle affectation. Si un magistrat n'a pas exprimé de demandes d'affectation, il est déchargé de ses fonctions et exerce des fonctions non spécialisées au tribunal de grande instance.

Au 1er janvier 2018, 757 magistrats et 31 juges du livre foncier exerçaient au sein des tribunaux d'instance. Parmi ceux-ci, 548 magistrats (dont 365 du premier grade et 183 du second grade) et 25 juges du livre foncier exercent leurs fonctions dans un tribunal d'instance prochainement fusionné avec un tribunal de grande instance ; 208 magistrats (dont 133 du premier grade et 76 du second grade) et 6 juges du livre foncier exercent leurs fonctions dans un tribunal d'instance futur chambre dénommée tribunal d'instance.

Enfin, au 1er janvier 2018, 10 magistrats exercent dans des chambres détachées, qui pourraient devenir des chambres détachées dénommées tribunal d'instance.

En conséquence, l'ensemble de ces magistrats devront faire l'objet d'une nouvelle nomination dans le cadre de l'article 31 précité.

S'agissant des magistrats exerçant à titre temporaire, il convient de déterminer s'il est nécessaire de renommer ces magistrats du fait de la disparition des tribunaux d'instance. Pour mémoire, les magistrats exerçant à titre temporaire sont nommés dans un tribunal de grande instance ou dans un tribunal de grande instance pour exercer notamment les fonctions de juge d'instance à un tribunal d'instance déterminé.

Tout d'abord, les magistrats exerçant à titre temporaire nommés dans un tribunal de grande instance pour y exercer leurs fonctions ne devront pas faire l'objet d'une nouvelle nomination. En effet, l'article 31 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, relatif aux conditions de nominations des magistrats affectés dans des juridictions ou occupant des fonctions supprimées, ne s'applique que dans l'hypothèse d'une suppression de juridiction ou d'une suppression de fonctions.

Or les magistrats exerçant à titre temporaire nommés dans un tribunal de grande instance pour y exercer leurs fonctions n'entrent pas dans cette hypothèse puisque les tribunaux de grande instance ne sont pas supprimés. En conséquence, les magistrats exerçant à titre temporaire nommés dans un tribunal de grande instance pour y exercer leurs fonctions ne feront pas l'objet d'une nouvelle nomination.

En revanche, s'agissant des magistrats exerçant à titre temporaire nommés dans un tribunal de grande instance et affectés dans un tribunal d'instance, qui sont actuellement au nombre de 38, ils semblent entrer dans le champ de l'article 31 de l'ordonnance du 22 décembre 1958. En effet, l'article 4 de cette ordonnance, applicable aux magistrats exerçant à titre temporaire, dispose que « *le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement* ». Aussi, dès lors que l'on modifie l'affectation d'un magistrat exerçant à titre temporaire, il convient de leur appliquer ledit article 31.

En conséquence, ces 38 magistrats exerçant à titre temporaire feront l'objet d'une nouvelle nomination dans les conditions prévues ci-avant s'agissant des magistrats chargé du service d'un tribunal d'instance.

L'allocation de la prime de restructuration, instaurée par le décret n° 2008-366 du 17 avril 2008, sera à prévoir pour les agents qui seraient mutés du fait des restructurations qui seraient décidées en première instance ou en appel. Elle nécessitera de préciser les cas éligibles par arrêté.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

Dans le souci de développer le dialogue social, la Commission permanente d'études du ministère de la justice a été consultée le 28 mars 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Modalités d'application dans le temps

Les présentes dispositions concernent la fusion des tribunaux d'instance dans les tribunaux de grande instance, fusion qui aura un impact important tant en matière d'organisation judiciaire qu'en matière de gestion des ressources humaines. En conséquence, il est prévu que ces dispositions n'entrent en vigueur qu'au 31 décembre 2019.

Pour mémoire, le projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022 a également prévu l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la disparition des tribunaux d'instance au 31 décembre 2019.

5.2.2 Modalités d'application dans l'espace

Le statut de la magistrature s'appliquant à l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, quel que soit le lieu géographique où ils exercent leurs fonctions, le présent projet de loi organique s'appliquera également à l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, en métropole et en outre-mer.

ARTICLES 3, 7 ET 9 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRIBUNAUX CRIMINELS DEPARTEMENTAUX

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La cour d'assises est compétente pour juger des crimes.

Née à la révolution française, la cour d'assises a connu d'importantes évolutions. Deux grandes réformes significatives récentes méritent à ce titre d'être rappelées : la loi du 15 juin 2000, qui a introduit la possibilité d'interjeter appel en matière criminelle, et la loi du 10 août 2011, qui a introduit une obligation de motivation des arrêts.

La cour d'assises est composée de magistrats professionnels et de jurés, dont le nombre varie selon que la cour siège en première instance ou en appel. Le jury de jugement est composé de six jurés lorsque la cour statue en premier ressort et de neuf jurés lorsqu'elle statue en appel.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Il peut être indiqué, en premier lieu, que l'organisation judiciaire entre pleinement dans le champ de l'article 37-1 de la Constitution qui prévoit que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Plus encore, l'article 37-1 a été créé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République précisément avec l'objectif de mettre en œuvre des expérimentations en matière d'organisation judiciaire, ainsi qu'il résulte des débats parlementaires¹. Son emploi est donc particulièrement indiqué.

En second lieu, s'agissant de la participation à des activités judiciaires des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des activités juridictionnelles, le Conseil Constitutionnel rappelle que « *les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire. La Constitution ne fait cependant pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la*

¹ Voir, en ce sens, l'audition de M. Dominique Perben par la Commission des Lois du Sénat le 16 octobre 2002 : « s'agissant de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle, il a souhaité préciser que les dispositions proposées visaient notamment à permettre au ministère de la justice de conduire des expérimentations, qui encouraient actuellement la censure du Conseil constitutionnel au regard de sa jurisprudence sur l'application du principe d'égalité. Il a rappelé que les débats au Sénat lors de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, en juillet 2002, avaient mis en exergue la nécessité de procéder à une révision de la Constitution pour pouvoir mettre en œuvre des expérimentations portant notamment sur la carte judiciaire ».

carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires. Il importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions » (décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016). Une éventuelle extension de leurs compétences doit donc être examinée à l'aune de ces dispositions constitutionnelles.

Enfin, dans une décision du 1er avril 2016 n° 2016-532 QPC relative à la composition du tribunal correctionnel de Mata-Utu, le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution : « 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 » ; que, si ces dispositions s'opposent à ce que le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté soit confié à une juridiction qui ne serait composée que de juges non professionnels, elles n'interdisent pas, par elles-mêmes, que ce pouvoir soit exercé par une juridiction pénale de droit commun au sein de laquelle siègent de tels juges ; que, s'agissant des formations correctionnelles de droit commun, la proportion des juges non professionnels doit rester minoritaire ».*

Il en résulte qu'un tribunal correctionnel doit être composé d'une majorité de magistrats professionnels. Dans ces conditions, afin de respecter les principes constitutionnels, une juridiction pénale ne peut être composée majoritairement de juges non professionnels, au nombre desquels figurent les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions non juridictionnelles.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée à plusieurs reprises sur la matière criminelle notamment concernant la motivation des arrêts au visa de l'article 6§1. Outre le fait que le droit national est aujourd'hui conforme, aucune évolution normative n'est en tout état de cause envisagée sur ce point dans le projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022.

Il convient d'indiquer, s'agissant du délai de jugement des dossiers criminels que la France a fait l'objet de plusieurs arrêts de violation s'agissant notamment du délai d'audiencement devant la cour d'assises de Paris, spécialement composée, dans des affaires mettant en cause des détenus (sept arrêts rendus en janvier 2012, puis en septembre 2013).

Sous l'angle de l'article 5§3 de la Convention, la Cour rappelle que si la persistance de raisons plausibles de soupçonner la personne arrêtée d'avoir commis une infraction est une condition *sine qua non* de la régularité du maintien en détention, elle n'est pas suffisante au bout d'un certain temps. La Cour vérifie alors :

- la persistance de « motifs suffisants et pertinents » pour justifier la prolongation de la détention provisoire ;
- les « diligences particulières » apportées par les autorités nationales à la poursuite de la procédure, le contrôle de la Cour étant de plus en plus strict à mesure que la détention provisoire se prolonge.

Enfin, le principe d'oralité des débats n'a pas valeur conventionnelle, seul le principe de publicité étant prévu par l'article 6§1 de la Convention.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'analyse des données statistiques¹ relève un engorgement de certaines cours d'assises et l'allongement de la durée des jugements. Ainsi le stock d'affaires fin 2016 représentait 13 mois d'activité, contre 9 mois 15 ans auparavant. Cet engorgement exige de façon impérative certaines simplifications procédurales.

Le projet de loi de programmation pour la justice prévoit la possibilité à titre expérimental, de juger certains crimes par un tribunal criminel départemental.

Le projet de loi de programmation pour la justice prévoit, à titre expérimental, pendant une durée de trois ans et dans des départements dont la liste sera fixée par arrêté du ministre de la justice, que les crimes les moins graves, punis de quinze ou vingt ans de réclusion et qui ne sont pas commis en récidive, seront jugés en premier ressort non plus par la cour d'assises, mais par un tribunal criminel départemental composé de cinq magistrats, dont le cas échéant deux magistrats honoraires ou magistrat exerçant à titre temporaire.

Il est prévu que les audiences devant ce tribunal se dérouleront comme celles prévues devant la cour d'assises spéciale composée uniquement de magistrats, avec un principe atténué d'oralité des débats, puisque tous les membres du tribunal auront accès au dossier, qui sera consultable pendant le délibéré. Tout en garantissant la qualité des débats, cela permettra un audiencement plus rapide des affaires actuellement jugées par les cours d'assises, tout en diminuant le nombre des correctionnalisations, en permettant de juger comme des crimes, devant ce tribunal, des faits qui sont aujourd'hui correctionnalisés. Les délais maximums d'audiencement des accusés détenus devant ce tribunal seront du reste réduits de deux à un an.

Cette expérimentation permettra de déterminer si le tribunal criminel constitue une réponse appropriée et opportune afin de répondre à l'engorgement actuel des cours d'assises, résultant pour partie de l'institution en 2001 d'un appel en matière criminelle, et aux retards d'audiencement qu'il provoque, retards qu'il n'est plus possible de tolérer, tant dans l'intérêt des accusés que de celui des victimes.

Dans le cadre de cette expérimentation, il est prévu que deux des cinq magistrats composant le tribunal criminel départemental puissent être des magistrats exerçant à titre temporaire visés à l'article 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ou des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles mentionnées à l'article 41-25 de la même ordonnance.

¹ Les données statistiques détaillées figurent dans l'étude d'impact de l'article 42 du projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022.

Cette participation apparaît nécessaire afin de ne pas engorger plus avant les tribunaux en exigeant que le tribunal soit composé uniquement de magistrats de carrière. Il convient en effet d'éviter qu'une telle création ait pour effet pervers de mobiliser plus de magistrats professionnels en l'état des vacances de poste actuelles.

En outre, compte tenu de la participation des citoyens en cour d'assises aux côtés de trois magistrats professionnels, l'extension de la compétence des magistrats nommés pour un temps limité au jugement de crime par le tribunal criminel départemental apparaît cohérente. Par ailleurs, l'attribution de ce champ de compétence supplémentaire est particulièrement intéressante compte tenu de leur expérience professionnelle antérieure. Elle permet de faire profiter les juridictions des compétences acquises notamment par les magistrats honoraires.

2.2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les attributions des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles mentionnées à l'article 41-25 de l'ordonnance statutaire sont spécifiquement prévues par le statut de la magistrature. En effet, il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel considère que seule une part limitée des fonctions judiciaires peut être confiée à des magistrats nommés pour une durée limitée, qui ne sont pas des magistrats de carrière.

Dès lors, pour que l'expérimentation puisse être effective, il apparaît nécessaire d'étendre pour une durée limitée les attributions des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles afin qu'ils puissent exercer les fonctions d'assesseur au sein du tribunal criminel départemental, juridiction distincte du tribunal de grande instance.

En outre, il y a lieu d'adapter les dispositions prévoyant qu'une formation collégiale ne peut comprendre plus d'un magistrat nommé pour un mandat d'une durée limitée. Dès lors, il est nécessaire de prévoir de manière plus générale que ces magistrats ne peuvent composer majoritairement une formation collégiale d'une juridiction. Cette disposition a également pour objet de garantir la constitutionnalité de l'extension des compétences des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, en ce qu'une juridiction pénale de droit commun doit être composée majoritairement de magistrats professionnels, gardien des libertés individuelles.

3. OPTION ENVISAGÉE ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION N°1 (ÉCARTÉE)

Il a été envisagé de modifier les articles 41-10 et 41-25 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 afin d'étendre les compétences respectivement des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles.

Dès lors qu'il s'agit d'une expérimentation qui porte sur un territoire limité à ce stade, cette option a été écartée afin qu'il ne soit pas nécessaire de modifier à nouveau l'ordonnance du 22 décembre 1958 s'il n'était pas décidé d'étendre cette expérimentation au niveau national. En outre, il est apparu peu opportun de modifier le statut de la magistrature à titre expérimental.

En conséquence, l'extension à titre expérimental des compétences des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles n'est pas directement fixée dans l'ordonnance statutaire, mais dans le présent projet de loi organique.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le projet de loi organique prévoit dans un article spécifique que les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles peuvent exercer les fonctions d'assesseur au tribunal criminel départemental pendant la durée de l'expérimentation prévue par le projet de loi ordinaire.

D'une part, cette disposition permet de s'assurer de l'exercice d'une part limitée des fonctions judiciaires par ces magistrats nommés pour une durée limitée. D'autre part, elle préserve la nécessaire présence majoritaire des magistrats professionnels, gardiens des libertés individuelles, dans les formations collégiales pénales.

En outre, il est prévu dès à présent que, lorsqu'ils siègent dans une formation collégiale, ces magistrats ne peuvent la composer majoritairement, afin de respecter les exigences constitutionnelles. Est ainsi complété l'article 41-10 A de l'ordonnance statutaire afin d'inscrire le principe de la participation minoritaire des magistrats non professionnels dans une formation collégiale de la juridiction dans laquelle ils sont nommés ou affectés. Dans un souci de coordination, les articles 41-11 et 41-26 de ladite ordonnance sont également modifiés.

Il a été décidé de ne pas procéder à une expérimentation au niveau de la loi organique, mais à une extension des compétences de ces magistrats non professionnels pour une durée limitée.

Il est certes exact que l'article 37-1 de la Constitution dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère*

expérimental ». La Constitution distingue la loi organique de la loi ordinaire s'agissant d'une part de son domaine¹ et d'autre part de la procédure législative applicable. Pour autant, le recours au vocable générique de « loi » apparaît recouvrir ces deux types de loi. En effet, s'agissant des lois organiques, la Constitution ne prévoit pas une procédure législative totalement dérogatoire² de celles applicable aux lois ordinaires (Cf. art 39 et 46 de la Constitution).

En conséquence, les articles de la Constitution, ne spécifiant pas s'ils visent la loi ordinaire et/ou la loi organique³, s'appliqueraient tant aux lois ordinaires qu'aux lois organiques. Aussi, dès lors que l'article 37-1 de la Constitution ne précise pas s'il s'applique uniquement aux lois ordinaires ou également aux lois organiques, il nous semble pouvoir être interprété comme s'appliquant aux deux types de loi.

Toutefois, en l'absence de précédent de loi organique ayant procédé à une expérimentation, il a été jugé plus sage d'adopter une formulation prudente.

Ainsi, les compétences des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, prévues respectivement aux articles 41-10 et 41-25 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, sont étendues le temps de l'expérimentation du tribunal criminel départemental.

Il convient de relever que, d'une part, l'article 9 du projet de loi organique n'a pour objet que de permettre le fonctionnement optimal⁴ de cette juridiction créée à titre expérimental. Si le tribunal criminel départemental ne pouvait être composé en partie de magistrats non professionnels, il nécessiterait la présence de cinq magistrats de carrière, ce qui serait susceptible d'handicaper fortement le fonctionnement des juridictions de ce ressort. Dès lors, l'expérimentation ne porte pas, en elle-même, sur le recours aux magistrats non professionnels au sein d'une juridiction pénale, mais sur la création de cette juridiction particulière.

Si l'extension temporaire des compétences de ces magistrats non professionnels n'entre pas dans le champ de l'expérimentation prévue par le projet de loi de programmation, il n'en est pas pour autant totalement détaché et apparaît essentiel au bon déroulement de cette expérimentation.

D'autre part, le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé quant à la création ou la modification pour une durée limitée du statut, notamment des compétences, de certains magistrats. La loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance n° 58-1270

¹ Notamment CC, 19 novembre 1997, n° 97-390 DC ; CC, 30 juillet 2009, n° 2009-587 DC.

² Certes l'article 46 de la Constitution entend préciser les modalités d'adoption et de modification des lois organiques. Cependant, les dispositions relatives à la procédure législative ordinaire sont applicables aux lois organiques dans la mesure où elles ne contreviennent pas à l'article 46 (amendement, ...).

³ Et sous réserve de l'application de l'article 46 de la Constitution.

⁴ Les magistrats non professionnels permettent de palier les vacances de poste dues notamment à l'insuffisance des effectifs. Ils sont dès lors essentiels au bon fonctionnement des juridictions.

du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature a créé pour une durée limitée les fonctions de conseiller à la cour d'appel en service extraordinaire. Le Conseil constitutionnel n'avait alors relevé aucune inconstitutionnalité¹.

4. ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGÉE

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition du présent projet de loi organique relative au tribunal criminel départemental ne renvoie à aucun décret d'application. Toutefois, dans le prolongement de cette expérimentation, il conviendra d'édicter des textes réglementaires, notamment s'agissant de la rémunération des fonctions exercées par les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles affectés au tribunal criminel départemental.

- L'arrêté du 28 juin 2017 fixant les conditions d'application de l'article 35-6 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 concernant les magistrats exerçant à titre temporaire. Il sera nécessaire de prévoir, dans le cadre de l'expérimentation relative au tribunal criminel départemental, le montant de la vacation versée aux magistrats exerçant à titre temporaire lorsqu'ils exercent les fonctions d'assesseur dans cette juridiction.

- L'arrêté du 30 juin 2017 fixant les conditions d'application de l'article 29-4 du décret no 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance no 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature concernant les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles. Il sera nécessaire de prévoir, dans le cadre de l'expérimentation relative au tribunal criminel départemental, le montant de la vacation versée aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles lorsqu'ils exercent les fonctions d'assesseur dans cette juridiction.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES

Les simplifications procédurales opérées devraient avoir un impact positif sur les ressources humaines en permettant une réduction du temps d'audience (actuellement 3,2 jours d'audiences / affaire en moyenne) et donc des besoins humains comme logistiques.

La mise à disposition effective du dossier devra être prévue pour les assesseurs, ce qui ne suppose toutefois aucun formalisme particulier puisque ces derniers, professionnels, disposent d'un bureau dans les locaux du tribunal.

L'impact de l'expérimentation du tribunal criminel ne peut être quantifié à ce stade car elle dépendra du nombre d'expérimentations retenu.

Si le dispositif expérimental était généralisé, cela aboutirait à ce que plus de 50 % des affaires actuellement jugées en assises soient jugées par le tribunal criminel, soit environ 1 200

¹ CC, 10 janvier 1995, n° 94-355 DC.

affaires. Néanmoins, le tribunal criminel serait probablement saisi de faits qui sont actuellement correctionnalisés, accroissant ainsi le nombre d'affaires traitées.

Il est prévu que deux des cinq magistrats composant le tribunal criminel départemental puissent être des magistrats exerçant à titre temporaire visés à l'article 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ou des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles mentionnées à l'article 41-25 de la même ordonnance. Les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles sont rémunérés à la vacation, le montant de celle-ci dépendant des fonctions exercées par le magistrat. La répartition des vacations à raison des fonctions exercées est fixée par l'arrêté du 28 juin 2017 s'agissant des magistrats exerçant à titre temporaire, et par l'arrêté du 30 juin 2017 s'agissant des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles. Aussi il conviendra de modifier les deux arrêtés précités afin de prévoir le montant de la vacation versée à ces magistrats lorsqu'ils exercent les fonctions d'assesseur au tribunal criminel départemental.

Ces magistrats sont rémunérés sur la base d'un taux de vacation (106,28 € bruts pour les MTT, 162,37 € bruts pour les magistrats honoraires) multiplié par un coefficient. Dans l'hypothèse minimale d'un coefficient fixé à 3 et avec 3 jours d'audience, le coût par affaire serait compris entre 1 900 € et 2 900 €.

Pour autant, le plafond maximal annuel de vacations de ces magistrats sera toujours de 300. L'incidence financière de cette expérimentation est donc minime.

5. CONSULTATION MENÉE ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENÉE

Dans le souci de développer le dialogue social, la Commission permanente d'études du ministère de la justice est consultée le 28 mars 2018.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Les présentes dispositions entreront en vigueur au lendemain de sa publication au journal officiel.

Le statut de la magistrature s'appliquant à l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, quel que soit le lieu géographique où ils exercent leurs fonctions, le présent projet de loi organique s'appliquera également à l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, en métropole et en outre-mer.

ARTICLE 8 : DISPOSITIONS RELATIVES AU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS

1. ETAT DES LIEUX

La loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République attribue compétence au tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris pour connaître des contestations relatives à la radiation ou l'inscription d'un électeur du registre des Français établis hors de France.

Or le décret n° 2017-1643 en date du 30 novembre 2017 relatif à la création du tribunal d'instance de Paris et à la suppression des vingt tribunaux d'instance d'arrondissement attribue compétence, à partir du 14 mai 2018, au tribunal d'instance de Paris pour toutes les affaires nouvelles.

Par ailleurs, le tribunal d'instance sera absorbé, sur le plan national, par le tribunal de grande instance à compter du 31 décembre 2019.

2. OBJECTIF POURSUIVI ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La modification de la loi n° 76-97 était donc nécessaire afin d'assurer la conformité du décret du 30 novembre 2017 susmentionné avec la loi organique, d'une part, puis la conformité de la loi de programmation pour la justice, d'autre part, avec cette même loi organique.

3. DISPOSITIF RETENU

Le projet de loi organique tire les conséquences de la création du tribunal d'instance de Paris, à compter du 14 mai 2018, en remplaçant le tribunal d'instance du 1er arrondissement de Paris par le tribunal d'instance de Paris dans la loi organique.

Par ailleurs, à compter, du 31 décembre 2019, il remplace le tribunal d'instance par le tribunal de grande instance afin de tenir compte de l'absorption de la juridiction d'instance.

4. ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGÉE

Cette disposition de coordination n'a pas d'impact particulier puisque la suppression du tribunal d'instance du 1er arrondissement est d'ores et déjà prévue par voie réglementaire, au profit du tribunal d'instance de Paris, à compter du 14 mai 2018.

S'agissant, à compter du 31 décembre 2019, de la substitution du tribunal de grande instance au tribunal d'instance, elle est également sans impact puisque le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance de Paris seront situés sur le même site depuis le 14 mai 2018 et que les enjeux de traitement du contentieux spécifiquement dévolu au tribunal d'instance de Paris par la loi organique précitée du 31 janvier 1976 s'intégreront aux enjeux plus généraux de basculement du contentieux de l'instance vers la grande instance.

5. CONSULTATION MENÉE ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENÉE

Dans le souci de développer le dialogue social, la Commission permanente d'études du ministère de la justice est consultée le 28 mars 2018.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Les présentes dispositions entreront en vigueur au lendemain de sa publication au journal officiel.

Le statut de la magistrature s'appliquant à l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, quel que soit le lieu géographique où ils exercent leurs fonctions, le présent projet de loi organique s'appliquera également à l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, en métropole et en outre-mer.